

# 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

## LA RÉMUNÉRATION DES AGENTS PUBLICS ÉVOLUE PEU EN CATÉGORIES B ET C

Selon l'INSEE, en 2021, les salariés du secteur privé gagnaient en moyenne 2 520 € nets par mois en équivalent temps plein, soit 4 330 € nets mensuels en moyenne pour les cadres, 2 470 € pour les catégories intermédiaires, 1 800 € pour les employés et 1 860 € pour les ouvriers.

Dans la fonction publique, les agents publics gagnaient en moyenne 2 380 € nets par mois en 2020, soit 2 440 € pour les fonctionnaires et 1 950 € pour les contractuels (hors personnels médicaux). Un agent de catégorie A percevait 3 010 € nets mensuels, contre 2 510 € en catégorie B, et 1 910 € en catégorie C.

Entre 1996 et 2021, le salaire net moyen en équivalent temps plein des salariés du secteur privé a augmenté de 0,6 % par an, soit 15,6 % en euros constants. Sur la période 2008 – 2020, cette hausse a été de 0,7 % en moyenne, soit 7,8 % en euros constants quand, dans le secteur public, cette hausse était de 0,1 %, soit 1 % seulement en plus de 10 ans.

S'agissant de l'éventail salarial, en 2020, la moitié des salariés privés percevait moins de 2 000 € nets mensuels, un salaire médian inférieur de 20 % au salaire moyen, attestant d'une forte concentration des salaires dans le bas de la distribution. Un agent sur 10 gagnait moins de 1 340 € nets (pour un SMIC 2 219 €), 10 % des salariés bénéficiant de 4 030 €, soit une dispersion de 3,0, mais un salarié sur 100 gagnait plus de 9 640 € nets, soit environ 8 fois le SMIC. Dans le secteur public, ce salaire médian est légèrement plus élevé, à 2 130 € par mois, et l'éventail globalement plus resserré, 10 % des agents publics touchant 1 480 € par mois et 10 % 3 450 €, soit un écart de 2,3.

Dans le secteur privé, les femmes gagnent en moyenne 16,7 % de moins que les hommes et, en y ajoutant les inégalités de volume de travail (le temps partiel et les périodes d'emploi dans l'année), leur revenu salarial est inférieur de 25,7 % à celui des hommes (il était de 33,7 % en 1995).

Dans la fonction publique, cet écart est de 13,9 %, le revenu salarial des femmes étant inférieur de 16,9 % à celui des hommes (il était de 18,7 % en 1995).

*INSEE, l'essentiel sur les salaires.*

7 NOVEMBRE 2023

N° 1834

## TÉLÉTRAVAIL

Le travail hybride améliorerait les relations hiérarchiques.....p 2

## DROIT SYNDICAL

Un représentant syndical reste soumis à une obligation de réserve....p 3

## SUICIDE

Une tentative de suicide, même en dehors du service, peut être déclarée imputable .....p 4

## LIBERTÉ D'EXPRESSION

La liberté d'expression des fonctionnaires est limitée .....p 5

## RÉVOCACTION

Des brutalités sur des enfants handicapés justifient une révocation ....p 6

## CONGÉS BONIFIÉS

Définir le centre des intérêts moraux et matériels pour le bénéfice des congés bonifiés .....p 7

## TEMPS DE TRAVAIL

Une journée de maladie est forfaitairement de 7 heures .....p 8

## CUMUL

Activité accessoire : l'autorisation de l'employeur n'a pas nécessairement un terme fixe .....p 9,10



## Le calendrier prévisionnel des concours et examens 2024 est publié

Le calendrier prévisionnel 2024 des concours et examens professionnels des cadres de direction de la fonction publique territoriale a été présenté au Conseil d'administration du CNFPT lors de sa séance du 11 octobre 2023. À retrouver en ligne : [www.cnfpt.fr/s-informer/nos-actualites/le-fil-dactu/publication-du-calendrier-2024-concours-examens-professionnels/national](http://www.cnfpt.fr/s-informer/nos-actualites/le-fil-dactu/publication-du-calendrier-2024-concours-examens-professionnels/national)

Le CNFPT propose également des préparations spécifiques aux concours A+ sur l'ensemble du territoire : [www.cnfpt.fr/se-former-au-long-sa-carriere/preparation-aux-concours-a/national](http://www.cnfpt.fr/se-former-au-long-sa-carriere/preparation-aux-concours-a/national)

Pour en savoir plus sur les différents concours et examens organisés par le CNFPT, consulter : [www.cnfpt.fr/evoluer/preparation-aux-concours-concours-examens-professionnels/decouvrir-concours-examens-professionnels/national](http://www.cnfpt.fr/evoluer/preparation-aux-concours-concours-examens-professionnels/decouvrir-concours-examens-professionnels/national)

## T É L É T R A V A I L

### Le travail hybride améliorerait les relations hiérarchiques

Selon une étude d'IWG (Regus, HQ, Spaces, Stop&Work, Signature), leader mondial d'espaces de travail flexible, réalisée au printemps dernier auprès de 2 000 employés de bureau français, cette nouvelle organisation du travail aurait un impact bénéfique sur les relations hiérarchiques, et le temps passé ensemble au bureau dans une organisation hybride gagnerait en qualité. En effet, passer d'un mode de travail sur site cinq jours par semaine à une organisation du travail hybride nécessite une adaptation de la part des managers comme des collaborateurs. Par ailleurs, être physiquement éloigné de son manager un ou plusieurs jours par semaine exige une bonne compréhension des tâches attendues et un certain niveau d'autonomie. Ces conditions sont positives à la fois pour les collaborateurs et pour les managers.

## LE DÉCRET RELATIF AU VERSEMENT DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE DE POUVOIR D'ACHAT AU SEIN DE LA FPT A ÉTÉ PUBLIÉ LE 31 OCTOBRE

■ Ce décret tant attendu par la FPT a enfin été publié. Il précise que la prime est accessible aux agents recrutés avant le 1er janvier 2023 et étant encore en emploi au 30 juin. Le plafond des revenus pour y prétendre est de 39 000 € annuels sur la période courant du 1er juillet 2022 au 30 juin 2023. Dans le cas des agents employés par plusieurs collectivités, la prime sera versée par chaque employeur, au prorata de la rémunération versée, sous réserve d'une délibération.

Les montants s'échelonnent de 300 à 800 € bruts, en fonction de la rémunération brute perçue par les agents. Précisons toutefois que les employeurs sont libres de verser des primes inférieures car il s'agit de plafonds. En cas de temps partiel ou non complet, le montant de la prime est réduit à proportion de la quotité de travail et de la durée d'emploi sur la période mentionnée.

### Les modalités de versement

La prime devra être versée en une ou plusieurs fractions, avant le 30 juin 2024. Rappelons que les organisations syndicales étaient opposées au projet de décret qui, selon elles, aurait dû être la transposition pure et simple du texte des versants hospitaliers et de l'Etat, c'est-à-dire, d'une part, en rendant la prime obligatoire et non facultative, et, d'autre part, en imposant un versement en une seule fois, comme c'est obligatoire dans la fonction publique de l'État et hospitalière, mais facultative dans la territoriale, au nom du principe de libre administration.

**À noter :** cette prime est soumise aux cotisations et contributions de sécurité sociale ainsi qu'à l'impôt sur le revenu. Contrairement à la « prime Macron », elle n'est donc pas exonérée de cotisations et d'impôts, ni pour l'employeur ni pour l'agent.

Décret n° 2023-1006 du 31 octobre 2023.

## A C C I D E N T D U T R A V A I L

### BIEN CHOISIR LES CHAUSSANTS DE PROTECTION INDIVIDUELLE

■ Il s'agit des chaussures, bottes et cuissardes qui protègent contre les risques de chocs mécaniques et de perforation mais aussi contre les risques chimique, électrique, thermique. Leur utilisation est encadrée par des normes, mais qui ne sont pas toujours évidentes à interpréter. Pour aider les responsables et utilisateurs, l'INRS (institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles) vient de publier une brochure qui traduit ces normes de manière opérationnelle.

Se procurer la brochure : [www.inrs.fr/media.html?refINRS=ED%206509](http://www.inrs.fr/media.html?refINRS=ED%206509)

### Un arrêté du 20 septembre 2023 revalorise les frais de mission

Pour la fonction publique territoriale, l'article 7-1 du décret n° 2001-654 prévoit que les collectivités et établissements publics peuvent au maximum rembourser à leurs agents publics en mission ou en intérim les frais d'hébergement et de repas, ceci dans le respect des plafonds du nouvel arrêté.

**À noter :** les collectivités et établissements qui avaient délibéré pour fixer un montant relatif aux frais d'hébergement et de repas doivent modifier leur délibération pour appliquer de nouveaux montants.

JORF n° 0219 du 21 septembre 2023 – Texte n° 20.

## DES DÉRIVES MANAGÉRIALES JUSTIFIENT UNE SUSPENSION

■ Le 11 septembre 2018, la présidente du conseil départemental suspend un conservateur du patrimoine à la disposition du conseil en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) en tant que directeur, 17h30 par semaine. **Cette situation répute le fonctionnaire occuper son emploi, le maintient dans son cadre d'emplois, avec la rémunération correspondante, mais il exerce auprès d'un autre employeur** (article L. 512-6 du code général de la fonction publique). Supposant un accord des 3 parties, la mise à disposition peut prendre fin à la demande de l'une d'elles dans le respect des règles de préavis d'une convention (article 5 du décret n° 2008-580 du 18 juillet 2008).

**Rappel :** l'employeur peut suspendre l'agent en cas de faute grave (4 mois au plus sauf poursuites pénales), à condition de saisir sans délai le conseil de discipline (article L. 531-1 du code). Prononcée dans l'intérêt du service, si les faits ont un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité (CE n° 363202 M. B du 10 décembre 2004), elle n'a pas de caractère disciplinaire nécessitant le respect des droits de la défense (CE n° 58152 M. X du 29 janvier 1988) ou une motivation (CE n° 274614 ministre de l'Éducation du 25 juillet 2007).

La présidente suspend la mise à disposition « à titre provisoire » et réaffecte le conservateur comme expert des patrimoines et paysages.

En effet, après une alerte de Force ouvrière sur la souffrance au travail de certains agents, le 16 mars 2018, une enquête montre que le conservateur cède parfois à la colère et présente un comportement « presque cruel envers les personnalités fragiles, majoritairement des femmes », souvent inadapté voire scandaleux. Il interpelle certains agents avec des surnoms dévalorisants voire injurieux, appelant une collègue « la sexuelle », se livre à des claquements de talons et à des « saluts nazis », à des blagues à caractère « xénophobe » ou fait des réflexions sexistes sur les tenues vestimentaires. Par ailleurs, il ne respecte pas son obligation de pointage de ses horaires de travail, commet des irrégularités dans la gestion de ses congés et de ses frais de repas.

Le rapport émet des doutes sérieux sur les compétences managériales et scientifiques de l'intéressé, relevant des faits de plagiat, confirmés par un secrétaire de la société des sciences du département, et la conservatrice adjointe au service archéologie de la DRAC. Une suspension était pleinement justifiée.

CAA Bordeaux n° 20BX03961 M. D du 15 novembre 2022.

### Le conseil du manager : bien communiquer pour bien manager

Le rôle du manager est de fédérer, motiver et encourager les équipes tout en favorisant le relationnel, l'humain. Pour bien communiquer, le manager doit développer des compétences managériales et de savoir-être :

- l'intelligence émotionnelle : elle permet d'identifier et de réguler ses émotions, et de reconnaître celles des collaborateurs afin d'adapter son management ;
- l'écoute active et sincère : elle consiste à accorder de l'attention aux besoins ainsi qu'aux préoccupations de ses collaborateurs grâce à une écoute attentive et empathique, ce qui permet une meilleure compréhension de leurs perspectives et de bonnes relations ;
- l'empathie : elle nécessite de comprendre les émotions des autres ;
- le leadership : il définit la capacité du manager à fédérer les collaborateurs autour d'un projet ;
- la capacité du manager à adapter sa communication en fonction de la personnalité du collaborateur auquel il s'adresse.

## Un représentant syndical reste soumis à une obligation de réserve

Le président du syndicat intercommunal inflige un blâme, le 27 janvier 2017, à une auxiliaire de soins totalement déchargée pour l'exercice d'un mandat syndical, qui réclame 15 000 € d'indemnités.

**La liberté d'opinion est garantie aux agents publics, l'employeur ne pouvant pas faire de distinction (in)directe entre eux en raison de leurs opinions, notamment syndicales, la loi garantissant le droit syndical aux agents publics, qui peuvent librement créer des organisations, y adhérer et y exercer des mandats** (articles L. 111-1, L. 113-1 et L. 131-1 du CGFP).

**Rappel :** si les représentants syndicaux bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent leur mandat et les intérêts des personnels qu'ils représentent, elle doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques (CE n° 426569 du 27 janvier 2020).

Des propos ou un comportement agressif envers un supérieur ou un autre agent peuvent, même sans constituer une infraction pénale, caractériser une faute justifiant une sanction.

Sur son compte Facebook, des publications de la femme ont un caractère péjoratif envers le président du syndicat et la secrétaire, et sont dépourvus de tout lien avec la défense des intérêts du syndicat. Elles ne sauraient constituer des revendications professionnelles relevant de son mandat et la femme a excédé les limites de la réserve à laquelle elle est tenue envers son employeur, justifiant la procédure engagée et le blâme.

Même si le procureur a classé sans suite la plainte du président pour falsification d'une déclaration d'accident, faute de pouvoir clairement établir les faits incriminés, cela n'empêchait pas le maintien de la procédure disciplinaire et n'a nullement caractérisé un acharnement.

CAA Toulouse n° 20TL20669 Mme A du 13 décembre 2022.

## UN COMPORTEMENT VIOLENT CARACTÉRISE UN MANQUEMENT À LA DIGNITÉ

■ Le ministre de l'Action et des Comptes publics révoque, le 21 novembre 2019, un contrôleur des finances publiques pour manquement à son obligation de dignité. **Cette exigence est inscrite au fronton des obligations générales pesant sur les agents publics, dont la loi attend qu'ils exercent leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Sa méconnaissance les expose à une sanction, sans préjudice de peines pénales** (articles L. 121-1 et L. 530-1 du code général de la fonction publique).

Les témoignages précis et concordants de 6 collègues du fonctionnaire, le rapport de police et le compte-rendu du conseil de discipline montrent que, le 26 juin 2019, dans l'après-midi, le contrôleur a détruit le standard téléphonique dont il avait la charge après plusieurs appels insistants d'une

collègue, avant d'en insulter plusieurs autres. Il a également agressé verbalement et physiquement son supérieur, qu'il a saisi à la gorge en lui criant des insultes et des menaces. Ces faits ont à la fois perturbé le bon fonctionnement du service et porté atteinte à des biens publics, caractérisant une méconnaissance par l'agent de son obligation de dignité.

Ces manquements sont bien de nature à justifier une sanction. Eu égard à leur gravité dans un contexte où l'agent présente des antécédents disciplinaires, ayant été exclu 5 jours dont 2 avec sursis pour exercice de fonctions d'entraîneur sportif bénévole durant un congé de maladie, et où l'une des personnes agressées a porté plainte contre lui, une révocation n'apparaît pas disproportionnée.

CAA Lyon n° 21LY00419 M. A du 20 octobre 2022.

## SUICIDE

## UNE TENTATIVE DE SUICIDE, MÊME EN DEHORS DU SERVICE, PEUT ÊTRE DÉCLARÉE IMPUTABLE

■ La vice-présidente du CCAS refuse de reconnaître imputable au service un incident survenu le 20 mars 2019. Le tribunal lui enjoint néanmoins de reconnaître cette imputabilité, et de rétablir son plein traitement au fonctionnaire.

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

Assouplissant sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'Etat juge qu'il en va ainsi du suicide ou de la tentative de suicide intervenant sur le lieu et dans le temps du service, en l'absence de circonstances particulières le détachant du service. Il en va de même, en dehors de ces hypothèses, si le suicide ou la tentative de suicide présente un lien direct avec le service. L'appréciation du lien entre le suicide ou la tentative et l'activité professionnelle du fonctionnaire dépend des circonstances et appelle donc, de la part de l'employeur et sous le contrôle du juge, une appréciation concrète au cas par cas (CE n° 361820 du 16 juillet 2014). Le 20 mars 2019, la compagne du fonctionnaire contacte les services de police, leur demandant de le rechercher après qu'il a dirigé un couteau vers son torse, exprimé la volonté de se suicider, puis a soudainement quitté son foyer. Après l'avoir géolocalisé, les policiers retrouvent l'agent sur un parking proche d'un barrage, alcoolisé, hébété et mutique, expliquant avoir des problèmes professionnels depuis un an. La réalité des faits est suffisamment établie, notamment par des comptes-rendus médicaux. Survenu hors du temps et du lieu de travail, la tentative fait suite à la dégradation de son état psychique l'année précédente et à des difficul-

tés professionnelles. Le passage à l'acte du fonctionnaire, qui ne présente pas d'état pathologique antérieur, est explicitement motivé par cette dégradation.

Il présente donc un lien direct avec le service, remis en cause ni par l'enquête administrative ni par l'avis du médecin du travail, qui relève simplement que la tentative est intervenue hors du temps et du lieu de travail. C'est logiquement que le tribunal a imposé la reconnaissance de l'imputabilité.

CAA Marseille n° 21MA03161 du 25 novembre 2022.

### Le conseil du manager : préserver la santé mentale de ses collaborateurs

- Apprendre à écouter ses collaborateurs : afin d'aider au mieux les membres de l'équipe à s'exprimer et à mieux répondre à leurs attentes, il est primordial de pratiquer l'écoute active et de se montrer empathique. Pour cela, ne pas hésiter à partager ses propres problèmes. En se montrant plus « humain », cela encouragera les collaborateurs à se confier.

- Créer des temps d'échanges : pour écouter et trouver des solutions ensemble, encore faut-il créer le moment idéal. Or, les entretiens professionnels n'ont pas vocation à traiter de ces questions. Privilégier plutôt des temps d'échanges formels ou informels afin d'évaluer le moral de ses collaborateurs. Penser à demander à chacun des membres de l'équipe comment il va au moins une fois par semaine.

- Apprendre à détecter les signes pour prévenir les risques psychosociaux : certaines manifestations chroniques, physiques comme psychologiques, peuvent alerter le manager : troubles du sommeil, maux de dos ou de tête, perte ou prise de poids significatifs, addictions diverses, etc.

## LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DES FONCTIONNAIRES EST LIMITÉE

■ Avec le développement des réseaux sociaux, la question de la liberté d'expression des fonctionnaires devient un sujet sensible. Leur statut leur impose certaines obligations déontologiques. La parole publique des agents des trois versants de la fonction publique doit se faire dans le respect des principes de neutralité, de laïcité, de la discrétion professionnelle et, plus particulièrement, dans le respect du devoir de réserve. Ce qui impose à tous les agents de faire preuve de retenue et de réserve dans l'expression écrite et orale de leurs opinions personnelles. Toute prise de parole individuelle en public est en effet susceptible d'engager l'image de leur collectivité ou du service public. Le respect de ces principes s'applique aussi bien à la communication auprès du grand public, dans les médias traditionnels, qu'à la communication sur les réseaux sociaux. Ainsi, depuis quelques années, nombreuses sont les sanctions, confirmées par la justice administrative, pour manquements à ces devoirs. C'est le cas, par exemple, d'un agent qui a été condamné à deux ans d'exclusion dont six mois avec sursis pour ses propos virulents et grossiers à l'encontre de sa hiérarchie et des élus sur une page Facebook, avec un accès « ouvert », et où il remettait en cause le fonctionnement de son administration (TA Montpellier, 21 septembre 2016, n° 1502085). Ou encore, d'un adjoint technique à la police municipale sanctionné suite à la diffusion, sur son blog et sur trois réseaux sociaux, d'éléments détaillés et précis sur les domaines d'activité de la police municipale, accompagnés de l'écusson du service (arrêt du Conseil d'Etat, 20 mars 2017, n° 393320).

### À qui s'appliquent ces obligations ?

Les obligations déontologiques s'appliquent aux fonctionnaires, aux contractuels, mais également aux vacataires et aux stagiaires de la fonction publique, ainsi qu'aux agents suspendus de leurs fonctions et aux agents en disponibilité.

### Les bonnes pratiques

- L'agent ne doit pas faire état de sa qualité d'agent public quand il s'exprime publiquement sur les réseaux sociaux, soit à titre personnel, soit au titre d'une autre qualité (membre d'une association par exemple). Ce conseil est également valable pour les pétitions qui fleurissent depuis quelques années sur Internet. Attention, avec des réseaux sociaux professionnels, comme LinkedIn, un agent peut être clairement identifié comme appartenant à telle ou telle collectivité ;
- rester prudent, même à titre privé, lorsque l'agent émet une opinion. La prudence sera d'autant plus de mise si sa place dans la hiérarchie administrative ou sa notoriété locale permet de faire le lien avec le service ;
- s'exprimer sans écarts de langage comme des insultes, de la diffamation ou des menaces ;
- ne pas faire de critiques relatives à la gestion et au fonctionnement de son administration ;
- ne pas publier de dessins offensants vis-à-vis de ses collègues ou responsables.

### Les critères pris en compte par le juge

Lors d'un manquement à une des obligations déontologiques sur les réseaux sociaux, le juge, s'il est saisi, va chercher à définir si le périmètre de la liberté d'expression a été dépassé. Pour ce faire, il prendra en compte :

- la place de l'agent dans la hiérarchie (on sera plus souple avec un agent de terrain qu'avec un cadre). À noter qu'un agent qui bénéficie d'un mandat syndical jouit d'une certaine protection, mais ne doit pas dire n'importe quoi pour autant. Des sanctions restent possibles si une faute est commise ;
- la publicité donnée aux propos sur les réseaux sociaux par exemple, le choix du mode privé ou public, le nombre de retweets ou de partages seront autant de critères pris en compte pour définir l'étendue et le caractère public de la publication.

### Une vigilance accrue en période électorale

Pendant les six mois précédant les élections, ce principe de vigilance s'applique aussi bien aux agents qu'à l'administration qui doit trouver le juste milieu pour ne pas trop restreindre leur liberté d'expression. Comme tout citoyen, l'agent s'expose à des sanctions pénales en cas d'injure et de diffamation. En tant que fonctionnaire, l'agent s'expose en plus à des sanctions disciplinaires. Il conserve le droit d'avoir une opinion politique et de l'exprimer. Cependant, il devra porter une attention particulière au respect de ses obligations en période électorale, souvent plus propice à l'expression de l'opinion politique, notamment en cas d'élections locales.

### Accompagner les agents en interne

Face à des agents qui n'ont pas toujours conscience de l'ampleur de leur publication sur les réseaux sociaux, ou qui oublient qu'ils sont tenus à une obligation de confidentialité, les collectivités peuvent prévoir des séances d'information et des formations, et également se doter de chartes d'utilisation des réseaux sociaux ou d'expression publique.

## URBANISME PRATIQUE

LETTRE BIMENSUELLE

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

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

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

## UNE INADÉQUATION ENTRE LE BESOIN DE L'EMPLOYEUR ET LE GRADE DU STAGIAIRE JUSTIFIE UNE SUPPRESSION D'EMPLOI

■ Le maire nomme un agent adjoint technique de 2e classe stagiaire le 1er avril 2015, prolonge son stage un an et refuse sa titularisation. Le tribunal annule la mesure pour inadéquation d'une évaluation comme chef de chantier, relevant du grade d'adjoint technique principal de 2e classe, avec les fonctions d'un adjoint technique de 2e classe (article 4 du décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006).

Le maire le réintègre au 1er avril 2016 et le licencie pour suppression d'emploi le 22 novembre 2017.

**Le fonctionnaire titularisé bénéficie d'une protection qui oblige l'employeur à tenter de le reclasser si un emploi est susceptible d'être supprimé, avant un sur-nombre et une prise en charge par le CNFPT ou le centre de gestion** (articles L. 542-1 et suivants du code général de la fonction publique).

**Rappel :** les stagiaires bénéficient des dispositions des fonctionnaires, mais dans la limite de leur compatibilité avec leur situation (décret n° 92-1194 du 4/11/1992).

Or, si un principe général du droit oblige l'employeur à tenter de reclasser l'agent dont l'emploi est supprimé (CE n° 366369 ministre de l'Éducation du 18 décembre 2013),

s'agissant d'un stagiaire, dont la nomination procède de la rencontre entre les besoins de l'employeur et l'aptitude du stagiaire à en exercer les fonctions, en raison de leur situation probatoire et provisoire, les intéressés n'ont aucun droit à être reclassés dans l'attente d'une titularisation en cas de suppression de leur emploi (CE n° 386802 Melle B du 5 octobre 2016).

Dans l'affaire, reste le bien-fondé de la délibération du conseil municipal du 28 juin 2017 supprimant l'emploi de l'adjoint technique. L'assemblée a supprimé un poste d'adjoint technique de 2e classe au profit de la création d'un poste d'adjoint technique principal de 2e classe correspondant mieux aux besoins de la commune. D'ailleurs, l'agent ne conteste pas qu'au moment de sa nomination, il devait assurer un rôle de référent au sein de l'équipe des services techniques, pour lequel il a d'ailleurs perçu une majoration indemnitaire. C'est donc logiquement que le maire a refusé sa titularisation pour suppression d'emploi.

Dans cette affaire, c'est paradoxalement l'acceptation par l'agent d'une responsabilité supérieure aux emplois auxquels il avait statutairement vocation qui aura, in fine, provoqué son éviction définitive.

CAA Toulouse n° 20TL21104 M. B du 6 décembre 2022.

## RÉVOCA T I O N

## DES BRUTALITÉS SUR DES ENFANTS HANDICAPÉS JUSTIFIENT UNE RÉVOCA T I O N

■ Le maire révoque une femme agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM), le 25 septembre 2019, pour mauvais traitements à enfants en situation de handicap.

**Le code général de la fonction publique exige de tout agent qu'il exerce avec dignité, probité et loyauté (article L. 121-1), le juge sanctionnant les comportements contraires à l'honneur (CE n° 217187 M. X du 27 février 2002).**

Les témoignages de 2 collègues montrent qu'elle a adopté, au cours de l'année 2018-2019, pendant le temps périscolaire et la pause méridienne, des comportements inadaptés, humiliants et vexatoires à l'égard d'au moins 3 enfants de 3 à 6 ans, dont 2 atteints de handicap.

Le tribunal correctionnel en 2020, et la cour d'appel en avril 2021 la déclarent coupable de harcèlement de mineurs de moins de 15 ans consistant en des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou effet une dégradation des conditions de vie altérant la santé, le 1er septembre 2017 et le 28 février 2019, la condamnent à 6 mois de prison avec sursis et interdiction d'exercer l'activité d'ATSEM. La décision, confirmée par la Cour de cassation en février 2022, hors paiement de dommages-intérêts, est donc définitive.

**À noter :** la cour rappelle que les faits constatés par le juge pénal, qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée, s'imposent à l'employeur comme au juge administratif, de sorte que les faits sont établis.

Reste la proportionnalité de la sanction. Ses comportements ont porté atteinte à de jeunes enfants sous sa responsabilité, atteints de handicap ou ayant des difficultés d'apprentissage, caractérisant des manquements d'une particulière gravité à ses obligations découlant notamment de son statut particulier (article 2 du décret n° 92-805 du 28 août 1992). La femme oppose n'avoir fait l'objet que d'un avertissement le 24 novembre 2017 pour usage de son téléphone, mais, pour la cour, cela révèle déjà un défaut de surveillance, un manque de professionnalisme et un certain désintérêt pour son travail, qui lui ont déjà été reprochés.

Eu égard à leur nature, à leur gravité, à leurs conséquences sur les conditions de vie et la santé d'enfants particulièrement vulnérables, et à leur caractère répété, ces fautes justifient une révocation et, contrairement à ce qu'estime la femme, le maire ne devait pas lui proposer un poste sans contact avec les enfants.

CAA Marseille n° 21MA02596 Mme D du 7 décembre 2022.

## DÉFINIR LE CENTRE DES INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS POUR LE BÉNÉFICE DES CONGÉS BONIFIÉS

■ **Les fonctionnaires territoriaux exerçant en métropole mais dont le centre des intérêts moraux et matériels est situé en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (réputées former une même collectivité pour le décret), à la Réunion, à Mayotte ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, peuvent bénéficier du régime de congés bonifiés prévus pour les agents de l'État** (décrets n° 88-168 du 15 février 1988 et n° 78-399 du 20 mars 1978).

**Attention :** dans les services de l'État, le régime est plus large, puisqu'il vise non seulement les fonctionnaires, mais également les agents en CDI. Par ailleurs, il intègre d'autres collectivités d'outre-mer que Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, puisque sont concernés Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Tous les 24 mois, en effet, les fonctionnaires justifiant de 24 mois de service ininterrompus bénéficient de la prise en charge de leurs frais de transport, de ceux de leurs enfants à charge et du conjoint, concubin ou partenaire d'un PACS dont les ressources n'excèdent pas 18 552 € bruts par an (arrêté du 2 juillet 2020), leur absence dans leur collectivité d'origine ne pouvant pas excéder 31 jours consécutifs.

Rappelons que les congés attachés à la position d'activité (annuel, parentalité...) sont pris en compte, en dehors du congé de longue durée, ainsi que les période de stage, d'enseignement ou de perfectionnement.

Les intéressés bénéficient en outre du régime de rémunération applicable aux fonctionnaires de l'État en service dans les territoires concernés, donc des majorations salariales qui y sont attachées (40 % du traitement en Guadeloupe, Martinique et Guyane et 53 % à la Réunion). **La principale condition du bénéfice des congés bonifiés est de détenir le centre de ses intérêts moraux et matériels dans ces territoires.**

**À noter :** une circulaire du ministère de la Fonction publique donne plusieurs indications, rappelant que l'agent peut en apporter la preuve par tout moyen et que leur localisation s'apprécie sur la base d'un faisceau d'indices.

### L'absence de portabilité entre employeurs territoriaux

Le texte en donne une liste non exhaustive : lieu de naissance de l'agent, de ses enfants, de résidence avant l'entrée dans l'administration, de résidence de ses pères et mères ou, à défaut, des parents les plus proches (grands-parents, frères, sœurs et enfants), lieu de résidence des membres de sa famille dont les grands-parents, frères, sœurs et leurs enfants, leur degré de parenté avec l'agent, âge, activité et,

le cas échéant, état de santé. S'y ajoute, éventuellement, le lieu de sépulture des parents les plus proches.

Sont également pris en compte le lieu d'implantation des biens fonciers dont l'agent est propriétaire ou locataire, ceux où il est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux, la commune où il s'acquitte de certains impôts, notamment fonciers ou sur le revenu.

L'employeur peut prendre en compte le lieu d'inscription sur les listes électorales, les études effectuées sur le territoire considéré par l'agent et/ou ses enfants, les affectations professionnelles ou administratives ayant précédé son recrutement par l'employeur, la fréquence des voyages réalisés vers le territoire, la durée des séjours, la fréquence des demandes de mutation s'il appartient à l'État ou aux hôpitaux, le bénéfice antérieur d'un congé bonifié.

Ces critères ne sont nullement exhaustifs ni nécessairement cumulatifs et plusieurs d'entre eux, non déterminants à eux seuls, peuvent se combiner selon les circonstances.

Aucun d'eux ne saurait être obligatoire, le principe d'un faisceau d'indices relevant d'une jurisprudence constante. Par exemple, un fonctionnaire dont les enfants n'étaient pas nés en Polynésie, mais qui avait formulé des demandes répétées d'affectation sur ce territoire, où il était inscrit sur liste électorale, y avait domicilié ses comptes bancaires, y participait à la vie associative, où son épouse était enseignante, où sa fille avait fait l'objet d'un suivi médical, et où, enfin, il avait acquis une maison, avait bien dans ce territoire le centre de ses intérêts moraux et matériels (CE n° 315612 M. A du 22 février 2012).

Le bénéfice d'un congé bonifié antérieur peut constituer un critère complémentaire, mais il ne suffit pas, en lui-même, à qualifier le centre des intérêts moraux et matériels.

Par ailleurs, l'octroi d'un congé bonifié par un précédent employeur territorial, ne s'impose pas à un autre, mais ce dernier peut le prendre en compte, l'État considérant qu'entre deux services relevant de cette fonction publique, l'agent préserve la reconnaissance de ses intérêts moraux et matériels.

**Attention :** certains critères n'évoluent pas (lieu de naissance de l'agent, des enfants, de sépulture des parents les plus proches, lieu des études, de résidence avant l'entrée dans l'administration ou de naissance des ascendants), mais d'autres peuvent fluctuer au cours du temps et l'employeur doit pouvoir les vérifier (résidence des parents ou autres membres de la famille, biens dont dispose l'agent, comptes financiers, listes électorales...). Cependant, pour des raisons de simplicité, l'État recommande de maintenir ces critères « réversibles » pendant au moins 6 années, l'agent déclarant sur l'honneur que sa situation est restée inchangée, ou produisant d'éventuels nouveaux éléments.

Circulaire n° TFPF23203224C du 2 août 2023.

## UNE JOURNÉE DE MALADIE EST FORFAITAIREMENT DE 7 HEURES

■ Une délibération du CCAS, définissant le règlement intérieur d'un EHPAD, décide, le 22 mars 2016, que l'agent en maladie ou accident est réputé avoir accompli son temps de travail effectif moyen. Pour un arrêt du 1er janvier au 31 décembre, le temps de travail comptabilisé sera donc de 1 554 heures, chaque jour valant 7 heures pour l'agent à temps complet. En effet, le règlement fixe le temps de travail effectif à temps complet à 1 554 heures, organisés sur un cycle annuel pour tous les agents, du 1er janvier au 31 décembre.

Depuis 2012, la période où l'agent public est en congé pour raisons de santé ne peut pas générer de temps de repos lié au dépassement de la durée annuelle du travail (RTT) (article L. 822-28 du code général de la fonction publique).

**Les employeurs fixent par délibération, dans les limites applicables aux agents de l'État, les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail (article L. 611-2 du code), et les conditions de mise en œuvre des cycles de travail, compris entre un cycle hebdomadaire et un cycle annuel, permettent de satisfaire aux 1 607 heures annuelles issues des 35 heures, les horaires de travail étant définis à l'intérieurs du cycle** (décret n° 2000-815 du 25 août 2000 par renvoi du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001).

Le travail effectif se définit comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de l'employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles (article 2 du décret du 25 août 2000).

Sans doute pendant un congé de maladie (ordinaire, de longue maladie ou de longue durée) les agents restent-ils statutairement en position d'activité (article L. 511-1 du code), ce qui leur permet de satisfaire aux obligations concernant la durée légale du travail, mais ils ne peuvent pas être regardés comme exerçant effectivement leurs fonctions, ou se trouvant à la disposition de l'employeur en situation de se conformer à ses directives.

### Les conséquences d'un cycle annualisé

**À noter :** la jurisprudence estime que, depuis 2012, dans les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant, l'employeur a la faculté de définir

un cycle annuel de travail pour les agents qui y travaillent. A ce titre, il est également compétent pour déterminer les conséquences des congés de maladie des agents qui y sont soumis pour le calcul de leur temps de travail annuel effectif. A cet égard, lorsque le cycle de travail repose sur l'alternance de journées de travail effectif tantôt inférieures à 7 heures, tantôt supérieures à 7 heures, correspondant, sur l'année, à un nombre total d'heures de travail effectif de 1 607 heures, il peut légalement retenir que l'agent en congé de maladie doit être regardé comme ayant effectué 7 heures de travail effectives, quand bien même, selon la période du cycle de travail en cause, la journée de travail pour laquelle l'agent est en congé de maladie devait normalement comporter un nombre d'heures de travail effectif supérieur ou inférieur à 7 heures (CE n° 426093 Syndicat SDU du CLIAS du 4 novembre 2020).

Dans ces conditions, le CCAS a pu prévoir, sans commettre d'erreur de droit, ni de discrimination indirecte, de comptabiliser, pour chaque jour d'absence d'un agent à temps plein, une durée de travail théorique de 7 heures correspondant au 5e de ses obligations hebdomadaires de service moyen sur son cycle de travail annualisé, même si, selon la période du cycle de travail en cause, la journée de travail devait normalement comporter un nombre d'heures effectives supérieures ou inférieures à 7 heures.

**Rappel :** dans la même décision, le Conseil d'État en a déduit que l'employeur pouvait prévoir, lorsqu'un congé de maladie survient, une période du cycle annuel dont la durée de service hebdomadaire dépasse 35 heures, que le temps de travail excédant les 7 heures par jour non réalisé du fait du congé serait imputé sur le travail effectif que doit réaliser l'agent au-delà de la durée quotidienne en période du cycle annuel où cette durée est en principe inférieure à 7 heures. Dans l'affaire, la cour relève simplement que le CCAS n'a nullement prévu que le décompte pouvait entraîner le rattrapage d'heures au détriment de l'agent en congé de maladie sur une période où il devait effectuer plus de 7 heures de travail.

CAA Toulouse n° 20TL20483 Syndicat CGT du pays de Cahors du 29 novembre 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 : [elyne.brochand@editionssorman.com](mailto:elyne.brochand@editionssorman.com)

## Activité accessoire : l'autorisation de l'employeur n'a pas nécessairement un terme fixe

*Un brigadier-chef de la police nationale, saxophoniste dans la formation de la police, exerce, depuis 2001, des activités accessoires d'enseignement, notamment dans un conservatoire à rayonnement communal, sans interruption, avec l'accord de sa hiérarchie, et ce jusqu'en 2014. Il sollicite sans succès, à compter du 1er septembre 2014, une autorisation à durée indéterminée.*

### Le refus d'une autorisation sans terme fixe

■ Le tribunal annulant le refus de sa hiérarchie, le policier demande réparation de ses préjudices financiers, moraux, et la perte de chance de retrouver un poste équivalent. Le tribunal lui accorde 21 264 €, que la cour administrative d'appel de Versailles porte à 24 764 €.

Si agent n'établit pas avoir perdu une chance de retrouver des fonctions d'enseignement équivalentes à celles qu'il exerçait dans le conservatoire, reste la question du préjudice financier résultant de la perte des rémunérations que le conservatoire aurait pu lui verser au-delà de l'année 2014-2015. En effet, la cour n'a accepté d'indemniser que les rémunérations accessoires qu'il aurait pu percevoir au titre de cette année scolaire, estimant qu'une autorisation de cumul d'activités ne peut jamais être demandée et délivrée pour une durée indéterminée. Ce faisant, et comme le rappelle le rapporteur public, elle s'inscrit dans sa propre jurisprudence. Elle a en effet déjà estimé, compte tenu des conditions d'exercice d'une activité accessoire, que si un agent public peut exercer concomitamment à ses fonctions principales une activité accessoires auprès d'une autre personne publique, « cette activité est soumise à autorisation de son employeur principal qui apprécie, dans l'intérêt du service, l'opportunité de la délivrer et, éventuellement, de la renouveler lorsqu'elle est à son terme. Cette autorisation ne peut en effet être demandée et délivrée que pour une durée limitée, ce qui fait obstacle, en raison de son caractère nécessairement précaire, à ce qu'un fonctionnaire puisse l'exercer dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée » (CAA Versailles n° 20VE01938 M. B du 16 décembre 2021).

### Une exception à un principe d'interdiction

**De fait, au titre de leurs obligations générales, les agents publics doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées** (article L. 121-3 du code général de la fonction publique).

La première incidence de cette obligation est la prohibition de l'exercice d'une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit : création ou reprise d'une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés, ou au registre national des entreprises pour celles relevant du secteur des métiers ou de l'artisanat, ou affiliés au régime de la micro-entreprise (article

L. 613-7 du code de la sécurité sociale), participation aux organes de direction de sociétés ou associations à but lucratif, consultations, expertises ou plaidoiries en justice dans un litige intéressant une personne publique, y compris devant des juridictions étrangères ou internationales, sauf si la prestation s'exerce au profit d'une personne publique hors secteur concurrentiel, prise directe, ou par personnes interposées dans des entreprises soumises au contrôle de l'administration d'appartenance ou en relation avec elle, d'intérêts de nature à compromettre l'indépendance de l'agent, cumul d'un emploi permanent à temps complet avec d'autres emplois à temps complet.

Cette règle comporte plusieurs exceptions : la production des œuvres de l'esprit par l'agent, qui s'exerce librement dans le respect des règles sur le droit d'auteur (articles L. 112-1 à 3 du code de la propriété intellectuelle), exercice des professions libérales découlant de la nature des fonctions de membre du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement ou d'agent pratiquant des activités à caractère artistique. L'exercice de certaines activités privées est également possible dans le cadre d'une déclaration à l'employeur, pour permettre à l'agent de poursuivre son activité de dirigeant de société ou d'association lucrative, pour une année renouvelable une fois. Il en va de même de l'agent à temps non complet dont la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % d'un temps complet, qui peut exercer une activité privée lucrative professionnelle.

**Deux autres types d'activités peuvent être exercées dans le cadre d'un régime d'autorisation de l'employeur principal. Dans le cadre d'un temps partiel (3 ans au plus renouvelable pour une année), la création ou la reprise d'une entreprise, d'une part, et l'exercice à titre accessoire d'une activité lucrative ou non auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, d'autre part.**

La méconnaissance de ces dispositions expose l'agent au reversement des sommes perçues au titre des activités prohibées par retenue sur traitement, sans préjudice de poursuites disciplinaires (articles L. 123-1 à 9 du code).

### Le régime spécifique de l'activité accessoire

**L'agent doit solliciter l'activité accessoire, et l'employeur l'autoriser, dans la mesure où elle ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service, ni placer l'inté-**

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

**ressé dans une situation de conflit d'intérêts** (article 432-12 du code pénal).

**L'activité peut s'exercer auprès d'une personne publique ou privée et l'agent cumuler plusieurs activités accessoires.**

**Attention :** seul l'exercice d'une activité bénévole au profit d'une personne publique ou privée sans but lucratif est libre, dans le respect néanmoins des mêmes obligations déontologiques.

Les activités susceptibles d'être exercées font l'objet d'une liste : expertises et consultations, pour autant qu'elles ne s'exercent pas contre une personne publique, enseignement et formation, activités sportives culturelles ou de l'éducation populaire, y compris l'encadrement et l'animation, activité agricole dans des exploitations constituées ou non sous forme sociale, conjoint collaborateur d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale, aide à domicile auprès d'un ascendant, descendant, conjoint, partenaire d'un PACS, concubin, permettant la perception des aides correspondantes, travaux de peu d'importance des particuliers, activité d'intérêt général auprès d'une personne publique ou privée non lucrative, mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général internationaux ou d'un État étranger. Enfin, les activités de services à la personne ou de vente de biens produits personnellement par l'agent le sont nécessairement sous le régime de l'auto entreprise (décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020).

### L'absence d'exigence de durée

**À noter :** la possibilité d'exercer une activité accessoire est ancienne, remontant à un décret-loi du 29 octobre 1936 qui prévoyait que les cumuls autorisés avaient une durée limitée.

Ce texte a successivement été abrogé et remplacé le 3 mai 2007, puis le 27 janvier 2017, avant d'être lui-même remplacé par un décret du 30 janvier 2020, mais avec des rédactions très voisines qui, selon le rapporteur, rend la décision valide pour le décret en vigueur aujourd'hui.

**Or, aucun des textes qui se sont succédés depuis 1936 n'ont repris la prohibition d'une autorisation de cumul à durée illimitée, de sorte qu'il est possible de délivrer une telle autorisation pour une durée indéterminée.**

En 2007, le rapport de présentation du décret au Premier ministre mentionnait une volonté de simplification du régime d'autorisation, précisant que l'agent était réputé autorisé à cumuler une activité dès l'accord exprès de sa hiérarchie, et pouvait s'en prévaloir si elle ne s'y était pas opposée initialement ou en cours de cumul. Même si la possibilité d'une durée indéterminée n'est pas expressément mentionnée, elle est source de simplification pour

les activités récurrentes comme l'enseignement.

Par ailleurs, en 2007, le texte précisait qu'une mission de coopération à l'étranger devait avoir une durée limitée, prescription qui n'a pas été reprise ensuite.

Enfin, le décret prévoit que tout changement substantiel dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité accessoires est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité nécessitant une nouvelle demande d'autorisation (le texte de 2020 ne reprenant pas la possibilité, qui existait antérieurement pour l'employeur, de s'opposer à la poursuite de l'activité à tout moment).

De son côté, le Conseil d'État a estimé que si un agent pouvait demander une autorisation de cumul sans en préciser le terme, l'employeur était tenu, dans tous les cas, de veiller au respect de la compatibilité de l'activité accessoire envisagée avec les fonctions principales de l'agent, toujours susceptibles d'évolution. Les textes donnent implicitement mais nécessairement à l'employeur le pouvoir d'accorder une autorisation pour une durée plus courte que celle demandée, ou de lui fixer un terme si elle a été sollicitée pour une durée indéterminée (CE n° 392292 M. C du 27 juillet 2016).

### La possibilité d'une autorisation de cumul sans limite de durée

Si les textes successifs prévoient que la demande de l'agent comporte, entre autres éléments indispensables, la durée de l'activité accessoire, pour le rapporteur, la notion désigne la quotité de travail, hebdomadaire ou mensuelle, qu'implique l'activité, et non la période pendant laquelle elle va être exercée.

**A son tour, le Conseil d'État considère que, sauf si le décret prévoit que les activités accessoires sont exercées pour une durée limitée, ses dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une demande d'autorisation de l'activité soit formée, sans en préciser le terme. L'employeur appelé à statuer peut, en revanche, fixer un terme sans y être tenu, et sans préjudice de la possibilité de s'opposer à tout moment, dans l'intérêt du service, à la poursuite de l'activité dont il a autorisé l'exercice, et de l'obligation pour l'intéressé de solliciter une nouvelle autorisation pour tout changement substantiel intervenant dans ses conditions d'exercice ou de rémunération.**

La cour a donc commis une erreur de droit en estimant qu'une autorisation de cumul ne pouvait être demandée et délivrée que pour une durée limitée, et donc en restreignant le préjudice de l'agent à l'année scolaire 2014-2015.

Néanmoins, sur le fond, le policier n'établit pas la réalité d'un préjudice financier ni une perte de chance d'être rémunéré comme professeur de musique contractuel au sein du conservatoire au-delà des années 2013-2014 et 2014-2015.

CE n° 464504 du 19 juillet 2023 et concl.