

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 GOUVERNEMENT N'ENVISAGE PAS D'ÉTENDRE AUX AGENTS « LA PRIME DE PARTAGE DE LA VALEUR »

Pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages en période de forte inflation, les entreprises peuvent verser à leurs salariés une « prime de partage de la valeur », dans la limite de 3 000 euros par bénéficiaire et année, exonérée de cotisations salariales et patronales (loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 article 1er).

A un député qui s'interroge sur une extension de cette prime aux agents publics, la ministre chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité confirme le refus du gouvernement, rappelant les mesures de soutien déjà accordées.

La valeur du point d'indice a en effet été revalorisée de 3,5 % le 1er juillet 2022 et le 1er janvier 2022, et le gouvernement a relevé de 5 000 à 7 500 euros le plafond annuel d'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (article 81 quater du code général des impôts), qui a aussi fait l'objet d'une réduction de cotisations salariales d'assurance vieillesse (décret n° 2019-133 du 25 février 2019). Et, pour tenir compte de l'augmentation des carburants, le taux des indemnités kilométriques a été réévalué de 10 % en février 2019.

Reste qu'avec les revalorisations du SMIC le 1er janvier puis le 1er mai par le jeu de l'inflation, l'indice minimum majoré de la fonction publique a été porté de l'IM 353 à 361, soit 1 750,86 €, à comparer aux 1 712,06 € bruts du SMIC, ce qui recouvre en pratique les 7 premiers échelons de l'échelle C1, grille la plus basse de la fonction publique, les 5 premiers de l'échelle C2 et le premier de l'échelle C3. De la même façon, les agents de maîtrise sont au SMIC les 4 premiers échelons de leur grade et, en catégorie B, les rédacteurs, techniciens ou animateurs aux 2 premiers échelons.

Au moment où la fonction publique s'interroge sur son attractivité, Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, n'a pas exclu, le 11 avril, un échange sur la revalorisation des bas salaires. Mais la marge est sans doute étroite, alors que la maîtrise de la dépense publique s'impose à nouveau comme un impératif (avec une dette de 116,6 % du PIB), et que le gouvernement s'est fortement engagé pour la santé, la justice et l'éducation.

QE n° 4514 JOAN du 2 mai 2023, page 4003.

16 MAI 2023

N° 1813

ÉGALITÉ

Une salariée peut demander la communication du bulletin de salaire d'un collèguep 2

CONTRAT

Des difficultés relationnelles justifient le non-renouvellement d'un CDDp 3

DÉMISSION

La maladie d'un fonctionnaire n'entache pas sa démission d'un vice du consentement.....p 4

MANAGEMENT

Accueillir des managers en alternance dans sa collectivitép 5

HARCÈLEMENT MORAL

Un comportement inapproprié caractérise un harcèlement moralp 6

DISCIPLINE

Des manquements multiples à la probité justifient une révocationp 7

MALADIE PROFESSIONNELLE

Les conditions d'imputabilité d'une affectionp 8

TÉLÉTRAVAIL

L'octroi de titres-restaurants en télétravail suppose d'en bénéficier en cas de travail sur site.....p 9,10



Une salariée peut demander la communication du bulletin de salaire d'un collègue

La Cour de cassation, dans un arrêt rendu par la chambre sociale le 8 mars 2023, vient de préciser que, pour prouver une inégalité salariale, une salariée peut légitimement demander la communication de bulletins de paie de salariés masculins occupant des postes de niveau comparable au sien. Dans cette affaire, une salariée, licenciée par son employeur, considérait avoir subi une inégalité salariale par rapport à plusieurs collègues masculins ayant occupé les fonctions qui étaient les siennes. La cour d'appel, dans le cadre du droit à la preuve, a ordonné à l'employeur de communiquer à la requérante les bulletins de paie de salariés masculins employés à des postes de niveau comparable au sien. Or, l'employeur s'est pourvu en cassation car cette communication, selon lui, porterait atteinte à la vie privée des salariés concernés. Mais la Cour de cassation rejette ce pourvoi car, pour elle, la communication de ces bulletins de paie était indispensable à l'exercice du droit à la preuve et proportionnée au but poursuivi, à savoir « la défense de l'intérêt légitime de la salariée à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail ». Toutefois, la Cour précise que le périmètre de la production de pièces sollicitée doit être limité. Les bulletins communiqués doivent ainsi occulter les données personnelles à l'exception des noms et prénoms, de la classification conventionnelle, de la rémunération mensuelle détaillée et de la rémunération brute totale cumulée par année civile. Cour de cassation, Chambre sociale, 8 mars 2023, 21-12.492.

Promouvoir les métiers de la fonction publique

Alors que les administrations, les hôpitaux et les collectivités comptent près de 58 000 postes à pourvoir, le salon « Choisir le service public » a lancé une campagne de communication nationale afin de promouvoir l'attractivité des métiers du service public.

L'ACCUEIL PHYSIQUE PLUS APPRÉCIÉ QUE L'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE

■ Selon un sondage réalisé du 13 au 17 mars 2023 par Opinion Way pour le think tank « Sens du service public », les usagers sont plus satisfaits par les services publics qui ont conservé des guichets et accueils physiques (notamment les communes). A l'inverse, Pôle emploi et les CAF, qui ont réduit la présence humaine et l'amplitude d'ouverture des services, sont en bas du classement. Les préfectures sont également mal évaluées en raison d'une difficulté d'accès aux réservations. A noter, par ailleurs, que les Maisons France Services, censées répondre au besoin de proximité et d'accompagnement aux démarches numériques, sont méconnues par 53 % de la population.

Les démarches téléphoniques sont, pour leur part, utilisées par un tiers de la population. Mais la majorité de ceux qui ont contacté un service public par ce biais sont mécontents. Si la dématérialisation a permis un accès facilité à certains services pour une partie de la population, elle s'est aussi souvent accompagnée d'une rupture avec d'autres parties de la population, notamment les plus vulnérables.

Satisfaction à l'égard des services publics (résultats du sondage) :

- L'assurance maladie (CPAM) ou la mutualité sociale agricole (MSA) : 6.6/10
- Les collectivités territoriales : 6.5/10
- Les hôpitaux : 6.4/10
- L'assurance retraite (Carsat, CNAV) : 6.3/10
- Le service des impôts : 6.2/10
- Les préfectures : 5.7/10
- Les caisses d'allocations familiales (CAF) : 5.7/10
- Pôle emploi : 4.9/10

A T S E M

UN GUIDE POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ATSEM

■ La CNRACL a confié en 2020, à son Fonds national de prévention (FNP), le lancement d'un appel à projets portant sur l'amélioration des conditions de travail des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) afin d'agir en faveur de la santé et de la sécurité au travail de ces agents, qui constituent un rouage central des écoles maternelles.

Les ATSEM jouent un rôle d'interface essentiel entre les parents, les enseignants et les enfants, tout en assumant la charge d'une pluralité d'activités. Cette polyvalence les expose grandement aux risques professionnels. Les ATSEM, personnels non enseignants, se heurtent aux effets d'une division sociale du travail qui leur assigne prioritairement les tâches relevant de la préparation matérielle et de la conduite des activités manuelles auprès des enfants, alors qu'elles doivent contribuer, en coopération avec l'équipe enseignante, à une prise en charge globale du bien-être psychosocial des enfants.

Après plus de dix-huit mois de travaux, le comité de suivi du projet, rassemblant quinze employeurs territoriaux et des membres du conseil d'administration de la CNRACL, a publié un guide dédié « Prévenir les risques et améliorer les conditions de travail des ATSEM ».

Guide à télécharger sur www.cnracle.retraites.fr

L'EMPLOYEUR NE PEUT PAS SUSPENDRE UN AGENT POUR DES RAISONS SANITAIRES

■ Le directeur régional de l'INSEE suspend provisoirement une fonctionnaire pour raison de santé le 18 décembre 2018, avant de la placer d'office en congé de maladie ordinaire 2 jours plus tard, des mesures que confirme le tribunal.

À retenir : le placement d'office existe pour les congés les plus longs, puisque si l'employeur estime, au vu d'une attestation médicale ou du rapport des supérieurs d'un fonctionnaire, qu'il relève d'un congé de longue maladie (CLM) ou de longue durée, il saisit le conseil médical pour avis et en informe le médecin du travail qui transmet un rapport à l'instance (art. 24 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987).

En privant la femme de fonctions pour raisons médicales dans l'attente de son placement d'office en maladie, le directeur régional l'a suspendue de ses fonctions. Or, aucun principe général ni texte n'autorisent une suspension pour motif sanitaire dans l'attente d'un placement d'office en maladie. Logiquement, la cour annule la mesure.

Les textes ne subordonnent pas le CLM à une demande de l'agent si l'affection dûment constatée le met dans l'impossibilité de travailler, et que ses symptômes ont une gravité rendant vraisemblables des soins prolongés susceptibles d'ouvrir droit à un CLM. Lorsque l'employeur engage cette procédure, il peut, dans l'attente de l'avis du conseil médical, le placer d'office en maladie ordinaire, sans égard à l'urgence que présente la situation de l'intéressé. Il importe donc peu que la présence de la femme dans le service n'aurait présenté aucun risque pour sa santé.

Le médecin du travail montre que la violence des emportements de la femme, provoquée par la décision d'aménager ses locaux de travail, et qui ne porte pas atteinte à ses droits et à sa dignité, révèle une inaptitude au service laissant craindre la nécessité de soins prolongés. Des certificats médicaux, qui n'ont pas pu constater ses conditions d'emploi ni son comportement, ne sauraient remettre en cause l'analyse de l'employeur qui, à aucun moment, n'a visé à la sanctionner, mais à la soustraire à des conditions de travail que son état psychique ne lui permettait pas de supporter.

Sauf à rétablir la situation statutaire de l'agent, une décision individuelle prend effet à sa notification. La suspension ayant été annulée, la femme était en position normale d'activité jusqu'à la notification de son placement d'office en maladie ordinaire, qui ne pouvait pas rétroagir.

CAA Lyon n° 20LY02525 Mme A du 7 avril 2022.

Le conseil du manager : le suivi médical obligatoire des agents

Les agents de la fonction publique territoriale bénéficient d'une visite d'information et de prévention qui doit avoir lieu au minimum tous les deux ans. Cet examen médical est obligatoire. Il permet de s'assurer de la compatibilité entre les conditions de travail liées au poste occupé par l'agent et son état de santé et, le cas échéant, de proposer des aménagements du poste de travail. Cette visite d'information et de prévention a pour but :

- d'interroger l'agent sur son état de santé ;
- de l'informer sur les risques éventuels auxquels l'expose son poste de travail ;
- de le sensibiliser sur les moyens de prévention à mettre en œuvre ;
- d'identifier si son état de santé ou les risques auxquels il est exposé nécessitent une orientation vers le médecin du travail ;
- de l'informer sur les modalités de suivi de son état de santé par le service et sur la possibilité dont il dispose à tout moment de bénéficier d'une visite, à sa demande, avec le médecin du travail.

Des difficultés relationnelles justifient le non-renouvellement d'un CDD

Le 23 octobre 2020, le maire indique à la responsable du service « prévention, développement social et réussite éducative », en CDD depuis le 1er janvier 2016, qu'il ne renouvellera pas son contrat, les dispositions législatives et sa manière de servir ne le justifiant pas. La femme en obtient la suspension en référé.

Rappel : le juge peut suspendre l'exécution d'une décision en cas d'urgence et si un doute sérieux pèse sur sa légalité (article L. 521-1 du code de justice administrative).

Un agent en CDD n'a aucun droit au renouvellement de son contrat ni au maintien de ses clauses. Cette décision, ou la proposition, sans l'accord de l'agent, d'un nouveau contrat substantiellement différent du précédent, ne peut être prononcée que pour un motif tiré de l'intérêt du service, s'appréciant au regard des besoins de la collectivité ou de considérations tenant à la personne de l'agent.

Si l'un de ces motifs caractérise un intérêt du service justifiant le non-renouvellement, le fait que des considérations tenant à la personne de l'agent puissent justifier une sanction ne fait pas obstacle à la non-reconduction, si l'intéressé a été mis à même de faire valoir ses observations.

Un rapport du 5 octobre 2020 de la directrice de l'action sociale et familiale et l'attestation d'une conseillère municipale déléguée montrent qu'en dépit d'évaluations professionnelles jusqu'à lors très favorables, l'attachée rencontre des difficultés relationnelles croissantes avec son employeur à partir de 2019, s'affranchissant à plusieurs reprises des instructions données et exprimant de manière virulente son opposition à certaines décisions.

Le juge des référés ne pouvait pas estimer que l'absence de matérialité des faits et l'erreur manifeste d'appréciation de la commune fondaient une suspension.

CE n° 448677 Mme B du 7 avril 2022.

UN ÉTAT PRÉEXISTANT N'EXCLUT PAS LA QUALIFICATION D'ACCIDENT DE SERVICE

■ Le 1er octobre 2013, un adjoint technique de 2e classe est victime d'une contusion au poignet gauche en nettoyant une rue avec une pelle. Arrêté jusqu'au 9 novembre 2014, il a des soins jusqu'au 22 septembre 2015. L'employeur reconnaît l'imputabilité de l'accident, mais refuse la prise en charge au-delà du 8 octobre 2013 et place l'agent en longue maladie jusqu'au 9 novembre 2014, une décision que confirme le tribunal.

Cette qualification suppose un lien direct mais non nécessairement exclusif entre l'arrêt et les fonctions.

Pour refuser la prise en charge, le maire s'appuie sur 2 avis du conseil médical selon lesquels les soins ultérieurs relevaient d'un « état antérieur évoluant pour son propre compte ». Trois expertises s'opposant aux 3 experts initiaux

relèvent une « rupture complète ancienne de la totalité du ligament scapho-lunaire du poignet gauche », suggérant une lésion du poignet préexistante à l'accident, et donc une remise en cause de l'imputabilité des arrêts au service. **Cependant, cette lésion, quand bien même elle serait confirmée, n'a jamais empêché l'adjoint technique d'occuper son emploi, et rien ne montre que son évolution propre aurait suffi à lui interdire de travailler.**

Dans ces conditions, les arrêts de travail sont bien en lien direct avec l'accident de service, quand bien même l'état antérieur de son poignet gauche aurait pu y concourir. Le maire ne pouvait donc pas refuser une imputabilité au-delà du 8 octobre 2013.

CAA Versailles n° 20VE02277 M. F du 7 avril 2022.

DÉMISSION

LA MALADIE D'UN FONCTIONNAIRE N'ENTACHE PAS SA DÉMISSION D'UN VICE DU CONSENTEMENT

■ Le 5 octobre 2018, la présidente de la région accepte la démission d'une adjointe technique de 2e classe, agent d'entretien et d'accueil dans un lycée. À sa demande, le tribunal annule le refus de la présidente de revenir sur sa décision le 26 novembre, estimant la démission entachée d'un vice du consentement.

La démission, l'une des modalités de cessation définitive des fonctions, entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. Elle suppose une demande écrite de l'agent marquant sa volonté non équivoque de cesser ses fonctions. L'employeur doit l'accepter et elle prend effet à la date qu'il fixe. Sa décision doit intervenir dans le mois de la réception de la démission et son acceptation la rend irrévocable (articles L. 550-1, L. 551-1 et 2 du code général de la fonction publique).

Le courrier de démission du 3 octobre, rédigé en des termes clairs et explicites, manifeste une volonté non équivoque de cesser ses fonctions. Elle confirme, à la gestionnaire du lycée qui la reçoit le lendemain, être sûre de vouloir démissionner. Sa rétractation intervient 3 semaines plus tard, dans un courrier du 26 octobre, où elle affirme avoir agi « sous le coup de l'émotion ».

Le médecin du travail, consulté pour une reprise le 1er septembre après une disponibilité, la déclare indemne de troubles psychopathologiques. L'agent produit à l'inverse 2 certificats du 22 octobre d'un médecin généraliste indiquant que, le 3 octobre, sa santé ne lui permettait pas de juger de la portée de ses actes et de prendre une décision claire. Le lendemain, un psychiatre confirme un état thymique affectif et comportemental ne permettant pas à la femme, le 3 octobre, de juger des conséquences de ses échanges avec sa hiérarchie.

Mais, pour le juge, ces certificats établis 3 semaines après sa démission, sans que les praticiens aient reçu la femme le

jour de sa demande ou le lendemain, et qui n'évoquent pas de troubles sévères de discernement de la fonctionnaire, ne sont pas de nature à remettre en cause l'évaluation du médecin du travail et à établir que sa santé l'empêchait d'apprécier la portée de sa décision.

Par ailleurs, la cour rappelle qu'aucun texte ne fait obstacle à l'acceptation par l'employeur de la démission d'un agent placé en congé maladie, ni ne l'oblige à proposer, à un agent démissionnaire, un aménagement de poste ou une autre affectation.

CAA Marseille n° 20MA03572 Mme B du 22 février 2022.

Le conseil du manager : les conditions de validité d'une démission

Pour que la démission soit valable, elle doit résulter d'une demande exprimant, de manière claire et non équivoque, la volonté expresse de quitter son administration ou son service.

L'administration doit s'assurer, par exemple au cours d'un entretien, que le fonctionnaire connaît et comprend les implications statutaires et financières de sa décision.

Une démission peut être annulée si elle a été présentée sous la contrainte ou dans un état de grave dépression empêchant d'apprécier la portée de cette décision.

Le fonctionnaire doit présenter sa demande par courrier. Aucun texte ne fixe le délai dans lequel la demande doit être présentée avant la date de départ souhaitée, mais il convient de tenir compte du délai de réponse de l'administration. Le fonctionnaire ne peut effectivement quitter son service qu'à condition que sa démission soit acceptée par l'administration, acceptation qui doit intervenir dans le mois suivant la réception de la demande de démission.

ACCUEILLIR DES MANAGEURS EN ALTERNANCE DANS SA COLLECTIVITÉ

■ A partir d'octobre 2023, les stagiaires du Cycle Supérieur de Management (CSM), organisé par l'Institut national des études territoriales (INET), réaliseront, dans le cadre de leur parcours de formation, une mission de conseil en équipe. Rappelons que l'INET propose cette formation de professionnalisation à des cadres territoriaux expérimentés. Pour garantir la consolidation des compétences, le CSM exige des participants une production fondée sur une commande réelle d'une collectivité territoriale. Ainsi, pendant huit mois, les stagiaires de la prochaine promotion du CSM, qui feront leur rentrée en septembre 2023, réaliseront plusieurs missions de conseil, en équipe. Les missions sont réalisées par groupe de 5 stagiaires et se dérouleront jusqu'au mois de juin 2024. Chaque groupe est encadré par un consultant sénior expérimenté. Les missions doivent être portées par la direction générale de la collectivité d'accueil.

Cette alternance présente un triple intérêt, pour les collectivités, pour les stagiaires et pour l'INET.

• Pour les collectivités :

Les collectivités bénéficient d'une mission de conseil, traitée par un groupe de cadres supérieurs expérimentés. C'est l'occasion de bénéficier d'un regard extérieur et distancié.

• Pour les stagiaires :

En se confrontant à un projet, les stagiaires acquièrent des compétences adaptées aux exigences de leurs employeurs.

• Pour l'INET :

L'INET est particulièrement attaché au fait de proposer une offre de service de haut niveau aux collectivités et de maintenir une relation étroite entre le dispositif de formation et les collectivités.

Les critères de sélection de l'étude ou du projet

Sont prioritairement retenues les commandes répondant aux critères suivants :

- avoir une finalité opérationnelle réelle ;
- se situer à un niveau de décision de Direction générale et être portées par un directeur général des services ou un directeur général adjoint ;
- répondre aux questions actuelles du management public territorial ;
- intégrer plusieurs composantes des politiques publiques (conception, organisation, conduite du changement, leviers d'action, prospective, évaluation) ;
- être compatibles avec le calendrier de formation (déroulement de la mission entre octobre 2023 et juin 2024) ;
- se situer dans une collectivité avec des enjeux et environnements complexes (liés à la taille, au nombre d'agents, aux relations avec les partenaires du territoire, aux spécificités territoriales).

Quelques exemples de projets

- Assistance à la définition d'orientations renouvelées de la politique culturelle d'une région.

- Accompagnement du projet d'administration d'une ville moyenne.
- Conduite du changement et territorialisation des services pour une grande ville.
- Etude sur la création d'un CCAS dans une métropole.
- Accompagnement au développement des pratiques de démocratie participative.

Les modalités financières du partenariat

Le partenariat est formalisé entre l'INET et la collectivité locale par une convention financière d'un montant forfaitaire de 10 000 €, destinée à prendre en charge les frais liés à la mission (essentiellement les frais de transport et d'hébergement des stagiaires).

À propos de l'INET : situé à Strasbourg, l'Institut national des études territoriales (INET), appelé aussi la grande école de la fonction publique territoriale, forme et accompagne depuis 1997 les cadres dirigeants des collectivités territoriales : régions, départements, métropoles, intercommunalités, villes, communautés d'agglomération...

A ce titre, l'INET assure la formation :

- initiale, des lauréats des concours d'administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs de bibliothèques, conservateurs du patrimoine ;
- continue, des cadres supérieurs des collectivités territoriales de toutes filières (administrative, technique, culturelle, ou encore médico-sociale).

Pour faire acte de candidature, et proposer dès à présent une mission, contacter l'équipe pédagogique du CSM : esm.inet@cnfpt.fr



UN COMPORTEMENT INAPPROPRIÉ CARACTÉRISE UN HARCÈLEMENT MORAL

■ Une adjointe technique de 2e classe, agent d'entretien, s'estime victime du harcèlement moral du maire pour lequel elle obtient 7 500 € d'indemnités, que conteste l'employeur.

Rappel : aucun agent ne doit subir d'agissements répétés 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 (article L. 133-2 du code général de la fonction publique). **La victime doit présenter des éléments de fait permettant d'en présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères.**

Le juge tient compte des comportements de la victime et de l'auteur mais, si le harcèlement est établi, son préjudice est intégralement réparé (CE n° 321225 du 11 juillet 2011).

Un « journal de bord » rédigé en 2013 et une audition par la gendarmerie du 27 mai 2015 montrent que le maire lui téléphone hors de son temps de travail, lui reprochant d'avoir sorti trop tôt les poubelles, de n'avoir pas rangé son porte-plume sur le bureau, critique son travail, la menace de sanctions et conteste ses arrêts de maladie. Dans le journal municipal de septembre 2013 il précise qu'elle est en « congé

maladie prolongé » et se plaint, dans une « lettre ouverte du maire aux habitants », de ce que certaines fonctionnaires n'acceptent pas ses réprimandes lorsqu'elles commettent trop souvent des erreurs ou des fautes et prennent des arrêts de maladie « parce qu'il leur dit ce qu'il devait leur dire ».

La femme évoque les remarques déplacées du maire lui demandant, après avoir tiré à 3 reprises la chasse d'eau des toilettes pour les nettoyer, si elle est malade, des paroles grossières et insultantes : « vous me cassez les couilles, je ne peux plus vous supporter ».

Ces éléments permettent de présumer l'existence d'un harcèlement, auquel la mairie oppose les témoignages d'agents soulignant la rigueur et l'exigence du maire et son franc-parler, mais ne démontrant pas que son attitude était justifiée par des considérations étrangères à tout harcèlement, l'absence d'intention de nuire étant sans incidences sur son existence. La responsabilité de la commune est engagée à hauteur de 7 500 €.

Rappel : le harcèlement moral est aussi une infraction pénale exposant son auteur à 2 ans de prison et 30 000 € d'amende (article 222-33-2 du code).

CAA Nancy n° 20NC00450 com. de Neufmanil du 23/7/2020.

RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOYEUR

CHÔMAGE : LA TRANSMISSION TARDIVE DE L'ATTESTATION EMPLOYEUR EST UNE FAUTE

■ Après sa démission de la commune le 1er novembre 2014, une femme perçoit 17 770 € d'allocations chômage, dont Pôle emploi lui demande le remboursement le 11 avril 2016, pour exercice d'une activité salariée entre le 28 décembre 2014 et le 29 janvier 2016. Elle se retourne sans succès vers la commune pour en obtenir le versement et le tribunal rejette sa requête, présentée trop tardivement. Il refuse aussi la demande indemnitaire correspondant au remboursement à Pôle emploi, estimant que la somme ne correspond pas à des allocations qui auraient été versées en lieu et place de la mairie, mais lui accorde 30 949 € pour retard et négligence de la commune à traiter sa situation.

À retenir : les agents contractuels, comme les fonctionnaires, ont droit aux allocations de chômage si, aptes au travail et recherchant un emploi, ils satisfont à des conditions d'âge et d'activité intérieure, et que la privation d'emploi peut être considérée comme involontaire (articles L. 5422-1 et L. 5424-1 du code du travail).

Au moment de l'expiration ou de la rupture du contrat, l'employeur délivre au salarié des attestations et justifications lui permettant d'exercer ses droits à allocations et les

transmet sans délai à Pôle emploi (articles R. 1234-9 et L. 5421-2 du code). Cette « attestation employeur » mentionne l'identité et la qualification de l'agent, le motif de la rupture, la durée d'emploi et le montant des rémunérations des 24 ou 36 derniers mois.

Pour la cour, elle présente bien un caractère obligatoire. Or, la commune la transmet à la femme avec un retard de 18 mois après sa démission, commettant une faute de nature à engager sa responsabilité.

Mais n'ayant pas contesté le refus du maire de verser les allocations de chômage, dont l'objet est exclusivement pécuniaire, et qui est devenu définitif avec toutes les conséquences pécuniaires qui en sont inséparables, elle ne peut pas demander, sur le fondement de l'illégalité du refus qui lui a été opposé, l'indemnisation du préjudice financier correspondant aux sommes dont elle a été privée.

Si elle estime que le retard à transmettre l'attestation employeur à Pôle emploi a alourdi le trop-perçu et la demande de remboursement, c'est sans lien avec un préjudice moral. Ce même retard est aussi sans lien avec l'anxiété et la frustration subies du fait de la privation de ses allocations. Le tribunal ne pouvait donc pas l'indemniser.

CAA Lyon n° 19LY03411 Mme B du 12 janvier 2022.

DES MANQUEMENTS MULTIPLES À LA PROBITÉ JUSTIFIENT UNE RÉVOCACTION

■ Le président du CCAS révoque, le 13 juillet 2012, un adjoint administratif principal 2e classe, instructeur du service mandataire d'aide à domicile, pour manquements à l'honneur et à la probité, et atteinte à la considération du service.

Rappel : l'agent public doit exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité et consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle il pourrait se trouver, c'est-à-dire la situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à (paraître) influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions (articles L. 121-1, 3 et 5 du code général de la fonction publique).

La responsable du service d'aide à domicile du CCAS constate, début 2012, des anomalies dans la comptabilisation des cumuls d'heures de certaines employées de maison en 2011.

Ces états, établis par l'adjoint administratif, montrent que son épouse a été rémunérée pour plus de 230 heures de travail en août, alors qu'elle se trouvait en congé de maternité. Eu égard à ses fonctions et ses responsabilités, il ne pouvait ignorer qu'elle ne pouvait percevoir à la fois un salaire et une allocation au titre de sa maternité, et rien ne montre qu'une autre personne ait établi ces états. En outre, certains d'entre eux impliquent que des employées aient travaillé simultanément pour plusieurs bénéficiaires, de sorte qu'elles comptabilisaient un nombre d'heures excédant très largement la durée hebdomadaire maximale de travail de 48 heures. Ces heures, théoriquement travaillées, n'ont fait l'objet d'aucun enregistrement écrit, comme des avenants aux contrats signés avec les bénéficiaires des prestations du CCAS ou des fiches d'heures supplémentaires.

Responsable de la rédaction des contrats, de la facturation des prestations, de l'établissement des éléments de paye et des relevés de service fait, l'adjoint administratif devait contrôler la réalité et le volume des prestations déclarées, et rien ne montre que son employeur ait, à un quelconque moment, validé les états d'heures et les fiches de paye. C'est au contraire le contrôle de la responsable du service d'aide à domicile qui met en lumière les manquements du fonctionnaire début 2012.

À la suite d'un dépôt de plainte de la CPAM pour fraude aux allocations au profit de son épouse et bulletins de paye fictifs, le tribunal judiciaire l'a relaxé, mais ce jugement n'interdisait nullement à l'employeur de poursuivre son action disciplinaire.

S'y ajoute une attitude déplacée envers une aide à domi-

cile, relatée par la responsable du service le 2 février 2012. Deux instructeurs sont témoins, dans les locaux du CCAS, des invectives que le fonctionnaire adresse à une employée, très choquée par la teneur de ses propos. Son concubin se rendra d'ailleurs quelques heures plus tard au CCAS pour exiger des explications de sa part, et seule l'intervention de la responsable permettra d'apaiser un échange particulièrement vif entre les 2 hommes.

Un cumul irrégulier, qui plus est auprès de personnes vulnérables

Enfin, se prévalant de ses connaissances en médecine chinoise, l'adjoint administratif pratique des massages sur certaines personnes bénéficiaires de prestations d'aide à domicile à l'insu du CCAS, des pratiques réitérées et rémunérées qui lui permettent de percevoir plus de 3 000 € en 3 mois. De surcroît, l'une des bénéficiaires présente un état de vulnérabilité qui justifiera ensuite son placement sous mesure de protection.

L'ensemble de ces reproches sont dûment établis par les éléments du dossier et constituent chacun des manquements aux obligations professionnelles pesant sur le fonctionnaire. Au regard de leur multiplicité, de leur gravité, de leurs répercussions sur le fonctionnement et sur l'image du service, le président du CCAS n'a pas commis d'erreur d'appréciation en prononçant une révocation.

Dans cette affaire, le conflit d'intérêts est né de la volonté du fonctionnaire de masquer un cumul d'emploi qui, s'il est interdit par principe, peut néanmoins être autorisé par l'employeur dans un certain nombre d'hypothèses, notamment pour exercer une activité à titre accessoire sous le régime de l'auto-entreprise. Il en est ainsi de l'assistance aux personnes âgées, handicapées, ou ayant besoin d'une aide personnelle.

La médecine chinoise ne serait sans doute pas entrée dans cette catégorie, cette pratique pouvant être qualifiée d'exercice illégal de la médecine. Le code de la santé qualifie ainsi toute personne qui prend part habituellement au diagnostic ou au traitement de maladies par des actes personnels, consultations verbales ou écrites, ou tout autre procédé (article L. 4161-1 du code).

À retenir : en tout état de cause, l'agent qui souhaite exercer une activité accessoire, en plus de son activité publique, doit solliciter l'autorisation de son employeur en lui adressant une demande avec accusé de réception, mentionnant l'identité de l'employeur ou la nature de l'organisme pour le compte duquel s'exercera l'activité, sa nature, sa durée, sa périodicité, ses conditions de rémunération et toutes autres informations nécessaires à l'employeur (décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020).

CAA Bordeaux n° 19BX03398 M. D du 4 avril 2022.

LES CONDITIONS D'IMPUTABILITÉ D'UNE AFFECTION

■ Un militaire demande sans succès au ministre de la Défense, le 13 octobre 2010, une pension d'invalidité pour une hépatite C chronique qu'il attribue aux conditions sanitaires dans lesquelles il a servi au Cambodge entre 1992 et 1993.

Rappel : le code des pensions militaires d'invalidité accorde aux militaires une pension en cas de maladie si, notamment, est médicalement établi un lien entre cette dernière et l'infirmité invoquée (art. L. 2 et L. 3 du code).

Il leur incombe donc d'apporter la preuve de l'imputabilité de l'affection au service par tout moyen. Si, comme dans l'affaire, il s'agit d'une affection à évolution lente susceptible d'être liée à une exposition à un environnement ou des substances toxiques, les juges doivent prendre en considération les éléments du dossier la concernant, eu égard aux tâches et travaux confiés, aux conditions dans lesquelles le militaire les a exercés, aux conditions et à la durée de l'exposition, et aux pathologies qu'elle est susceptible de provoquer. Au vu des données scientifiques, le juge évalue s'il existe une probabilité suffisante que la pathologie de l'agent soit en rapport avec son activité professionnelle. Dans un tel cas, la seule circonstance qu'elle pourrait avoir été favorisée par d'autres facteurs ne permet pas, à elle seule, d'écarter la preuve de l'imputabilité, si l'employeur ne peut établir que ces autres facteurs ont été la cause déterminante de la pathologie ou que, sans avoir été déclenchée ou aggravée par l'exposition, elle lui préexistait.

Dans l'affaire, à son retour de mission du Cambodge, le militaire subit des prélèvements sanguins mettant en évidence des anomalies hématologiques, établies par 2 bilans, d'un laboratoire en juillet et de l'hôpital en août, qui conduisent les autorités militaires à le déclarer inapte au service outre-mer. Une sérologie du 16 août établit un diagnostic d'infection au virus de l'hépatite C qui sera identifiée de génotype 3.

Pour établir l'imputabilité, le militaire invoque les conditions sanitaires générales très dégradées de la mission et son exposition personnelle à un risque de contamination par une participation active au brancardage des populations civiles blessées, au sein desquelles la forte prévalence des hépatites est largement connue dans la littérature médicale.

Le lien avec une pathologie antérieure

Au regard de son exposition durable à cet environnement et aux pathologies qu'il comportait, des tâches auxquelles il a participé et aux conditions dans lesquelles il les a exercées, au vu enfin des données scientifiques, il existe une probabilité sérieuse que sa pathologie soit en rapport avec son activité professionnelle.

Cependant, 3 rapports d'expertise judiciaire entre 2015 et 2019 établissent l'existence, dès avant son incorporation, et pour certains traits jusqu'avant son départ en mission, d'un comportement à risques envers les hépatites. Les rapports convergent sur le profil pathologie des bilans hépatiques du militaire dès 1988, établissant l'existence d'une infection antérieure au virus de l'hépatite B, guérie mais avec des traces cicatricielles.

La documentation médicale montre que ce profil correspond à celui d'usagers de drogues ingérées par voie intraveineuse, de la nature de celles consommées par le militaire, qui est fréquemment associée à une contamination au virus de l'hépatite C, pathologie qui évolue à long terme et à bas bruit.

Cette caractéristique rendait jusqu'en 1991 peu fiable un diagnostic de l'infection, alors indiscernable. Par ailleurs, il ne ressort pas des expertises que les conditions du séjour au Cambodge aient pu activer à elles seules une infection ancienne au virus de l'hépatite C, et latente.

C'est logiquement que le ministre a estimé que l'infirmité avait son origine dans l'état de santé antérieur du militaire.

À retenir : cette approche intéresse les employeurs locaux puisque si, pour les maladies professionnelles, prévaut une présomption d'imputabilité des affections figurant sur un tableau du régime général et contractées dans des conditions fixées, une affection ne remplissant pas les conditions requises ou non mentionnée peut être déclarée imputable si le fonctionnaire prouve qu'elle est directement provoquée par l'exercice des fonctions et, dans le dernier cas, a entraîné une incapacité permanente d'au moins 25 % (article L. 822-20 du code général de la fonction publique).

CAA Lyon n° 20LY01899 M. A du 31 mars 2022.

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

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

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

L'octroi de titres-restaurants en télétravail suppose d'en bénéficier en cas de travail sur site

Le télétravail est une forme d'organisation d'emploi dans laquelle un travail qui aurait pu être réalisé dans les locaux de l'employeur est effectué hors de ces derniers, de façon volontaire, avec l'aide des technologies de l'information et de la communication. Ce faisant, elle pose la question du maintien ou de l'accès aux titres-restaurants pour les bénéficiaires.

L'articulation de deux législations

■ En 2017, un inspecteur divisionnaire des finances publiques en poste dans l'Aveyron télétravaille 3 jours par semaine depuis son domicile dans le Tarn, à près d'une heure de voiture de son affectation. Faute de restaurant administratif, il sollicite des titres-restaurants, que l'employeur lui refuse, rappelant que son affectation est à proximité d'un tel restaurant.

Le tribunal estime au contraire que le poste de travail se confondant avec le lieu de travail, il faut le retenir pour apprécier l'éloignement d'une restauration collective.

Comme le rappelle le rapporteur public, le télétravail s'est rapidement développé avec la pandémie de Covid, concernant 4 puis 27 % des salariés entre 2019 et 2021. Cette pratique met néanmoins à l'épreuve le droit des relations de travail, conçues sur un modèle collectif impliquant la présence physique des salariés.

L'émergence du télétravail a débuté avec un accord-cadre communautaire du 16 juillet 2002, suivi en 2005 d'un accord national interprofessionnel, avant une entrée dans les entreprises en 2012 (article L. 1222-9) puis dans la fonction publique la même année (article L. 430-1 du code général de la fonction publique).

Il accorde au télétravailleur les mêmes droits que ceux de ses collègues exerçant leurs fonctions dans les locaux de l'employeur. Un décret (n° 2016-151 du 11 février 2016) précise que l'autorisation peut être délivrée pour un recours régulier ou ponctuel, comporter des jours fixes ou flottants, et qu'au moins 2 jours par semaine l'agent doit être présent sur site, l'employeur prenant en charge les coûts découlant directement du télétravail.

S'appuyant sur ce principe d'égalité, l'inspecteur réclame des titres-restaurants faute de dispositif de restauration collective à proximité de chez lui.

À retenir : une ordonnance (n° 67-830 du 27 septembre 1967), en partie reprise par le code, prévoit que si, en raison du lieu d'exercice de ses fonctions, un agent ne peut pas bénéficier d'un dispositif de restauration collective, l'employeur peut lui attribuer des titres-restaurants dans les conditions prévues par le code du travail (articles L. 3262-1 et suivants).

Techniquement, il s'agit d'un titre spécial de paiement remis par l'employeur au salarié lui permettant de s'acquitter en tout ou partie du prix du repas consommé au restaurant ou acheté à la personne ou l'organisme exer-

çant la profession d'(hôtelier) restaurateur ou assimilé, de détaillant de fruits et légumes, consommables directement ou non (articles L. 3262-2 et 3 du code).

Poste et lieu de travail ne se confondent pas

En 1994, le Conseil d'État a qualifié les aides au repas de complément salarial soumis au principe de parité avec l'État, comme le régime indemnitaire (CE n° 136310 département des Deux-Sèvres du 21 octobre 1994).

À noter : la loi a réintégré les titres-restaurants dans les prestations d'action sociale, visant à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles dans les domaines, notamment, de la restauration. Distinctes de la rémunération, elles offrent davantage de latitude aux employeurs (articles L. 731-1 et 3 du code général de la fonction publique).

Pour le rapporteur, le choix du tribunal d'assimiler le lieu de télétravail au poste de travail de l'agent est néanmoins doublement problématique.

Il heurte les notions d'affectation et de résidence administrative (qui contribue à une fraction de la rémunération, décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985), que le juge définit comme le lieu du service de l'agent et non celui où il exerce effectivement.

Le poste de travail est donc celui que l'employeur assigne à l'agent dans les locaux dont il a la charge, les textes sur le télétravail n'impliquant nullement de regarder le domicile du télétravailleur comme son poste de travail. Mais ils lui garantissent les mêmes droits que ceux de ses collègues sur site.

Intégrer les conditions effectives de travail

Pour la mise en œuvre de ce principe d'égalité, le rapporteur ne suggère pas d'accorder aux agents en télétravail les droits qu'ils auraient eus en travaillant sur site, sans les réexaminer en tenant compte des caractéristiques de ce mode d'activité.

En premier lieu, si le décret accorde aux agents en télétravail les mêmes droits et obligations que ceux exerçant sur leur lieu d'affectation, cela ne signifie pas que l'égalité s'apprécie au regard de la situation qui serait celle de l'agent sur ce lieu d'affectation. La formulation du code est d'ailleurs plus large, leur accordant le bénéfice des

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

droits prévus par les textes applicables aux agents travaillant sur site. Pour le rapporteur, la loi rappelle le principe d'une égalité de traitement entre agents d'un même employeur, sans instituer un principe de neutralité du télétravail.

En second lieu, généraliser l'identité de situation serait matériellement impossible, qu'il s'agisse de la mise à disposition d'eau potable et fraîche, d'un siège approprié ou de toilettes aménagées pour les personnes en situation de handicap, comme le prévoit le code du travail (articles R. 4225-2, 5 et 7). En matière d'obligations, pourrait également se poser la question du pointage de l'agent à sa prise de fonctions.

Enfin, le principe d'égalité n'a pas pour objectif d'accorder aux agents en télétravail des droits que leur situation ne justifie pas du tout, ni un traitement plus défavorable que leurs collègues relevant d'un autre lieu d'affectation mais placés dans une situation comparable.

À retenir : le rapporteur préconise donc une approche du principe d'égalité fondée sur les conditions réelles d'exercice des fonctions, soit en télétravail, soit dans les locaux de l'employeur, sans néanmoins s'interroger sur la proximité du lieu de télétravail avec un restaurant administratif.

Une approche judiciaire hésitante

Le juge judiciaire qualifie les titres-restaurants d'avantages en nature entrant dans la rémunération (C. cass. n° 05-42.853 société Timken du 29 novembre 2006) et non d'une forme de prise en charge des frais professionnels des intéressés (C. cass. n° 05-41.556 du 7 juin 2006). Leur institution est d'ailleurs une faculté, quand la prise en charge des frais professionnels est un droit (C. cass. n° 98-44.833 M. X du 9 janvier 2001).

À noter : comme élément de la rémunération, ces titres doivent cependant respecter un principe d'égalité et ils ne sauraient être réservés à du personnel non cadre ou refusés à des intérimaires (société Timken précitée).

Pour autant, au regard de leur nature et de leur objet, ils ne peuvent s'assimiler à une prime ou une gratification (C. cass. 91-43.963 M. Y du 14 février 1995).

S'agissant de leur octroi en télétravail, les cours d'appel restent divergentes, estimant tantôt que les salariés peuvent prétendre aux tickets-restaurant au titre de l'identité de droit avec les autres agents, tantôt qu'ils en sont exclus, pouvant prendre leurs repas à domicile.

La Cour de cassation rappelle que le code du travail pose comme seule condition à l'obtention du titre-restaurant que le repas soit "compris dans l'horaire de travail journalier" (art. R. 3262-7), sans distinguer selon que cette

inclusion concerne des plages d'horaire fixes ou résulte de la libre gestion des plages mobiles qu'autorise le contrat de travail, qui permettent d'intercaler le temps de repas entre 2 séquences de travail (C. cass. n° 10-30.028 CPAM des Alpes-Maritimes du 20 février 2013). Si son attribution est dissociée du temps de présence dans l'entreprise, la cour a aussi admis que l'employeur puisse en lier l'attribution à l'éloignement du travail du domicile de l'agent (plus ou moins de 5 km) (C. cass. 48-40.938 ASSEDIC de Belfort – Montbéliard du 22 janvier 1992).

L'attribution de titres-restaurants est liée à son bénéfice sur site

La direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) estime, pour sa part, dans un guide, que les repas pris en télétravail restent à la charge des agents, qui ne peuvent pas prétendre à la participation de l'employeur aux repas dans les restaurants administratifs, se limitant aux jours de travail sur site.

Le rapporteur propose d'exclure les télétravailleurs des titres-restaurants, s'appuyant sur leurs conditions d'emploi : usage par les bénéficiaires, pendant les jours ouvrés, dans le département du lieu de travail ou limitrophe, achat d'un repas consommable immédiatement auprès d'un prestataire qui ne peut pas livrer à domicile (articles R. 3262-4 à 9,27 et 28 du code du travail). Leur objectif étant de compenser le surcoût d'un repas en dehors de chez soi, cette compensation bénéficie d'une exonération fiscale et sociale plafonnée, sous peine de requalification en rémunération.

Mais, en cassation, le Conseil d'État s'appuie sur l'article 19 de l'ordonnance qui conditionne l'institution de titres-restaurants. L'employeur ne doit pas proposer de dispositif propre de restauration collective, et les agents ne doivent pas bénéficier d'un contrat avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurant public ou privé, ou d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail. Il en va de même si, disposant d'un dispositif propre de restauration, les agents ne peuvent pas en bénéficier compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni d'un dispositif de restauration relevant d'un contrat avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurant public ou privé.

Si, dans ces hypothèses, l'employeur décide d'attribuer des titres-restaurants, les agents en télétravail bénéficient du même droit que ceux de leurs collègues exerçant sur leur lieu d'affectation. Le tribunal devait donc seulement rechercher si l'inspecteur aurait bénéficié de titres-restaurants en exerçant sur son lieu d'affectation, sans s'interroger sur l'éloignement de son lieu de télétravail d'un dispositif de restauration collective.

CE n° 457140 M. A du 7 juillet 2022 et concl.