

# L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

C O R R E S P O N D A N C E H E B D O M A D A I R E

## LE POINT SUR LES SALAIRES DES AGENTS TERRITORIAUX

Selon l'INSEE, en 2021, les 1,9 million de salariés territoriaux (77 % de fonctionnaires et 23 % de contractuels) percevaient en moyenne 2 049 € nets par mois en équivalent temps plein (2 039 € avec les contrats aidés). Ce salaire a augmenté de 1,2 % sur un an en euros courants, une croissance comparable à celle de 2020 (1,3 %). Mais avec une inflation de 1,6 % (0,5 % en 2020), ce salaire s'est replié de 0,5 % en 2021 (après une croissance de 0,8 %).

Le salaire net moyen des fonctionnaires est de 2 121 € (- 0,3 %), inclus tous les éléments autres que le traitement, soit 24 % (y compris le rachat des jours épargnés sur un compte épargne-temps). Ces primes ont reculé de 2,1 % en 2021, essentiellement du fait du versement en 2020 de la prime Covid-19 aux agents très mobilisés par l'urgence sanitaire (20 % des effectifs).

En catégorie C, la rémunération des agents est quasi stable, à 1 880 € en moyenne par mois, la catégorie B en baisse de 0,5 %, à 2 416 € nets, et en catégorie A, elle s'établit à 3 290 € nets (- 0,2 %).

Le salaire moyen des contractuels est de 1 790 € (+ 0,2 %) (1 762 € avec les contrats aidés).

La moitié des agents perçoivent au mieux 1 858 € nets, 10 % moins de 1 415 €, et 10 % plus de 2 848 €, soit un rapport interdécile de 2,01. Le salaire net médian des fonctionnaires s'établit ainsi à 1 934 € et celui des contractuels hors contrats aidés à 1 574 €, en hausse de 0,7 %.

Les femmes gagnaient en moyenne 1 967 € nets, soit 8,3 % de moins que les hommes avec 2 145 € nets mensuels, un écart qui s'est réduit de 0,2 point par rapport à 2020. Cet écart est plus faible en catégorie B (7 %) qu'en catégorie C (9,7 %) et surtout qu'en catégorie A (19,1 %). Les femmes sont en effet plus souvent à temps partiel, connaissent davantage d'interruptions de carrière pesant sur leur trajectoire salariale, et occupent proportionnellement moins de postes très rémunérateurs. Ainsi, parmi les 10 % des salariés les mieux rémunérés, 49 % sont des femmes, alors qu'elles représentent 59 % des agents territoriaux et 67 % des 40 % des agents les moins payés. À égalité de qualification, elles perçoivent en moyenne un salaire inférieur de 4,8 % à celui des hommes.

INSEE Première juillet 2023.

18 JUILLET 2023

N° 1822

## DISCRIMINATIONS

Une boîte à outils pour prévenir les discriminations .....p 2

## ÉVALUATION

Une présence de 2 mois et demi peut être suffisante pour évaluer un agent .....p 3

## CRÉANCES SALARIALES

Le taux légal des créances de traitement .....p 4

## MANAGEMENT

Préparer le retour de congés et remotiver ses collaborateurs .....p 5

## STAGIAIRES

Un stagiaire inapte n'a pas de droit à un reclassement .....p 6

## OBÉISSANCE HIÉRARCHIQUE

Un cadre ne peut pas avoir une attitude défiante .....p 7

## INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

Un comportement relationnel délétère justifie un licenciement pour insuffisance .....p 8

## DÉONTOLOGIE

Encadrer les cadeaux et invitations adressés aux agents .....p 9,10



## Signature d'un accord entre employeurs et syndicats sur la protection sociale complémentaire

Réunis au siège de l'Association des maires de France (AMF) à Paris, le 11 juillet dernier, employeurs et syndicats ont signé un accord fixant les principes d'une future négociation sur la participation des collectivités à la protection sociale complémentaire de leurs agents. Cet accord définit un socle minimal de garanties en matière de prévoyance (couverture des risques d'incapacité, d'inaptitude et d'invalidité), pour les 1,9 million d'agents des collectivités, ainsi qu'un financement plancher par l'employeur, à hauteur de la moitié de la cotisation.

### SECRETARE DE MAIRIE

## Lancement d'une étude sur la refonte de la fiche métier « Secrétaire de mairie »

Dans le cadre d'une étude sur le métier de secrétaire de mairie, le service de spécialités « Démocratie, Citoyenneté, Éthique publique » du CNFPT-INSET de Nancy souhaite solliciter des professionnels. Cette étude mènera, à terme, à la refonte de la fiche métier générique « Secrétaire de mairie » du répertoire des métiers territoriaux.

La réussite de cette étude s'appuie sur la mobilisation de secrétaires de mairie lors de groupes-focus, temps d'échanges entre pairs, d'une journée, autour de deux axes :

- la description et l'analyse de l'activité professionnelle ;
- l'identification des facteurs d'évolution du métier.

Plusieurs dates sont proposées pour permettre au plus grand nombre de participer (voir le lien ci-dessous). Les équipes en charge de l'organisation de ces groupes-focus procéderont ensuite à la sélection des candidatures.

Plus d'informations : [www.cnfpt.fr/s-informer/nos-actualites/le-fil-dactu/participez-a-letude-metier-secretaire-mairie/inset-nancy](http://www.cnfpt.fr/s-informer/nos-actualites/le-fil-dactu/participez-a-letude-metier-secretaire-mairie/inset-nancy)

## DES LOGEMENTS POUR LES AGENTS AFIN DE RENDRE LA FONCTION PUBLIQUE PLUS ATTRACTIVE

■ Le 10 juillet dernier s'est déroulé le premier comité interministériel pour le logement des agents publics, avec pour objectif de renforcer la politique du logement au bénéfice des agents des trois versants de la fonction publique.

Cette initiative, qui s'adresse aux agents publics aux plus faibles revenus et aux métiers en tension, a 3 objectifs :

- faciliter l'accès à un logement adapté ;
- accompagner les agents dans leurs démarches locatives et d'accession à la propriété ;
- aider à réduire le temps de trajet domicile-travail.

Une plateforme sur le logement des agents publics devrait être lancée d'ici la fin de l'année. Elle leur proposera des offres de logements et les informera sur les outils et aides à leur disposition.

### D I S C R I M I N A T I O N S

## UNE BOÎTE À OUTILS POUR PRÉVENIR LES DISCRIMINATIONS

■ Une boîte à outils des démarches territoriales de prévention des discriminations a été conçue par l'IREV (Institut régional de la ville)\* pour apporter un soutien méthodologique sous la forme de fiches, synthèses, vidéos et kits pédagogiques...

Un moteur de recherche permet de faire des recherches par mot-clé ou en fonction de l'état des démarches et des questionnements :

- sensibilisation/formation (avec des kits pédagogiques) ;
- diagnostic (fiches repères, outils et retours d'expériences pour s'inspirer) ;
- évaluation (fiche outil pour créer son référentiel) ;
- meilleure intégration des enjeux LCD (lutte contre les discriminations) dans le contrat de ville (fiches repères, grille de questionnements des projets Politique de la ville...).

### Égalité hommes/femmes : des nominations plus équilibrées dans les emplois supérieurs publics dès 2026

Le Sénat a définitivement adopté, le 6 juillet dernier, la proposition de loi pour des nominations plus équilibrées dans les emplois supérieurs publics. Le texte relève ainsi de 40 à 50 % le taux minimal de personnes de chaque sexe pour les primo-nominations aux emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique. La mesure doit s'appliquer :

- au 1er janvier 2026, dans les administrations d'État et hospitalières ;
- en 2026 et 2028, dans les administrations locales, lors du prochain renouvellement des assemblées délibérantes des communes, des intercommunalités, des départements et des régions.

Les sénateurs ont complété l'obligation de primo-nominations équilibrées par l'introduction d'un quota de "stock". À partir de 2027, les administrations devront respecter un taux minimal de 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs et de direction. Les administrations auront un délai de trois ans pour se mettre en conformité. À défaut, elles risqueront une pénalité financière. Pour tenir compte des situations spécifiques, les administrations encore trop éloignées de l'objectif se voient imposer une première marche de progression de trois points d'ici 2027, puis tous les trois ans jusqu'à ce que la cible de 40 % pour le stock d'emplois soit atteinte.

## UNE PRÉSENCE DE 2 MOIS ET DEMI PEUT ÊTRE SUFFISANTE POUR ÉVALUER UN AGENT

■ Une femme, agent d'entretien du centre hospitalier, est en congé pour accident de service du 23 mars 2009 au 28 novembre 2016, et reprend en temps partiel thérapeutique le 17 novembre 2017.

Elle est déclarée en rechute de son accident à compter du 29 janvier 2018 mais, conformément aux directives du directeur du centre hospitalier, sa cadre de santé l'évalue sur la période du 1er septembre 2017 au 31 août 2018, et lui accorde une note de 17/25.

**À retenir :** l'appréciation de la valeur des agents se fonde sur une évaluation donnant lieu à un compte-rendu visé par l'autorité locale qui peut formuler ses observations (articles L. 521-1 et 3 du code général de la fonction publique). Chaque année, le supérieur de l'agent fixe la date et mène l'entretien, le signe, le notifie dans les 15 jours à l'agent, qui le signe et le renvoie avant visa par l'employeur. Dans les 15 jours de la notification du compte-rendu, l'agent peut en demander la révision, laissant 15 jours à l'employeur pour répondre, avant saisine de la CAP (décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014).

**Ce dispositif reste subordonné à une présence effective du fonctionnaire au cours de l'année, pendant une durée suffisante, pour permettre à son responsable d'évaluer sa valeur professionnelle, eu égard notamment à la nature des fonctions exercées.**

Du 1er septembre 2017 au 31 août 2018, la femme a exercé au sein de l'unité de "Restauration Hospitalisation" à mi-temps thérapeutique jusqu'au 17 novembre 2017, puis à temps plein. Elle a été en congé de maladie à 10 reprises, pour un total de 35 jours, entre le 1er septembre 2017 et le 29 janvier 2018, date à laquelle elle est à nouveau en maladie tout le reste de la période d'évaluation.

**Au regard des fonctions qui lui étaient confiées, et en dépit d'une durée de présence effective de 2 mois et demi au cours de la période considérée, compte tenu de ses absences et de son temps partiel thérapeutique, l'hôpital a pu, sans erreur de droit ni d'appréciation, évaluer la fonctionnaire pour l'année 2018.**

Sur le fond, sa note très moyenne s'appuie sur « une motivation de façade », des propos incohérents et démotivants avec ses collègues, nuisant au bon fonctionnement d'un service qui nécessite un niveau de production élevée et un grand sens collectif. En dépit d'une appréciation abrupte selon laquelle la femme n'aurait pas sa place dans le service, elle retrace néanmoins sa manière de servir.

CAA Nancy n° 20NCoo827 Mme A du 29 septembre 2022.

### Le conseil du manager : évaluer un collaborateur

Évaluer un collaborateur consiste à mesurer ses résultats dans le cadre de diverses missions. Il est indispensable, d'une part, d'avoir bien défini en amont les objectifs et, d'autre part, les critères de réussite. Au-delà des résultats, l'évaluation du personnel est un moment privilégié pour faire un retour aux équipes. Cela permet de les conforter dans la bonne direction ou d'ajuster ce qui doit l'être, en indiquant des axes d'amélioration. Un retour doit être constructif et favoriser l'échange entre l'évaluateur et le collaborateur, démontrant que le manager suit le travail réalisé et qu'il est là pour faire évoluer. Il est également indispensable d'inclure dans l'évaluation l'attitude générale du collaborateur à travers son implication et ses efforts.

Au-delà de la performance, il convient en effet de prendre en compte les compétences comportementales de ses collaborateurs, appelées soft skills, qui désignent à la fois l'intelligence relationnelle, les capacités de communication, le caractère, les aptitudes personnelles.

### Rapport disciplinaire : l'employeur doit établir des faits précis et datés

Le 29 juin 2016, le directeur des services départementaux de l'Éducation nationale met d'office à la retraite une professeure des écoles qui conteste la mesure, faute de faits précis.

**Rappel :** la procédure garantit à l'agent la communication de l'intégralité de son dossier et des documents annexes, l'employeur devant saisir le conseil de discipline d'un rapport précisant les circonstances de leur réalisation (art. L. 532-4 et 9 du CGFP).

**Cet accès au dossier est porté par un souci de respect des droits de la défense, permettant à l'agent de contester les faits reprochés et lui garantissant un accès aux éléments sur lesquels ils sont établis (CE n° 397733 M. B du 23 novembre 2016, et CE n° 433130 M. B du 5 février 2020).**

De nombreux rapports de la rectrice relèvent une attitude désobligeante et de défiance vis-à-vis de ses collègues, l'inquiétude des parents, un sentiment d'insécurité des élèves du fait de certains propos négatifs et de punitions sous forme de lignes à copier. Ces comportements, que les parents jugent inappropriés, causeraient aux enfants des réactions d'angoisse. S'y ajoutent des incidents révélant des carences de sécurité, l'ignorance des décisions prises en conseil des maîtres, des reproches et injonctions permanentes auprès de la directrice d'école, et des altercations avec les parents, les enseignantes et le personnel municipal.

Pour autant, il ne ressort de ces documents aucun fait précis matériellement identifié, établi et daté. Quant au rapport disciplinaire, il synthétise ces rapports sans davantage préciser les faits exacts reprochés. Dans ces conditions, aucune faute disciplinaire n'apparaît établie.

Ces éléments suggèrent davantage une insuffisance professionnelle à exercer les fonctions d'enseignante. CAA Marseille n° 18MA03036 du 12 septembre 2022.

## LE TAUX LÉGAL DES CRÉANCES DE TRAITEMENT

■ Le 28 février 2018, la cour administrative annule le refus de reconnaissance de l'imputabilité d'un accident de service, survenu le 14 décembre 2000 à une professeure certifiée. Elle enjoint au recteur de régulariser sa situation sur 4 mois pour liquider son traitement au 2 décembre 2007, majoré des intérêts au taux légal ainsi que leur capitalisation, et de la placer en congé pour accident (avec consolidation au 14 décembre 2002 et un taux global d'incapacité de 17 %). S'y ajoutent 10 000 € de troubles dans ses conditions d'existence, avec les intérêts et de leur capitalisation. La femme réclame la complète exécution de la décision. Si le recteur verse près de 265 000 €, reste des intérêts de retard.

Toute condamnation à une indemnité emporte intérêts au taux légal jusqu'à son exécution (article 1231-7 du code civil), à compter de son prononcé, sauf décision contraire, c'est-à-dire jusqu'à la date de liquidation de l'indemnité. En cas de condamnation pécuniaire par une décision de justice, ce taux est majoré de 5 points après 2 mois à

compter du jour où la décision est devenue exécutoire (article L. 313-3 du code monétaire et financier).

**À retenir :** ce taux d'intérêt légal est fixé par arrêté (article L. 313-2 du code), avec un taux pour les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels et un taux pour les autres cas, soit 4,47 % et 2,06 % pour le 1<sup>er</sup> semestre 2023 (AM du 26 décembre 2022).

**S'agissant des créances détenues par un agent public sur son employeur, elles constituent des créances de personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels et relèvent du 1<sup>er</sup> taux.**

Le recteur considérant que le taux était celui des personnes agissant pour leurs besoins professionnels, la cour impose, sous 3 mois, le rétablissement de la situation, sous astreinte de 100 € par jour de retard.

CAA Marseille n° 22MA01696 Mme C du 18 octobre 2022.

## EMPLOI DE PERSONNES HANDICAPÉES

### HANDICAP : L'ARRIVÉE À TERME DU CONTRAT NE GARANTIT PAS UNE TITULARISATION

■ La rectrice licencie, le 9 novembre 2018, une adjointe administrative de l'Éducation sous contrat en situation de handicap, qui perd le bénéfice d'une possible titularisation. Tous les employeurs de 20 agents sont assujettis à une obligation d'emploi de 6 % de salariés en situation de handicap (articles L. 351-1 du code général de la fonction publique et L. 5212-2 du code du travail). Pour faciliter leur intégration, la loi permet de les recruter comme contractuel pour une durée correspondant au temps de stage du corps ou cadre d'emplois dans lequel ils ont vocation à être titularisés (article L. 352-4 du code de la fonction publique).

Au terme du contrat, l'employeur apprécie leur aptitude professionnelle au vu du dossier et d'un entretien. En cas d'aptitude, il le titularise et, dans le cas contraire, peut renouveler l'engagement sur avis de la CAP (le cas échéant dans un cadre inférieur), ou le licencier (article 8 du décret n° 96-1087 décembre 1996).

**Un licenciement sera donc fondé sur l'appréciation de l'aptitude de l'agent à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, sur sa manière de servir, le juge exerçant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.**

Comme secrétaire d'intendance, elle rencontre des difficultés persistantes, nécessitant un renfort pour pallier son retard. Ses supérieures hiérarchiques successives, chevronnées, l'assistent dans sa formation, et elle bénéficie d'un contrat d'accompagnement en janvier 2018. Mais cela ne compense pas sa lenteur d'exécution, son manque d'adaptabilité, une communication et un relationnel compliqués, malgré des points d'étape en novembre 2017, juillet et sep-

tembre 2018, et un rapport à mi-parcours fin janvier 2018. Ses difficultés relèvent principalement d'un savoir-être insuffisant et non d'un manque de formation, de problèmes relationnels structurels dans le service, d'une surcharge de travail ou d'une inadaptation de son poste à sa pathologie. L'employeur a pu refuser sa titularisation sans erreur manifeste d'appréciation.

La femme essaye d'opposer que les difficultés rencontrées justifiaient un renouvellement de son engagement et non son éviction. Mais ses insuffisances pour occuper son emploi tiennent à une inaptitude à exercer ses fonctions, dont la cour considère implicitement qu'elles n'auraient pas pu être compensées par un renouvellement du contrat. CAA Lyon n° 21LY02310 Mme C du 22 septembre 2022.

**Le conseil du manager : intégrer une personne en situation de handicap**

Pour garantir une bonne intégration, le manager doit adapter son mode de communication ainsi que ses attentes face au nouveau collaborateur. Mais surtout, le manager a la lourde tâche de gérer les réactions des membres de son équipe. Pour cela, il doit sensibiliser ses collaborateurs, afin de les impliquer au maximum dans l'intégration de ce nouveau membre. Les clichés et les préjugés entraînent en effet bien souvent de la méfiance et des craintes vis-à-vis des travailleurs en situation de handicap, et constituent un véritable frein à leur intégration. Manque d'autonomie, absences à répétition..., les idées fausses sont nombreuses.

## PRÉPARER LE RETOUR DE CONGÉS ET REMOTIVER SES COLLABORATEURS

■ Alors que les départs en vacances sont en cours, il appartient dès aujourd'hui aux managers d'organiser le retour pour mieux remobiliser les collaborateurs.

Il s'agit d'organiser la transition entre la fin des vacances et la reprise du travail, d'éviter l'angoisse de la reprise après les vacances. Ce sont des questions importantes qu'il convient de ne pas négliger pour permettre à l'équipe de « relancer la machine ».

Quelques conseils :

### - Bien se reposer soi-même afin de réussir sa rentrée et celle de ses collaborateurs

Le manager doit être lui-même prêt et disponible pour une rentrée réussie. Durant les vacances il est important de faire une vraie coupure pour mieux se ressourcer car, dès le retour, il faudra vraisemblablement redéfinir les priorités managériales, le fonctionnement de l'équipe, les compétences des collaborateurs à développer, les missions à déléguer, les responsabilités à partager, le temps à consacrer aux équipes.

### - Organiser une reprise progressive

Selon une enquête du cabinet de recrutement américain Robert Half, deux tiers des salariés mettraient entre un et quatre jours pour être de nouveau opérationnels dans leur travail, tandis que 6 % ne le seraient qu'au bout d'une semaine. Seulement 24 % reprennent une routine professionnelle dès leur retour. Or, le retour de congés est souvent synonyme d'urgence : d'une part, pour rattraper le temps perdu durant les vacances et, d'autre part, pour atteindre les objectifs définis en début d'année, car il ne reste plus que 4 mois avant la fin de l'année. Pour autant, rien de plus néfaste que de reprendre le travail « le nez dans le guidon », car ni le manager ni son équipe ne seront au maximum de leurs performances dès la rentrée. C'est pourquoi, après les congés d'été, un temps d'adaptation est normal pour retrouver le rythme. Cela implique d'accepter que tout le monde ne soit pas très impliqué dès le premier jour. Au manager de fixer, pour lui-même et ses collaborateurs, des objectifs facilement accessibles les premiers jours de reprise de l'activité.

### - Privilégier un retour au travail avant les autres

Pour les managers, il faut éviter, si possible, la reprise début septembre pour ne pas être submergé. Afin de faciliter une rentrée progressive pour soi-même, qui permettra au manager d'être totalement disponible au retour des collaborateurs.

### - Mettre de l'ordre dans ses affaires

Si cela n'a pas été possible avant le départ en congés, le retour est le bon moment pour faire le ménage : trier, jeter, ranger, archiver afin que l'espace de travail soit de nouveau agréable. Libérer de la place sera plaisant et source d'efficacité. Trier les mails, classer les fichiers et dossiers.

### - Mettre à profit les bienfaits des congés

La rentrée de septembre est un moment privilégié pour profiter de l'énergie créative de l'équipe, qui est reposée. L'occasion est idéale pour communiquer et organiser quelques sessions collectives de travail afin de faire le point, d'analyser la situation et de fixer des priorités partagées avec les membres de l'équipe.

### - Recréer des liens

Pour ce faire, prévoir un moment de rassemblement de type petit-déjeuner de rentrée, déjeuner ou mini séminaire de rentrée d'été. Vous pouvez aussi organiser un café, un goûter ou un after work. Cela peut prendre la forme d'une rencontre d'une à deux heures avec un ordre du jour qui concilie efficacité et convivialité :

- réaliser un tour de table : comment se sent l'équipe ? ;
  - évaluer l'état d'esprit des collaborateurs : ce qui les motive, ce qui les inquiète ? ;
  - faire un bilan collectif des faits marquants du premier semestre ;
  - définir les nouvelles priorités sur la base du bilan pour mieux se projeter et partager les priorités du dernier trimestre ;
  - préciser le rôle de chacun au sein de l'équipe.
- Penser également à célébrer les bonnes nouvelles de la rentrée : un anniversaire, une réussite à un concours, une promotion... L'objectif est de rappeler à l'équipe qu'elle peut aussi passer de bons moments au travail.

## 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@editionsorman.com

## UNE RETRAITE CONSÉCUTIVE À UN HARCÈLEMENT EST IMPUTABLE AU SERVICE

■ Une adjointe administrative de 2<sup>e</sup> classe du CCAS bénéficie d'un congé de longue maladie puis de longue durée du 14 juin 2011 au 13 juin 2016, avant sa mise à la retraite pour invalidité le 30 mars 2018, que le tribunal annule parce que non imputable au service.

En cas d'invalidité résultant des fonctions, le fonctionnaire bénéficie d'une rente viagère cumulable avec la pension. Son montant est égal à la fraction du traitement égale au pourcentage d'invalidité (articles 36 et 37 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003).

**Faute de tableaux des maladies professionnelles psychiatriques, la maladie ou son aggravation est imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou des conditions de travail de nature à en susciter le développement, sauf fait personnel de l'agent ou circonstances l'en détachant (CE n° 428103 M. B du 10 février 2020).**

La femme a été victime de harcèlement moral de sa supérieure de 1999 à 2009 et, selon l'expert psychiatre et le conseil médical, l'invalidité résulte de troubles dépressifs ayant leur origine dans la situation persistante de harcèlement subi, et la date d'apparition des symptômes coïncide avec l'inaptitude de l'agent dès le 14 juin 2011.

Pour la cour, ces éléments sont cohérents et permettent

d'établir par eux-mêmes un lien direct entre les conditions de travail de la femme au CCAS et la pathologie à l'origine de sa mise à la retraite.

La commune oppose des éléments psychotiques préexistants liés à des troubles bipolaires, mais ils ne suffisent pas à remettre en cause le lien direct entre la pathologie et le service, lequel ne doit pas nécessairement présenter un caractère exclusif, et à supposer même qu'ils aient été préexistants, ils ont été aggravés par les conditions d'exercice des fonctions de la femme.

**Rappel :** le régime de la rente viagère d'invalidité répare forfaitairement l'incapacité permanente du fonctionnaire au titre de l'atteinte à son intégrité physique. Mais il n'exclut pas une réparation complémentaire des souffrances physiques ou morales, des préjudices esthétiques et d'agrément dans le cadre d'une responsabilité, même sans faute, de l'employeur. Elle autorise même une action de droit commun réparant l'intégralité du préjudice si la maladie est imputable à une faute engageant la responsabilité de la collectivité (CE n° 211106 Mme XX du 4 juillet 2003).

CAA Marseille n° 19MA04321 com. de Narbonne du 19/9/2022.

## STAGIAIRES

### UN STAGIAIRE INAPTE N'A PAS DE DROIT À UN RECLASSEMENT

■ Le 26 juin 2018, le maire licencie pour inaptitude physique définitive une adjointe technique de 2<sup>e</sup> classe stagiaire, agent des écoles primaires, qui, après un accident de service, bénéficie d'un arrêt le 11 juin et d'une disponibilité pour raisons de santé le 31 août 2017. En raison d'un défaut de consultation du conseil médical, le tribunal annule la mesure et le maire reprend sa décision dans des conditions régulières le 1<sup>er</sup> février 2021.

Les stagiaires bénéficient des mêmes textes que les titulaires, dans la limite de leur compatibilité avec leur situation, et dans le respect d'un décret qui leur est propre (article 2 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992).

La femme estime que son employeur aurait dû tenter de la reclasser avant de la licencier.

**En effet, un principe général du droit, dont s'inspire le code du travail et les règles de la fonction publique, impose à l'employeur, en cas d'inaptitude physique définitive médicalement constatée d'un agent à occuper un emploi, de le reclasser dans un autre poste, et, en cas d'impossibilité, de le licencier dans les conditions qui lui sont applicables. Mais les stagiaires étant dans une situation probatoire et provisoire, ils ne sauraient bénéficier d'un droit à être reclassé dans l'attente d'une titularisation pour toute inaptitude physique**

**définitive (CE n° 381429 du 17 février 2016).**

Pour la cour, cette précarité ne leur donne pas non plus un droit à voir leur poste adapté à une inaptitude physique définitive dès lors qu'ils ne sont pas en situation de handicap, même si des avis médicaux estiment (en 2016 et 2017) qu'une reprise du travail est possible sur un poste adapté.

En effet, pour garantir l'égalité de traitement des personnes, les employeurs publics prennent, en fonction d'une situation concrète, les mesures appropriées pour leur permettre d'accéder ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification. Mais seules sont visées les personnes reconnues handicapées par le code du travail (article L. 5212-13).

**Rappel :** cette absence de droit à un reclassement concerne aussi l'hypothèse de la suppression d'emploi, qui constitue pourtant également un principe général du droit, dont bénéficient au demeurant les contractuels (CE n° 386802 Mlle A du 5 octobre 2016, CE n° 276863 ANPE du 26 février 2007 et n° 366369 ministre de l'Éducation nationale du 18 décembre 2013).

CAA Marseille n° 22MA00343 Mme A du 20 septembre 2022.

## UN CADRE NE PEUT PAS AVOIR UNE ATTITUDE DÉFIANTE

■ Un attaché, chef de service départemental, conteste l'avertissement que le préfet lui inflige le 10 avril 2019.

**Rappel :** tout agent public est responsable de l'exécution des tâches confiées et doit se conformer aux instructions de son supérieur, sauf ordre donné manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, donc constitutif d'une infraction pénale (articles L. 121-9 et 10 du code général de la fonction publique).

Selon deux notes circonstanciées du DRH des 13 février et 12 mars 2019, il refuse les consignes données, ne participe pas aux réunions de direction, ni à une réunion consacrée au document unique d'évaluation des risques professionnels (le DUERP), obligatoire pour tous les employeurs.

Il pose sciemment des jours de congés à des dates où sa présence est requise, ou prévient son employeur la veille pour le lendemain. Délibérément, il fait état d'une prétendue erreur dans la composition de la formation spécialisée en hygiène et sécurité auprès de son supérieur, et met en copie les organisations syndicales. Il s'oppose à l'avis favorable de son supérieur pour l'octroi d'une aide sociale d'urgence, bloquant le dossier pour une prétendue irrégularité de procédure. Pour les réunions de la formation spécialisée en hygiène et sécurité, il ne prépare aucune fiche de synthèse, notamment sur le DUERP, et emploie un ton inapproprié et discourtois auprès de collègues et supérieurs.

Malgré les rappels de sa hiérarchie et du secrétaire général les 10 avril et 20 juin 2018, il persiste dans son attitude. Ce positionnement inadapté méconnaît ses obligations hiérarchique et de loyauté, et un avertissement, sanction la plus basse, n'est nullement injustifié.

Un an plus tard, le 6 novembre 2020, le ministre de l'Intérieur l'exclut 18 mois dont 12 avec sursis, dernière sanction du 3e des 4 groupes (article L. 533-1 du code).

**Depuis 2013, le conseil d'État substitue à un contrôle restreint des sanctions, un contrôle normal sur le point de savoir si les faits constituent des fautes de nature disciplinaire, et sa proportionnalité aux manquements. Il accepte donc de contrôler la matérialité des faits, leur qualification, et s'assure désormais de sa proportionnalité (CE Ass. n° 347704 M. D du 13 novembre 2013).**

### La persistance d'une attitude répréhensible

L'attaché principal maintient son attitude défiante, organisant une réunion sans en informer ses supérieurs, qui découvrent quelques jours avant la liste des invités et l'ordre du jour, mais sans la présentation d'un outil qui lui a été demandé. Il refuse, sans justifications, de répondre aux convocations nombreuses du DRH arrivé en mars 2020, persiste dans son refus d'assister à des réunions de direction et à une réunion exceptionnelle de la formation spécialisée en hygiène et sécurité le 19 mai, alors que sa pré-

sence est nécessaire. Il adresse directement au préfet une note sur le bilan et les perspectives de son service, fait état de sa situation personnelle, lequel lui signifie le caractère parfaitement inadapté de sa démarche. Il manque d'investissement dans la mise en place de la dématérialisation des demandes de prestations sociales et de gestion des crédits... insuffisamment consommés.

La méconnaissance persistante de son obligation de servir et de loyauté, eu égard à la précédente sanction et à la gravité de son attitude, justifie l'exclusion prononcée.

**Rappel :** sur un plan formel, toute sanction est motivée (article L. 532-5 du code), les personnes physiques ayant le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions individuelles défavorables les concernant, dont les sanctions. Elle est écrite et comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui fondent la mesure (articles L. 211-2 et 5 du code des relations entre le public et l'administration).

**L'employeur doit donc préciser les griefs qu'il retient contre l'agent pour qu'il puisse, à la seule lecture de la mesure qui lui est notifiée, en connaître les motifs (CE n° 264005 M. S du 23 mars 2005).**

L'exclusion vise les textes, détaille un comportement inapproprié vis-à-vis de la hiérarchie, qu'il ignore pour l'organisation de réunions importantes, son refus des convocations du DRH, un manque d'investissement, voire une obstruction dans la gestion des demandes de prestations sociales mettant en difficulté les demandeurs et ternissant l'image de l'État. S'y ajoutent la méconnaissance de la voie hiérarchique, un courrier erroné au préfet présentant un bilan de son activité, dénonçant des entraves à ses missions, un préjudice personnel et des propos contre des collègues ayant déposé une plainte, une attitude de victimisation sans remise en cause de son comportement.

L'arrêté expose de manière suffisamment circonstanciée les griefs retenus pour le mettre à même de déterminer les faits reprochés, même s'ils ne sont pas systématiquement datés.

**Rappel :** si l'employeur, comme autorité disciplinaire, doit communiquer à l'agent l'avis du conseil de discipline, les textes n'imposent pas que la communication intervienne, à peine d'illégalité de la sanction, avant qu'elle ne soit prise (CE n° 444511 M. C du 15 octobre 2021).

Ces décisions sont intéressantes en ce qu'elles retracent les hésitations de l'employeur face à un même comportement qui, dès le départ, pouvait, compte tenu de sa durée et de son ampleur, justifier une sanction lourde, l'agent se trouvant à la lisière de la révocation la seconde fois.

CAA Douai n° 21DA02508 M. A du 20 septembre 2022 et n° 21DA02509 M. A du 20 septembre 2022.

## UN COMPORTEMENT RELATIONNEL DÉLÉTÈRE JUSTIFIE UN LICENCIEMENT POUR INSUFFISANCE

■ Le président du conseil départemental licencié pour insuffisance professionnelle, le 19 décembre 2019, un fonctionnaire successivement dessinateur à l'agence routière départementale, au service « études et travaux routiers » et, en 2017, au service « systèmes d'information et pilotage » de la DRH.

**Rappel :** l'employeur peut licencier un fonctionnaire pour insuffisance, en respectant la procédure disciplinaire. L'éviction entraîne le versement d'une indemnité (articles L. 553-1 à 3 du code général de la fonction publique).

**Cette mesure doit se fonder sur des éléments révélant l'inaptitude de l'agent à exercer normalement les fonctions pour lesquelles il a été engagé, pour un contractuel, ou correspondant à son grade pour un fonctionnaire, et non sur une carence ponctuelle dans leur exercice. Si la manière de servir d'un fonctionnaire exerçant des fonctions ne correspondant pas à son grade le justifie, l'employeur doit y mettre fin. Une évaluation de la manière dont l'agent a exercé de nouvelles fonctions correspondant à son grade sur une période suffisante, et révélant son inaptitude à un exercice normal de ces fonctions, peut alors justifier légalement un licenciement (CE n° 425620 M. A du 9 juin 2020).**

Le président relève qu'en dépit des efforts déployés depuis plusieurs années par les services départementaux pour accompagner le fonctionnaire et lui trouver un poste adapté à ses compétences, il n'a pas pu s'intégrer dans une équipe et se plier aux règles de vie d'un service.

Ainsi, répondant à sa supérieure le 24 octobre 2011 sur les instructions qu'elle vient de lui donner, il s'adresse à elle de manière très désobligeante et irrespectueuse, exprime avec virulence ses critiques sur l'organisation du service, et lui indique ne pas vouloir se plier à ses exigences. Dans le même courriel, il reproche à un collègue de vouloir lui nuire alors qu'il lui a seulement donné une information le concernant. Le 21 mars 2016, il met en cause sa hiérarchie en des termes peu amènes auprès de ses collègues concernant le bien-fondé d'une évaluation par son responsable. Il avait alerté le DRH sur le malaise qu'il ressentait dans sa collaboration avec l'intéressé et dans les relations de ce dernier avec les autres agents, du fait d'une attitude systématiquement

négative. La CAP relève, le 21 avril, l'impact négatif de son attitude sur l'ambiance et le climat de travail. Dans sa dernière affectation à la DRH, il met en cause, ouvertement et avec irrespect, le 25 avril 2018, la probité de l'adjointe au chef de service carrières et rémunérations, et contribue délibérément à l'échec de la médiation proposée par son employeur en juin 2019, conduite par une psychologue vic-timologue, qualifiant la démarche de « fumisterie ».

### Une durée suffisante d'évaluation

Dans ses relations hiérarchiques, dès octobre 2011, le directeur des routes signale la nécessité pour ses supérieurs de le solliciter sans cesse sur l'état d'avancement des dossiers qui lui sont confiés pour qu'il suive les instructions données. Le DGA RH du département note qu'il ne prend aucune initiative pour atteindre les objectifs précis qui lui sont fixés, se plaçant dans une attitude attentiste. En outre, il joue parfois ostensiblement à des jeux vidéo sur son lieu et dans le temps de travail.

Ces faits matériellement établis révèlent un comportement général et une manière de servir le rendant inapte aux fonctions de son grade. Quand bien même certains des faits ont aussi constitué des fautes de nature disciplinaire, le département n'a pas entendu prononcer de sanction.

**À retenir :** si, enfin, ces comptes-rendus d'évaluation montrent des compétences techniques notamment de dessinateur, son insuffisance professionnelle procède de son comportement général, fait de difficultés relationnelles importantes avec ses collègues, et notamment ses supérieurs. Ces dernières n'ont pas résulté de conflits ponctuels avec les cadres du département, mais procèdent d'une attitude rendant impossible une bonne intégration dans un collectif de travail.

**Son comportement, sa difficulté à respecter les consignes et à rendre compte de son activité ont été constatés sur une longue période, et l'employeur a mis en œuvre des moyens pour tenter d'y remédier, comme des changements d'affectation ou de médiation. Il révèle bien une insuffisance professionnelle du fonctionnaire justifiant son éviction.**

CAA Nantes n° 21NT00533 M. M du 25 mars 2022.

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

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

## Encadrer les cadeaux et invitations adressés aux agents

*Tous les agents peuvent se voir proposer par leurs interlocuteurs des cadeaux ou des invitations susceptibles de les exposer à une sanction pénale et/ou disciplinaire. L'Agence française anti-corruption (AFA) propose aux employeurs locaux un ensemble d'outils et de pratiques permettant de protéger les agents et la collectivité de toute suspicion d'atteinte à la probité.*

### Établir un registre des cadeaux

■ Outre l'élaboration d'un code de conduite, l'AFA préconise la tenue de registres manuels ou numériques recensant les cadeaux et invitations acceptés ou refusés pour responsabiliser les agents, assurer une traçabilité des avantages proposés et permettre une veille statistique. Cette centralisation peut permettre de suivre, si l'inscription est exhaustive, exacte et sincère, la nature des cadeaux et invitations reçus, acceptés au refusés, leur montant, leur fréquence, leur provenance et date, et tous éléments utiles à la prévention de conflits d'intérêts, réels ou apparents.

**Rappel :** constitue un conflit d'intérêts, toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à (paraître) influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions (articles L. 121-5 du code général de la fonction publique et 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique).

Ces déclarations peuvent être le fait des agents ou de leur hiérarchie, et le rôle du référent déontologue pourra utilement être précisé.

Pour l'AFA, un tel registre doit être tenu et conservé de façon confidentielle par une personne au positionnement approprié, avec une transmission à une fréquence déterminée au référent déontologue de l'employeur.

Les obligations associées à la protection des données personnelles que peut contenir un tel registre seront prises en compte et intégrées aux fiches de procédure permettant de s'assurer, notamment, des droits d'accès, de rectification et d'opposition, de la sécurité des données et, plus généralement, du respect du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD).

L'institution du registre n'étant qu'un aspect d'une stratégie d'ensemble en faveur de la probité, il sera articulé avec les règles de gestion des cadeaux et invitations et le rappel du risque disciplinaire et pénal qui peut être attaché à leur acceptation.

**Rappel :** après tout contrôle interne ou externe sur les règles de conduite en matière de cadeaux et d'invitations, l'agence recommande, dans la mesure du possible, un retour d'expérience partagée avec l'ensemble des agents pour les évaluer, et définir, le cas échéant, des mesures correctives nécessaires.

### Le don et les retours à l'expéditeur

Une collectivité peut exceptionnellement accepter un cadeau, pour le remettre à des œuvres sociales en son sein (fondation, association n'intervenant pas sur un marché concurrentiel, orphelinat...) ou en dehors d'elle, lorsque ces structures sont prêtes à accepter ces biens conformément à leur objet social.

Lorsque la collectivité accepte un bien mobilier (montre, œuvre artistique ou artisanale...) en cadeau, il est réputé relever de son domaine privé.

Ces cadeaux peuvent être remis à un musée s'ils présentent un caractère culturel, être vendus si le bien est valorisable (avec une valeur unitaire supérieure à 100 €) par vente aux enchères, ou donné en deçà de ce seuil, dans la limite d'un plafond de 300 euros (article R. 3212-2 du code général de la propriété des personnes publique).

À défaut, le bien sera conservé par l'administration ou détruit.

**Rappel :** la collectivité peut utiliser le site de l'Etat (<https://dons.encheres-domaine.gouv.fr>).

L'employeur peut également retourner le cadeau à l'expéditeur, sauf s'il présente un caractère protocolaire, en rappelant de façon courtoise mais ferme les principes déontologiques applicables.

Transitoirement, l'agent public bénéficiaire peut conserver ou exposer le cadeau sur ou dans son bureau, charge à lui de le restituer lorsqu'il quitte ses fonctions. Sur ce plan, la tenue d'un registre peut aussi être utile.

### L'encadrement des situations critiques

Plusieurs bonnes pratiques reposant sur un critère professionnel, de période ou de destinataires peuvent prévenir certaines dérives.

Il en est ainsi de l'interdiction de tout cadeau ou invitation pendant une procédure sensible, même en l'absence de contrepartie illégale : périodes d'instruction d'un dossier, de consultation préalable à la passation d'un contrat public, examen des offres ou opérations de contrôle.

Un cadeau offert avant ou peu après la décision sera présumé irrégulier mais, dans tous les cas, l'appréciation de la volonté de l'agent ou de l'offreur est essentielle.

Est également proscrit tout cadeau ou invitation du conjoint ou des proches de l'agent, comme susceptible de dériver vers des pratiques de corruption.

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

Même s'il s'agit d'invitations à un spectacle (opéra ou théâtre) traditionnellement pour 2 personnes, leur coût dépassera en principe un seuil raisonnable. Se déroulant de surcroît hors des horaires de travail, l'invitation peut laisser à penser qu'elle est sans rapport véritable avec les missions ou la fonction de l'agent, donc injustifiée.

La consommation en équipe de cadeaux partageables peut exceptionnellement être tolérée lorsqu'un indice d'interdiction strict de tout cadeau n'est pas applicable à la situation. En effet, un partage ne saurait permettre au bénéficiaire de se donner « bonne conscience » et ne préjuge en rien de son bien-fondé déontologique.

Si les cadeaux que constituent des boîtes de chocolat, des stylos publicitaires ou autres objets promotionnels peuvent être tolérés, ils ne doivent pas être disposés à la vue du public s'ils ont un rapport avec les missions.

**Rappel :** la jurisprudence ne distingue pas le caractère collectif ou individuel d'un cadeau. Il suffit qu'il compromette la probité des agents qui en bénéficient pour devenir sanctionnable. Il en est ainsi d'une pratique dans laquelle des agents mettaient en commun les sommes qu'ils obtenaient d'une entreprise de pompes funèbres en contrepartie de sa recommandation auprès des familles (CE n° 211950 Centre hospitalier universitaire de Bordeaux du 11 avril 2001).

### La gestion des repas

Pour les repas, le critère de la sensibilité de la période peut utilement être retenu. Devrait donc être proscrite, même en l'absence de contrepartie illégale, l'acceptation d'un repas, même avec des collègues, pendant l'instruction d'un dossier concernant la partie invitante, pendant la consultation préalable à la passation d'un contrat de la commande publique, une opération d'expertise ou de contrôle. Ces invitations à des repas ne sauraient être acceptées si elles n'ont pas un caractère strictement ponctuel, la hiérarchie doit en être informée et décider de la participation financière de l'agent.

Ils doivent, en tout état de cause, s'inscrire dans un cadre professionnel, de sorte qu'un agent ne peut pas accepter un repas dont le coût excède significativement le taux des indemnités de mission, sauf s'il s'agit d'une mission de représentation de l'employeur ou du supérieur, ou si le repas est organisé après ou en marge d'un conseil d'administration, d'une instance de gouvernance, d'un colloque ou atelier d'expert. Il sera utile de préparer un ordre de mission assurant la traçabilité et l'officialisation de l'invitation. En effet, refuser une invitation qui présente un intérêt professionnel ou pour la mission de l'agent peut devenir un inconvénient pour le service. Son acceptation doit donc faire l'objet d'un accord ou d'une information de la hiérarchie, d'un avis du référent déontologue, d'une alternance des personnes ou organisations invitantes.

Autant que possible, les déjeuners en tête-à-tête doivent être évités au profit d'un accompagnement par un agent

compétent du service pour éviter les risques d'atteinte à l'indépendance du service.

Les invitations à des événements sportifs, culturels ou la prise en charge par des tiers des déplacements et des hébergements pour participer à certaines manifestations, seront traitées en fonction des missions et fonctions exercées.

**En aucun cas, les frais de déplacement et d'hébergement ne devraient être réglés par un tiers à l'administration, non institutionnel.**

Les frais de restauration liés à l'invitation ne seront pris en charge par le tiers que si la participation de l'agent au repas est indispensable ou souhaitable au regard des circonstances (déjeuner ou dîner-débat, table ronde à l'occasion d'un atelier professionnel ou d'expert, repas d'accueil ou de clôture). Ces situations doivent rester exceptionnelles, si possibles tracées, et sous le contrôle du supérieur de l'agent. Le référent déontologue pourra être consulté en cas de doute.

**Une invitation émanant d'un tiers à l'acteur public et proposé à titre personnel, donc détachable de ses missions, doit toujours être refusée, comme l'invitation adressée à son domicile.**

### Former les agents

Le code de conduite ou les règles applicables seront largement communiqués aux agents dans un format compréhensible et non ambigu.

Cette communication interne peut également se réaliser vers les tiers avec lesquels la collectivité est en relation, au regard notamment d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité. Les supports de communication seront donc variés, site intranet, note, circulaire à l'égard des agents, journal, rubrique du site Internet à l'égard des tiers...

**À noter :** dans cet ensemble, le référent déontologue conserve toute sa place, interlocuteur légitime de l'agent qui s'interroge sur les règles déontologiques applicables.

Au-delà de ces supports, l'AFA préconise une formation des cadres et des personnels, notamment ceux les plus exposés au risque de corruption et d'atteinte à la probité. Elle propose un jeu numérique « En quête d'intégrité » disponible sur son site Internet.

Plus largement, l'employeur peut sensibiliser les agents aux risques attachés à des cadeaux lors de l'entretien annuel ou, collectivement, avec les représentants du personnel.

Le contrôle de la mise en œuvre des procédures encadrant les cadeaux et invitations repose sur les responsables hiérarchiques et, le cas échéant, un service de contrôle qualité ou de gestion, ou même d'audit interne, sans préjudice des juridictions administratives ou financières.

**L'employeur rappellera utilement aux agents qu'il dispose de l'outil disciplinaire au regard de l'atteinte aux principes d'intégrité et de probité que le code général de la fonction publique impose à tous les agents publics, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles.**

Guide AFA septembre 2022.