

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

LES PISTES DU GOUVERNEMENT POUR FACILITER LA MOBILITÉ ET LES PARCOURS PROFESSIONNELS

Affiché comme l'un des objectifs de la prochaine réforme de la fonction publique, un document présenté aux syndicats et employeurs, le 9 avril dernier, lors de la réunion de lancement de la concertation, évoque plusieurs pistes pour fluidifier les parcours professionnels.

Le gouvernement souhaite favoriser les mobilités en préservant le niveau salarial des fonctionnaires, dont la diminution éventuelle peut être un obstacle au recrutement. En pratique, il s'agirait de généraliser les dispositifs de maintien de rémunération en cas de mobilité, comme cela existe déjà dans l'administration territoriale de l'État.

L'enjeu est ensuite d'élargir les possibilités de promotion interne, la liant les possibilités de promotions internes au nombre de recrutements par concours. Or, cette obligation, même récemment assouplie dans la fonction publique territoriale, n'est pas toujours adaptée aux situations réelles de recrutement, et constitue un frein important aux perspectives de promotion. Le gouvernement entend donc assouplir ces règles dans toute la fonction publique et, au-delà, pleinement valoriser les formations certifiantes. En effet, aujourd'hui, aucun dispositif de reconnaissance de l'acquisition de compétences au titre d'une telle formation n'existe pour la promotion des agents, alors que l'employeur a donné son accord au bénéficiaire dans l'objectif de développer ses qualifications.

Le gouvernement évoque, par ailleurs, une simplification de la gestion des contrats des contractuels, avec notamment l'hypothèse d'un élargissement du dispositif de portabilité des CDI, estimant que ce dispositif ne couvre pas toutes les situations de changement d'employeur public.

La procédure de renouvellement des contrats apparaît par ailleurs contraignante pour les employeurs, et de nature à fragiliser la situation des intéressés, dont le renouvellement de l'engagement peut être remis en cause. En pratique, se pose la question de la pertinence de l'obligation de publication des postes occupés par les agents, dont le contrat arrive à terme, même lorsque leur renouvellement est envisagé, une situation largement dénoncée par les employeurs pour son caractère purement formel.

Source Acteurs publics.

23 AVRIL 2024

N° 1856

QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL

Anticiper et se préparer aux futures conditions de travailp 2

IMPUTABILITÉ

Maladie professionnelle : la divulgation d'une vidéo intime est détachable des fonctionsp 3

PRIMES

Décharge syndicale : les garanties salariales peuvent intégrer des primes pour horaires atypiquesp 4

QUALITÉ DU SERVICE

Accueillir les usagers dans de bonnes conditionsp 5

ACCIDENT

La falsification d'un constat d'accident est une fautep 6

DISCIPLINE

En matière disciplinaire, l'altération du discernement est rarement retenuep 7

SANCTIONS

Des relations professionnelles agressives justifient une sanction du 2e groupep 8

HARCÈLEMENT

La protection fonctionnelle en cas de harcèlement moral.....p 9,10



Un décret du 16 avril 2024 modifie les règles de fonctionnement du conseil médical

Ce décret modifie les dispositions relatives au conseil médical. Il détermine les cas de saisine des formations - restreinte et plénière - du conseil médical en préservant l'harmonisation entre les versants de la fonction publique. Il simplifie l'organisation et le fonctionnement des conseils médicaux sur le modèle des dispositions réglementaires déjà applicables au sein de la fonction publique de l'Etat (décret n° 2022-353 du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique de l'Etat).

Décret n° 2024-349 du 16 avril 2024 modifiant certaines dispositions relatives aux compétences des formations restreinte et plénière du conseil médical dans la fonction publique territoriale - JORF n° 0090 du 17 avril 2024 - Texte n° 4.

SONDAGE

Une grande majorité de Français a une bonne image des fonctionnaires mais souhaiterait que leur gestion soit alignée sur le privé

Selon un sondage réalisé par ODOXA (Institut indépendant d'études), 8 Français sur 10 ont une bonne image des agents et personnels du secteur public. Mais 7 sur 10 ont le sentiment que la qualité des services publics a tendance à se détériorer ces dernières années. Une courte majorité de 51 % a le sentiment qu'on ne demande pas assez d'efforts à la fonction publique et aux fonctionnaires... alors que 73 % des salariés du public considèrent qu'on leur en demande trop. Par ailleurs, 72 % des Français sont favorables à ce que l'on puisse licencier plus facilement les fonctionnaires pour « insuffisance professionnelle ». La même proportion veut accentuer la rémunération au mérite. En résumé, l'image des fonctionnaires s'améliore et les Français souhaitent moins qu'avant qu'on réduise leur nombre. Mais l'idée d'aligner le public sur le privé est de plus en plus populaire.

ANTICIPER ET SE PRÉPARER AUX FUTURES CONDITIONS DE TRAVAIL

■ L'Agence nationale pour les conditions de travail (ANCT) organise, du 17 au 21 juin 2024, la Semaine QVCT (qualité de vie et conditions de travail), consacrée aux futures conditions de travail : quelles tendances lourdes vont transformer le paysage du travail dans 5 ou 15 ans ? Quels "signaux faibles" vont s'avérer décisifs pour l'évolution de nos activités ? Comment la multiplication des événements climatiques peut-elle transformer les façons de travailler ? L'allongement de la vie professionnelle doit-elle modifier les parcours dans l'entreprise ?

Plus d'informations : <https://www.anact.fr/pourquoi-participer-la-semaine-pour-la-qualite-de-vie-et-des-conditions-de-travail-2024>

INDEMNITÉ HORAIRE POUR TRAVAIL DE NUIT (IHTN)

LA MAJORATION DES IHTN DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE PEUT ÊTRE TRANSPOSÉE À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

■ Le décret n° 2023-1238 du 22 décembre 2023 relatif à l'indemnisation du travail de nuit dans la fonction publique hospitalière a modifié l'indemnité horaire pour travail de nuit (IHTN) instituée par le décret n° 88-1084 du 30 novembre 1988. Le décret du 22 décembre 2023 prévoit ainsi que le montant de l'IHTN, jusqu'ici calculé sur la base de taux horaires forfaitaires, soit désormais égal à 25 % de la somme du traitement indiciaire brut, augmenté, le cas échéant, de l'indemnité de résidence (pris en compte pour leur valeur annualisée applicable à chaque agent au moment de l'exécution des travaux de nuit), divisé par 1 820.

L'arrêté du 22 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 16 novembre 2004 réévalue le montant de l'indemnité forfaitaire pour travail les dimanches et jours fériés (IDJF). Le montant de l'IDJF est majoré de 20 % afin d'atteindre 60 euros pour 8 heures de travail effectif un dimanche ou un jour férié.

Ces modifications peuvent dès à présent, sous réserve d'une délibération des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, être mises en œuvre dans la fonction publique territoriale, sans qu'il soit besoin de l'intervention de textes propres à ce versant de la fonction publique. En effet, en application de l'article 1er du décret n° 98-1057 du 16 novembre 1998 relatif au régime indemnitaire de certains personnels paramédicaux civils du ministère de la Défense, ceux-ci bénéficient de l'ensemble des primes et indemnités attribuées aux personnels homologues des établissements d'hospitalisation publics. Ces fonctionnaires de l'État bénéficient ainsi de la nouvelle modalité de calcul de l'IHTN et du montant revalorisé de l'IDJF mis en œuvre dans la fonction publique hospitalière.

Il en résulte que les cadres d'emplois ayant comme corps équivalents des corps paramédicaux civils du ministère de la Défense peuvent, dès à présent, bénéficier, sur délibération, de la nouvelle modalité de calcul de l'IHTN et du montant revalorisé de l'IDJF mis en œuvre dans la fonction publique hospitalière. C'est le cas de plusieurs cadres d'emplois paramédicaux de la fonction publique territoriale, conformément au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié.

Il appartient donc désormais aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de délibérer sur le fondement du décret du 22 décembre 2023 afin de mettre en œuvre l'IHTN pour les cadres d'emplois concernés.

MALADIE PROFESSIONNELLE : LA DIVULGATION D'UNE VIDÉO INTIME EST DÉTACHABLE DES FONCTIONS

■ Une femme gardien de la paix du centre de rétention administrative réclame l'imputabilité au service de son syndrome dépressif après avoir su, par une collègue, que des femmes de ménage avaient visionné une vidéo pornographique la mettant en scène.

L'accident est présumé imputable s'il est survenu, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion des fonctions, sauf faute personnelle ou circonstances particulières l'en détachant (articles L. 822-18 et 21 du code général de la fonction publique).

Rappel : l'accident constitue l'évènement survenu à une date certaine, par le fait ou à l'occasion du service, dont il est résulté une lésion, quelle qu'en soit la date d'apparition (voir CE n° 451972 Mme B du 8 mars 2023).

L'affection désignée par un tableau des maladies professionnelles (articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale), contractée dans les conditions qu'il fixe, est présumée imputable. Peut aussi être imputable l'affection non désignée, mais essentiellement et directement causée par les fonctions, ayant entraîné une incapacité d'au moins 25 % (article R. 461-8 du code), c'est à dire présentant un lien direct avec les fonctions ou des conditions de travail de nature à en susciter le développement, sauf fait personnel ou circonstances particulières (CE n° 451972 du 8 mars 2023 précité).

La femme évoque son effondrement psychologique sur son lieu de travail, le 31 mai 2019, après l'appel de sa collègue, mais n'établit pas la réalité d'un événement traumatisant et violent tenant à la diffusion de la vidéo.

Reste la maladie professionnelle, la policière affirmant que son état anxiodépressif est en relation directe avec la divulgation de la vidéo auprès des femmes de ménage par son ancien compagnon.

Mais le conseil médical se déclare défavorable à une imputabilité. Seule une attestation de son psychiatre évoque, le 13 juin 2019, des difficultés professionnelles liées à la suspicion de diffusion d'une vidéo relative à sa vie intime et, le 4 juillet 2019, qu'elle se sent humiliée, dévalorisée et déconsidérée.

En l'absence d'inscription de son affection au tableau des maladies professionnelles, elle ne peut pas davantage se prévaloir d'une présomption d'imputabilité, ni d'un lien direct avec l'exercice de ses fonctions ou des conditions de travail de nature à en susciter le développement.

CAA Toulouse n° 21TL03605 Mme B du 18 juillet 2023.

Le conseil du manager : déclarer un accident de service

La collectivité, afin d'éviter les abus, peut imposer un délai maximum de déclaration (on peut recommander 48 heures – attention au délai maximum de déclaration fixé par l'assureur, au-delà duquel l'accident n'est plus pris en charge). Il faut insister auprès des agents pour que tous les incidents, même s'ils ne semblent pas porter à conséquence, soient pris en compte, afin que leur aggravation éventuelle, dans un délai plus ou moins long, soit retenue au titre d'accident du travail. La déclaration doit être accompagnée d'un certificat médical du médecin traitant ou du centre hospitalier constatant les lésions corporelles et précisant la durée probable de l'incapacité temporaire de travail. L'administration doit alors réaliser une enquête afin d'apprécier l'imputabilité de l'accident au service et constituer éventuellement un dossier pour la consultation de la Commission Départementale de Réforme si l'autorité ne souhaite pas reconnaître le caractère « imputable » de l'accident. **Attention** : même en cas de déclaration tardive par le fonctionnaire, une enquête doit être effectuée.

Une titularisation en dépit d'un cumul irrégulier est une erreur manifeste d'appréciation

Le préfet demande sans succès au maire, le 28 juillet 2020, le retrait de la titularisation d'un attaché, que confirme le tribunal.

L'agent public ne pouvant pas exercer d'activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, il lui est interdit de créer ou de reprendre une entreprise s'il travaille à temps plein. Ce n'est en effet que dans le cadre d'un temps partiel qu'un tel cumul est possible, pour 3 années au plus, renouvelables un an (articles L. 123-1 et 8 du CGFP).

L'intéressé, reconnu personne en situation de handicap, est initialement recruté contractuel dans la perspective d'une titularisation directe à l'issue d'un engagement correspondant à la durée du stage du statut particulier (article L. 352-4 du code).

Lors de son embauche comme adjoint au chef du service des manifestations publiques, puis à sa titularisation, il dirigeait une société commerciale de transport routier de fret interurbain, sans avoir demandé ni obtenu d'autorisation. Pour la cour, le préfet pouvait valablement estimer que le maire avait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que l'agent était apte, compte tenu de cette situation de cumul non autorisé, à exercer les fonctions d'attaché, quelles que soient par ailleurs ses compétences.

Rappel : néanmoins, sur déclaration à l'employeur, l'agent aurait pu poursuivre son activité de dirigeant de société une année renouvelable une fois à compter de son embauche (article L. 123-4 du code).

En effet, le principe d'interdiction de cumul comporte nombre de dérogations, tantôt sur déclaration, tantôt sur autorisation, par exemple pour exercer une activité accessoire dont un décret dresse la liste, sans même évoquer la liberté de production des œuvres de l'esprit.

CAA Paris n° 22PA02330 M. C du 18 juillet 2023.

DÉCHARGE SYNDICALE : LES GARANTIES SALARIALES PEUVENT INTÉGRER DES PRIMES POUR HORAIRES ATYPIQUES

■ Une aide-soignante, totalement déchargée d'activité pour raisons syndicales depuis 2014, sollicite sans succès, le 7 avril 2021, les indemnités forfaitaires de dimanches et jours fériés dont elle bénéficiait en activité.

Le fonctionnaire déchargé d'activité à titre syndical est réputé conservé sa position statutaire (article L. 212-1 du CGFP). En conséquence, s'il y consacre au moins 70 % d'un temps plein, il a droit au versement de l'ensemble des primes et indemnités attachées à son grade ou aux fonctions exercées dans son corps ou cadre d'emplois avant d'en être déchargé, à l'exception notamment des primes et indemnités liées à des horaires de travail atypiques lorsqu'elles ne sont pas versées à la majorité des agents de la même spécialité ou du même corps ou cadre d'emplois (articles 1er et 7 du décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017).

Or, la femme, avant d'être successivement déchargée à

70 % en 2012 puis 100 % de son activité en 2014, exerçait une activité d'aide-soignante au centre hospitalier, lui permettant de bénéficier d'une indemnité forfaitaire pour travail des dimanches et jours fériés (décret n° 92-7 du 2 janvier 1992), caractéristiques d'horaires atypiques au sens du décret de 2017.

Elle indique qu'une majorité des aides-soignants de l'hôpital bénéficient de cette prime et l'employeur ne produit aucun élément de nature à démentir cette affirmation, malgré la demande de la cour.

La prime doit être regardée comme perçue par une majorité des aides-soignants de l'établissement public et le directeur de l'hôpital ne pouvait pas lui en refuser le bénéfice. Le juge enjoint à l'employeur de procéder à son versement sous 2 mois avec effet au 1er octobre 2017, date d'entrée en vigueur du décret.

CAA Nantes n° 22NT02642 Mme B du 21 juillet 2023.

ENSEIGNANTS ARTISTIQUES

L'ENSEIGNEMENT SUR LE TEMPS PÉRISCOLAIRE RELÈVE DES MISSIONS D'ASSISTANT D'ENSEIGNEMENT

■ Le maire nomme une assistante d'enseignement principale de 2e classe à temps complet à l'école de musique, le 1er septembre 2015, avec un service hebdomadaire de 20 heures d'enseignement, dont 6 consacrées à l'enseignement du chant choral sur le temps périscolaire méridien aux élèves des écoles primaires. L'intéressé estime que cette activité ne relève pas de son statut et réclame sans succès leur réintégration dans une affectation conforme à son cadre d'emplois.

Les assistants exercent notamment dans le domaine de la musique. Assujettis à une obligation de service de 20 heures par semaine, ils sont, pour les assistants principaux de 2e et 1ère classes, chargés d'enseignement dans les conservatoires et les établissements d'enseignement de la musique non classés. Ils peuvent aussi assurer les missions prévues par le code de l'éducation et apporter leur concours à l'enseignement artistique dispensé dans les établissements des premiers et seconds degrés, sous la responsabilité des enseignants pour le contenu, les méthodes pédagogiques et l'appréciation des travaux (articles L. 911-6 et R. 911-58 du code de l'éducation). Le code permet aux communes d'organiser, dans les établissements scolaires, et avec l'accord des responsables, des activités culturelles facultatives complémentaires. De même, des activités périscolaires complémentaires au service public d'éducation peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial (articles L. 216-1 et L. 551-1 du code).

Pour le Conseil d'État, ces dispositions montrent que rien ne fait obstacle à ce que les tâches d'enseignement confiées aux assistants d'enseignement dans l'un des

établissements où ils sont susceptibles d'être affectés, incluses les écoles de musique, soient, le cas échéant, organisées par cet établissement, sous la responsabilité du fonctionnaire qui en assure la direction, hors de ses locaux et notamment dans un établissement scolaire, sur du temps périscolaire, au bénéfice des élèves, même s'ils ne sont pas inscrits à l'école de musique.

La femme, qui dispensait, sous l'autorité du directeur de l'école de musique, un enseignement portant, d'une part, sur l'apprentissage du violoncelle et du chant et, d'autre part, sur la formation musicale consistant en des cours de chant auprès des élèves des écoles primaires, exerçait bien des fonctions relevant de son statut particulier.

CE n° 461154 Mme B du 3 juillet 2023.

Le conseil du manager : le devoir d'obéissance hiérarchique et ses limites

L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, quel que soit le moyen par lequel l'ordre a été donné (note, instruction orale, fiche de poste...). L'instruction peut porter sur tous les domaines (demande de réaliser une tâche, port des équipements de protection individuelle...). Par exemple, un agent ne peut pas refuser d'exécuter une mission au motif que cette dernière ne figure pas sur sa fiche de poste. En revanche, cette obligation ne s'impose pas lorsque l'ordre est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ou si cette tâche constitue une menace pour sa santé.

ACCUEILLIR LES USAGERS DANS DE BONNES CONDITIONS

■ Le programme « Services Publics + », porté et animé par la DITP (Direction interministérielle de la transformation publique), a pour objectif l'amélioration continue des services publics. Une plateforme dédiée (www.plus.transformation.gouv.fr/) liste les principales règles de bonne conduite pour une bonne relation avec l'utilisateur.

L'administration doit anticiper les besoins de l'utilisateur

- L'administration communique à l'utilisateur les informations utiles pour préparer ses démarches en amont de son parcours ;
- elle conseille l'utilisateur pour l'aider à faire valoir ses droits ;
- elle informe l'utilisateur des différentes étapes de son parcours administratif et facilite ses démarches.

L'utilisateur doit savoir comment contacter l'administration

L'administration indique à l'utilisateur comment la contacter en fonction de son besoin. Elle publie obligatoirement sur le site internet et dans les lieux d'accueil :

- le(s) numéro(s) de téléphone, le(s) adresse(s) courriel(s) et leurs finalités respectives ;
- les adresses postales des lieux d'accueil, avec l'information sur comment s'y rendre ;
- les horaires d'ouverture, horaires d'affluence et heures creuses, pour les accueils physiques et téléphoniques ;
- les coordonnées des médiateurs.

Dans les courriers ou courriels, l'administration communique un numéro de téléphone ou une messagerie électronique de contact.

Dans le cas de l'utilisation d'un Serveur Vocal Interactif (SVI) ou d'un répondeur, l'administration communique les coordonnées du service, les horaires d'ouverture des lieux d'accueil et de l'accueil téléphonique, et les informations relatives aux démarches administratives.

Faciliter l'accès aux services publics pour tous les usagers

Dans les lieux d'accueil, la signalétique interne guide l'utilisateur et identifie les bureaux recevant du public. Sur les sites internet ou par téléphone, l'utilisateur accède facilement à l'information, et sans authentification. Les parcours des SVI doivent en particulier suivre des règles de simplicité.

Aménager les locaux pour mieux accueillir le public

- Les locaux accueillant du public :
- sont éclairés, propres et rangés ;
 - permettent à l'utilisateur de s'asseoir ;
 - répondent aux besoins de confidentialité (démarcation au sol à une distance suffisante, dispositifs d'isolation sonore) ;
 - garantissent le confort de l'utilisateur (accès aux toilettes) ;
 - affichent la charte de la laïcité.

Organiser la file d'attente

En cas d'affluence, dans ses lieux d'accueil ou par téléphone, l'administration propose au moins deux des solu-

tions suivantes :

- donner une estimation du délai d'attente ;
- indiquer le rang dans la file d'attente ;
- réorienter l'utilisateur vers des heures plus creuses ;
- l'informer sur l'existence des autres canaux de contact et/ou de prise de rendez-vous, notamment la possibilité d'être rappelé.

Bien accueillir l'utilisateur dans un respect mutuel

Les agents s'identifient par leur nom et par leur service. Cependant, l'anonymat de l'agent est respecté lorsque la sécurité publique ou des personnes le justifie. Les agents au contact des usagers et le management doivent être formés à la détection, au signalement et à la gestion des incivilités. Des mesures de lutte contre les incivilités sont mises en œuvre dans les administrations pour protéger les agents.

En cas d'erreur, l'utilisateur doit être présumé de bonne foi

Les agents accordent le droit à l'erreur à l'utilisateur qui s'est trompé en réalisant une démarche administrative. L'utilisateur doit pouvoir mettre à jour sa situation lorsque l'erreur est commise de bonne foi, sans risquer une sanction dès le premier oubli.

L'agent informe l'utilisateur de son droit et de son obligation de signaler à l'administration si ses informations sont inexactes, afin de régulariser l'erreur commise.

Les services publics doivent partager les données relatives à l'utilisateur pour éviter de lui demander des informations déjà transmises

A chaque fois que cela est possible, les données de l'utilisateur sont obtenues via un échange entre administrations. Lorsque l'administration sollicitée n'est pas compétente pour traiter une demande, les agents orientent l'utilisateur vers d'autres services ou administrations. L'utilisateur est informé lorsque sa demande et les documents fournis sont transmis à un autre service ou administration. L'administration s'assure du consentement préalable de l'utilisateur ou de ses ayants droit pour diffuser une information le concernant.

la lettre du **M**aire

L'essentiel de ce qu'il faut connaître

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

Offre découverte : 1 exemplaire gratuit

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

L'ABSENCE DE TOUTE DEMANDE EN FIN DE DISPONIBILITÉ PEUT CRÉER UN ABANDON DE POSTE

■ La maire de Paris radie des cadres pour abandon de poste, le 2 novembre 2021, une femme agent de 2e classe de surveillance spécialisée des musées, en disponibilité pour donner des soins à un enfant handicapé, du 13 avril 2013 au 12 avril 2021.

Le fonctionnaire en disponibilité fait connaître à l'employeur ses intentions de la renouveler ou de réintégrer son cadre d'emplois, 3 mois au moins avant son expiration, la non réintégration entraînant la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire (articles L. 550-1 du CGFP et 24 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986).

L'abandon de poste, autre motif de licenciement (articles L. 550-1 et L. 553-1 du code), est une construction jurisprudentielle par laquelle l'employeur tire les conséquences de la rupture volontaire du lien salarial par l'agent.

Rappel : parce qu'elle le prive des garanties de la procédure disciplinaire, l'employeur doit préalablement mettre en demeure l'agent de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans le délai approprié qu'il fixe. La mise en demeure est écrite, notifiée à l'intéressé et l'informe du risque d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable.

S'il ne s'est pas présenté ni fait connaître ses intentions avant l'expiration du délai, et en l'absence de justification matérielle ou médicale expliquant ce retard à manifester un lien avec le service, l'employeur peut estimer qu'il a été rompu du fait de l'intéressé (CE n° 271023 centre hospitalier intercom. abbé Grégoire du 10 octobre 2007 et n° 463591 com. de Bouillargues du 23 décembre 2022).

Dans les 3 mois de l'expiration de sa disponibilité, la femme ne sollicite ni son maintien ni sa réintégration. C'est pourquoi, l'administration la met en demeure, par lettre recommandée du 26 août 2021, de lui faire connaître ses intentions sous 8 jours, et l'informe que son silence provoquera une procédure de radiation.

La femme n'ayant notifié aucun changement de domicile, le courrier lui est adressé à la seule adresse connue, mais La Poste le retourne comme « pli avisé et non réclamé ».

Au vu de cette situation, la femme n'ayant plus occupé de poste effectif à Paris depuis plus de 25 ans, et ne justifiant d'aucune raison médicale ou matérielle faisant obstacle à une reprise, la mairie n'a commis aucune erreur de droit ni d'appréciation en estimant que le lien avec le service était rompu.

CAA Paris n° 22PA04771 Mme A du 15 décembre 2023.

ACCIDENT

LA FALSIFICATION D'UN CONSTAT D'ACCIDENT EST UNE FAUTE

■ Le président du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) exclut pour 3 jours, le 8 janvier 2019, un capitaine stagiaire de sapeurs-pompiers qui, à la suite d'un accident de la circulation avec un véhicule de service, a modifié l'horaire de l'accident sur le constat amiable, avant d'adopter un comportement agressif et de tenir des propos injurieux à ses responsables lorsqu'ils ont évoqué la situation avec lui.

La première obligation des agents publics est d'exercer leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité (article L. 121-1 du code général de la fonction publique). Tout manquement à ces obligations les expose à une sanction, sans préjudice de peines pénales éventuelles (article L. 530-1 du code).

Rappel : dans son contrôle, le juge vérifie l'exactitude matérielle des faits, qu'ils sont de nature à justifier une sanction disciplinaire, et sa proportionnalité aux manquements constatés (CE Ass. n° 347704 M. D du 13 novembre 2013).

La sanction du 1er groupe infligée au pompier vient de ce qu'au moment de rédiger le constat amiable, il a modifié l'horaire de l'accident subi alors qu'il se rendait au travail

avec un véhicule de service. Si, en effet, les secours sont alertés à 14h13, ses collègues arrivant un quart d'heure plus tard, il indique avec un trait grossier que l'accident est survenu à 13h15. L'automobiliste responsable confirme, dans un courriel du 6 septembre 2018, que l'heure de l'accident figurant sur le constat est erronée et qu'il s'est bien produit vers 14h10. En juillet, le pompier reconnaît finalement avoir modifié le constat, mais sans le vouloir, se trouvant sous le coup d'un stress émotionnel important. Reste néanmoins qu'il aurait dû prendre ses fonctions une heure plus tôt.

Il reconnaît également s'être emporté lors d'une conversation téléphonique avec son supérieur le 17 juillet, qui lui proposait de refaire le constat pour clore l'affaire, et précise s'en être excusé le 24 juillet.

Il conteste néanmoins son exclusion en raison de 3 changements d'affectation, et estime qu'il est sanctionné 2 fois pour les mêmes faits.

Mais son stage a été prolongé en raison d'un congé de maladie de 212 jours et l'employeur a retiré une affectation dont le tribunal avait suspendu l'exécution. Quant au premier changement, il a bien été prononcé dans l'intérêt du service. Il n'a donc pas été victime d'une sanction déguisée et l'exclusion est régulière.

CAA Toulouse n° 21TLo1332 M. A du 28 mars 2023.

EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE, L'ALTÉRATION DU DISCERNEMENT EST RAREMENT RETENUE

■ Le 3 février 2017, la présidente de la région révoque un attaché pour ses manquements professionnels d'avril à septembre 2016 dans des « maisons de la région ». Si le tribunal confirme la mesure, la cours l'annule pour être hors de proportion avec les fautes commises.

Rappel : depuis 2013, les tribunaux et les cours exercent un contrôle normal des mesures disciplinaires, vérifiant la réalité des faits, leur caractère fautif, et la proportionnalité de la sanction (CE Ass. n° 347704 M. D du 13 novembre 2013). Mais, en cassation, le juge vérifie l'absence de dénaturation des faits, leur qualification juridique de faute, et que la mesure n'est pas hors de proportion avec les fautes commises (qu'elle soit manifestement trop sévère ou clémente) (CE n° 376598 La Poste du 27 février 2015 et CE Ass. n° 381245 M. B du 30 décembre 2014).

L'intéressé a déjà été sous le coup d'une mesure disciplinaire en 2008, non suivie d'effet en raison de son état mental.

En 2016, il adresse à de très nombreuses reprises, tant à l'oral qu'à l'écrit, des propos extrêmement déplacés, agressifs et dégradants, dont plusieurs ont un caractère sexuel, et comportant des menaces physiques contre l'une de ses collègues, à ses supérieures et une élue de la région, qui portent plainte pour harcèlement moral. Il adresse à sa collègue, sur laquelle il n'a aucun pouvoir hiérarchique, un grand nombre de courriers électroniques avec des ordres comminatoires, qui perturbent le bon fonctionnement du service.

Si cette attitude justifie pleinement une sanction, pour la cour, son discernement à la maison départementale des personnes handicapées était altéré, comme l'indique un certificat médical du 13 mai 2016.

Un état d'irresponsabilité exclut toute sanction (voir pour une maladie mentale CE n° 14018 Centre hospitalier de Saint Quentin du 2 juillet 1980), mais, comme le rappelle le rapporteur, seule une perte de discernement rend le fonctionnaire irresponsable de ses actes.

Un contexte dépressif sérieux faisant l'objet d'un traitement médical ne saurait être exonérateur d'états d'ébriété manifeste, en Guyane et à la Réunion, d'un inspecteur général de l'administration, qui reçoit des visiteurs extérieurs au service, sans autorisation du préfet, et laisse sa chambre dans un état de très grande saleté avec du mobilier cassé, en l'absence d'un état psychique excluant qu'il puisse être regardé comme responsable de ses actes.

Cette approche recoupe celle du code pénal qui distingue la personne atteinte d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes, qui n'est pas pénalement responsable, de celle atteinte d'un trouble ayant altéré son discernement ou

entravé le contrôle de ses actes, qui demeure punissable (article 122-1 du code).

Une responsabilité confirmée

Dans l'hypothèse d'une altération ou d'une entrave dans le contrôle de ses actes, l'agent pourrait être sanctionné, mais moins sévèrement compte tenu des circonstances (voir pour un refus CE n° 316969 M. A. du 12 mars 2010).

Dans l'affaire, le rapporteur public relève que les faits commis par le fonctionnaire se sont déroulés sur plusieurs mois, ce qui rend difficile de retenir une abolition du discernement, aucun certificat médical ne la confirmant par ailleurs.

Sans doute le juge a-t-il admis une telle abolition à propos d'un administrateur civil ayant publié, sous un pseudonyme le 3 décembre 2017, et sous son nom propre le 8 janvier 2019, sur 2 sites Internet, un même article critiquant le Président de la République en des termes outranciers et irrespectueux, puis ayant diffusé, les 6 décembre 2018 et 20 février 2019, des courriels et vidéos avec de vives critiques contre son ministère d'affectation et la fonction publique dans son ensemble, outre des injures envers les responsables de la DRH de son ministère. Le 9 mars 2018, s'y ajoute la publication d'éléments confidentiels concernant un agent d'un service extérieur au ministère.

Mais cet ensemble de fautes coïncide pratiquement avec son admission en soins psychiatriques le 8 décembre 2018, pour un état de détresse psychologique ayant justifié, après une tentative de suicide, une hospitalisation sous contrainte et des arrêts continus du 12 décembre au 3 septembre 2019. L'agent est en effet atteint de troubles psychopathologiques sévères, et de gravité confirmée, à l'origine d'une altération importante de son fonctionnement social et professionnel, excluant une reprise immédiate de fonction, ce qui rend le prononcé d'une révocation hors de proportion avec les fautes commises (CE n° 438488 M. B. du 15 octobre 2020).

Dans l'affaire, le conseil d'État confirme que l'attitude de l'attaché, dûment établie, est de nature à justifier une sanction. Mais s'il invoque une situation d'irresponsabilité en raison de sa santé mentale, comme cela avait été constaté lors de la précédente procédure de révocation en 2008, où un rapport d'expertise psychiatrique avait conclu à cette dernière, pour le Conseil d'État, rien ne montre, dans le dossier, et notamment les documents fournis par l'agent, que sa santé mentale, entre avril et septembre 2016, ait fait obstacle au prononcé d'une sanction. Eu égard à la gravité de son attitude, alors que la région avait permis en 2014 à l'attaché de reprendre une activité professionnelle en renonçant à mettre en œuvre la révocation prononcée en 2008, cette mesure n'apparaît pas disproportionnée, contrairement à ce qu'a estimé la cour.

CE n° 450852 M. B du 17 février 2023 et concl.

DES RELATIONS PROFESSIONNELLES AGRESSIVES JUSTIFIENT UNE SANCTION DU 2E GROUPE

■ La ministre de l'Enseignement supérieur prononce un déplacement d'office, sanction du 2e groupe que ne connaissent pas les employeurs territoriaux, à l'encontre d'une ingénieure de recherche hors classe, chef de bureau des systèmes d'information et d'informatique de proximité à la direction générale de la santé (DGS).

Toute faute du 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).

Rappel : depuis 2013, le juge administratif exerce un contrôle normal et accepte de vérifier, saisi de moyens en ce sens, la matérialité des faits reprochés, leur qualification juridique de faute, et la proportionnalité de la sanction à ces faits (CE Ass. n° 347704 M. D du 13 novembre 2013).

L'ingénieure a exprimé publiquement des remarques désobligeantes et humiliantes sur l'apparence physique d'un agent de son service, des faits attestés par la victime au cours de l'enquête administrative et plusieurs témoignages durant la procédure disciplinaire. Aucune pièce justificative de la femme ne remet en cause véritablement ces propos, et elle ne peut pas prétendre les avoir exprimés dans le cadre d'échanges amicaux sans intention dévalorisante ou vexatoire.

Par ailleurs, de multiples témoignages, courriels et un compte-rendu du chef de la division ressources de la direction générale de la santé en 2018 retracent un comportement et des propos visant la valeur professionnelle des agents, discréditant le collectif de travail, comportant des remarques violentes, désobligeantes et vexatoires pour certains d'entre eux, et l'interruption systématique et brutale de ses collaborateurs en réunion. En mars 2018, l'assistante de prévention de la direction puis le médecin du travail alertent le directeur des ressources de faits de souffrance au travail.

S'y ajoutent la critique régulière d'organisation interne du travail de la division et des propos acerbes ou discourtois vis-à-vis de ses supérieurs, corroborés par des courriels avec son supérieur direct, son adjoint et la directrice de projet de modernisation de la DGS, alors même que ses compétences techniques et son investissement sont salués et

n'ont jamais été contestés.

La femme va jusqu'à perturber le déroulement de l'enquête administrative, essayant d'identifier les agents qui avaient attesté de ses propres agissements, les interrogeant au cours d'entretien et tentant de recueillir des attestations en sa faveur.

Une juste proportionnalité

La matérialité des faits est ainsi établie. S'agissant de leur qualification juridique, leur multiplicité révèle le comportement inadapté de l'ingénieure dans ses relations de travail avec ses collègues et sa hiérarchie, une absence complète de conscience et de remise en cause de son mode de direction conflictuel, de ses répercussions sur son entourage professionnel et le fonctionnement du service, au sein duquel elle instaure un climat de travail délétère. Ils caractérisent aussi des manquements à ses obligations de dignité et d'exemplarité et sont bien de nature à justifier une sanction.

La femme tente d'opposer que ces reproches sont liés à un changement de direction. Mais sa précédente supérieure évoquait son franc-parler, un certain entêtement et un caractère directif, tranchant avec le milieu policé qui prévaut dans la direction générale, indiquait avoir dû à plusieurs reprises « calmer le jeu » et être intervenue dans des appréciations trop peu nuancées, très directes et radicales sur le travail de ses collaborateurs, reconnaissant que l'ingénieure devait davantage maîtriser ses propos.

La femme fait valoir que la procédure disciplinaire est contemporaine de l'annonce aux agents de son service d'une maladie auto-immune handicapante, à laquelle s'ajoute une déficience auditive qui la contraint à un traitement impliquant de nombreuses absences. Mais aucun élément médical ne montre que cette pathologie aurait eu des conséquences sur ses relations de travail, ni même qu'une surcharge l'aurait exposée à un risque sanitaire qui n'aurait pas été pris en considération et pesait sur les faits reprochés.

Dans ces conditions, compte tenu de son comportement et de ses répercussions sur le fonctionnement du service, un déplacement d'office n'est pas entaché d'erreur d'appréciation.

CAA Paris n° 21PA04977 Mme B du 7 juillet 2023.

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

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

La protection fonctionnelle en cas de harcèlement moral

Un agent contractuel, recruté comme attaché en charge de la politique de la ville, initialement au cabinet puis auprès de la DGS, sollicite de la mairie, le 8 avril 2020, le bénéfice de la protection fonctionnelle pour des faits de harcèlement moral dont il s'estime victime. Mais la maire lui refuse. Le tribunal annule la décision et enjoit à la commune de la lui accorder.

Un droit à protection

■ La protection fonctionnelle procède d'un principe général du droit imposant à l'employeur de couvrir ses agents des condamnations civiles prononcées contre eux, hors faute personnelle détachable, de les protéger en cas de poursuites pénales avec la même réserve, et de les protéger des menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages, sauf motif d'intérêt général s'y opposant.

Cette protection vise les agents publics quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions, élus locaux et agents (CE Ass. n° 312700 M. A du 8 juin 2011).

Rappel : des agissements répétés de harcèlement moral peuvent permettre à la victime de bénéficier de cette protection (CE n° 308974 commune de Hoenheim du 12 mars 2010).

L'ensemble de ces dispositions ont fait l'objet d'une consécration législative (articles L. 134-1 à 5 du code général de la fonction publique pour les agents).

Cependant, cette protection n'est pas applicable aux différends entre un agent et son supérieur, sauf si ses actes sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à un exercice normal du pouvoir hiérarchique (CE n° 423996 M. D du 29 juin 2020).

L'agent qui conteste un refus de la protection fonctionnelle sollicitée en raison d'un harcèlement bénéficie du même renversement de la charge de la preuve que celui qui prévaut pour l'établir.

Il doit présenter des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer que les agissements sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. Le juge se détermine au vu des échanges contradictoires, qu'il peut compléter de toute mesure d'instruction (CE n° 358340 M. B du 23 décembre 2014, reprenant les termes de la décision de principe sur l'établissement du harcèlement moral).

Rappel : pour apprécier un harcèlement, le juge doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent présumé auteur et de la victime déclarée. Mais sa nature exclut, s'il est établi, de tenir compte du comportement de la victime, dont le préjudice sera intégralement réparé (CE Ass. n° 321225 Mme M du 11 juillet 2011). Dans ses conclusions, le rapporteur public rappelle que le harcèlement a deux singularités : ce sont les effets du dommage qui en révèlent la cause, et l'intention de nuire n'est pas un critère nécessaire pour le qualifier.

Les agissements constants et réguliers de l'agent harceleur doivent être totalement hors de propos dans un contexte professionnel et avoir eu pour effet un isolement et/ou un rabaissement de la victime de nature à gravement l'affecter. Dans un cadre salarial, ils doivent excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. A l'opposé, une diminution d'attributions justifiée par l'intérêt du service, une manière de servir inadéquate ou des difficultés relationnelles excluent un harcèlement (CE n° 396365 ministre de la Culture et de la Communication du 9 novembre 2016 et concl.).

L'absence de harcèlement

Des difficultés surgissent avec l'élection de son adjointe après la démission du maire, élu député. L'agent, en maladie du 13 septembre 2018 au 25 janvier 2019, fait l'objet d'une procédure disciplinaire, sans suite après l'avis défavorable du conseil de discipline. Après un nouvel arrêt du 15 février au 29 mars 2019, il est suspendu le 1er avril et, le 26 août, la maire, l'estimant absent sans justification, le radie pour abandon de poste. La mesure est suspendue et l'intéressé réintégré le 6 novembre 2019. Il exerce son droit de retrait le 27 novembre, et se trouve de nouveau en maladie le lendemain. Suit, le 7 janvier 2021, une exclusion de 7 jours.

L'agent se dit contraint de justifier ses horaires et son agenda, d'avoir un accord préalable pour toute réunion, de n'être pas à celles nécessaires à ses missions, et privé de son indemnité de frais de déplacement.

Pour le tribunal, ces éléments traduisent des changements de fonctionnement au détriment de l'attaché et de l'exercice de ses missions, permettant de présumer un harcèlement.

La commune explique avoir soumis l'agent aux règles communes (horaires de travail, frais de déplacement, accès aux locaux, gestion des imprimantes et préservation de la confidentialité des documents du secrétariat de la maire).

Aucune de ces règles n'excèdent l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et elles n'ont pas entravé ses missions.

Initialement rattachée au cabinet du maire, la mission « politique de la ville » est confiée à la direction générale des services. Mais, comme le rappelle le rapporteur, il importe peu que ce changement ait ou non eu un caractère intentionnel, il n'a pas excédé le pouvoir normal d'organisation du service (voir en ce sens CE n° 332366 commune de Saint-Pierre-du-Perray du 30 décembre 2011).

L'attaché évoque aussi une modification de ses attributions, mais elles sont consécutives à un transfert de com-

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

pétences vers la communauté d'agglomération, et les études en droit européen sur ces questions n'excèdent pas l'exercice normal du pouvoir d'organisation (voir pour des attributions modifiées en raison d'une réorganisation des services d'une chambre des métiers, CE n° 368512 chambre des métiers de l'Hérault du 18 juin 2014).

Si la maire s'est interrogée sur un cumul d'activités, c'est légitimement compte tenu des fonctions d'administrateur de l'intéressé dans une société de restauration.

L'enchaînement de mesures disciplinaires pourrait participer d'un harcèlement (CE n° 372042 M. A du 31 octobre 2014), mais la mairie justifie l'ensemble des décisions, et seul l'abandon de poste peut susciter des interrogations, l'agent se trouvant régulièrement absent, suspendu sans limitation de durée depuis le 29 mars, aucun texte à l'époque n'organisant la suspension pour les contractuels, qui relevaient de la jurisprudence. Mais cette seule radiation ne caractérise pas un harcèlement.

L'incompétence de la maire

Si le tribunal a retenu à tort un harcèlement, reste la possibilité pour la maire de répondre à la demande de protection, l'agent l'identifiant comme responsable dudit harcèlement.

Le principe d'impartialité interdit au supérieur mis en cause pour des actes insusceptibles, par leur nature et leur gravité, de se rattacher à un exercice normal du pouvoir hiérarchique, de statuer sur une demande de protection, même s'il est l'autorité normalement compétente pour le faire (CE n° 423996 M. B du 29 juin 2020).

À noter : cette règle, établie à propos d'une agression verbale, s'applique au harcèlement (CAA Nantes n° 19NT01828 du 2 février 2021 pour une directrice générale des services sur emploi fonctionnel), la cour précisant que l'interdiction pour l'employeur de se prononcer doit concerner des agissements faisant état de circonstances objectives mettant sérieusement en cause son comportement.

Dans la décision du Conseil d'État du 21 juin 2020, le rapporteur public prenait soin de préciser qu'un déport systématique au nom de la théorie des apparences serait sans doute excessif, obligeant à un renvoi systématique, même si la demande fait état de circonstances moins consistantes et, qu'à l'inverse, il serait aussi excessif de lier l'obligation de déport à une animosité personnelle manifeste. L'équilibre, délicat à trouver, pourrait s'arrêter à l'exigence de circonstances mettant sérieusement en cause un intérêt personnel de nature à influencer sur la position d'autorité.

Mais, dans l'affaire, le rapporteur estime difficile de laisser au supérieur le soin d'apprécier s'il doit se déporter de l'examen de la demande de protection. Il préconise d'imposer une obligation de déport quelle que soit la teneur de la demande, ce que d'autres cours ont déjà retenu, dès lors

que la demande de protection a pour objet des faits de harcèlement attribués au supérieur (CAA Bordeaux n° 18BX02773 M. F du 29 décembre 2020).

Dans une affaire (CAA Douai n° 21DA01352 M. A du 24 mars 2022), la cour confirme que la maire était bien compétente pour se prononcer sur la demande de protection, étant seule chargée de l'administration communale, sauf délégation, mais devait transmettre la demande à l'un de ses adjoints ou conseillers, conformément aux dispositions du CGCT (article L. 2122-17).

Un déport au titre d'un conflit d'intérêts

À noter : mais le rapporteur n'estime pas que l'autorité compétente doit être un adjoint ou l'un des conseillers désignés pour suppléer le maire en cas d'absence, de suspension, de révocation, ou pour tout autre empêchement compte tenu d'une probable communauté d'intérêts.

Il préconise de s'appuyer sur les textes relatifs aux conflits d'intérêts (loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 article 5) prévoyant que ces autorités sont suppléées par leur délégué et prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences, et désignant la personne chargée de les suppléer, à laquelle elle ne peuvent adresser aucune instruction, dérogeant au CGCT (article L. 2122-18).

La cour confirme, au regard des fautes de l'agent, que les mesures disciplinaires dont il a fait l'objet n'ont pas excédé l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, hors la saisine du conseil de discipline en février 2019 et la radiation des cadres pour abandon de poste.

Mais elles ne présentent pas le caractère d'agissements répétés caractérisant un harcèlement.

Elle rappelle que si les relations hiérarchiques n'entrent pas normalement dans le champ de la protection fonctionnelle, il en va différemment si, par leur nature et la gravité, les actes du supérieur sont insusceptibles de se rattacher à son exercice normal, et que des agissements de harcèlement sont par principe insusceptibles de s'y rattacher.

Par ailleurs, le principe d'impartialité interdit au supérieur mis en cause pour des actes insusceptibles de se rattacher à un tel exercice, de statuer sur une demande de protection, même s'il est l'autorité compétente pour le faire. La maire ne pouvait pas se prononcer sur la demande.

Son obligation de déport l'oblige à prendre sous un mois un arrêté désignant l'adjoint qui sera chargé de se prononcer, lui aussi, sous un mois et en toute indépendance, sur la demande de protection.

CAA Paris n° 22PA04963 Commune de Fresnes du 26 janvier 2024 et concl.