

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

C'EST À L'ÉCHELLE LOCALE QUE L'EMPLOI A ÉTÉ LE PLUS DYNAMIQUE EN 2021

Selon l'INSEE, la fonction publique comportait 5,7 millions de salariés en 2021, en hausse de 0,4 %, inclus les contrats aidés (contre 0,6 % en 2020). Ce recul relatif est porté par l'État (- 0,1 %), quand les employeurs hospitaliers, et plus encore territoriaux, progressent, de 0,5 et 0,9 % (0,6 % sans les contrats aidés), un dynamisme essentiellement porté par les communes (+1 %) et les EPCI (+ 3,4 %).

En équivalent temps plein, le volume annuel de travail, soit 5,4 millions d'agents, en hausse de 1,2 %, croît plus rapidement que les effectifs en fin d'année, contrairement à 2020. Au moment du Covid, une partie des embauches était gelée et le volume annuel de travail rémunéré avait augmenté moins vite que les effectifs en fin d'année.

La place des contractuels s'accroît régulièrement et si les fonctionnaires représentent en moyenne 66 % des effectifs, 73 % pour le milieu local, ils reculent de 0,5 %, quand les contractuels progressent (+ 2,8 % en 2021), représentant plus d'un agent sur 5 (1/6 en 2011), avec une nette croissance des contrats aidés (19,9 %) par effet de rattrapage de la pandémie. Les catégories A (37,2 %) et C (42,1 %) sont surreprésentées. Surtout, les 355 000 entrées de contractuels représentent 69 % des recrutements de la fonction publique, contre 82 600 sous statut de fonctionnaire.

Globalement, les entrées et sorties ont augmenté, 9,5 % des agents présents fin 2021 étant entrés la même année, et 9,1 % des présents fin 2020 sont sortis en 2021. Au total, le taux de rotation, qui mesure les entrées-sorties par rapport à l'ensemble de l'emploi, s'établit à 9,3 % (contre 8,5 % en moyenne les 5 années précédentes).

Avec 63,1 % des effectifs, et même 78,1 % dans les hôpitaux, les femmes restent majoritaires. Sans véritable surprise, dans les filières médicales et médico-sociales territoriales, elles représentent 95,1 % des effectifs, quand les SDIS sont à 94 % composés d'hommes.

L'âge moyen des agents publics est de 43 ans et 8 mois, 39 ans pour les contractuels et 46 ans pour les fonctionnaires et, si 21,4 % des agents sont à temps partiel ou non complet, il concerne un quart des effectifs territoriaux.

INSEE Première n° 1947 du 23 mai 2023.

6 JUIN 2023

N° 1816

ATTRACTIVITÉ

17 propositions pour valoriser les fonctions de secrétaire de mairie ..p 2

RESPONSABILITÉ

Une procédure disciplinaire peut être engagée même si l'agent est en congé maladiep 3

ACCIDENT

Une réaction disproportionnée de l'agent exclut l'imputabilité de l'accident au servicep 4

MANAGEMENT

Renforcer l'engagement et la motivation de ses collaborateurs (1ère partie).....p 5

DISPONIBILITÉ

La réintégration après disponibilité doit prévoir les possibilités de reclassementp 6

HARCÈLEMENT

Un management autoritaire peut constituer un harcèlement moralp 7

DISCIPLINE

Sapeurs-pompiers : un défaut de tenue entravant le départ en intervention est une fautep 8

RÉVOCATION

Une condamnation sans mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire peut fonder une sanctionp 9,10



17 propositions pour valoriser les fonctions de secrétaire de mairie

Les secrétaires de mairie (au nombre d'environ 23 000) sont le cœur battant des communes rurales.

Cependant, malgré des missions multiples et essentielles, le statut souffre d'un manque d'attractivité et d'une méconnaissance certaine de ses fonctions.

Ainsi, au mois de septembre 2022, le panorama de l'emploi territorial a rangé le métier de secrétaire de mairie au premier rang des professions les plus en tension au sein de la fonction publique territoriale.

Pour y remédier et mettre en lumière un métier fondamental pour le fonctionnement des services publics locaux, la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation a fait adopter, à l'unanimité le 6 avril dernier, une proposition de loi qui formule 17 recommandations.

Ce texte vise à faciliter la prise de poste, à encourager la promotion interne et à élargir le vivier de candidats.

On retiendra :

- la création d'une filière universitaire pour faire monter en compétences les candidats, aider à la prise de poste et à la formation continue ;
- l'instauration d'une prime de responsabilité et la création d'un titre de « secrétaire général de mairie » ;
- le développement des perspectives de carrière en ouvrant en particulier aux agents de la catégorie B et C une faculté de promotion interne, sans qu'une proportion de postes ouverts à la promotion soit préalablement déterminée.

Parmi les autres recommandations figurent également la création au niveau des préfectures d'un poste de référent dédié exclusivement aux secrétaires de mairie. Et, enfin, la création d'un fond d'amorçage, pour aider les communes dans leur effort d'ouverture à la catégorie B.

LANCEMENT DE L'ÉTUDE COMPARATIVE SUR L'ABSENTÉISME DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

■ Patrick Corroyer, président de l'Association nationale des DRH des territoires (ANDRHDT), vient d'annoncer l'ouverture de la campagne 2022 du comparatif absentéisme FPT sur le site internet « objectifqvt.fr ».

Cette année, l'étude comparative de l'absentéisme comporte des nouveautés :

- la modification de quelques indicateurs du comparatif absentéisme pour « coller » au réveil du rapport social unique (RSU) et éviter un double requêtage ;
- l'ajout d'une enquête qualitative nommée « Système de management de l'absentéisme » ;
- l'estimation des coûts directs de l'absentéisme.

L'ANDRHDT proposera prochainement quelques dates pour présenter ces nouveautés en « en visio ».

A noter : un colloque sur la prévention durable de l'absentéisme se tiendra le 15 juin 2023 à St-Denis (93).

Rappelons que, depuis 7 ans et le lancement du partenariat avec l'association des DRH des grandes collectivités territoriales, les services de l'ANDRHDT sont proposés gratuitement à toutes les collectivités de la FPT. Il suffit d'être détenteur d'un accès au portail (créé sur simple demande par email à objectifqvt@havasuf.fr).

TRANSITION ÉCOLOGIQUE

LE MATÉRIEL INFORMATIQUE RÉFORMÉ PEUT ÊTRE CÉDÉ GRATUITEMENT AUX AGENTS PUBLICS

■ Afin de limiter la production des déchets informatiques, les personnes publiques et, notamment, les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre les actions nécessaires afin de développer le réemploi et la réutilisation des matériels informatiques qu'elles réforment, selon des modalités définies dans un décret publié le 12 avril dernier.

Les modalités de réemploi et de réutilisation des matériels informatiques réformés doivent permettre d'atteindre à minima les objectifs suivants :

- 2023 : 25,00 % ;
- 2024 : 35,00 % ;
- A partir de 2025 : 50,00 %.

Pour atteindre ces objectifs, les collectivités peuvent, par exemple, faire don à leurs agents du matériel réformé, à la condition que la valeur unitaire du matériel cédé gratuitement n'excède pas 300 euros.

Décrets n° 2023-266 du 12 avril 2023 et n° 2022-791 du 6 mai 2022.

Anticiper les risques liés aux vagues de chaleur

Face à l'intensification des épisodes de fortes chaleurs, même au-delà de la période estivale, l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) rappelle aux employeurs leurs obligations en matière de prévention des risques professionnels.

Rappelons qu'au-delà de 30 °C pour une activité de bureau, et de 28°C pour un travail physique, la chaleur peut constituer un risque pour la santé des salariés.

Conseils pratiques à consulter sur www.inrs.fr/publications/essentiels/travail-forte-chaleur.html

UNE PROCÉDURE DISCIPLINAIRE PEUT ÊTRE ENGAGÉE MÊME SI L'AGENT EST EN CONGÉ MALADIE

■ Le maire engage une procédure disciplinaire contre une auxiliaire de puériculture, le 4 mars 2013, qui débouche sur un courrier de rappel à ses obligations. Le même jour, elle est en congé de maladie ordinaire puis de longue maladie, et de longue durée en décembre 2015, finalement reconnue comme maladie professionnelle sur avis favorable du conseil médical. Forte de cette reconnaissance, elle engage la responsabilité pour faute de la commune au titre de l'engagement de la procédure disciplinaire et réclame 105 450 euros.

En matière d'accident ou de maladie professionnelle, l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) octroyée au fonctionnaire maintenu en activité (décret n° 2005-442 du 2 mai 2005), et la rente viagère d'invalidité s'il ne peut plus travailler (décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003), réparent forfaitairement les pertes de revenus et l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique. Mais cette réparation forfaitaire, conséquence de l'obligation de l'employeur de garantir ses agents contre les risques professionnels, ne s'oppose pas à l'indemnisation des préjudices patrimoniaux d'une autre nature ou personnels, même en l'absence de faute de sa part, ni à une action de droit commun réparant l'intégralité du dommage si la maladie est imputable à une faute de nature à engager sa responsabilité (CE n° 211106 Mme YX du 4 juillet 2003).

Dans un courrier du 4 mars 2013, le maire informe l'auxiliaire de puériculture de l'engagement d'une procédure disciplinaire pour une tache donnée sur la couche d'un enfant, dont un collègue a été témoin, corroborée par d'autres agents, et dont la femme ne conteste pas la réalité mais seulement la portée.

À noter : le 16 avril, le maire la rappelle à ses obligations et, notamment, à l'interdiction de certains gestes. Ces faits présentaient un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité pour justifier une procédure disciplinaire, et la commune n'a pas commis d'erreur dans la conduite de cette procédure, notamment dans l'accès au dossier. Sur le terrain de la faute, la responsabilité de la commune ne saurait être engagée.

Quant à la responsabilité sans faute, le tribunal a déjà reconnu les troubles dans ses conditions d'existence pour 4 500 € et l'auxiliaire ne fait état d'aucun préjudice patrimonial ou personnel susceptible d'être indemnisé, même si son état n'est pas consolidé.

CAA Versailles n° 20VE01077 Mme A du 24 septembre 2021.

Le conseil du manager : un fonctionnaire peut-il être révoqué pendant un arrêt maladie ?

La procédure disciplinaire et le bénéfice des congés de maladie sont distincts et indépendants. Le fait qu'un agent se trouve en congé de maladie ne fait donc pas obstacle à la poursuite ou à l'engagement d'une procédure disciplinaire.

La jurisprudence a ainsi retenu que « la circonstance qu'un agent soit placé en congé pour maladie ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire à son égard ni, le cas échéant, à l'entrée en vigueur d'une décision de révocation » (CE n° 392728 du 6 juillet 2016).

L'autorité peut ainsi valablement exécuter la sanction de révocation pendant le congé de maladie de l'agent ou reporter l'entrée en vigueur de la sanction à l'expiration du congé de maladie. A noter que si la collectivité fait le choix de révoquer l'agent pendant son congé de maladie, elle devra lui verser des indemnités journalières au titre de sa maladie.

Le candidat à un concours doit fournir un dossier complet sans qu'on le lui réclame

Un candidat au concours d'élèves directeurs des hôpitaux conteste le refus de concourir opposé par le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG) le 15 mai 2020, en raison d'un dossier incomplet.

À noter : les personnes souhaitant faire candidature à un concours adressent une demande de dossier d'inscription à l'autorité organisatrice, demande qui peut s'effectuer par voie électronique. Les candidats fournissent les pièces justificatives nécessaires à l'examen de la candidature et la liste des candidats admis à concourir est arrêtée par cette autorité au vu du dossier constitué par les agents (art. 5 à 15, décret n° 2013-593 du 5/7/2013).

Néanmoins, le code des relations entre le public et l'administration prévoit que lorsqu'une demande est incomplète, l'administration saisie doit indiquer au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes et fixer un délai pour leur réception. La liste des pièces et informations manquantes et ce délai figurent dans l'accusé de réception de la demande (art. L. 114-5 et 6 du code). Selon le candidat refusé, le CNG aurait dû le mettre à même de compléter son dossier avant la clôture des inscriptions, pour lui permettre de faire valoir ses observations avant le rejet de sa candidature.

Pour le tribunal, l'inscription sur la liste des candidats admis à concourir s'effectue sous réserve de la vérification du respect des conditions prévues par les textes organisant le concours, et un éventuel refus ne constitue pas une décision devant être motivé ou faire l'objet du respect des droits de la défense. Il ne s'agit pas davantage d'une réponse à une demande d'un usager obligeant l'autorité organisatrice à solliciter des documents complémentaires.

TA Paris n° 2008019 du 12/09/2022.

UNE RÉACTION DISPROPORTIONNÉE DE L'AGENT EXCLUT L'IMPUTABILITÉ DE L'ACCIDENT AU SERVICE

■ Le 22 juillet 2019, le directeur de l'hôpital refuse à une femme de reconnaître imputable au service l'arrêt consécutif à un incident du 27 mars 2018, mais que le tribunal impose, exigeant le rétablissement de sa situation.

Tout accident, quelle qu'en soit la cause, survenu 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, sauf faute personnelle ou circonstances particulières l'en détachant (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

Constitue un accident, l'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 (CE n° 440983 Mme B du 27 septembre 2021).

Deux agents et la directrice adjointe de l'hôpital témoignent d'un incident entre la femme et l'une de ses collègues partageant son bureau à propos de l'ouverture d'une fenêtre, de ses cris et hurlements, précisant que la collègue

a quitté calmement le bureau, ce qui contredit les propos de l'intéressée qui se déclare « agressée ». Le médecin expert qui l'examine le 21 octobre estime qu'elle présente une personnalité sensitive et qu'à d'autres occasions elle a fait preuve d'un comportement manifestement excessif à propos d'incidents mineurs. La cour estime donc, comme l'employeur, que le tribunal ne pouvait pas retenir un lien suffisant d'imputabilité avec le service.

Rappel : les recommandations, remarques, reproches ou mesures disciplinaires d'un supérieur envers un agent ou encore un entretien, notamment d'évaluation, ne peuvent pas constituer un accident, quels qu'en soient les effets sur l'agent, sauf comportement ou propos excédent l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

CAA Marseille n° 21MA03866 centre hospitalier de Bastia du 13 juillet 2022.

I N S U F F I S A N C E P R O F E S S I O N N E L L E

DES DIFFICULTÉS RELATIONNELLES JUSTIFIENT UN LICENCIEMENT POUR INSUFFISANCE

■ Le président de la communauté de communes licencie pour insuffisance professionnelle une animatrice coordinatrice du projet éducatif local, en raison de difficultés relationnelles.

Le licenciement, prononcé après respect de la procédure disciplinaire (article L. 553-2 du code général de la fonction publique), doit se fonder sur des éléments manifestant l'inaptitude du fonctionnaire à ses fonctions ou correspondant à son grade, et non sur une carence ponctuelle. Il n'est pas subordonné à un constat à plusieurs reprises au cours de la carrière, ni à sa persistance après une invitation de l'employeur à y remédier. Une évaluation de son travail sur une période suffisante et révélant une inaptitude à un exercice normal des fonctions le justifie (CE n° 410411 du 13 avril 2018).

Des témoignages précis et concordants montrent de difficiles relations avec certains partenaires extérieurs et tous les responsables des structures d'accueil éducatif, à l'origine d'un climat de tension et de défiance généralisée ne permettant plus un dialogue et une collaboration optimale, ce que reconnaît l'intéressée lors de l'enquête administrative. La femme impute ses difficultés au directeur d'un local jeune qui conteste son autorité, la critique, ligue les autres intervenants, et à l'absence de soutien de son employeur. Mais cela n'établit pas que ces relations conflictuelles ne lui seraient en rien imputables.

En revanche, de 2012 à 2015, ses entretiens relatent des difficultés d'intégration, la nécessité de clarifier son rôle, puis de maintenir et conforter le travail en réseau, avant de l'engager à trouver les moyens de reconstruire des relations

apaisées et sereines avec les directeurs de structures, le défaut mutuel de communication nuisant à la cohérence du projet et à la mise en place d'actions.

Ses difficultés ont ainsi été abordées à plusieurs reprises dans une perspective constructive, avant d'envisager un licenciement.

Même si l'animatrice est investie dans ses fonctions et dispose de compétences reconnues, ses difficultés relationnelles et son incapacité à travailler en équipe avec les responsables de structures ne lui permettaient pas d'assurer ses missions de coordination et d'animation, compromettant le bon fonctionnement du service et justifiant son licenciement.

CAA Bordeaux n° 19BX03080 Mme A du 5 juillet 2022.

Le conseil du manager : améliorer les relations professionnelles

- Encourager les collaborateurs à prendre la parole et leur faire comprendre qu'ils peuvent s'exprimer librement ;
- respecter leurs idées et leurs points de vue et accepter qu'ils puissent avoir une vision des choses différente ;
- leur témoigner de l'intérêt en valorisant leurs qualités plutôt que leurs défauts ;
- reconnaître l'expertise de chacun en déléguant des tâches valorisantes ;
- cultiver l'empathie ;
- soutenir ses collaborateurs en cas de difficultés et répondre rapidement à leurs interrogations ;
- prendre les décisions plutôt que de laisser s'enliser des situations conflictuelles.

RENFORCER L'ENGAGEMENT ET LA MOTIVATION DE SES COLLABORATEURS (1ÈRE PARTIE)

■ Des études sont régulièrement publiées rendant compte de l'engagement global des collaborateurs. Elles s'appuient souvent sur les résultats du sondage mis au point par l'institut Gallup*, qui comporte une liste de 12 critères (Q12), liés à l'implication et à la performance des collaborateurs. Certains de ces critères peuvent faire l'objet d'un questionnaire à destination des collaborateurs afin d'évaluer leur niveau d'engagement et de motivation.

1 / Clarifier la mission de chacun

Le collaborateur est-il parfaitement informé sur le contenu de sa mission, les tâches à accomplir, les résultats attendus ?

- Comment faire ? Il s'agit de clarifier les attentes vis-à-vis du collaborateur, de préciser non seulement les contours de sa mission mais aussi les priorités, et de discuter ensemble des objectifs associés et des indicateurs de performance, de façon à ce qu'ils soient partagés par tous (organisation, collaborateurs, managers).

2 / Donner à chacun les moyens de remplir son rôle

Les collaborateurs disposent-ils des bons outils (matériel mais aussi logiciels, documents, informations...) ou se sentent-ils démunis pour accomplir leur travail ? Les équipements sont-ils source de stress ou d'inefficacité (obsolètes, inadaptés, chronophages, difficiles à prendre en main) ? Au-delà du matériel, les ressources humaines suffisent-elles à faire correctement face à la charge de travail demandée ?

- Comment faire ? Il s'agit en priorité de pallier les manques, en identifiant les ressources essentielles à fournir.

3 / Valoriser les talents

Les collaborateurs ont-ils le sentiment que leurs atouts et leurs missions au quotidien sont en adéquation ? Y a-t-il certains aspects de leur travail qui leur posent problème ou les empêchent d'être pleinement efficaces ? Ont-ils assez de latitude pour atteindre leurs objectifs en utilisant leurs talents plutôt qu'en appliquant une méthode identique pour tous ?

- Comment faire ? Il s'agit de s'assurer que les collaborateurs peuvent utiliser leurs talents au moins sur une partie de leurs missions. Pour cela, ils doivent être en mesure de les identifier. Les managers ont donc tout intérêt à accompagner leurs collaborateurs, en leur proposant des ateliers, formations, coachings.

4 / Être reconnaissant

Les collaborateurs estiment-ils recevoir suffisamment de reconnaissance ?

- Comment faire ? Les managers doivent exprimer leur reconnaissance. Par exemple, féliciter pour un travail pré-

cis plutôt que par un compliment vague, le faire rapidement après que le travail a été accompli.

5 / Être attentif au bien-être des agents

Au-delà de la reconnaissance de la performance et des résultats, les collaborateurs se sentent-ils valorisés en tant qu'individus ? Ont-ils le sentiment que leur singularité, leurs besoins, leurs aspirations sont reconnus et pris en compte et qu'on se soucie de leur bien-être ?

Il s'agit aussi d'évaluer l'attention portée à l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, qui passe par la reconnaissance des contraintes de chacun et des aspirations en dehors du travail.

- Comment faire ? Si les scores sont bas sur cette question, c'est peut-être révélateur d'un manque d'écoute et de dialogue. Beaucoup de collaborateurs déclarent souffrir d'un certain isolement, d'un manque de communication. L'entreprise peut encourager ses managers à prévoir des moments d'échange et de partage en tête-à-tête avec les membres de leurs équipes, mais aussi entre les membres eux-mêmes et en collectif, afin de renforcer la cohésion et le sentiment d'appartenance. Elle peut également les former à la bonne pratique de l'écoute, et au management inclusif et de la diversité.

*L'institut Gallup est une société américaine spécialisée dans les sondages sur la gestion des ressources humaines et le management.

2ème partie dans le prochain numéro.



LE REMBOURSEMENT DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES EST SUBORDONNÉ À LA TRANSMISSION PAR L'AGENT DE SON ARRÊT À LA CPAM

■ Un contractuel du groupement d'intérêt public (GIP) spécialisé dans l'habitat bénéficie d'un congé de grave maladie du 19 décembre 2014 au 19 décembre 2016. L'employeur demande sans succès à la CPAM le paiement des indemnités journalières en qualité de subrogé dans les droits de l'agent, la caisse n'ayant pas reçu les prolongations d'arrêt.

Les personnels d'un GIP sont constitués d'agents mis à sa disposition dans une position conforme à leur statut ou de personnels directement recrutés par le GIP.

Sous réserve des textes sur la mise à disposition, ces agents sont soumis à un régime de droit public si le GIP assure la gestion d'un service public administratif (art. 109 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011). Un décret (n° 2013-292 du 5 avril 2013) les soumet au régime des contractuels de l'État (décret n° 86-83 du 17 janvier 1986) qui assujettit les intéressés au régime général de sécurité sociale (article 2) pour l'assurance maladie, la maternité, l'invalidité et le décès.

À retenir : dans ce cadre, les intéressés doivent adresser sous 2 jours à la CPAM les arrêts initiaux et les prolongations (articles L. 321-2, alinéa 2 et R. 321-2 du code de la sécurité sociale).

Si le décret de 1986 (article 13) organise, comme pour les agents territoriaux, les conditions de bénéfice d'un congé de grave maladie de 3 ans avec maintien total ou partiel du traitement, examen par un spécialiste agréé et saisine du conseil médical le cas échéant, la procédure ne se substitue pas aux obligations du salarié à l'égard de la CPAM.

Or, elle n'a pas reçu les éléments médicaux lui permettant de vérifier la pertinence de l'arrêt, et ne connaît pas l'adresse de l'agent.

L'agent devant respecter les prescriptions de la CPAM comme assuré social, son employeur, subrogé dans ses droits pour obtenir le remboursement des indemnités journalières, ne saurait disposer de plus de droits que lui. Leur bénéfice était donc bien subordonné à la transmission de ces arrêts et, en son absence, la CPAM pouvait valablement refuser de rembourser les prestations à l'employeur, le conseil médical n'étant pas un médecin traitant susceptible de prescrire un arrêt et la caisse n'ayant pas à se livrer à des investigations sur la situation de l'assuré. Cette décision est plus généralement applicable à l'ensemble des agents relevant du régime général de sécurité sociale.

Cass. civ. n° 19-24.155 GIP Habitat et intervention sociale du 7 janvier 2021.

DISPONIBILITÉ

LA RÉINTÉGRATION APRÈS DISPONIBILITÉ DOIT PRÉVOIR LES POSSIBILITÉS DE RECLASSEMENT

■ Une aide-soignante, en disponibilité le 26 août 2006, sollicite sa réintégration le 25 août 2011. Le 26 août 2014, le médecin du travail la déclare inapte à ses fonctions, mais apte à un poste sédentaire administratif ou technique. Le 9 mai 2017, elle réclame sans succès la reconstitution de sa carrière et une indemnité représentative des traitements perdus.

La disponibilité place le fonctionnaire hors de sa collectivité et le prive de ses droits à avancement et à retraite. La réintégration s'effectue dans la limite des postes vacants (sauf disponibilité d'office pour raisons de santé ou de droit pour raisons familiales). Si elle n'a pas excédé 3 ans, l'employeur doit lui proposer l'une des 3 premières vacances d'emploi. En cas de refus successifs des 3 postes proposés, l'employeur peut le licencier sur avis de la CAP (articles L. 514-1, 6 à 8 du code général de la fonction publique).

En pratique, il sollicite sa réintégration 3 mois au moins avant l'expiration du congé et, en l'absence de poste vacant, est maintenu dans sa situation.

Rappel : s'il ne peut pas être réintégré pour inaptitude physique, il est reclassé ou réaffecté dans un autre emploi de son grade (article 1er du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985), placé en disponibilité d'office,

mis à la retraite, ou licencié s'il est définitivement inapte (article 26 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986).

Si aucun poste n'est vacant entre 2011 et 2014, la femme candidate au plus tard le 26 février 2015 sur un emploi de secrétaire de direction, que l'employeur pourvoit par un autre agent. Compatible avec sa santé, l'intérêt du service ne s'opposait pas à ce qu'il lui soit proposé.

L'hôpital a donc manqué à son obligation de reclassement et engagé sa responsabilité, garantissant à l'agent la réparation de son préjudice, y compris au titre des salaires dont il a été privé.

A compter du 23 février 2015, la femme a perdu une chance sérieuse d'être réintégrée et a été privée de 1 400 € nets mensuels, soit 112 000 € dont seront déduites les allocations chômage, les salaires et le revenu de solidarité active (RSA) dont elle a pu bénéficier.

Au regard d'une absence d'emploi de plus de 6 ans, la cour y adjoint 5 000 € de préjudice moral, enjoint à l'employeur de la réintégrer au 23 février 2015, de reconstituer sa carrière et ses droits sociaux (cotisations salariales et patronales, notamment de retraite).

CAA Nantes n° 19NT04872 Mme A du 17 septembre 2021.

UN MANAGEMENT AUTORITAIRE PEUT CONSTITUER UN HARCÈLEMENT MORAL

■ Un adjoint administratif principal de 2e classe, agent d'accueil à la direction de la coordination administrative et des affaires juridiques du département, conteste le refus de son employeur de lui verser 50 000 € en réparation de son préjudice moral.

Rappel : aucun agent ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement 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 physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel (article L. 133-2 du code général de la fonction publique).

La victime déclarée doit présenter des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères, le juge tenant compte de leurs comportements respectifs. Mais la nature du harcèlement exclut, s'il est établi, de tenir compte du comportement de la victime dont le préjudice doit être intégralement réparé (CE n° 321225 Mme A du 11 juillet 2011).

La femme reproche à sa cheffe de service, entre juillet 2015 et son départ en septembre 2016, une animosité non dissimulée et une souffrance au travail donnant lieu à des arrêts et des violences psychologiques confirmées par un rapport du CHSCT.

Elle évoque des propos désobligeants, grossiers, voire dégradants le 31 juillet 2015, à l'origine d'un choc réactionnel nécessitant une consultation hospitalière. Le 1er août, elle dépose une main courante, le 5 est exclue d'une réunion, évoque au président le 18 octobre la pression quotidienne sur certaines secrétaires, des injures et mouvements d'humeur, un dénigrement de son travail devant ses collègues. Le 11 avril, l'accueil physique et téléphonique disparaît de sa fiche de poste et elle fournit une note du 9 novembre 2015 déposée sur son bureau : « on assiste aux réunions du début jusqu'à la fin dans le respect de l'équipe et du règlement intérieur, seule la responsable... donne l'autorisation de déroger aux horaires ». Si elle ne dépasse pas l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, son dépôt sur le bureau et son ton ne relèvent pas d'une pratique appropriée de la gestion humaine et marquent l'adjointe. Elle y répond dans un courrier précisant que si elle a quitté la réunion à la pause, sa supérieure semblait l'avoir autorisé pour les secrétaires concernées par le secteur rural, et s'excuse d'avoir pu perturber le service par son absence. Dans une lettre et un courriel des 5 et 29 avril, elle indique au président être déstabilisée par une responsable qui a modifié sa fiche de poste et l'a mise à l'écart du service. Un dernier courriel fait état, le 8 juillet 2016, de regards pro-

vocateurs à son égard et à l'égard d'une collègue, et d'une interdiction de lui parler.

Un harcèlement confirmé

La psychologue désignée par le CHSCT dans le cadre d'un diagnostic après un signalement, indique que la cadre n'est pas en mesure de manager, et l'étude d'un cabinet-conseil sur la violence au travail rédigée à partir d'un questionnaire adressé à l'ensemble des agents et d'entretiens individuels, dont la responsable et l'adjointe, confirme une situation psychosociale très dégradée faite de violence psychologique avérée, d'une attitude managériale inadaptée ayant entraîné un risque psychosocial lié au stress chronique d'une partie de l'équipe.

De nombreuses personnes se confient en pleurant ou expriment des symptômes physiques de décompensation caractéristiques, touchant plusieurs sphères physiques fragiles à prédominance individuelle (troubles musculaires, digestifs, dermatologiques ou cardiaques).

Ces tensions débutent avec des problèmes de congés et de roulement entre les secrétaires non conformes aux engagements de la cheffe de service, et de dysfonctionnements des secrétaires dans certaines tâches (remboursement de frais kilométriques).

En outre, l'équipe fonctionne plusieurs mois en autonomie avant l'arrivée de la responsable, bousculant les habitudes et réduisant les moments de convivialité.

Son arrivée est ainsi à l'origine de la dégradation du climat social qui conduit à une situation délétère par une pression constante sur le personnel.

Le diagnostic corrobore également les insultes et propos dévalorisants lors d'un entretien avec la femme en juillet 2015, qui entraînent une crise de spasmophilie, une consultation du médecin du travail, puis du service des urgences dans la soirée.

Cette méthode managériale autoritaire, les sentiments de la femme et le climat social très dégradé puis délétère contribuant à des relations de travail conflictuelles permettent de présumer l'existence d'un harcèlement.

L'employeur oppose les difficultés relationnelles de la victime avec ses collègues ou sa hiérarchie au long de sa carrière, dont 2 accrochages en 2017 et 2018, le second étant reconnu imputable au service. Pour autant, ces éléments n'établissent pas en quoi les faits dénoncés par la femme seraient étrangers à tout harcèlement.

Elle doit donc bénéficier de la réparation intégrale des préjudices causés par ce harcèlement. Si elle invoque un préjudice de carrière, elle ne le justifie pas. Mais la cour reconnaît un préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence et lui octroie 5 000 €.

CAA Marseille n° 20MA00078 Mme B du 5 juillet 2022.

SAPEURS-POMPIERS : UN DÉFAUT DE TENUE ENTRAVANT LE DÉPART EN INTERVENTION EST UNE FAUTE

■ Le président du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) exclut une journée, le 4 mai 2018, un caporal de sapeurs-pompiers professionnels qui s'est présenté sans tenue de service réglementaire au rassemblement du 19 octobre 2017 et n'a pas pu partir en intervention.

Rappel : pour cette sanction du 1er groupe (article L. 533-1 du code général de la fonction publique), comme pour toutes les autres, le juge vérifie l'exactitude matérielle des faits, qu'ils sont de nature à justifier une sanction et sa proportionnalité aux manquements (CE Ass. n° 347704 M. D du 13 novembre 2013).

Au rassemblement du centre d'intervention de secours à 8 heures, il se présente en tenue de sport avec 3 autres sapeurs-pompiers sur 11. Compte tenu de l'insuffisance d'effectifs disponibles en tenue opérationnelle, 2 interventions à 8h56 pour un feu et à 9h34 pour un accident sont confiées à d'autres centres plus éloignés.

Les faits étant établis, le pompier indique qu'il a dû, le matin même, mettre à laver ses 4 tenues d'intervention pour respecter le protocole sanitaire de lutte contre les punaises de lit. Mais il avait connaissance de la nécessité de ce lavage à 60°, sans devoir l'effectuer sur place plutôt qu'à domicile ou en laverie, ou le réaliser simultanément pour toutes ses tenues. Rien ne s'opposait à ce qu'il dispose d'une tenue d'intervention dûment nettoyée pour le rassemblement lui permettant de partir en intervention. Cette faute justifiant une sanction, par ses conséquences sur le bon fonctionnement du centre, une exclusion d'une journée est proportionnée.

L'absence de discrimination syndicale

Le pompier évoque une discrimination syndicale, situation dans laquelle une personne est moins bien traitée qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. La discrimination indirecte s'appuie sur une disposition d'apparence neutre, mais qui entraîne un désavantage pour certaines personnes. Cette différence ne sera recevable que si le critère ou la pratique sont objectivement justifiés par un but légitime et que les moyens pour le réaliser sont nécessaires et appropriés (loi n° 2008-496

du 27 mai 2008).

La personne qui s'en estime victime, compte tenu des difficultés propres à l'établissement de la preuve et des exigences s'attachant aux principes à valeur constitutionnelle des droits de la défense et de l'égalité de traitement des personnes, doit présenter des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte à ce principe, charge à la personne mise en cause de démontrer que sa décision repose sur des éléments objectifs, étrangers à toute discrimination (CE Ass. Mme A du 30 octobre 2009).

Sur 7 agents en tenue de sport aux 2 rassemblements des 18 et 19 octobre 2017, seuls un collègue et lui ont été sanctionnés. Or, seuls représentants syndiqués, ils ont entretenu des échanges « musclés » avec leur hiérarchie en septembre à propos précisément de ces punaises de lit, dont la presse locale a relaté la présence.

Ces éléments sont de nature à faire présumer une discrimination syndicale dans le prononcé de la sanction. Cependant, le dossier montre que l'autorité hiérarchique avait initialement décidé d'engager des poursuites disciplinaires également à l'encontre des 5 autres agents, avant d'y renoncer en examinant les explications de chacun d'eux et, notamment, les circonstances dans lesquelles ils avaient été informés des consignes de nettoyage des tenues d'intervention décidées lors de la réunion sur le protocole sanitaire le 17 octobre au soir. A la différence des 2 collègues, présents à la réunion, 4 d'entre eux n'avaient pas été conviés et avaient reçu les consignes de nettoyage quelques instants avant l'heure du rassemblement suivant, le 18 octobre à 8 heures pour 3 d'entre eux, et le lendemain à 8 heures pour le 4e, qui était, depuis l'avant-veille, en repos en dehors du centre d'intervention. Enfin, si l'un de ces 5 agents avait bien été convoqué à la réunion alors qu'il se trouvait simultanément de garde, il avait dû y renoncer pour lui-même partir en intervention.

Le SDIS justifie ainsi une différence de traitement entre les sapeurs-pompiers, et a dûment sanctionné 2 d'entre eux, la décision reposant sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. C'est donc logiquement que le tribunal a rejeté la demande du pompier.

CAA Versailles n° 20VE02288 M. A du 7 avril 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.

Une condamnation sans mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire peut fonder une sanction

Le président du conseil départemental recrute un adjoint technique de 2e classe comme instructeur comptable au sein de la direction de la population âgée et des personnes handicapées, le 2 juillet 2012. Il le titularise le 1er septembre 2014, puis le révoque le 15 mai 2017, en raison de ses antécédents pénaux, non mentionnés sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Des antécédents judiciaires

■ Après un signalement des services de police, le conseil départemental découvre une fraude aux prestations sociales gérées par la direction d'affectation de l'agent. L'employeur porte plainte et mène une enquête administrative qui révèle des défaillances dans le contrôle interne le conduisant à des procédures disciplinaires contre les agents qui paraissent impliqués.

À l'occasion de l'enquête judiciaire, il apprend que l'adjoint technique a des antécédents judiciaires.

Contre l'avis du conseil de discipline estimant qu'il n'y a pas lieu à sanction, le président révoque le fonctionnaire. Il se fonde sur ses condamnations qu'il estime incompatibles avec l'exercice de ses fonctions, et la consultation à 3 reprises, en mars et avril 2014, d'un dossier ne relevant pas de son champ d'intervention concernant des prestations sociales dont a frauduleusement bénéficié une de ses connaissances.

Si l'enquête judiciaire met le fonctionnaire hors de cause dans la fraude aux prestations sociales, il a bien été condamné le 17 mars 2008, à l'âge de 18 ans, à 2 ans de prison dont 1 avec sursis pour vol en réunion avec violences de 485 € dans un magasin, mais sans incapacité de travail. Le 29 mars 2012, il est également condamné à 30 jours amende pour avoir tenté de pénétrer dans un établissement pénitentiaire avec une fausse pièce d'identité.

Se pose ainsi la question de savoir si les faits commis par le fonctionnaire avant son entrée dans la fonction publique, sanctionnés pénalement mais sans mentions dans le bulletin numéro 2 du casier judiciaire, peuvent justifier une procédure disciplinaire.

Rappel : nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire si, le cas échéant, les mentions portées à ce bulletin sont incompatibles avec l'exercice des fonctions (article L. 321-1 du code général de la fonction publique), repris pour les contractuels (article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988).

Le 22 janvier 2018, le tribunal estime que la matérialité des faits n'est pas établie et annule la révocation. Le 4 décembre 2019, si la cour juge que la consultation irrégulière du dossier d'un bénéficiaire d'une allocation, par fraude, n'est pas établie, elle estime, au vu des jugements de condamnation que le département lui fournit pour la première fois, que les antécédents de l'agent pouvaient fonder sa révocation.

À noter : depuis les années 1960, face à une décision reposant sur plusieurs motifs, dont l'un n'est pas de nature à la justifier, le juge vérifie si la mesure pouvait être valablement prise en ne retenant que l'autre motif (CE Ass. n° 70951 Dame X du 12 janvier 1968 et en matière disciplinaire CE n° 60022 sieur Y du 31 janvier 1968).

Dans l'affaire, la cour estime que le département aurait également retenu une révocation en se fondant sur les seules condamnations dont il avait connaissance.

Un lien entre les fonctions et la sanction

Rappel : la loi lie la procédure disciplinaire à une faute dans ou à l'occasion des fonctions, sans préjudice de peines pénales éventuelles (article L. 530-1 du code).

L'employeur peut ainsi sanctionner des actes contraires aux obligations de l'agent, ou commis dans un cadre privé s'ils caractérisent une violation de ses obligations, notamment de réserve dans l'expression de ses opinions. Est ainsi fondé le blâme infligé à un capitaine de gendarmerie ayant publié sous un pseudonyme, sur plusieurs sites Internet relayés par les réseaux sociaux, de nombreux articles critiquant, en des termes outranciers et irrespectueux, l'action de membres du gouvernement et la politique étrangère et de défense française. Ces faits, même commis hors du service, sans les moyens de ce dernier, et même si le militaire ne faisait pas état de sa qualité, constituaient un manquement à l'obligation de réserve (CE n° 412541 M. B du 27 juin 2018).

La sanction est aussi justifiée si le comportement du fonctionnaire perturbe le bon déroulement du service ou jette le discrédit sur l'employeur (CE n° 261691 M. X du 15 juin 2005), le juge annulant les 20 jours d'arrêt du militaire ayant entretenu une relation amoureuse avec l'épouse de l'un de ses collègues ; cette relation avait conservé un caractère privé et il n'avait pris aucune part à la publicité qui en avait été donnée.

La sanction peut se fonder sur des faits sans lien avec le service, mais sanctionnés pénalement, aucun texte n'interdisant de sanctionner un agent dans l'intérêt du service. Est validé le blâme infligé à un agent de La Poste ayant blessé par balle un voisin après une altercation, ce comportement ayant porté atteinte à la réputation de l'employeur (CE

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

n° 81244 M. X du 24 juin 1988).

Toute condamnation pour des faits extérieurs au service ne justifie pas une sanction. Il en est ainsi de l'hôpital licenciant une femme agent des services hospitaliers lorsqu'il découvre, sur le bulletin n° 2 qu'il consulte en vue de sa titularisation, une condamnation à 30 mois de prison avec sursis pour complicité de transport, de détention, d'acquisition d'offres et de cession de stupéfiants, la femme se rendant complice en conservant à son domicile les substances et fonds liés au trafic. Mais elle avait ensuite dénoncé ces agissements et collaboré à l'enquête ; la condamnation n'avait pas fait l'objet de publicité ni eu des conséquences préjudiciables pour le service public en portant atteinte à la réputation de l'hôpital (CE n° 367724 Mme B du 4 février 2015).

Peut-on sanctionner des faits antérieurs à l'embauche ?

Ces décisions étant rendues alors que les agents sont en fonction, se pose la question de leur extension à des faits antérieurs.

La rapporteure rappelle que le juge a admis, dans les années 1930, que des faits révélant une méconnaissance des obligations morales attachées à un travail dans la fonction publique apparaissent incompatibles avec lui. Il a ainsi validé le refus de nomination d'un lauréat de concours, estimant que les faits, même antérieurs à l'embauche, ne privaient pas l'administration du droit d'apprécier s'ils étaient conciliables avec un emploi dans la fonction publique (CE M. S. du 5 décembre 1930, Recueil page 1040).

En l'absence de réaffirmation de cette position de principe, sauf en 1961 pour un militaire (CE n° 49300 CN du 10 février 1961) ou un magistrat dont le statut prévoit une exigence d'ordre moral continue, y compris s'il n'est pas ou n'est plus en activité (CE n° 392728 Mme A du 6 juillet 2016), la rapporteure ne préconise pas de reconnaître que les faits commis par un fonctionnaire avant son entrée dans la fonction publique, pénalement sanctionnés mais non mentionnés dans le bulletin n° 2 du casier judiciaire, justifient une sanction.

La condamnation pénale ne rend pas nécessairement des personnes indignes de la fonction publique, le code ne comportant plus de condition de bonne moralité, mais seulement l'absence de condamnation au bulletin n° 2 ou sa compatibilité avec les fonctions (CE n° 104876 bureau d'aide sociale de Paris du 3 décembre 1993).

Une fois l'agent en activité, seule la discipline peut conduire à son éviction, l'article L. 321-1 du code constituant une condition d'accès et non un motif de radiation (CE n° 380763 université de la Nouvelle-Calédonie du 5 décembre 2016), et une condamnation pénale incompatible avec l'emploi n'entraînant pas de plein droit la perte de qualité de fonctionnaire (article L. 550-1 du code).

À noter : si cet article évoque la perte de la nationalité française, la déchéance des droits civiques et l'interdiction judiciaire d'exercer un emploi public, le fonctionnaire peut solliciter sa réintégration à l'expiration des interdits.

En second lieu, il est difficile de considérer que les faits commis avant l'entrée dans la fonction publique révèlent en eux-mêmes une faute professionnelle. L'adjoint technique n'a pas commis de fraude (pouvant justifier un retrait de la décision), ni menti et, ne se trouvant sous le coup d'aucune interdiction professionnelle, il ne devait pas faire état des condamnations inscrites au bulletin n° 2 ou qui en avait été effacées.

D'ailleurs (CE n° 367724 précité), aucun texte n'exige d'informer son employeur des condamnations dont l'agent a fait l'objet après son recrutement.

Le maintien d'une sanction

Enfin, fonder une procédure disciplinaire sur l'existence d'antécédents judiciaires pourrait priver de sens les textes législatifs régissant l'accès au casier judiciaire et son effacement. Outre la réparation ou la rétribution, la condamnation pénale recherche l'amendement du condamné et son insertion ou sa réinsertion une fois la peine purgée.

Le droit pénal connaît un « droit à l'oubli » qui passe, notamment, par l'effacement du casier judiciaire. Ce dispositif, qui exclut les crimes et délits les plus graves, n'est pas automatique, la loi instituant des incapacités pour des personnes condamnées définitivement pour crimes ou certains délits (l'exploitation ou la direction de structures d'action sociale, art. L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles).

Cependant, pour le Conseil d'État, si l'employeur estime que des faits, antérieurs à la nomination d'un fonctionnaire mais portés ultérieurement à sa connaissance, révèlent, par leur nature et en dépit de leur ancienneté, une incompatibilité avec le maintien de l'intéressé dans la fonction publique, il lui revient, sous le contrôle du juge, d'en tirer les conséquences en engageant une procédure disciplinaire en vue de procéder à sa révocation, en raison de cette incompatibilité.

À retenir : dans l'affaire, les condamnations de l'agent avant son recrutement ont donné lieu, pour la seconde, à une dispense d'inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire et, pour la première, à un effacement par un jugement du tribunal du 15 mai 2012. Eu égard à l'ancienneté des faits ayant justifié la première condamnation et à leur nature, l'autorité judiciaire ayant estimé, en 2012, que leur gravité ne justifiait pas ou plus de mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire, ces faits, à eux seuls, dont l'administration a eu connaissance en 2014, n'affectaient pas le bon fonctionnement ou la réputation du service dans des conditions justifiant une révocation.

CE n° 438248 M. A du 3 mai 2023 et concl.