

# 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

## INCLURE L'ENGAGEMENT ET LE MÉRITE DANS LA RÉMUNÉRATION

En lançant sa concertation sur la nouvelle réforme de la fonction publique, Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, a évoqué six enjeux principaux, dont la reconnaissance salariale de l'engagement, du mérite et des résultats des agents.

Selon une étude du ministère de la Fonction publique publiée le 28 mars dernier, et adossée à une enquête déclarative de l'INSEE, 20 % des agents souhaitent travailler davantage et augmenter leur rémunération, une proportion inférieure à celle du secteur privé (27 %).

Mais cette aspiration coïncide aussi avec les personnels les plus fragiles et les moins qualifiés : 34 % des agents en CDD, une situation rarement choisie et souvent à temps partiel, y aspirant, contre 18 % des salariés en CDI et 17 % des fonctionnaires. C'est également le souhait de 29 % des moins de 30 ans, 21 % entre 30 et 49 ans, et 15 % seulement au-delà. C'est enfin une demande d'un tiers des personnels ouvriers, et d'un quart des agents de service et employés administratifs.

Dans la présentation de son agenda social, le 7 mars 2024, le gouvernement souhaite d'abord une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité des composantes de la rémunération. Sa complexité contribue en effet au déficit d'attractivité des employeurs publics, et les régimes indemnitaires ne prennent pas suffisamment en compte l'évolution des postes occupés, les résultats obtenus, ni la valeur professionnelle des agents. L'enjeu est donc de mieux distinguer les composantes et d'améliorer la définition de ses objectifs. Le ministre souhaite aussi mieux valoriser les fonctions exercées et la valeur professionnelle dans la progression des échelons, donc du traitement, la situation actuelle le faisant exclusivement dépendre de l'ancienneté. Il pourrait s'agir de permettre aux employeurs de lier plus étroitement évaluation professionnelle et parcours de carrière des agents, posant la question des critères pouvant différencier, sur un plan indiciaire, les agents d'un même grade. Enfin, le gouvernement s'interroge sur la refondation de l'intéressement collectif, aujourd'hui peu mis en œuvre, en raison de sa complexité et de montants très faibles.

30 AVRIL 2024

N° 1857

## VIOLENCES

Protéger les agents contre les violences des usagers .....p 2

## TÉLÉTRAVAIL

Une augmentation du télétravail jusqu'à 10 jours pour les JO .....p 3

## ACTIVITÉ ACCESSOIRE

Les agents en activité accessoire bénéficient des garanties des personnels transférés .....p 4

## ORGANISATION DES SERVICES

Les enjeux de la mutualisation avec la création de services communs ....p 5

## TRAVAIL DE NUIT

La nouvelle indemnité horaire pour travail de nuit s'applique au secteur médico-social .....p 6

## HARCÈLEMENT

Le harcèlement moral du supérieur rend illégale l'évaluation de la victime .....p 7

## CONDAMNATIONS PÉNALES

Interdiction judiciaire d'exercer un emploi public : quelles conséquences pour l'employeur ? .....p 8

## CONTRAT

Une convention PPR (période de préparation au reclassement) n'est pas un contrat administratif .....p 9,10



## Les propositions des centres de gestion pour la réforme du statut de la fonction publique

Annoncée en septembre 2023, le ministre de la Fonction publique, Stanislas Guerini, a lancé, le 9 avril dernier, les concertations avec les collectivités, les hôpitaux et les syndicats autour de son projet de réforme de la fonction publique, attendu à l'automne. Dans ce cadre, l'Association nationale des centres de gestion (ANDCDG) a formulé plusieurs propositions :

**La simplification de l'accès et l'assouplissement des règles.** L'objectif est de rendre la fonction publique plus accessible et plus attractive, notamment par la simplification des procédures de recrutement et l'ouverture plus large à la contractualisation, tout en offrant des perspectives de carrière intéressantes pour fidéliser les talents.

**La revalorisation salariale et la reconnaissance du mérite.** L'ANDCDG propose une revalorisation des salaires et une simplification des échelles de rémunération. Cette réforme vise également à introduire une meilleure reconnaissance du mérite à travers la réforme du régime indemnitaire, favorisant ainsi la motivation et l'engagement des agents.

**La modernisation de la gestion des carrières.** Cette partie de la proposition vise à adapter le déroulement des carrières aux réalités du travail et aux aspirations des agents. Elle comprend l'harmonisation et l'allongement des échelles de rémunération pour tenir compte de la réforme des retraites, la refonte des catégories C, et l'ajustement des critères d'avancement et de promotion interne pour plus d'équité et de transparence.

**Le renforcement de la protection et de la prévention.** L'ANDCDG suggère de renforcer la médecine préventive et d'adapter le rôle des centres de gestion. Cela comprend l'élargissement des missions de prévention, la création d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle, et une réflexion sur l'adaptation du service public aux évolutions sociétales.

## PROTÉGER LES AGENTS CONTRE LES VIOLENCES DES USAGERS

■ Les managers doivent protéger leurs collaborateurs en anticipant les agressions, verbales ou physiques, perpétrées par des personnes énervées ou déséquilibrées. Une analyse des causes de la violence doit permettre la mise en œuvre de mesures de protection adaptées :

- 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 ;
- dispenser aux agents en contact avec le public des formations adaptées au travail effectué en s'assurant qu'elles prennent en compte l'environnement de travail, la nature des tâches, et s'appuient sur les procédures de gestion des conflits propres à la collectivité (qui appeler en cas de problème ? où obtenir des informations techniques rapides pour répondre à un usager mécontent ? quels arguments utiliser ?...).
- apprendre au personnel à gérer les conflits et à anticiper une agression.

## SANTÉ

## RECONNAÎTRE LE BURN OUT COMME MALADIE PROFESSIONNELLE

■ Les pathologies psychiques (syndrome d'épuisement professionnel ou burn out) peuvent être reconnues d'origine professionnelle bien qu'elles ne soient pas inscrites dans les tableaux de maladies professionnelles. Afin d'améliorer la reconnaissance des maladies professionnelles, la loi n° 93-121 du 27/01/1993 a instauré, en complément du système de tableaux, une procédure de reconnaissance fondée sur une expertise individuelle par des Comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP), composés de médecins. Cette procédure intervient notamment lorsqu'il est établi qu'une maladie, non désignée dans un tableau, est essentiellement et directement causée par le travail habituel de la victime et qu'elle entraîne le décès de celle-ci ou une incapacité permanente d'un taux au moins égal à 25 % (art. L. 461-1 al. 7, code de la sécurité sociale). L'article 27 de la loi n° 2015-994 du 17/08/2015 relative au dialogue social et à l'emploi a consacré cette voie de reconnaissance individuelle pour les pathologies psychiques. Réponse à QE n° 10210 de Bruno Rojouan. JO Sénat du 11/04/2024, page 1561.

### Des formations INET dans toute la France

L'INET (Institut national des études territoriales) donne rendez-vous dans les régions avec des soirées spécifiquement destinées aux cadres dirigeants des collectivités. Programme :

- « Maintenir l'engagement malgré les transformations : le point de vue du cerveau sur le changement » : le 23 mai à Lyon.
- « ChatGPT et l'intelligence artificielle amis ou ennemis du DG » : le 28 mai au Havre.
- « Management bienveillant mais pas con » : le 30 mai en Guadeloupe et le 5 juin en Guyane.
- « Intelligence artificielle et collectivités locales : enjeux et perspectives d'appropriation pour les cadres territoriaux » : le 4 juin 2024 à Orléans, le 6 juin au Mans et le 12 juin à Vannes.

De nouvelles dates et destinations chaque semaine.

## DES DIFFICULTÉS RELATIONNELLES FONDENT UNE PROLONGATION DE STAGE

■ Le directeur de l'hôpital nomme une aide-soignante stagiaire le 1er décembre 2017 et prolonge cette période probatoire d'un an le 31 décembre 2018, une mesure qu'annule le tribunal pour incompétence de l'auteur. Le 15 décembre 2020, après sa réintégration, il prolonge le stage de 8 mois à compter du 1er janvier 2021, que la femme conteste à nouveau.

**Comme dans tous les autres statuts particuliers, le cadre d'emplois prévoit que les agents sont nommés stagiaires une année et, si la titularisation n'est pas prononcée, l'employeur peut, à titre exceptionnel, décider de le prolonger d'une année** (décret n° 2021-1881 du 29 décembre 2021 pour les aides-soignants territoriaux).

**Rappel :** la durée normale de stage est d'un an et peut être prorogé d'une période au maximum équivalente si les aptitudes professionnelles du stagiaire ne sont pas suffisantes pour permettre sa titularisation. Cette prorogation n'est pas prise en compte dans l'ancienneté à la titularisation (article 4 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992).

**Les stagiaires sont dans une situation probatoire et provisoire qui ne s'achève que sur l'une des 3 voies possibles, la titularisation, la prolongation de stage ou le licenciement** (CE n° 256879 syndicat intercommunal de restauration collective du 3 décembre 2003).

Le fonctionnaire n'a donc qu'une vocation à sa titularisation et une prolongation de stage lui donne elle-même seulement vocation à être titularisé et ne refuse pas un avantage qui constituerait un droit, ni ne retire ou abroge une décision créatrice de droits. Elle n'a donc pas à être motivée.

Les fiches d'évaluation de la femme depuis 2013, des courriers de signalement du personnel de l'hôpital, le rapport circonstancié du cadre de santé et le compte-rendu d'entretien d'évaluation du 28 novembre 2018 montrent qu'en dépit de compétences techniques reconnues, l'aide-soignante a des relations conflictuelles avec ses collègues. Elle est présentée avec un caractère affirmé, une forte personnalité qui lui fait tenir des propos parfois irrespectueux ou considérés comme agressifs, ne permettant pas une collaboration sereine de l'équipe pluridisciplinaire. Au regard du caractère répétitif de cette attitude, préjudiciable au bon fonctionnement du service, la prolongation de stage, qui repose sur des faits établis, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

CAA Lyon n° 22LY01856 Mme A du 20 juillet 2023.

### Le conseil du manager : évaluer un stagiaire

L'évaluation d'un stagiaire a deux objets :

- elle est l'occasion d'un dialogue avec l'agent et permet une mise au point sur ce qui est correctement fait, ce qui reste à acquérir ou à améliorer ;
- elle permet à l'autorité territoriale de prendre une décision concernant l'avenir de l'agent.

L'évaluation doit obligatoirement être formalisée par un écrit porté à la connaissance du stagiaire et conservé dans son dossier individuel. Les critères retenus pour l'évaluation peuvent s'inspirer de ceux prévus pour l'entretien professionnel des agents titulaires. Si la périodicité de l'évaluation n'est pas précisée par les textes, une évaluation par semestre semble opportune.

Le stagiaire peut ainsi bénéficier :

- d'une 1ère évaluation en cours de stage, de préférence à la moitié du stage, pour permettre à l'autorité territoriale d'apprécier ses aptitudes professionnelles et de mettre en œuvre des mesures adaptées en cas de dysfonctionnement ;
- d'une 2ème évaluation en fin de stage, afin que l'autorité se prononce sur la titularisation.

## Une augmentation du télétravail jusqu'à 10 jours pour les JO

Dans la perspective des JO, une circulaire de la Première ministre, du 22 novembre 2023, engageait les services de l'État à limiter la présence des agents sur leurs lieux de travail au titre de circonstances exceptionnelles, et donc à faciliter le télétravail, outre des aménagements horaires et des congés pour les agents ne pouvant pas télétravailler.

Si, en effet, le télétravail est normalement limité à 3 jours par semaine au plus, des dérogations sont possibles pour situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site (déc. n° 2016-151 du 11/2/2016). Depuis 2021, les agents publics bénéficient d'une indemnité contribuant au remboursement des frais qu'ils engagent au titre du télétravail, sous la forme d'une allocation forfaitaire dénommée « forfait télétravail ».

Depuis le 1er janvier 2023, ce forfait est de 2,88 € par journée de télétravail effectuée, dans la limite de 253,44 € par année (décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 et arrêté du 23 novembre 2022).

**Un arrêté du 3 avril dernier repousse, pour la seule année 2024, la limite du forfait télétravail à 282,24 €, ce qui représente précisément 10 jours de télétravail supplémentaires.**

**Rappel :** selon la circulaire de 2023, cette mesure doit se combiner avec les adaptations permettant de faciliter la mobilisation des personnels nécessaires à l'organisation des JO. Il peut s'agir d'une modification temporaire des cycles ou horaires de travail, toujours dans le cadre de circonstances exceptionnelles, d'un recours étendu au régime de permanence ou d'astreintes, ou encore de l'adaptation ou de la planification des congés annuels, dont les dates restent soumises à l'accord exprès de l'employeur, qui peut s'y opposer si l'intérêt du service le réclame (déc. n° 85-1250 du 26/11/1985).

Arrêté du 3 avril 2024 (JO du 20 avril).

## L'ANNULATION D'UNE MUTATION OBLIGE L'EMPLOYEUR À REPLACER L'AGENT DANS SA SITUATION ANTÉRIEURE

■ Le 15 novembre 2018, le ministre de l'Intérieur mute, dans l'intérêt du service, un capitaine de police antérieurement chef d'un centre de rétention administrative au sein de la direction interdépartementale de la police aux frontières, comme chef de secteur à la compagnie de sécurité publique d'une agglomération. Après le tribunal, la cour enjoint au ministre d'affecter le fonctionnaire sur un poste de niveau comparable à celui dont il disposait comme chef du centre de rétention.

**Si, à l'État, l'autorité compétente procède aux mutations des fonctionnaires en tenant compte des besoins du service, dans le secteur local, l'employeur procède aux mouvements de fonctionnaires au sein de la collectivité** (articles L. 512-18 et 23 du CGFP).

En cassation, le Conseil d'État rappelle que l'annulation de la décision ayant illégalement muté un agent public oblige l'employeur à le replacer dans l'emploi qu'il occupait précédemment et à prendre rétroactivement les mesures nécessaires pour le placer dans une position régulière à la date de sa mutation. Il ne peut déroger à cette obligation que si la réintégration est impossible, parce que l'emploi a été supprimé ou substantiellement modifié, que l'intéressé a renoncé aux droits résultant de l'annulation de la mesure, ou n'a plus la qualité d'agent public.

La cour ne pouvait donc pas considérer que sa décision n'impliquait pas nécessairement la réintégration du policier dans ses fonctions.

CE n° 465836 M. A du 13 décembre 2023.

## ACTIVITÉ ACCESSOIRE

## LES AGENTS EN ACTIVITÉ ACCESSOIRE BÉNÉFICIENT DES GARANTIES DES PERSONNELS TRANSFÉRÉS

■ Le syndicat intercommunal pour l'accueil des gens du voyage recrute, le 1er octobre 2012, un attaché DGS de la commune, pour une mission d'expertise et de conseil administratif et financier pour 5 heures hebdomadaires, une activité dûment autorisée par le maire.

En effet, les agents peuvent exercer à titre accessoire une activité lucrative auprès d'un organisme public si elle est compatible avec leurs fonctions, n'affecte pas leur exercice et figure sur une liste fixée par décret, qui vise notamment les activités d'expertise et de consultation.

Le 1er janvier 2016, le syndicat est dissous et ses compétences transférées à la communauté d'agglomération qui se substitue à l'établissement (article L. 5216-6 du CGCT).

L'intéressé poursuit néanmoins son activité avec la même rémunération jusqu'au 30 juin, date à laquelle l'agglomération cesse de la lui verser. L'intéressé conteste cette décision et réclame près de 82 000 € de rappel de traitement du 1er juillet 2016 au 1er novembre 2019.

En cassation, le Conseil d'État rappelle que le CGCT substitue de plein droit la communauté d'agglomération au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien pour la totalité des compétences qu'il exerce. Pour les agents, il prévoit que l'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relever du nouvel établissement dans ses conditions de statut et d'emploi (article L. 5211-41 du code).

**La loi du 12 juillet 1999, dont l'article est issu, ayant voulu éviter les effets de discontinuité en cas de substitution d'un établissement public de coopération à un syndicat mixte, elle n'a assorti les garanties accordées aux agents d'aucune restriction quant à leur champ d'application, qui couvre donc la situation de ceux exerçant une activité accessoire.**

La cour ne pouvait pas estimer que l'attaché n'était pas éli-

gible aux garanties du code parce qu'il exerçait une activité accessoire pour le compte du syndicat à la date à laquelle la communauté d'agglomération s'est substituée à lui.

L'arrêté recrutant ne prévoyant aucune limitation de durée de sa mission, il était employé par l'agglomération dans les mêmes conditions qu'au 1er janvier 2016, et la cour ne pouvait pas estimer qu'il était bénéficiaire du seul CDD établi par celle-ci.

CE n° 459883 M. B du 20 décembre 2023.

### Le conseil du manager : les limites du cumul d'activités

Il est interdit à l'agent public :

- de créer ou de reprendre une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre national des entreprises en tant qu'entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat ;
- de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;
- de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;
- de prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;
- de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

## LES ENJEUX DE LA MUTUALISATION AVEC LA CRÉATION DE SERVICES COMMUNS

■ Les collectivités territoriales sont aujourd'hui soumises à des contraintes budgétaires fortes mais doivent maintenir un service public de qualité. C'est pourquoi, l'intercommunalité et la mutualisation des services peuvent être des solutions.

### **La mutualisation pour réaliser des économies budgétaires**

- Des économies directes : ce sont tous les coûts de fonctionnement diminués par la mutualisation (dépenses de personnel, coût des services, etc).

- Des recettes nouvelles : il s'agit essentiellement des recettes financières nouvelles obtenues en majorant le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui a pour effet d'augmenter la dotation globale de fonctionnement.

- Des non-dépenses : il s'agit de la catégorie la plus difficile à valoriser, puisqu'elle dépend de ce qu'aurait coûté le service ou l'équipement en l'absence de mutualisation (postes qui auraient dû être créés, bâtiments qui auraient dû être achetés ou loués, charges de structures qui auraient été générées, doublons évités ...).

### **Les enjeux pour le personnel**

- Les agents réunis dans un même service peuvent partager leurs savoir-faire, échanger les bonnes pratiques et monter en compétence sur des points précis ;

- plus étoffé, le service mutualisé dispose de l'effectif nécessaire pour que les agents puissent s'y spécialiser, en fonction de leurs compétences et des besoins du service, notamment dans les intercommunalités rurales constituées de petites communes aux effectifs peu nombreux ;

- un service plus fourni est également moins vulnérable aux départs et à l'absentéisme.

### **De nouvelles opportunités professionnelles**

Si la mutualisation s'accompagne d'un plan de formation, elle est l'occasion de faire évoluer les compétences des agents et des cadres. La réorganisation du service pendant la mutualisation doit s'accompagner d'une phase d'échange avec le personnel pour que chacun puisse exprimer ses souhaits d'évolution professionnelle, et pour repositionner ceux qui le voudraient sur de nouveaux postes.

### **De nouvelles opportunités de management**

- La mutualisation permet à la fois de limiter le nombre de cadres et de créer des services plus fournis.

- La mutualisation est un projet valorisant pour les cadres chargés de la mettre en œuvre ; c'est aussi l'occasion de (re)mobiliser l'administration.

### **Les points de vigilance**

La mutualisation peut être source d'inquiétude pour les élus et les agents, avec la crainte :

- que les communes ne deviennent qu'un relais des communautés, voire qu'elles disparaissent ;
- d'une dégradation des conditions de travail ;
- de ne plus être autonomes, ou de l'être moins ;

- de changements de localisation ;
- que les valeurs soient différentes au sein de la nouvelle organisation ;
- que soit mis en œuvre un schéma trop ambitieux qui n'aboutisse jamais ;
- de se focaliser uniquement sur les gains financiers ;
- de complexifier le travail et les procédures ;
- d'oublier que la mutualisation implique un effort initial avant un retour sur investissement.

### **Les conditions de la réussite**

- Permettre aux élus d'exercer un rôle déterminant : la présidence de l'EPCI et le(s) maire(s) doivent adopter une démarche commune et volontariste. Ils doivent porter le projet, au-delà de la recherche d'économies, comme un outil au service du territoire.

- Conduire le changement : la mutualisation doit s'accompagner de temps de travail collectifs pour informer les agents, les rassurer, construire des solutions en commun et favoriser leur adhésion au projet.

- Communiquer sur la démarche en toute transparence : des outils de communication appropriés doivent être conçus, comme des réunions plénières du personnel, des séminaires des élus ou des journaux de projet.

- Mener des analyses quantitatives et qualitatives : les données disponibles doivent être récoltées et faire l'objet d'analyses précises, les principaux acteurs concernés (agents, cadres, élus) doivent être rencontrés.

- Garantir la transparence financière : la méthode de calcul du remboursement entre collectivités, si celui-ci est prévu, doit être simple et prévoir des modalités de réajustement après un premier exercice.

- Ne pas sous-estimer le temps nécessaire à la réussite du projet : un projet de mutualisation est un processus long qui peut prendre de six mois à deux ans.

### **Les conséquences budgétaires de la mutualisation**

Le coût du service ou de l'équipement mutualisé doit faire l'objet d'une répartition, à l'aide d'une clé de répartition claire, simple et définie en amont.

## URBANISME PRATIQUE

LETTRE BIMENSUELLE

*Maîtriser un domaine complexe en constante mutation juridique qui engage l'avenir de votre collectivité et votre responsabilité.*

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

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

## LES COMPÉTENCES DU CONSEIL MÉDICAL SONT SIMPLIFIÉES

■ Le conseil médical, instance consultative pour la gestion des congés de santé des agents publics, comporte 2 formations, restreinte, autour de 3 médecins titulaires et d'un ou plusieurs suppléants désignés par le préfet, et plénière, puisqu'à cette composition s'ajoutent 2 représentants de l'employeur (choisis parmi les élus des collectivités affiliées au centre de gestion ou désignés par l'autorité locale dans le cas contraire) et 2 représentants du personnel (choisis par chacune des 2 organisations syndicales disposant du plus grand nombre de sièges dans la CAP compétente pour l'agent dont le cas est examiné, chacune d'elles désignant un titulaire).

**Depuis le 18 avril 2024, en cas de contestation de l'avis d'un médecin agréé, la formation restreinte est compétente pour statuer sur la liquidation de la pension lorsque le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable l'empêchant d'exercer une quelconque profession, s'il a accompli au moins 15 années de service, sachant que la décision de l'employeur intervient sous réserve d'avis conforme motivé de la CNRACL. S'y ajoutent, dans la même hypothèse, l'appréciation de l'obligation d'avoir recours de manière constance à l'assistance d'une tierce personne**

**pour accomplir les actes ordinaires de la vie, situation qui justifie une majoration de la pension et, enfin, pour les orphelins de fonctionnaire, l'appréciation de la situation des enfants qui, au jour du décès de leur auteur, se trouvaient à sa charge effective en raison d'une infirmité permanente les empêchant de gagner leur vie.**

Les avis du médecin agréé et, le cas échéant, du conseil médical sont communiqués à l'intéressé, et ces 2 instances sont informées de la décision de l'employeur et de l'avis motivé de la CNRACL lorsqu'il diffère de celui qu'ils ont rendu.

**En matière d'invalidité résultant de l'exercice des fonctions, le texte supprime une redondance, les dispositions communes en matière d'invalidité prévoyant que la formation plénière apprécie, pour toutes les demandes de retraite par anticipation, la réalité des infirmités, la preuve de leur imputabilité, les conséquences, le taux d'invalidité et l'incapacité permanente qu'elles entraînent.** Son avis est obligatoirement transmis à l'agent. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux saisines des conseils médicaux postérieures au 18 avril 2024, date d'entrée en vigueur du décret.

Décret n° 2024-349 du 16 avril 2024 (JO du 17 avril).

## TRAVAIL DE NUIT

### LA NOUVELLE INDEMNITÉ HORAIRE POUR TRAVAIL DE NUIT S'APPLIQUE AU SECTEUR MÉDICO-SOCIAL

■ Le régime indemnitaire des agents territoriaux repose sur un principe d'équivalence avec l'État (article L. 714-4 du code général de la fonction publique et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991). C'est ainsi que les cadres de santé paramédicaux, infirmiers, aides-soignants civils, techniciens paramédicaux, personnels de rééducations et médicaux techniques du ministère de la Défense sont la référence d'un grand nombre de cadres d'emplois médico-sociaux et médicaux techniques : sages-femmes, puéricultrices cadres de santé, cadres de santé infirmiers et techniciens paramédicaux, cadres territoriaux de santé, puéricultrices, infirmiers en soins généraux, infirmiers, auxiliaires de puériculture et de soins, aides-soignants, techniciens paramédicaux, kinésithérapeutes, orthophonistes, pédicures-podologues, ergothérapeutes, psychomotriciens, orthoptistes, techniciens de laboratoire, manipulateurs d'électroradiologie médicale, préparateurs en pharmacie hospitalière et diététiciens.

**À noter :** le régime des personnels de la Défense suit lui-même celui des hôpitaux (décret n° 98-1057 du 16 novembre 1998), qui bénéficient, depuis le 1er janvier 2024, d'une indemnité horaire pour travail de nuit entre 21 heures et 6 heures, soit la rémunération horaire (traitement indiciaire brut + indemnité de résidence

annuels /1820) majorée de 25 %, abrogeant l'indemnité horaire pour travail normal de nuit et la majoration pour travail intensif (décret n° 88-1084 du 30 novembre 1988).

**Un arrêté du 13 mars abroge donc, pour les hôpitaux, l'arrêté du 30 novembre 1988 qui en fixait les taux. Cependant, une difficulté technique subsiste, puisqu'un arrêté du 11 mai 2022 applicable au ministère de la Défense mentionne toujours l'existence de l'indemnité horaire pour travail normal de nuit et la majoration pour travail intensif, avec un renvoi dans ses visas au décret du 30 novembre 1988.**

Pour résoudre cette contradiction, la DGCL a indiqué, dans une lettre de février dernier, que le nouveau régime d'indemnité horaire pour travail de nuit était bien applicable dans le secteur local, et qu'il appartenait aux assemblées de délibérer pour l'instituer et intégrer ce changement réglementaire.

**Rappel :** ces mêmes agents peuvent bénéficier, par ailleurs, d'une indemnité forfaitaire pour travail les dimanches et jours fériés, désormais revalorisée à 60 € (arrêté du 22 décembre 2023).

Arrêté du 13 mars 2024 (JO du 15 mars).

## LE HARCÈLEMENT MORAL DU SUPÉRIEUR REND ILLÉGALE L'ÉVALUATION DE LA VICTIME

■ Le président de la région modifie partiellement l'appréciation de la manière de servir d'une adjointe technique principale de 2<sup>e</sup> classe des établissements d'enseignement, rédigée par son supérieur pour l'année 2018. La femme conteste néanmoins l'ensemble de l'évaluation, s'estimant victime de harcèlement moral.

**L'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire se fonde sur une évaluation individuelle conduite par son supérieur hiérarchique direct, donnant lieu à un compte-rendu qui lui est communiqué** (article L. 521-1 du code général de la fonction publique et décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014).

**Rappel :** aucun agent ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir professionnel. Aucune mesure concernant notamment la notation ne peut se fonder sur un harcèlement, son refus, sa contestation ou son témoignage (articles L. 133-2 et 3 du code).

Si un harcèlement moral ou son refus ne sauraient légalement justifier une mesure d'affectation, de mutation ou de détachement, ils ne font pas obstacle à ce que l'employeur, dans l'intérêt de la victime ou du service, prenne une telle mesure, si aucune autre mesure relevant de sa compétence, prise notamment à l'égard des auteurs des agissements en cause, n'est de nature à atteindre le même but (CE n° 419062 M. A du 19 décembre 2019).

S'agissant de la preuve d'un harcèlement, il appartient à la victime déclarée de présenter des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'auteur présumé de démontrer que ces agissements sont étrangers à tout harcèlement (CE n° 321225 du 11 juillet 2011).

La femme s'estime victime de harcèlement de son supérieur, qui fait fonction de chef d'équipe depuis 3 ans, évoquant des actes d'agression verbale ou d'intimidation physique. Elle mentionne également qu'il lui aurait indiqué vouloir lui nuire. Un courrier d'alerte du 2 avril 2019 des personnels techniques du lycée signale que certains d'entre eux sont victimes quotidiennement de « pressions et d'injustices » et demande la fin d'une situation difficile à vivre. Si la direction de l'éducation les reçoit individuellement, la femme n'en dépose pas moins plainte contre son supérieur, conteste sans succès son évaluation et réclame le bénéfice de la protection fonctionnelle, qui lui est refusée, compte tenu d'une enquête administrative en cours et parce que la suite donnée à sa plainte n'est pas connue.

### Un harcèlement établi

La région précise par ailleurs que le rapport d'enquête administrative du 7 janvier 2020, établi par la DRH,

conclut à l'existence de tensions fortes, anciennes et complexes entre les personnes, mais que le terme de harcèlement n'a jamais été employé et que la femme ne fournit aucun jugement judiciaire constatant qu'elle en a été victime.

Cependant, les comptes-rendus d'entretiens individuels annexés au rapport montrent que plusieurs agents ont témoigné du comportement violent et agressif de leur supérieur à l'égard de la femme, et de ses conséquences sur les conditions de travail de l'équipe technique du lycée. La région ne pouvait donc pas ignorer la matérialité de ces faits au moment où elle a refusé la protection, qui sont bien constitutifs d'un harcèlement moral. Par ailleurs, s'agissant de son évaluation, le compte-rendu montre que le supérieur n'a pas hésité à évoquer des faits étrangers à sa manière de servir, indiquant notamment « a jugé bon de soutenir la personne mise en cause sans aucune connaissance du contexte », une mention dont le président de la région reconnaît le caractère inapproprié, acceptant de l'éliminer du compte-rendu.

Quand bien même était avérée une mésentente entre les différents agents de l'équipe technique, particulièrement entre la femme et un supérieur, dont le comportement a excédé un exercice normal du pouvoir hiérarchique, cela ne saurait faire obstacle à l'existence d'un harcèlement moral.

La femme apportant des éléments de nature à faire présumer l'existence de ce harcèlement, et la région n'établissant pas l'existence de considérations étrangères à tout harcèlement, elle en a bien été victime de la part de son supérieur. Même si aucune disposition de texte exige que l'entretien d'évaluation ne puisse être mené que par le supérieur hiérarchique direct, la région ne fait état d'aucun élément, notamment de l'intérêt du service, de nature à justifier qu'elle ne puisse intégralement faire droit à la demande de révision de son évaluation. C'est donc illégalement que le président a approuvé le compte-rendu pour l'année 2018, la cour imposant une nouvelle évaluation sous 3 mois.

**Rappel :** le harcèlement moral constituant une infraction pénale, il revient à l'employeur d'informer le procureur des éléments dont il dispose (article 40 du code de procédure pénale) sans préjudice des poursuites disciplinaires de son auteur. Par ailleurs, l'existence d'un harcèlement l'oblige à accorder sa protection fonctionnelle à la victime, ce qui induit notamment la prise en charge des frais d'avocat qu'elle a pu engager pour se défendre et la réparation de l'ensemble des préjudices qui ont pu en résulter, la jurisprudence du 11 juillet 2011 excluant de prendre en compte le comportement de la victime si le harcèlement est établi.

CAA Lyon n° 21LY01576 Mme A du 23 février 2023.

## INTERDICTION JUDICIAIRE D'EXERCER UN EMPLOI PUBLIC : QUELLES CONSÉQUENCES POUR L'EMPLOYEUR ?

■ Le tribunal judiciaire, le 1<sup>er</sup> juillet 2021, puis la cour d'appel, le 23 mai 2022, condamnent un surveillant pénitentiaire et l'un de ses collègues à 8 mois de prison avec sursis pour des violences volontaires à l'encontre d'un détenu. La cour y ajoute l'interdiction d'exercer la fonction de surveillant pénitentiaire pendant 2 ans.

**Les atteintes à l'intégrité physique ou psychique d'une personne exposent les auteurs à une peine pénale et, possiblement, à une peine complémentaire, dont l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise.** L'interdiction d'exercer une fonction publique est définitive ou temporaire (et ne peut excéder 5 ans, articles 131-7 et 222-4 du code pénal).

**À noter :** sur un plan statutaire, l'interdiction judiciaire d'exercer un emploi public entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire, l'employeur tirant les conséquences de la condamnation prononcée (CE Sieur D du 3 janvier 1936, recueil page 3), de sorte que la radiation n'exige pas le respect de la procédure disciplinaire (CE n° 53068 M. M du 13 novembre 1987).

Sur cette base, le Garde des Sceaux radie le fonctionnaire le 14 septembre 2022, mais le juge des référés du tribunal en suspend l'exécution.

En cassation, le rapporteur public rappelle que la radiation s'impose même si l'interdiction a un caractère temporaire (voir pour une interdiction de 5 ans figurant au bulletin n° 2 du casier judiciaire, CE n° 15363 M. T du 25 juillet 1980). Lorsque le fonctionnaire recouvre ses droits, il peut solliciter sa réintégration auprès de l'employeur, mais elle n'est pas accordée de plein droit et ne s'oppose pas à une procédure disciplinaire ultérieure pouvant conduire à une révocation.

### Un reclassement impossible

Cependant, dans l'affaire, le juge judiciaire n'interdit pas au surveillant tout emploi public, mais seulement l'exercice de la fonction de surveillant pénitentiaire.

Le rapporteur rappelle la rigueur du juge ayant estimé, à propos de la radiation du secrétaire général de la chambre de métiers, interdit d'exercer pendant un an l'activité pro-

fessionnelle ayant permis la commission de l'infraction, qu'au regard de sa condamnation pour détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêts, et de l'emploi de secrétaire général qui était le sien, il ne pouvait pas être reclassé sur un autre emploi de la chambre (CE n° 437034 chambre des métiers de l'artisanat des Vosges du 10 décembre 2020).

De même, dans une affaire où un brigadier-chef était interdit pendant 2 ans d'exercer des fonctions de police nationale, le juge a considéré que cette interdiction excluait toute mission ou activité des fonctionnaires actifs de la police, listée par le code de la sécurité intérieure ou conférée par le code de procédure pénale, excluant toutes fonctions auxquelles son grade d'encadrement lui donnait vocation (CE n° 453159 M. A du 3 février 2022).

Mais les agents du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire peuvent être affectés dans un service autre qu'un établissement pénitentiaire et à l'administration centrale du ministère de la Justice.

Le Conseil d'État rappelle que, si un agent est condamné pénalement à une peine complémentaire d'interdiction d'exercer, provisoirement ou définitivement, les fonctions dans ou à l'occasion de l'exercice desquelles l'infraction a été commise, l'employeur doit tirer les conséquences nécessaires. Il est tenu de radier des cadres le fonctionnaire, s'il ne pourrait être affecté à un nouvel emploi correspondant à son grade sans méconnaître l'étendue de l'interdiction d'exercice prononcée par le juge pénal.

**À retenir :** au regard de la peine d'interdiction d'exercer la fonction de surveillant pénitentiaire pendant 2 ans et des missions pouvant être confiées aux membres du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance d'administration pénitentiaire, le Garde des Sceaux ne pouvait l'affecter dans aucun emploi correspondant à son grade et devait le radier des cadres, même si le statut particulier prévoit une possible affectation à l'administration centrale du ministère de la Justice. En retenant cette possibilité d'affectation, le tribunal a commis une erreur de droit.

CE n° 470058 Garde des Sceaux, ministre de la Justice du 10 juillet 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 convention PPR (période de préparation au reclassement) n'est pas un contrat administratif

*Vis-à-vis de leur employeur, les agents publics sont dans une situation statutaire et réglementaire, définie par des lois et décrets (article L. 1 du code général de la fonction publique). Mais cette particularité intègre nombre de dispositions empruntées au droit du travail, notamment sous la forme de conventions, introduisant l'idée d'une logique contractuelle.*

### Une résiliation contestée

■ Une adjointe technique de 2<sup>e</sup> classe travaillant en crèche bénéficie de congés de maladie pour des lombalgies récurrentes, qui conduisent le conseil médical à estimer que si elle ne peut plus surveiller les enfants, elle est apte à d'autres fonctions. La commune envisage donc un reclassement sur des fonctions plus administratives en 2015, mais, faute d'un effort réellement sérieux, la CFTC interpelle la DRH en janvier 2017.

En l'absence de diligences suffisantes, le tribunal condamne la commune à 10 000 € pour harcèlement moral et discrimination, qui finalement sollicite le centre de gestion pour conclure « une convention PPR ». Une première convention de « période de préparation au reclassement » est passée entre la mairie, le centre de gestion et la femme, du 17 novembre 2020 au 16 novembre 2021, suivie, compte tenu de la crise sanitaire, d'une seconde convention du 2 octobre 2021 au 30 juin 2022. La femme conteste, devant le tribunal, la résiliation de la convention par le maire et le président du centre les 13 et 18 mai 2022.

### Un droit à la PPR

La loi garantit à tout fonctionnaire inapte à l'exercice de ses fonctions un droit à une PPR qui lui assure, une année au plus, en position d'activité, son traitement, l'indemnité de résidence, le SFT et, le cas échéant, le complément de traitement indiciaire pour les personnels de santé. Dans cette période (qui peut aussi être accordée à l'agent sous le coup d'une procédure de reconnaissance d'inaptitude), le fonctionnaire peut être mis à la disposition du centre de gestion pour exercer des missions de remplacement, temporaires, combler une vacance ne pouvant pas être immédiatement pourvue, ou effectuer des missions permanentes à temps complet ou non complet (articles L. 826-2, 7 et L. 452-44 du code).

Techniquement, si la santé de l'agent ne lui permet plus de remplir les fonctions correspondant aux emplois de son grade, l'employeur ou le président du centre de gestion (ou du CNFPT pour l'encadrement supérieur) lui propose la PPR, sur avis du conseil médical.

Elle doit permettre de le préparer et, le cas échéant, le qualifier, pour l'exercice de fonctions compatibles avec sa santé, et d'accompagner sa transition professionnelle vers un reclassement. Elle peut comporter des périodes de formation, d'observation et de mise en situation dans toutes les fonctions publiques.

L'employeur et le président du centre de gestion établissent, conjointement avec l'agent, une convention qui définit le contenu de la PPR, ses modalités, sa durée au terme de laquelle l'agent présentera une demande de reclassement. Le projet lui est notifié pour signature au plus tard 2 mois après son début, le défaut de signature dans les 15 jours valant refus de la proposition.

**Rappel :** dans cette hypothèse, l'agent est invité à présenter une demande de reclassement dans un autre corps ou cadre d'emplois. En l'absence de demande, l'employeur ou le président du centre peut toutefois décider, après un entretien avec l'agent, de lui proposer des emplois compatibles avec sa santé, accessibles par détachement (décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985).

La mise en œuvre de la convention fait l'objet, selon la périodicité qu'elle fixe, d'une évaluation régulière par l'employeur ou le président du centre de gestion, conjointement avec l'agent.

Le projet peut être écourté en cas de manquement caractérisé au respect de ses termes, ou si l'agent a été reclassé.

### L'invocation de la continuité du contrat

L'obligation pour l'agent d'accepter la convention montre que les textes attendent qu'il soit actif dans la mise en œuvre de la convention, en lien avec le conseiller qui l'accompagne.

Or, à la deuxième convention, après avoir effectué sereinement un diagnostic de sa situation et des bilans de compétences, l'adjointe change d'attitude, remettant en cause la conseillère en charge de son suivi, dénigrant ses interlocuteurs. Dans ce contexte, le président du centre de gestion et le maire dénoncent la convention les 13 et 18 mai 2022, avant son terme le 30 juin.

La femme demande l'annulation des deux décisions, mais le centre de gestion estime ses demandes irrecevables.

**En effet, une partie à un contrat administratif peut contester la validité de sa résiliation devant le juge et réclamer la reprise des relations contractuelles. Son recours doit s'exercer dans les 2 mois de la date à laquelle il a eu connaissance de la résiliation** (CE n° 304806 commune de Béziers du 21 mars 2011).

La femme n'ayant pas sollicité, lors de sa demande d'annulation, la reprise des relations contractuelles, le centre de gestion estime sa demande irrecevable.

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

**À noter :** ce faisant, se pose la question de la nature du contentieux, contractuel à raison de la convention, ou d'excès de pouvoir dans le cadre d'une demande classique d'annulation de la résiliation.

Dans le code civil (article 1101), le contrat est un accord de volonté entre 2 ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations. À cet égard, la convention de PPR crée des obligations pour l'employeur, le centre de gestion et l'agent.

Le rapporteur relève aussi que le droit de la fonction publique a progressivement intégré des dispositions issues du droit du travail. Il en est ainsi, en 2005, de l'extension du contrat pour transposer une directive du 28 juin 1999 (99/70 du Conseil) limitant l'usage du CDD. La loi de transformation de la fonction publique introduit en 2019 la rupture conventionnelle (expérimentale pour les fonctionnaires et pérenne pour les contractuels), sur la base d'une convention entre l'agent et l'employeur (articles 5 et 10 du décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019). Le rapporteur y ajoute les caractères mêmes de la convention PPR, qui laisse une grande latitude à l'employeur, à l'agent et au centre de gestion pour définir ses besoins professionnels et d'orientation. L'intéressé choisit ou non de conclure la convention, le centre de gestion peut y participer dans le cadre d'un accueil par mise à disposition, et le contenu de la convention est librement discuté, exprimant la volonté des parties dans la perspective d'un reclassement.

### Le maintien d'un recours en excès de pouvoir

Cependant, eu égard à sa durée limitée, une contestation de la validité du contrat et de sa résiliation sera le plus souvent sans objet. En effet, lorsque le terme du contrat est dépassé pendant la durée de l'instance, le juge constate un non-lieu à statuer. Si la résiliation a cessé de produire ses effets en raison du dépassement des termes du contrat avant l'introduction de la requête, les conclusions qui tendent à contester la validité de la résiliation, et à la reprise des relations contractuelles, sont elles-mêmes irrecevables (CAA Paris n° 17PA01582 Mme C du 1<sup>er</sup> avril 2019).

**Par ailleurs, une jurisprudence constante estime, qu'eu égard à la nature particulière des liens entre l'employeur public et ses agents, les contrats d'embauche ne relèvent pas du contentieux contractuel mais du recours en excès de pouvoir (dont un tiers justifiant d'un intérêt suffisant peut demander l'annulation, CE n° 149662 commune de Lisieux du 30 octobre 1998).** Pour le rapporteur, la convention PPR, au-delà de ses apparences, est déterminée par des textes, et le fonctionnaire volontaire pour la signer est en réalité dans une position statutaire de recherche de reclassement, qui lui conserve sa rémunération pendant 1 an.

En outre, le juge ne reconnaît pas la qualité de contrat administratif à toute situation mentionnant une conven-

tion. Dans le contrat d'engagement réciproque du RSA, le bénéficiaire n'est pas dans une situation contractuelle vis-à-vis du département qui lui verse ce revenu, le juge considérant même qu'il n'a pas le caractère d'une décision faisant grief dans le cadre d'un contentieux contre la suspension du RSA (CE n° 418975 Mme B du 4 décembre 2019). Il en va de même du contrat d'hébergement entre une personne âgée et un EHPAD (CE n° 388643 Hôpital de Prades du 3 février 2016) ou du contrat de séjour entre un CCAS et un usager pour lui permettre de bénéficier de prestations d'aide à domicile (CE n° 399977 Mme A du 5 juillet 2017). C'est aussi le cas du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) conclu par France Travail qui doit aider le chômeur à retrouver un travail en tenant compte de ses besoins, de sa formation, de son expérience, de son autonomie, de la durée écoulée depuis son dernier emploi et de ses demandes. Une faute de Pôle Emploi engage sa responsabilité extra contractuelle et non contractuelle (CE n° 411846 M. A du 28 décembre 2018). Enfin, la PPR ne relève pas du domaine économique, mais de l'accompagnement professionnel et social de l'agent public, et la signature de la convention conditionne le versement du traitement pendant 12 mois, rien ne sanctionnant un défaut d'accompagnement de l'employeur.

La convention PPR serait ainsi une sorte d'acte unilatéral négocié, relevant du recours en excès de pouvoir.

### Une résiliation justifiée

Sur le fond, la résiliation résulte de l'attitude de la femme qui, à 5 ou 6 reprises, dénonce, voire dénigre, les propos, actions ou propositions de ses interlocuteurs. Elle s'étonne de devoir retourner un exemplaire papier de la convention, dénonce l'absence de réactivité du conseiller du centre de gestion (dont elle change à deux reprises), insiste pour que satisfaction lui soit donnée dans les meilleurs délais, et une évaluation de stage dans une autre collectivité apparaît très mitigée.

**À son tour, le tribunal considère que la convention PPR maintient l'agent dans une situation légale et réglementaire résultant de l'application de son statut d'agent public. Un éventuel contentieux de la résiliation de la convention relève donc d'un recours en excès de pouvoir.**

**À retenir :** compte tenu d'une attitude très contestataire, de nombreux courriels dont plusieurs autres agents de la collectivité ont copie, de sa critique systématique des personnes chargées de l'accompagner (au point que l'un des accompagnants sollicite la protection fonctionnelle), et d'une attitude défiante, la commune et le centre de gestion ont régulièrement pu résilier la convention, pour manquements caractérisés à ses termes.

TA Lyon n° 2209711 Mme CH du 16 janvier 2024 et concl.