

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 VEUT PLUS DE SOUPLESSE DANS L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

En présentant le programme d'amélioration des conditions de travail des agents publics, baptisé Fonction publique +, à l'institut régional d'administration de Nantes le 6 février dernier, Stanislas Guerini, ministre de la Transformation de la Fonction publiques, rappelait que l'aménagement du temps de travail est une donnée essentielle méritant l'association de toutes les parties prenantes pour faire évoluer les pratiques managériales vers une meilleure prise en compte des besoins des agents.

Un mois plus tard, Gabriel Attal, ministre délégué aux Comptes publics, lançait une expérimentation sur le bien-être auprès des agents de l'URSSAF de Picardie, désormais autorisés à concentrer leurs 36 heures sur 4 jours au lieu de 5. Le ministre rappelait que cette modalité concerne déjà 10 000 salariés dans des secteurs économiques différents, du recyclage industriel à l'information, et contribue à atténuer le stress et à limiter le temps passé dans les transports.

Au sein de la fonction publique à proprement parler, ces modalités se développent peu à peu, le décret sur les 35 heures permettant parfaitement ce mode d'organisation. L'organisation des cycles de travail reste en effet entre les mains de l'employeur, le nombre d'heures par semaine susceptible d'être réalisé étant simplement plafonné à 44 ou 48 heures.

Le ministre de la Fonction publique rappelle d'ailleurs volontiers qu'un grand nombre de soignants bénéficient de cycles de travail organisés sur 4 jours, une modalité est déjà en vigueur à la Caisse des dépôts et consignations ou au ministère de la Culture pour certains métiers.

Dans le secteur local, les agents de la métropole européenne de Lille réalisent leurs 35 heures sur 4,5 jours, ou 70 heures sur 9 jours.

Stanislas Guerini voit, dans ce resserrement des temps de travail, la possibilité de proposer un interlocuteur unique aux usagers et de gagner en qualité de service, une organisation susceptible d'être articulée avec le télétravail, dont la Cour des Comptes rappelait, dans un rapport récent, qu'il justifierait une réflexion approfondie sur sa contribution à la qualité du service rendu aux usagers.

Source Acteurs publics.

7 MARS 2023

N° 1803

EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

La validation des acquis de l'expérience (VAE) évoluep 2

RÉGIME INDEMNITAIRE

Les primes de fin d'année sont liées à l'exercice effectif des fonctionsp 3

AVANCEMENT

L'avancement repose sur les mérites comparés des agentsp 3

IMPUTABILITÉ

Un accident suppose un événement soudain et violentp 4

MANAGEMENT

Planifier l'organisation du travailp 5

AFFECTATION

Des difficultés relationnelles justifient une réaffectationp 6

ACCIDENT

Accident : l'agent ne peut pas imputer à son employeur ses propres manquementsp 7

DISCIPLINE

Enquête administrative : une éventuelle partialité est sans incidences sur la procédure disciplinairep 9,10



La validation des acquis de l'expérience (VAE) évolue

La loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022, portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, fait évoluer les dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) selon trois axes :

- simplification de la procédure relative à la VAE : l'objectif est de faciliter l'étape de recevabilité, raccourcir les parcours et harmoniser les règles de financements, pour renforcer l'attractivité de la VAE auprès des candidats et atteindre 100 000 parcours d'ici la fin du quinquennat ;
- sécurisation des parcours : la loi individualise et renforce l'accompagnement des candidats, donne la possibilité de réaliser des compléments de formation en cours de parcours et de bénéficier d'une durée d'absence plus longue pour préparer les sessions devant le jury ;
- modernisation du dispositif : un service public national sous forme de plateforme numérique est créé. Il concentre l'information pour l'utilisateur et organise les différentes étapes du parcours de la VAE : www.vae.gouv.fr/la-vaevae-evolue.html

AGENDA SOCIAL

Début des négociations avec le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques

Dans un courrier adressé aux organisations syndicales de la fonction publique (source Localtis), Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, comme il l'avait précisé lors d'un déplacement à Nantes le 1^{er} février dernier, a annoncé l'ouverture, d'ici la fin mars, de négociations qui devraient permettre d'aboutir à des accords collectifs. Les discussions porteront sur : les rémunérations, l'attractivité, les parcours et la carrière, la protection sociale complémentaire, l'exercice du droit syndical, l'accès à la fonction publique, etc. A suivre...

LE DEMI-TRAITEMENT VERSÉ À UN AGENT DANS L'ATTENTE DE L'AVIS DU CONSEIL MÉDICAL RESTE ACQUIS QUELLE QUE SOIT LA DÉCISION FINALE

■ À l'expiration des douze mois consécutifs de congés de maladie ordinaire, la décision de reprise de service, de reclassement, de mise en disponibilité ou d'admission à la retraite de l'agent territorial doit être précédée de l'avis du conseil médical. Il en est de même concernant la décision de reprise de service ou de réintégration, de reclassement, de mise en disponibilité d'office ou d'admission à la retraite à l'expiration de la dernière période de congé de longue maladie ou de longue durée.

Or, pendant toute la durée de la procédure requérant l'avis du conseil médical, le paiement du demi-traitement est maintenu à l'agent jusqu'à la date de la décision de reprise de service ou de réintégration, de reclassement, de mise en disponibilité ou d'admission à la retraite. Selon le gouvernement, le maintien exceptionnel du demi-traitement permet de lutter contre la précarité financière des agents publics en raison des saisines parfois tardives des instances médicales et de leurs délais d'examen des dossiers. En complément, le Conseil d'Etat a reconnu que : « la circonstance que la décision prononçant la reprise d'activité, le reclassement, la mise en disponibilité ou l'admission à la retraite rétroagisse à la date de fin des congés de maladie n'a pas pour effet de retirer le caractère créateur de droits du maintien du demi-traitement » (Conseil d'État, 9 novembre 2018, n° 412684). Aussi, le demi-traitement ne présente pas un caractère provisoire et reste acquis à l'agent, y compris si la position statutaire dans laquelle il est placé à l'issue de la procédure n'ouvre pas droit au versement d'un demi-traitement. Le Gouvernement n'envisage pas une modification des dispositions statutaires. En outre, la réforme des instances médicales intervenue aux termes du décret n° 2022-350 du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique territoriale, vise, en rationalisant les cas de saisine des conseils médicaux, à réduire les délais de traitement des dossiers par ces instances. Cette évolution contribue à ne plus faire peser les conséquences financières des délais de traitement des instances médicales sur les finances des collectivités territoriales.

SECRÉTAIRES DE MAIRIE

FAVORISER L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE

■ Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, a indiqué qu'il voulait donner plus de marges de manœuvre aux employeurs, afin qu'ils puissent faire progresser plus rapidement les secrétaires de mairie. Il a également dit vouloir développer la possibilité, pour les secrétaires de mairie, de devenir DGS (directeur général des services) dans une autre collectivité, de taille plus importante.

Par ailleurs, l'Association des maires ruraux de France et l'Université Catholique de l'Ouest (UCO) d'Angers annoncent la création d'une nouvelle formation et d'un nouveau Diplôme Universitaire "Professions du secrétariat de mairie en milieu rural" en septembre 2023. L'appel à candidature est ouvert dès à présent. L'objectif est de former en alternance, sur une durée de 10 mois (15 jours de cours et de 15 jours de stage en mairie rurale), au métier de secrétaire de mairie opérationnelle. Les dossiers sont à retirer auprès du secrétariat de la Faculté de droit, économie et gestion de l'UCO d'Angers (3 place André Leroy) avant début mai 2023.

LES PRIMES DE FIN D'ANNÉE SONT LIÉES À L'EXERCICE EFFECTIF DES FONCTIONS

■ Un policier municipal en longue maladie du 18 avril 2017 au 17 avril 2020 demande sans succès, le 15 décembre 2019, le versement de la prime de fin d'année. Rappelons que les assemblées locales fixent les régimes indemnitaires des agents, dans la limite de ceux des différents services de l'État (article L. 714-4 du code général de la fonction publique), un principe qui prohibe tout régime plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes, suivant un tableau de correspondance entre chaque cadre d'emplois et un corps de référence (décret n° 91-875 du 6 septembre 1991). Néanmoins, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération, que les employeurs avaient mis en place avant le 28 janvier 1984, ont été maintenus au profit des agents s'ils ont été pris dans le budget de la collectivité ou établissement (article L. 714-11 du code).

Ces primes de fin d'année, même au titre des avantages collectivement acquis, sont liées à l'exercice effectif des fonctions et peuvent tenir compte du temps de travail effectif des agents, et exclure notamment les congés de maladie. Dès lors, sur le fondement d'une délibération le prévoyant, l'employeur peut valablement en réduire le montant à due proportion des périodes de maladie des agents (CE n° 363480 du 30 décembre 2013).

Le conseil municipal décide, le 14 avril 2010, de modifier les conditions d'attribution de l'avantage collectif que constitue la prime de fin d'année en prévoyant son versement sur la base de la manière de servir de l'agent, et une diminution pouvant aller jusqu'à 100 % en raison des absences des intéressés, au nombre desquelles figurent les congés de longue maladie. C'est donc logiquement que le maire a refusé au policier le versement de sa prime de fin d'année.

Rappel : l'origine de cette exception est une disposition législative aujourd'hui abrogée qui avait garanti, en 1984, ces avantages collectivement acquis dans l'attente de l'entrée en vigueur du régime indemnitaire des cadres d'emplois. La jurisprudence a considéré, dès 2008, que l'entrée en vigueur de ces derniers permettait aux assemblées de mettre fin aux avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qu'elles avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi en 1984 (CE n° 287771 Commune de Bergheim du 21 mars 2008).

CAA Bordeaux n° 20BX03960 M. B du 22 juillet 2021.

Le conseil du manager : le Gouvernement confirme qu'il n'est plus possible d'octroyer la prime de 13ème mois, hors dérogations

Lors d'une réponse ministérielle du 24 janvier 2023*, le Gouvernement a rappelé les conditions dérogatoires d'octroi d'un 13ème mois, aussi appelé prime de fin d'année, et qu'il n'envisageait pas d'ouvrir de nouveau la possibilité, pour les organes délibérants des collectivités territoriales, d'instituer par délibération cet avantage.

Il précise, toutefois, que chaque collectivité est néanmoins d'ores et déjà libre de prendre en compte un montant équivalent aux avantages collectivement acquis au titre du régime indemnitaire servi à leurs agents. Aujourd'hui, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) offre en effet aux employeurs territoriaux une certaine souplesse.

*Réponse à la question écrite n° 2964 de M. Didier Lemaire (Horizons et apparentés - Haut-Rhin), publiée au JO du 24/01/2023, page 734.

L'avancement repose sur les mérites comparés des agents

Un technicien principal de 2e classe de la région chargé d'études routières conteste sa non inscription au tableau d'avancement 2019 de technicien principal de 1ère classe.

L'avancement a notamment lieu par inscription sur un tableau annuel sur appréciation de la valeur des acquis de l'excellence de l'agent en tenant compte des lignes directrices de gestion. L'employeur établit le tableau dans les conditions de chaque statut particulier et, en cas d'affiliation, le communique au centre de gestion pour publicité (art. L. 522-24 et 26 du code général de la fonction publique).

Dans cette perspective, l'appréciation de la valeur professionnelle tient compte des comptes-rendus d'entretien, des propositions motivées du chef de service, les fonctionnaires étant inscrits au tableau par ordre de mérite et, en cas d'égalité, par ancienneté dans le grade (article 8 du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014).

L'inscription au tableau ne constitue donc pas un droit mais relève d'une appréciation comparée et approfondie des mérites et de la qualité des services des promouvables.

Les mérites du technicien ont fait l'objet d'appréciations élogieuses dans ses entretiens et la fiche proposait un avancement pour 2019. Mais celle des candidats retenus a été appréciée très favorablement par l'employeur, qui classe l'intéressé en 12e position sur 16 candidats. Rien ne montre qu'en estimant que la comparaison avec les autres techniciens proposés ne justifiait pas de l'inscrire au tableau, l'employeur, qui n'a retenu que 8 agents, ait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Rappel : en matière d'avancement, l'employeur n'est pas tenu d'en informer le centre de gestion pour publicité de l'emploi, la loi organisant une dérogation dans cette hypothèse (art. L. 313-4 du code).

CAA Bordeaux n° 21BX03808 M. D du 1er mars 2022.

UN SYNDICAT NE PEUT PAS CONTESTER LUI-MÊME UNE DÉCISION INDIVIDUELLE

■ L'assemblée départementale instituée au 1^{er} janvier 2017 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des suggestions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui se substitue à nombre de primes, dont l'indemnité pour travaux dangereux et insalubres. Le 4 avril 2017, le syndicat Force ouvrière demande sans succès au président le paiement de cette indemnité à 492 agents au titre de l'année 2016.

Rappel : le droit syndical est garanti aux agents publics qui peuvent librement créer des organisations, y adhérer et y exercer des mandats. Les syndicats peuvent ester en justice et contester devant le juge les actes réglementaires concernant le statut des agents et les décisions individuelles portant atteinte à leurs intérêts collectifs (articles L. 113-1 et 2 du code général de la fonction publique).

Si un syndicat peut appuyer la demande d'annulation

d'une décision individuelle, il n'a pas qualité pour solliciter lui-même cette annulation, même si l'intéressé est membre du syndicat.

Le syndicat FO évoque l'article 4 de ses propres statuts qui lui donnent vocation à « défendre les intérêts moraux et matériels des travailleurs ». Mais sa demande au président vise seulement à obtenir le versement de l'indemnité de travaux dangereux et insalubres au titre de l'année 2016 pour les agents qui en ont bénéficié avant le changement indemnitaire.

Le refus du département s'appuie sur le texte même du RIFSEEP qui interdit son cumul avec l'indemnité sollicitée et constitue donc une décision individuelle « négative ». Le syndicat FO ne pouvait donc pas directement solliciter l'annulation de ce refus et aurait dû appuyer des demandes individuelles.

CAA Nantes n° 20NT02399 syndicat Force ouvrière des services du département du Morbihan du 1^{er} mars 2022.

I M P U T A B I L I T É

UN ACCIDENT SUPPOSE UN ÉVÉNEMENT SOUDAIN ET VIOLENT

■ Une adjointe administrative de 2^e classe secrétaire du maire déclare, le 6 janvier 2017, un accident de service après un différend avec le maire qui en refuse l'imputabilité.

Est présumé imputable, tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion des fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de circonstances particulières l'en détachant (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

L'accident renvoie à un événement survenu à une date certaine par le fait ou à l'occasion du service, dont une lésion est résultée, quelle qu'en soit la date d'apparition. Sauf à ce qu'il ait donné lieu à un comportement ou propos excédant l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, un entretien, notamment d'évaluation, ne constitue pas un événement soudain et violent susceptible d'être qualifié d'accident, quels qu'en soient ses effets, et peut amener un supérieur à adresser à un agent des recommandations, remarques, reproches, ou à prononcer une sanction.

Le 12 décembre 2016, un différend sur l'accueil d'un stagiaire oppose la femme au maire, qui la réprimande, lui reproche son insubordination et son irrespect, comme le mentionnent 2 rapports des 13 octobre 2017 et 1^{er} mars 2018, la DGS attestant d'éclats de voix, avant de recevoir la secrétaire en pleurs. Le lendemain, lors d'un nouveau différend, le maire estime son attitude méprisante et lui indique ne plus souhaiter travailler avec elle, comme en témoigne une adjointe et un usager. Il demande à ce qu'elle soit changée de poste, mais la femme bénéficie d'un

arrêt du 14 décembre 2016 au 2 janvier 2017. A son retour, la DGS et un DGA lui proposent un poste d'assistante administrative du chef de la police municipale, mais le 6, elle déclare un accident pour un syndrome anxiodépressif. Les réprimandes du maire à son encontre ne révèlent cependant pas un comportement ou des propos excédant l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, et les entretiens à son retour de maladie n'ont pas été conflictuels. Aucun de ces événements n'a donc revêtu de caractères soudain et violent, susceptibles d'être qualifiés d'accident, même à l'origine d'un syndrome anxiodépressif, et c'est logiquement que le maire a refusé d'en reconnaître l'imputabilité. CAA Lyon n° 20LY00025 Mme A du 12 janvier 2022.

Le conseil du manager : quels élus détiennent une autorité hiérarchique ?

L'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales précise que « Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal ». En tant qu'exécutif de la commune, le maire est donc le chef de l'administration communale. Il est, à ce titre, le supérieur hiérarchique des agents de la commune. En l'absence de délégation donnée par le maire, un adjoint ou un conseiller municipal ne peut pas avoir autorité sur les agents communaux.

PLANIFIER L'ORGANISATION DU TRAVAIL

■ Un bon manager se doit de porter une attention particulière à la planification du travail. C'est même un de ses rôles majeurs. La planification du travail consiste à répartir la charge de travail entre les collaborateurs et à planifier leurs activités. La planification doit définir l'ordonnancement des différentes opérations à réaliser, clarifier le rôle de chacun des collaborateurs en précisant leurs tâches respectives, et mettre en place les outils de contrôle pour évaluer les résultats.

Une planification « réussie » doit permettre notamment :

- d'améliorer les conditions de travail ;
- de gagner en temps ;
- de gagner en efficacité ;
- de gagner en énergie ;
- de diminuer le stress ;
- de gagner en disponibilité pour ses collaborateurs ;
- de mieux gérer les imprévus.

Pour se faire, le manager doit maîtriser le séquençage des différentes étapes de la planification :

- analyser et fixer les objectifs ;
- définir les tâches à réaliser ;
- identifier les compétences requises ;
- évaluer les moyens humains, matériels et financiers nécessaires ;
- répartir les tâches en précisant clairement qui fait quoi ;
- évaluer le temps de travail ;
- coordonner les actions et interactions de l'équipe ;
- contrôler l'état d'avancement des travaux et prendre des mesures correctrices si besoin.

Analyser et fixer les objectifs

Les objectifs peuvent être collectifs ou individuels, liés par exemple à une fonction. Dans ce cas, la définition de la fonction, ou fiche de poste, précise les responsabilités du collaborateur, ses missions et activités principales et ses liens hiérarchiques et fonctionnels.

Définir les tâches à réaliser

La description des tâches à réaliser intègre les activités et les responsabilités de la personne qui occupe le poste, ainsi que les compétences, les connaissances et les caractéristiques requises.

Identifier les compétences requises

Évaluer les compétences consiste à mesurer le niveau de maîtrise des différentes compétences d'un collaborateur dans l'exercice de ses fonctions. Autrement dit, il s'agit de vérifier sa capacité à mener à bien les tâches et missions qui lui sont confiées. L'évaluation des compétences doit mettre au jour les besoins de chaque salarié en répondant à la question : quelles compétences doit-il améliorer ou acquérir ?

Il s'agit aussi de détecter les éventuels déficits de compétences au sein des effectifs et de permettre une montée en

compétences de certains collaborateurs dans le cadre de la formation professionnelle.

Évaluer les moyens humains, matériels et financiers nécessaires

Une autre étape à franchir lors de la planification est d'évaluer les besoins :

- combien d'ETP (équivalent temps plein) ?
- quels moyens matériels ?
- quels coûts ? directs ou indirects ? etc.

Répartir les tâches en précisant clairement qui fait quoi

Chacun des membres de l'équipe doit savoir précisément quel est son rôle, celui des autres et à quel moment. Pour cela il faut être en mesure de répondre aux questions suivantes :

- Qui fait quoi ? sur le court et le moyen terme ;
- Comment vont évoluer les missions de chacun des membres de l'équipe ?

Évaluer le temps de travail

La clé du succès dans la planification repose sur une bonne gestion du temps consacré aux missions à réaliser.

Il est conseillé de définir clairement les tâches et missions à mener en respectant un créneau horaire bien précis. Cela permettra de mieux motiver les équipes.

Coordonner les actions et interactions de l'équipe

Le manager valide les tâches et indique les bons enchaînements en vérifiant que les actions soient exécutées par les personnes désignées, dans les temps impartis et en utilisant les moyens définis.

Contrôler l'état d'avancement des travaux et prendre des mesures correctrices si besoin

Le métier de manager consiste également à contrôler régulièrement que les objectifs collectifs ou individuels qui ont été fixés sont bien respectés. Si besoin, il étudiera les actions correctrices à mettre en œuvre afin d'améliorer les résultats.

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



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

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

11 n^{os} mensuels - 320 € TTC

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

DES DIFFICULTÉS RELATIONNELLES JUSTIFIENT UNE RÉAFFECTATION

■ Une attachée principale, responsable des achats et de la commande publique d'une commune de 34 000 habitants, conteste sa mutation comme responsable de la mission achats le 30 janvier 2017, et réclame le rétablissement de sa bonification indiciaire.

Rappel : l'employeur procède aux mouvements de fonctionnaires au sein de la collectivité (article L. 512-23 du code général de la fonction publique).

La décision de réaffectation est prononcée à la suite de dissensions avec sa supérieure et d'une réorganisation des services. Dès la fin 2014, elle rencontre des difficultés relationnelles avec sa responsable, les 2 agents n'échangeant plus que par courriel, ou en présence d'une tierce personne à partir de juillet 2015. Un an plus tard, elle rompt toute relation avec sa supérieure, conduisant l'employeur à organiser, en février 2016, une médiation par un cabinet extérieur, qui échoue. La situation nuisant au bon fonctionnement du service des achats et de la commande publique, le maire a valablement pu muter l'attachée principale sur le poste de responsable de la mission achats, lequel était bien mentionné au tableau des effectifs.

La réaffectation n'apparaît pas disciplinaire dans la

mesure où rien ne montre une volonté de l'employeur de sanctionner la fonctionnaire, ni une quelconque atteinte à sa situation professionnelle.

La femme vit sans doute sa situation comme une « rétrogradation » au poste d'acheteur, ses attributions de chef de service et l'essentiel de ses responsabilités lui ayant été retirés. Mais sa fiche de poste comporte des missions de conseil, notamment auprès des services, dans la définition de leurs besoins, dans l'élaboration des cahiers des charges, l'analyse des offres et lors des négociations, outre la mise en place de règles de bonnes pratiques des achats pour l'ensemble de la collectivité, et d'évaluation de ces pratiques. L'absence de fonctions d'encadrement n'entache pas la décision d'irrégularité, son poste correspondant à son grade.

Rien n'établit, par ailleurs, que cette affectation soit temporaire, ait été créée spécifiquement pour elle, ou qu'il existerait une volonté de la « placardiser », une délibération du 21 septembre 2015 ayant créé un emploi d'acheteur public à temps complet et le tableau des effectifs l'inscrivant au niveau de la catégorie A. Le poste sera d'ailleurs ensuite transformé en responsable de la mission achats, rattaché au pôle finances.

CAA Lyon n° 18LY04472 Mme B du 16 septembre 2021.

STAGIAIRE

UN COMPORTEMENT PROFESSIONNEL INSUFFISANT FONDE UN REFUS DE TITULARISATION

■ Le maire nomme un adjoint technique de 2e classe stagiaire le 15 mars 2012 aux services techniques. Après une annulation du tribunal, il refuse sa titularisation le 20 janvier 2016, ce que conteste l'intéressé qui réclame la reconstruction de sa carrière.

Rappel : lauréats ou non d'un concours, les agents nommés accomplissent un stage (article L. 327-1 du code général de la fonction publique) qui ne leur donne qu'une vocation à leur titularisation.

Selon leur statut particulier, les adjoints techniques assurent des tâches techniques d'exécution dans le bâtiment, les travaux publics, la voirie et les réseaux, les espaces naturels et espaces verts, la mécanique, électromécanique, la restauration, l'environnement, l'hygiène, la logistique, la sécurité, la communication, le spectacle et l'artisanat d'art. Ils peuvent conduire des engins de traction mécanique ne nécessitant pas de formation professionnelle et des véhicules de tourisme ou utilitaires légers (décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006).

Pour l'agent, le refus de titularisation n'est aucunement justifié. Mais un rapport du 27 novembre 2015 retrace avec précision son absence de collaboration avec les élus,

des tâches non exécutées, une épareuse cassée dont la réparation s'établit à 8 000 €, des outils ni nettoyés, ni rangés. En 2013, il décide de déneiger une partie isolée du territoire communal au lieu de donner priorité à l'espace devant l'école. Il ne conteste pas avoir passé 4 heures à poser 4 cadenas en février de la même année pour sécuriser un local vidé après une effraction. Le fonctionnaire ne saurait se prévaloir de nombreux témoignages concordants sur la qualité de son travail, l'appréciation de ses capacités professionnelles relevant de la seule compétence du maire, et une grande partie des attestations concernant un travail qu'il a exercé en dehors du service public comme entrepreneur indépendant pour des travaux d'emploi à domicile et de jardinage.

S'il affirme n'avoir jamais bénéficié des conditions d'encadrement nécessaire, il a fait l'objet de plusieurs mises en garde les 17 septembre et 13 novembre 2012, précisément pour lui permettre d'améliorer son comportement.

Dans ces conditions, un refus de titularisation pour un comportement professionnel incompatible avec l'exercice des fonctions confiées à un adjoint technique n'apparaît pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

CAA Lyon n° 19LY00548 M. B du 16 septembre 2021.

ACCIDENT : L'AGENT NE PEUT PAS IMPUTER À SON EMPLOYEUR SES PROPRES MANQUEMENTS

■ Un adjoint technique de 2^e classe chute en service le 24 septembre 2013 alors qu'il est sur une échelle d'appui télescopique pour réparer une clôture dans un jardin. Hospitalisé une semaine pour la réduction d'une double luxation des épaules, il bénéficie ensuite d'arrêts jusqu'en août 2014, tous reconnus imputables au service. Le 8 octobre, le maire lui attribue une allocation temporaire d'invalidité (ATI) sur la base d'un taux de 20 %, mais, le 30 juin 2016, l'agent réclame l'indemnisation de tous ses préjudices.

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

La gestion de l'invalidité temporaire repose sur un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) qui garantit au fonctionnaire l'intégralité de son traitement jusqu'à sa reprise ou sa retraite, assimilé à du service effectif, et qui lui ouvre droit au remboursement des honoraires médicaux et frais directement liés (articles L. 822-21 à 24 du code).

La réparation de l'invalidité résultant d'un accident avec une incapacité permanente d'au moins 10 % (ou d'une maladie professionnelle sans taux minimal) repose sur l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) cumulable avec le traitement (art. L. 824-1 du code). Si le fonctionnaire ne peut pas poursuivre ses fonctions, il peut être mis à la retraite par anticipation et a droit à la pension rémunérant ses services, à laquelle s'ajoute une rente viagère d'invalidité dont le montant est fixé à la fraction du traitement correspondant à l'indice détenu effectivement depuis 6 mois à la date de la retraite, égale au pourcentage invalidité (art. 36 et 37 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003).

En 2003, le Conseil d'État a rappelé que les dispositions sur l'ATI et la rente viagère d'invalidité déterminaient forfaitairement la réparation à laquelle le fonctionnaire victime d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle peut prétendre, au titre de l'atteinte à son intégrité physique, dans le cadre de l'obligation pour l'employeur de garantir ses agents contre les risques encourus dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour autant, cette règle du « forfait de pension » ne s'oppose pas à ce que le fonctionnaire qui a enduré, du fait de la maladie de l'accident, des souffrances physiques ou morales, des préjudices esthétiques ou d'agrément, obtienne de l'employeur, même en l'absence de faute de sa part, une indemnité complémentaire au titre de ces préju-

dice, distincts de l'atteinte à son intégrité physique.

Elle n'exclut pas non plus une action en responsabilité dans les conditions de droit commun pouvant aboutir à la réparation de l'intégralité de son dommage, si l'accident ou la maladie est imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de l'employeur, ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien lui incombait (CE Ass. n° 211106 Mme M du 4 juillet 2003).

Une faute personnelle de l'agent

En matière de sécurité, les employeurs sont tenus au respect du code du travail (articles L. 4111-1 à L. 4541-1 et dispositions réglementaires). L'article R. 4323-84 prévoit que les échelles portables sont appuyées et reposent sur des supports stables, résistants et de dimensions adéquates pour demeurer immobiles. Pour éviter tout glissement ou basculement, elles sont fixées dans la partie supérieure ou inférieure de leur montant ou maintenues en place par un dispositif antidérapant ou d'efficacité équivalente.

La fiche technique de l'échelle utilisée montre qu'elle a des sabots enveloppants haute sécurité avec témoins d'usure, une plate-forme à mise en place automatique, des stabilisateurs à réglage millimétrique, un verrouillage des plans coulissants avec crochets d'acier, une garde au corps et des plinthes intégrées. Le rapport de la société de sécurité atteste de son bon état le 25 juin 2013, moins de 3 mois avant l'accident.

L'agent oppose l'absence de consignes claires et de compétences permettant un travail sans danger. Mais il a suivi de nombreuses formations en 2007 et 2009, sur les échafaudages roulants et, en avril 2008, sur le « travail en hauteur et l'alcool ». Le responsable des ateliers atteste avoir régulièrement rappelé la nécessité d'utiliser des échelles et escabeaux normalisés et de vérifier les conditions d'usage rappelées sur les pictogrammes du fabricant. Ces indications aisément compréhensibles étaient suffisantes pour un usage de l'échelle en toute sécurité.

En revanche, l'échelle a une hauteur de plancher entre 3,11 m et 3,96 m, pour un travail en hauteur compris entre 4,17 m et 4,95 m. Or, un constat d'huissier montre que le mur sur lequel elle a été adossée a une hauteur entre 3,035 m et 3,04 m. La hauteur de l'échelle excédant celle du mur, elle n'était manifestement pas adaptée aux travaux réalisés. Elle n'a pu être mise en appui qu'en formant un angle excessif avec le mur, provoquant la chute de l'adjoint technique.

Au regard de son expérience, du défaut du matériel, de la formation reçue et d'un matériel adapté disponible dans les ateliers, l'adjoint technique a fait preuve d'un manque de prudence manifeste et ne saurait l'imputer à son employeur.

CAA Versailles n° 19VE03043 M. A du 10 mars 2022.

SE MASTURBER DEVANT UN ÉLÈVE MINEUR JUSTIFIE UNE RÉVOCATION

■ Le président de la région révoque, le 23 janvier 2018, un adjoint technique des établissements d'enseignement, à la suite d'une plainte pour atteinte sexuelle sur un élève de 17 ans, le 12 décembre 2016, une mesure confirmée par le tribunal administratif.

Rappel : toute faute d'un fonctionnaire dans ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction sans préjudice de peines pénales éventuelles (article L. 530-1 du code général de la fonction publique). Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité de nomination, sur avis du conseil de discipline pour toute mesure supérieure à une sanction du 1er groupe, l'avis et la décision devant être motivés (articles L. 532-1 et 5 du code).

Par ailleurs, les personnes physiques ont en effet le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables les concernant, dont celles leur infligeant une sanction. Cette motivation est écrite et comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui la fondent (articles L. 532-5 du code et L. 211-2 et 5 du code des relations entre le public et l'administration). L'employeur doit donc préciser, dans sa décision, les griefs qu'il retient contre l'agent, pour qu'il puisse, à la seule lecture de la mesure qui lui est notifiée, connaître les motifs de la sanction qui le frappe.

L'arrêté de révocation vise l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables (dont le décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 sur la procédure disciplinaire) et précise que le président reproche au fonctionnaire d'avoir manqué à ses obligations de dignité et de probité en se masturbant devant un élève du lycée après l'avoir invité à faire de même. L'arrêté comportant des considérations de droit sur lequel il se fonde, et énonçant précisément les griefs reprochés, il est suffisamment motivé.

En effet, la première des obligations de tout agent public est d'exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité (article L. 121-1 du code).

Une mesure proportionnée

Dans l'échelle des 4 groupes de mesures disciplinaires, la révocation est la plus élevée encourue par le fonctionnaire

(article L. 533-1 du code). Le procès-verbal d'entretien du 27 septembre 2017 et l'avis du conseil de discipline du 18 décembre relèvent que, le 12 décembre 2016, alors qu'il est en service au lycée où il doit nettoyer les sanitaires des garçons, l'adjoint technique propose à un élève âgé de 17 ans, donc mineur, d'aller l'attendre dans l'une des cabines, le rejoint et se masturbe devant lui en l'incitant à faire de même. Quand bien même il n'aurait exercé ni contrainte ni violence sur ce jeune, n'aurait jamais été condamné pénalement et justifierait d'assez bons états de service, cela n'enlève en rien leur caractère de gravité aux faits reprochés, qui sont suffisamment établis.

La procédure disciplinaire étant indépendante de la procédure pénale, le président du conseil régional a pu, compte tenu de ce très grave manquement à la dignité et à l'obligation d'exemplarité et d'irréprochabilité incombant aux fonctionnaires dans leurs relations avec des mineurs, décider d'une révocation, sans commettre d'erreur d'appréciation, aucune autre sanction aussi lourde n'étant, pour la cour, adaptée aux fautes commises.

Dans l'examen du dossier, et comme doit le faire l'employeur, le juge vérifie l'exactitude matérielle des faits évoqués, leur qualification de faute de nature à justifier une sanction, et sa proportionnalité aux manquements constatés.

Les procédures pénales et disciplinaires étant distinctes, l'employeur peut prononcer une sanction indépendamment de la procédure pénale engagée, n'étant tenu que par les faits constatés dans une décision pénale devenue définitive. L'existence d'une instance pénale en cours n'empêche pas l'employeur d'engager une procédure disciplinaire pour les mêmes faits, ni le prononcé d'une sanction, alors que la procédure judiciaire n'est pas achevée.

Les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prévoyant que toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à établissement de sa culpabilité (article 6-2), n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire à l'employeur de sanctionner les faits reprochés à un agent public, dès lors qu'ils sont établis (CE n° 151765 M. X du 21 juillet 1995).

CAA Bordeaux n° 19BX00996 M. H du 8 mars 2021.

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 : elyne.brochand@editionssorman.com

Enquête administrative : une éventuelle partialité est sans incidences sur la procédure disciplinaire

Le directeur général de l'Institut national du sport, de l'expertise de la performance (INSEP), établissement public scientifique, culturel et professionnel sous la tutelle du ministre des Sports, informe le secrétaire d'État, le 12 octobre 2005, de l'envoi d'une vingtaine d'agents pendant trois jours aux J.O. de Rio, en vue de la préparation des Jeux Olympiques de Paris en 2024. Une enquête est ouverte sur les conditions de financement du déplacement.

Un rapport d'inspection partial

■ Sans même attendre l'autorisation, le directeur général de l'INSEP réserve, fin octobre, des « packs » comprenant les billets d'avion, l'hébergement et l'accès aux compétitions, pour un montant de 70 000 €.

Après un avis défavorable de la ministre pour des questions de coût, il modifie les contours de son projet mais se rend au Brésil avec une délégation d'une vingtaine de personnes dont 9 proches, notamment ses 2 filles et sa compagne. Si ces personnes participent aux frais de déplacement, l'INSEP supporte leurs frais d'hébergement, de billetterie et de restauration.

Le jour même de la révélation de ces faits par la presse, et alors que la Cour des Comptes contrôle la gestion de l'établissement sur la période 2008-2017, le ministre demande à l'inspection générale de la Jeunesse et des Sports une enquête sur les conditions d'organisation et de financement du déplacement. La Cour et l'inspection rendent leur rapport en février 2019, provoquant des poursuites disciplinaires en mai, avant un décret du Président de la République mettant d'office l'intéressé à la retraite le 22 septembre.

En janvier 2021, le Conseil d'État annule la mesure, le fonctionnaire n'ayant pas eu communication des procès-verbaux d'audition des personnes entendues, et donc ayant été privé de l'une des garanties de la procédure disciplinaire. Après une nouvelle procédure, sa retraite d'office est à nouveau prononcée le 5 août 2021.

Rappel : lorsque l'employeur diligente une enquête administrative sur le comportement d'un agent, même confiée à des corps d'inspection, le rapport qui en est issu et, s'ils existent, les procès-verbaux des auditions des personnes entendues (pour autant qu'ils existent), font partie des pièces dont il doit recevoir communication (article 65 de la loi du 22 avril 1905), sauf si leur communication serait de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné (CE n° 433130 M. B du 5 février 2020).

Pour contester sa sanction, le directeur évoque la partialité d'une femme, coauteur du rapport, puisqu'elle était en 2015-2016 directrice du cabinet de la secrétaire d'État et se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts que prohibent le code général de la fonction publique (art. L. 121-4) et la charte de déontologie de l'inspection générale.

La sanction ayant été prise au vu des constats du rapport, cette situation a nécessairement affecté l'appréciation de l'autorité disciplinaire sur la gravité des faits reprochés et le choix de la sanction.

Ce faisant, le fonctionnaire pose la question de savoir si la méconnaissance du principe d'impartialité, au stade de la rédaction d'un rapport sur les constats fondant une procédure disciplinaire, peut entacher d'irrégularité la sanction.

Le principe d'impartialité

Le principe d'impartialité s'applique à tout agent public ou autorité administrative (voir pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel devenu l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique - ARCOM, CE n° 338273 du 30 décembre 2010).

Comme principe de fonctionnement de l'administration, il garantit que l'administration ne se détourne pas de sa mission d'intérêt général et agit hors de tout conflit d'intérêts, soit la situation d'interférence entre l'intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à (paraître) influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction (article L. 121-5 du code) (il en est ainsi de l'irrégularité d'un avis de la commission de la transparence du médicament en raison des liens financiers du rapporteur avec une entreprise, CE n° 290164 laboratoires Joly Jatel du 12 février 2007). Ce principe s'applique notamment à l'inspection générale (CE n° 348064 syndicat autonome des inspecteurs généraux du 11 juillet 2012).

En matière disciplinaire, le principe d'impartialité garantit à l'agent que la procédure sera l'objet d'un véritable débat permettant l'examen de l'ensemble des arguments, sans être « jouée d'avance », ce principe ayant, en matière de sanction, un caractère constitutionnel (article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et QPC n° 2012-280 du 12 octobre 2012), mais ne s'appliquant pas en amont de la mesure (mise en demeure de respecter des obligations QPC n° 2013-359 du 13 décembre 2013).

Pour le rapporteur, si l'impartialité s'impose pour la sanction, sa méconnaissance en amont de la procédure disciplinaire n'entache pas la mesure d'illégalité, la garantie donnée à l'agent que sa situation sera examinée sans préjugé ni préjugement s'appliquant avec le déclenchement des poursuites, une fois la procédure disciplinaire ouverte.

En matière de droits de la défense, le Conseil d'État a

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

ainsi estimé que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliquait pas avant l'engagement des poursuites ou la notification des griefs, sauf atteinte irrémédiable portée à ces droits (CE n° 356054 société Alternative Leaders France du 15 mai 2013 à propos des enquêtes de l'Autorité des marchés financiers). Cette logique prévaut aussi en matière de preuve des faits à l'origine de la sanction. Si l'employeur a toute liberté pour les établir, les éléments que le juge tiendra pour vrais ne sont pas définis par avance.

À retenir : l'employeur, à qui incombe d'établir les faits sur le fondement desquels il inflige une sanction, peut en apporter la preuve au juge par tout moyen. Mais il est tenu, vis-à-vis de ses agents, à une obligation de loyauté, et ne saurait se fonder sur des pièces ou documents obtenus en méconnaissance de cette obligation, sauf intérêt public majeur le justifiant. Il appartient au juge d'en apprécier la légalité au regard des seuls pièces ou documents que l'employeur pouvait retenir (CE n° 355201 M. B du 16 juillet 2014).

Une éventuelle incidence sur l'établissement des faits

Comme le rapporteur lui propose, le conseil d'État estime que la méconnaissance du principe d'impartialité par l'un des auteurs du rapport de l'inspection générale, dont la mission ne constitue pas une phase de la procédure disciplinaire, n'affecte pas la régularité de cette procédure ni celle de la sanction prononcée.

Si donc la méconnaissance de ce principe à un stade antérieur à la procédure disciplinaire peut avoir une incidence sur l'établissement des faits et leur qualification par l'employeur, elle n'établit pas, en elle-même, l'inexactitude des faits, ni n'entache la décision d'une erreur d'appréciation ou de droit. Il revient au juge, saisi de moyens en ce sens, de vérifier si les faits reprochés sont établis au vu de l'ensemble des éléments du dossier et, dans l'affirmative, présentent un caractère fautif de nature à justifier une sanction, ainsi que la proportionnalité de cette dernière à la gravité des fautes.

L'agent tente de faire valoir que la situation de conflit d'intérêts de l'un des auteurs du rapport a omis certains éléments qui pouvaient amoindrir sa responsabilité. Mais la procédure disciplinaire lui permettait d'apporter tous éléments utiles à sa défense, l'intéressé ayant d'ailleurs pu présenter et intégrer ses observations au rapport.

Suivant une jurisprudence constante, le Conseil d'État rappelle également que la circonstance que l'autorité ayant signé le rapport de saisine concluant que les faits justifient l'engagement d'une procédure disciplinaire ait, par ailleurs, présidé la CAP siégeant en conseil de discipline, ne caractérise pas un manquement à l'obligation d'impartialité, dans la mesure où elle n'a pas

manifesté d'animosité personnelle à l'égard de l'agent ou manqué à son impartialité dans la conduite des débats (voir aussi CE n° 232217 ministre de l'Éducation du 7 février 2003).

Rappel : dans la fonction publique territoriale, la question ne se pose pas, le conseil de discipline étant présidé par un magistrat administratif, mais cela confirme la possibilité, pour l'employeur qui a établi le rapport, de siéger valablement au sein du conseil.

Une sanction justifiée

Sur le fond du dossier, le directeur élabore un projet de « formation professionnelle continue in situ et accélérée » pour les responsables des départements et services de l'institut, consistant à leur permettre d'assister aux Jeux Olympiques en août 2016. Sans attendre la réponse du ministre sur l'approbation de ce projet, il effectue, dès le 22 octobre, des réservations définitives d'hébergement auprès du Comité national olympique et sportif français. Alors que les directeurs de cabinet du ministre et du secrétaire d'État se déclarent défavorables au projet, le directeur envoie aux Jeux Olympiques de Rio une délégation de 24 personnes, dont 9 extérieures à l'établissement et membres de sa famille ou proches. Si elles s'acquittent d'une participation aux frais de déplacement, les autres frais correspondant à une présence cumulée de 24 jours sont pris en charge par l'INSEP pour 34 800 €. Ces faits sont établis notamment par le rapport de la Cour des Comptes, et constatés dans le rapport de l'inspection générale. Si l'un des auteurs se trouvait en situation de conflit d'intérêts, c'est sans incidence sur leur matérialité. En estimant que le directeur avait choisi de faire bénéficier 9 proches et membres de sa famille d'avantages indus au détriment de l'établissement, à l'insu de son autorité de tutelle et contrairement aux instructions finalement reçues d'elle, l'autorité disciplinaire s'est fondée sur des faits matériellement exacts.

À noter : si l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose à l'employeur et au juge administratif en ce qui concerne les constatations de fait retenues par le juge pénal, et support du dispositif d'un jugement devenu définitif, il n'en va pas de même des motifs d'un jugement de relaxe, tiré de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou qu'un doute subsiste sur la réalité.

La relaxe du directeur par le tribunal judiciaire du chef de détournements de fonds publics, faute de démonstration de l'élément intentionnel, ne s'imposait pas à l'administration. Ces faits étaient en revanche de nature à justifier une sanction, et, en retenant une mise à la retraite d'office, l'autorité disciplinaire n'a pas appliqué une mesure disproportionnée.

CE n° 457565 M. V du 18 novembre 2022 et concl.