

L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

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

LE GOUVERNEMENT EXCLUT TOUTE REVALORISATION GÉNÉRALE DES SALAIRES

Quelques jours après une grève peu mobilisatrice, Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, a confirmé son refus d'une hausse générale des traitements en 2024, au-delà des 5 points d'indice accordés en janvier, le ministre rappelant la hausse de 1,5 % de sa valeur en 2023.

Il a également indiqué que la rémunération moyenne des agents publics avait augmenté de 5,7 % en 2024 par rapport à 2023, tout en reconnaissant le maintien d'un taux d'inflation élevée.

Le gouvernement n'abandonne pas pour autant le principe d'une négociation annuelle avec les syndicats sur les rémunérations, permettant de fixer d'éventuelles augmentations, dont l'effet serait donc reporté à 2025.

Les syndicats sont fortement opposés à cette échéance, rappelant que les augmentations salariales ont surtout permis de lutter contre une inflation forte, de l'ordre de 10 % sur 2 ans et qui reste aujourd'hui de 3 %. Les organisations avaient d'ailleurs refusé d'assister à la totalité d'une première réunion sur l'évolution des rémunérations le 14 mars dernier.

Mais le ministre réaffirme que la situation des finances publiques ne saurait être ignorée, avec un déficit public supérieur à 5 % du PIB en 2023, un objectif plus élevé que les 4,9 % initialement envisagés.

Après des mesures catégorielles importantes accordées aux secteurs de l'éducation, de la sécurité ou de la santé, la question se pose d'un possible effort dans le secteur local, en faveur des catégories C et, pour partie, de la catégorie B, dont le niveau des grilles indiciaires laisse un grand nombre d'agents avec des traitements proches du SMIC.

Pour l'heure, le ministre a simplement annoncé que, après les directeurs d'hôpitaux, le gouvernement entendait étendre aux administrateurs territoriaux la réforme de la haute fonction publique déjà en œuvre à l'Etat. Concrètement, cela signifie une structure en 3 grades et une amplitude des grilles indiciaires similaires à celles des administrateurs de l'État, outre la mise en œuvre d'un régime de primes intégrant les actuelles bonifications indiciaires et primes de responsabilité. En revanche, rien n'est envisagé à ce jour pour les autres cadres de niveau A.

Source Acteurs publics.

26 MARS 2024

N° 1852

RÉGIME INDEMNITAIRE

Le CIA doit tenir compte de l'entretien professionnelp 3

DISCIPLINE

De multiples manquements justifient deux ans d'exclusionp 4

ORGANISATION DES SERVICES

Au-delà du contrôle, l'audit interne est un outil d'amélioration du travailp 5

COLLABORATEURS DE CABINET

Une nomination comme administrateur pendant un détachement de collaborateur de cabinet est nullep 6

TEMPS DE REPOS

Le repos journalier ne peut pas être intégré au repos hebdomadaire ..p 7

HARCÈLEMENT MORAL

Une titularisation précédée d'annulations contentieuses ne caractérise pas un harcèlementp 8

PRÉVOYANCE

Signature d'un protocole renforçant la protection sociale de l'Étatp 9,10



Des kits de communication pour mieux informer les agents sur leurs droits

La CNRACL (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales) met à disposition des services RH des collectivités des « kits de communication » destinés aux agents afin de les informer sur leurs droits à la retraite.

Ces kits sont composés d'affiches, de flyers et de brochures :

- agir pour ma retraite ;
- bienvenu à la retraite ;
- ma retraite CNRACL en 4 étapes ;
- validation de périodes ;
- les services de l'espace personnel « Ma retraite publique »

Plus d'informations : www.cnrACL.retraites.fr

MOBILITÉ

Davantage de mobilité professionnelle dans la fonction publique de l'État que dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale

Selon une étude réalisée ce mois-ci par le ministère de Transformation et de la Fonction publiques, au cours de l'année 2021, 140 000 agents civils de la fonction publique ont changé de département. Le nombre d'agents, quasi stable depuis 2012, varie selon le versant : 4,0 % des agents civils de la fonction publique de l'État (FPE) ont changé de département, 1,1 % de ceux de la fonction publique territoriale (FPT) et 2,5 % de ceux de la fonction publique hospitalière (FPH). Dans la FPT, seulement 21 900 agents ont intégré en 2021 une collectivité située dans un autre département, soit 1,1 % des agents présents fin 2020. Dans la fonction publique territoriale, 1,2 % des agents de la filière administrative et 0,5 % de ceux de la filière technique ont changé de département en 2021.

À noter : les agents travaillant dans les départements avec une frontière maritime semblent plus « captifs » de leur affectation que ceux des départements de l'Île-de-France dont les taux de rotation sont plus importants.

PAS D'EXTENSION AUX PERSONNELS TERRITORIAUX DES EHPAD DES RÈGLES DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE EN MATIÈRE DE DÉROGATIONS À LA DURÉE DE TRAVAIL

■ Les dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière prévoient que, par dérogation, en cas de travail continu, la durée quotidienne de travail ne peut pas excéder 9 heures pour les équipes de jour, 10 heures pour les équipes de nuit. Toutefois, le chef d'établissement a la possibilité, lorsque les contraintes de continuité de service public l'exigent, de déroger à la durée quotidienne de travail fixée pour les agents en travail continu, sans que l'amplitude de la journée de travail n'excède 12 heures. Ainsi, la durée maximale de travail des agents en travail continu soumis au statut de la fonction publique hospitalière peut donc atteindre, par exception, 12 heures.

En revanche, il n'existe pas de disposition similaire applicable aux personnels territoriaux affectés dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) gérés par les collectivités territoriales. Les seules règles applicables au versant territorial disposent que la durée quotidienne de travail ne peut pas excéder 10 heures et que l'amplitude maximale journalière de travail est fixée à 12 heures.

Réponse à QE n° 13877 de Mme Emmanuelle Ménard. JO AN du 12/03/2024, p. 1902.

DROIT DE GRÈVE

PAS DE PRÉAVIS DE GRÈVE POUR LES AGENTS DES COMMUNES DE MOINS DE 10 000 HABITANTS, MAIS LE MAIRE PEUT PRENDRE DES MESURES POUR GARANTIR LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC

■ Rappelons que les agents des communes de moins de 10 000 habitants en grève n'ont aucune obligation de déposer un préavis, contrairement aux communes de plus de 10 000 habitants pour lesquelles le délai de préavis de grève est de 5 jours. Cette absence pénalise fortement les petites communes et rend impossible toute anticipation et gestion du maintien des services à la population si le taux de grévistes est élevé, d'autant plus qu'elle dispose d'un nombre d'agents plus faible que les communes de plus de 10 000 habitants.

Le droit de grève, qui est un principe à valeur constitutionnelle, doit cependant être concilié avec le principe de continuité du service public. Ainsi, le Conseil d'État considère que l'absence de réglementation ne peut avoir pour conséquence d'exclure les limitations apportées à l'exercice du droit de grève pour en éviter un usage abusif ou contraire à l'ordre public. L'autorité territoriale peut ainsi prendre les mesures pour assurer le bon fonctionnement des services publics essentiels, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, les collectivités de moins de 10 000 habitants étant tenues par les principes imposant le fonctionnement et la continuité des services publics, tout comme les collectivités de plus de 10 000 habitants. Il revient donc en premier lieu à l'autorité territoriale, avant de restreindre l'exercice du droit de grève, de rechercher par tout autre moyen si des agents non grévistes peuvent être mobilisés pour assurer la continuité des services publics. En second lieu, l'autorité peut mettre en œuvre des mesures de restriction du droit de grève en s'inspirant du code du travail, sous le contrôle du juge administratif, qui appréciera le caractère essentiel du service public en cause ou l'atteinte à l'ordre, à la sécurité ou à la salubrité publiques.

Réponse à QE n° 13452 de Mme Émilie Bonnavard. JO AN du 19/03/2024, p. 2218.

UN REFUS DE POSTE FONDE UN LICENCIEMENT

■ Le maire radie pour abandon de poste, le 17 octobre 2018, une adjointe administrative de 2e classe, mais le tribunal annule la mesure et la femme réclame 15 000 € d'indemnités.

L'employeur peut licencier un fonctionnaire notamment pour abandon de poste (article L. 553-1 du code général de la fonction publique). La notion est une construction jurisprudentielle au terme de laquelle l'employeur peut constater la rupture volontaire du lien salarial par l'agent.

La mesure est légale s'il a préalablement mis en demeure l'intéressé de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai approprié qu'il lui appartient de fixer. La mise en demeure est écrite, notifiée à l'agent et l'informe du risque d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable. S'il ne s'est pas présenté et n'a pas fait connaître ses intentions avant l'expiration du délai, et en l'absence de justification matérielle ou médicale de nature à expliquer le retard à manifester un lien avec le service, l'employeur peut estimer qu'il a été rompu du fait de l'intéressé (CE n° 271020 Centre hospitalier intercommunal André Grégoire du 10/10/2007).

À la suite du transfert du syndicat intercommunal à vocation unique vers la commune, la femme est reprise sur un poste d'adjoint de 2e classe à hauteur de 8 heures hebdomadaires le 1er septembre 2017, tout en étant parallèlement recrutée comme enseignante contractuelle par l'Éducation nationale pour 18 heures.

Le maire lui adresse, les 15 janvier et 20 février 2018, des fiches de poste lui précisant ses tâches, son emploi du temps et son lieu de travail, avant de la mettre en demeure, les 27 avril et 21 septembre, de reprendre ses fonctions. La femme s'en abstient, indiquant qu'elle n'a pas reçu de proposition compatible avec son activité d'enseignante.

Pour la cour, le maire était seulement tenu de lui proposer un poste correspondant à son grade ; il importe peu que la femme lui ait indiqué qu'elle ne souhaitait pas quitter définitivement la commune. En refusant de déférer aux mises en demeure, elle a bien abandonné son poste et rompu de son propre fait les liens avec la commune, justifiant une radiation pour abandon de poste.

CAA Toulouse n° 21TL23550 Mme A du 7 mars 2023.

Le conseil du manager : les conditions de l'abandon de poste

L'abandon de poste est un régime juridique qui relève uniquement de la jurisprudence du Conseil d'Etat et d'une circulaire du Premier ministre datant du 11 février 1960. Son caractère est radical puisqu'il permet de "licencier" définitivement un fonctionnaire ou de mettre fin à un contrat en dérogeant aux règles applicables à la procédure disciplinaire.

Les absences assimilables à un abandon de poste :

- Une absence volontaire (l'absence est à l'initiative de l'agent).
- Une absence prolongée (plus de 48h).
- Une absence continue (une présence entrecoupée d'absences relève du service non fait et/ou de la procédure disciplinaire).
- Une absence irrégulière (pas d'autorisation préalable octroyée par l'employeur).
- Une absence injustifiée (l'agent n'est pas en mesure de produire une justification ultérieure [ex : arrêt maladie ou empêchement d'ordre matériel]).

Toutefois, certaines absences ne peuvent pas constituer un abandon de poste, notamment :

- Retard, même de plusieurs heures.
- Absence injustifiée en cours de journée, même de plusieurs heures.
- Journée d'absence injustifiée précédée et suivie de journées de travail.
- Répétition fréquente de telles absences.

Le CIA doit tenir compte de l'entretien professionnel

Une secrétaire administrative adjointe au responsable de greffe du centre pénitentiaire conteste l'absence de complément indemnitaire annuel (CIA) pour l'année 2021.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) comporte 2 piliers, une indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE), dont le montant dépend du niveau de responsabilité d'expertise requis par l'exercice des fonctions, et le CIA, lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent (décret n° 2014-513 du 20 mai 2014).

L'appréciation de la valeur professionnelle du fonctionnaire s'appuie sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte-rendu qui lui est communiqué (article L. 521-1 du code général de la fonction publique). Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, qui l'établit et le signe, avec notamment une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de l'intéressé, l'employeur local y apposant son visa (décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014).

Pour le tribunal, la combinaison de ces textes impose de tenir compte du dernier entretien professionnel de l'agent pour fixer son montant de CIA.

Or, la femme n'a bénéficié d'aucun entretien avant que ne soit arrêtée la décision de ne pas lui octroyer de complément pour 2021, entraînant son annulation par le juge.

Avec la même logique, dans une autre affaire où une attachée principale avait obtenu un montant de CIA inférieur de près de 30 % au montant théorique de son grade fixé à 1 700 €, alors que ses compétences sont qualifiées d'excellentes ou de très bonnes, le tribunal annule pour erreur manifeste d'appréciation le montant de 1 205,44 € qui lui a été octroyé.

TA Nîmes n° 2103734 du 21/02/2023.
TA Rennes n° 2101158 du 14/09/2023.

UN COURRIER D'INTENTION DE MUTATION N'EST PAS UNE DÉCISION

■ Une adjointe technique des établissements d'enseignement conteste, sans succès, devant le tribunal, le courrier du DGS de la région du 21 janvier 2020 informant qu'une procédure de mutation dans l'intérêt du service est engagée à son encontre.

L'employeur procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de sa collectivité, sans qu'aujourd'hui la saisine de la CAP ne soit nécessaire (article L. 512-23 du code général de la fonction publique).

Le DGS précise à la femme qu'après une enquête de la DRH en novembre 2019, et de la direction de l'éducation quelques mois plus tôt, il engage une procédure de mutation dans l'intérêt du service et que, dans ce cadre, elle pouvait venir consulter l'intégralité de son dossier.

Par son objet et ses effets, ce courrier de l'employeur se limite à l'avertir de ses intentions et ne présente pas le caractère d'une décision lui faisant grief, susceptible d'un recours en annulation, même s'il mentionne les délais et

voies de recours contentieux. C'est donc logiquement que le tribunal a rejeté sa demande.

Rappelons que les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent pas être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va de celles qui, modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre une telle mesure, sauf à ce qu'elle traduise une discrimination, est irrecevable, même si le changement d'affectation a été pris pour des motifs tenant au comportement de l'agent concerné (CE n° 372624 Mme B du 25 septembre 2015).

CAA Lyon n° 20LY01512 Mme A du 1er mars 2023.

D I S C I P L I N E

DE MULTIPLES MANQUEMENTS JUSTIFIENT DEUX ANS D'EXCLUSION

■ Le 10 décembre 2018, le maire exclut 2 ans un agent de maîtrise principal responsable d'une équipe du centre technique, dernière mesure du 3e des 4 groupes de sanctions (article L. 533-1 du CGFP).

Suivant la jurisprudence, le juge, saisi de moyens en ce sens, vérifie l'exactitude des faits, qu'ils constituent des fautes disciplinaires, et la proportionnalité de la sanction aux manquements (CE n° 347704 du 13/11/2013).

Des rapports du DGS, des comptes-rendus du responsable des services techniques, les témoignages d'usagers et de collègues montrent qu'il est à l'origine d'une dégradation des conditions de travail et d'un climat délétère ayant provoqué un état de stress, relevé, pour plusieurs agents, par les psychologues du travail, dans un rapport du 4 août 2017.

L'agent de maîtrise exerce une emprise sur plusieurs membres de son équipe ou des espaces verts. Il peut se montrer menaçant, les qualifie de « traître » ou de « balance », use de son autorité pour inciter certains d'entre eux à simuler un mal-être au travail afin de corroborer ses propres allégations de harcèlement moral.

Les demandes d'intervention d'autres services ou associations auprès des services techniques restent sans réponse ou réalisées avec retard sur ses instructions. Il refuse catégoriquement d'utiliser le logiciel de traitement des commandes de travaux et de se rendre à la formation correspondante, bloquant le calcul du fonds de compensation de la TVA sur les travaux en régie. Il donne des consignes à ses subordonnés pour retarder leur prise de service, réduit au minimum leur temps d'intervention journalier, les fait intervenir sur leur temps de travail, et même au-delà, à son propre domicile pendant une semaine, pour y réaliser des travaux. Sur un courrier à en-tête de la commune, il

demande à la police nationale de retirer une contravention pour non-respect d'un stop par un agent de ses services.

Cette attitude caractérise un manquement aux obligations de probité, d'obéissance et de réserve dans l'expression de ses opinions (articles L. 121-1 et 10 du code).

Même si sa manière de servir a été satisfaisante les années précédentes, son attitude justifie une sanction. Eu égard à la gravité des faits, à ses fonctions d'encadrement, à leurs conséquences sur certains agents en souffrance, sur l'image des services et les finances locales, une exclusion de 2 ans est proportionnée.

CAA Nancy n° 20NC02648 M. B du 3 février 2022.

Le conseil du manager : respecter le devoir de probité

Le fonctionnaire ne doit pas utiliser les moyens du service à des fins personnelles et tirer profit de l'exercice de ses fonctions, ni rechercher (pour lui-même ou un tiers) un avantage, quel qu'il soit, dans le cadre de l'exercice de ses missions. Exemples de jurisprudences ayant reconnu le manquement au devoir de probité :

- utiliser du matériel à des fins personnelles (emprunt de petit matériel et de produits ; utilisation du véhicule de service à des fins personnelles ou pour partir en vacances ;
- accepter des cadeaux ou des repas de la part d'entreprises ;
- recevoir une somme d'argent pour passer un dossier en priorité ;
- faire prendre en charge par l'employeur la réparation de son véhicule personnel ;
- faire financer des travaux dans le logement personnel.

AU-DELÀ DU CONTRÔLE, L'AUDIT INTERNE EST UN OUTIL D'AMÉLIORATION DU TRAVAIL

■ L'audit interne a évolué. Désormais, bien plus qu'un outil de contrôle, il fait office d'outil de pilotage et de gestion des risques, essentiel à toute collectivité qui cherche à améliorer et sécuriser ses performances. Concrètement, l'objectif est d'évaluer, de manière ponctuelle, la fiabilité, l'efficacité, la qualité et la conformité de l'ensemble des processus internes, des opérations financières et des systèmes de contrôle.

L'audit s'inscrit dans un processus d'amélioration continue, avec l'objectif de faire progresser, avec bienveillance, l'organisation et ses collaborateurs vers une plus grande performance opérationnelle et stratégique. Un auditeur interne se doit de valoriser, dans son rapport d'audit les points forts de l'organisation, signaler ses dysfonctionnements et proposer des solutions opérationnelles pour les corriger.

Les différentes facettes de l'audit

- Évaluer

Évaluer l'organisation et ses processus est la mission première de l'activité d'audit interne. Il est souvent déclenché à l'initiative de la direction, suite à des dysfonctionnements.

- Gérer les risques

L'audit interne participe à la gestion des risques auxquels la collectivité est exposée. Dans sa mission d'évaluation, l'auditeur interne vérifie notamment l'efficacité et la qualité des contrôles et processus mis en place dans le cadre du plan de gestion des risques. Ses recommandations peuvent déboucher sur le renforcement des contrôles existants, sur la suppression de sur-contrôles chronophages et inefficaces, ou encore sur l'ajout d'actions pour mieux prévenir et réduire les menaces.

- Améliorer la performance

Si l'audit interne a pour objectif premier l'amélioration de l'efficacité et de la qualité opérationnelles de l'organisation, son horizon est bien plus large. En sécurisant la gouvernance, en fiabilisant les décisions, en réduisant les risques, en garantissant une bonne gestion, l'audit interne est un outil incontournable de performance.

Les différents types d'audit

- Audit financier

L'audit comptable et financier consiste à s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de la transparence des comptes financiers, dans le respect des normes comptables et fiscales en vigueur.

- Audit opérationnel

L'audit opérationnel est centré sur un ou plusieurs processus de l'organisation. Il analyse leur efficacité et leur conformité, l'utilisation des ressources, identifie les dysfonctionnements, met en avant les points forts et émet des recommandations pour améliorer la productivité et l'efficacité des opérations.

- Audit informatique

Le bon fonctionnement du système informatique est vital dans tous les secteurs, publics comme privés. Une panne, une fuite de données, une faille dans le système peuvent avoir des conséquences dramatiques, comme l'arrêt temporaire des services, une cyberattaque ou une défaillance de la chaîne de production. L'objectif de l'audit informatique est de contrôler la robustesse et la sécurité du système d'information.

- Audit social

L'audit social analyse la gestion des ressources humaines de la collectivité. Il peut porter sur la politique de recrutement et de mobilité interne, le développement des compétences, la politique sociale, la stratégie diversité et inclusion ou encore la rémunération ou la protection sociale.

- Audit qualité

L'audit qualité a pour objectif de vérifier le fonctionnement des systèmes de management de la qualité.

Réussir un audit

- Les qualités requises de l'auditeur

L'auditeur doit savoir être impartial en toutes circonstances. Pour garantir des conclusions objectives, il s'appuie sur des preuves concrètes suffisantes, pertinentes et fiables, issues d'outils variés (entretiens individuels, questionnaires, contrôles sur pièce, observations, grilles d'analyse des tâches, diagrammes de flux).

- Une communication transparente

L'auditeur doit être un excellent communicant. Avant la mission, il s'agit de rassurer les parties prenantes et les audités. L'auditeur doit savoir, lors d'une réunion d'ouverture, clarifier l'objectif de l'audit et expliquer son rôle d'accompagnant vers une meilleure efficacité opérationnelle, sans critiques ni jugements. Tout au long de l'audit, il doit être capable de communiquer sur son avancement et les conclusions de son rapport d'audit, en diffusant des informations claires, lisibles, constructives et personnalisées.

La lettre de l'environnement local

Sur un format pratique de 8 pages, des informations pour aménager et préserver l'environnement.

Offre découverte :
1 exemplaire gratuit

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

UNE NOMINATION COMME ADMINISTRATEUR PENDANT UN DÉTACHEMENT DE COLLABORATEUR DE CABINET EST NULLE

■ Le président de la communauté d'agglomération recrute par mutation un attaché principal le 1^{er} juillet 2014, et le détache simultanément comme collaborateur de cabinet pour 5 ans. Le 1^{er} mars 2017, il l'intègre directement administrateur territorial hors classe, puis retire rétroactivement sa décision le 5 juillet 2019, ce que conteste l'intéressé, qui en obtient l'annulation, l'intégration lui ayant créé des droits et tout retrait au-delà de 4 mois suivant son édicton le 19 janvier 2017 étant exclu (article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration).

Cependant, le code général de la fonction publique qualifie de nulle toute nomination ou promotion dans un grade n'intervenant pas exclusivement pour pourvoir un emploi vacant et permettre à son bénéficiaire de l'occuper (article L. 411-8).

Le texte proscribit ainsi les nominations pour ordre, dont l'irrégularité a une gravité telle qu'elles sont nulles et de nul effet.

Directeur de cabinet, il est promu directeur territorial le 28 septembre 2015, et, dans le cadre de son détachement, poursuit ces fonctions après son intégration directe.

Sa nomination comme administrateur hors classe n'est donc pas intervenue exclusivement pour pourvoir un emploi vacant et lui permettre de l'exercer.

Cette nomination pour ordre, nulle et non avenue, n'a pas pu lui créer de droits, l'employeur étant tenu d'y mettre fin, et la décision étant susceptible d'un retrait à tout moment. Le tribunal ne pouvait pas opposer l'expiration du délai de retrait de 4 mois. Ce n'est qu'après la décision de retrait que l'agent est nommé le 20 mai 2020 sur l'emploi fonctionnel de DGA au 1^{er} juillet.

La cour estime ainsi qu'un détachement comme collaborateur de cabinet exclut une nomination dans un cadre d'emplois (CAA Bordeaux n° 15BX03196 du 3 janvier 2017).

À noter : sur le plan de la méconnaissance des règles d'accès et de carrière comme administrateur, le juge semble considérer que cette décision, notoirement et doublement irrégulière puisque l'agent intègre non seulement un nouveau cadre d'emplois mais accède au dernier grade en méconnaissance des règles du statut particulier, n'est pas inexistante mais créatrice de droits si l'agent occupe un poste auquel ont vocation les administrateurs, comme l'était l'emploi fonctionnel de DGA (avec une agglomération de 100 000 habitants).

CAA Bordeaux n° 21BX03323 Communauté d'agglomération Cap Excellence du 7 mars 2023.

ACCIDENT DE SERVICE

EN CAS D'INFARCTUS, POUR ÉTABLIR L'IMPUTABILITÉ AU SERVICE, UN LIEN DIRECT AVEC LES FONCTIONS DOIT ÊTRE DÉTERMINÉ

■ Une infirmière affectée au bloc opératoire du centre hospitalier est victime, le 18 mai 2018, d'un infarctus du myocarde en pleine intervention. Elle demande la reconnaissance de l'imputabilité de cet accident mais le conseil médical s'y déclare défavorable et, le 9 janvier 2019, le DRH refuse de la reconnaître.

Le régime des accidents de service bénéficie d'une présomption d'imputabilité, tout accident survenu à un fonctionnaire, quel 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, étant présumé imputable, sauf faute personnelle ou circonstances particulières l'en détachant (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

À noter : pour le tribunal, les malaises et les accidents cardiaques ou vasculaires cérébraux relèvent précisément de ces circonstances particulières, et il y a lieu de rechercher l'existence d'un lien direct avec les conditions d'exécution du service.

L'infarctus de la femme est bien survenu dans le cadre professionnel, mais cette circonstance ne suffit pas à, elle seule,

à établir un lien de causalité avec l'exécution du service.

Les attestations de 3 infirmières et un courrier du DRH montrent cependant que l'infirmière, âgée de 56 ans et travaillant depuis 23 ans dans un service d'hospitalisation en gastro-entérologie, a dû accepter une affectation au bloc opératoire en raison de tensions relationnelles avec les aides-soignantes du service. Pour autant, les relations entre le personnel médical et paramédical sont aussi particulièrement conflictuelles au bloc opératoire.

L'infirmière est ainsi soumise à un stress particulier lié à la nature de ses fonctions et à un climat de travail particulièrement dégradé. Par ailleurs, elle n'a aucun antécédent cardiaque ni facteur de risque cardiovasculaire, présente des artères saines et pratique une activité physique régulière. Elle est pourtant victime d'un syndrome coronarien aigu sur dissection spontanée, que le cardiologue ayant rédigé le compte-rendu à la suite de l'hospitalisation considère comme possiblement provoqué par le stress.

Pour le tribunal, un lien direct, qu'il qualifie également de certain et déterminant (même si le Conseil d'État ne l'exige pas), existe bien entre l'accident et le service, et c'est à tort que l'hôpital a refusé d'en reconnaître l'imputabilité. TA Nantes n° 1907358 Mme B du 8 mars 2023.

LE REPOS JOURNALIER NE PEUT PAS ÊTRE INTÉGRÉ AU REPOS HEBDOMADAIRE

■ Un conducteur de train hongrois conteste les temps de repos dont il bénéficie. La convention collective dont il relève prévoit en effet l'octroi d'un temps de repos hebdomadaire d'au moins 48 heures consécutives, sauf impossibilité de le lui accorder, auquel cas l'agent bénéficie d'un temps de repos ininterrompu d'au moins 42 heures, qui doit néanmoins aboutir à 48 heures par semaine en moyenne sur un mois. Par ailleurs, entre 2 périodes de travail, l'agent bénéficie d'un temps de repos journalier de 12 heures.

Cependant, lorsque l'agent bénéficie d'un temps de repos hebdomadaire ou lorsqu'il est en congé, il ne lui est pas accordé de repos journalier, une situation qu'il conteste.

Son employeur estime que le repos ne doit être octroyé qu'entre 2 périodes de travail qui se succèdent au cours d'une période de 24 heures. En revanche, si aucune nouvelle de période de travail n'est prévue, par exemple lors du repos hebdomadaire ou d'un congé, il n'y a pas lieu de lui accorder le repos journalier, dont l'objet est de permettre à l'agent de reprendre des forces entre 2 périodes de travail.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le droit de tout travailleur à une limitation de la durée maximale de travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, outre une période annuelle de congés payés (article 31).

Une directive (n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003) fixe, pour tous les salariés de l'Union, des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail. Elle oblige notamment les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de 24 heures, d'une période minimale de repos de 11 heures consécutives. Elle exige, par ailleurs, que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de 7 jours, d'une période minimale de repos sans interruption de 24 heures, auxquels s'ajoutent les 11 heures de repos journalier.

Néanmoins, si des conditions objectives, techniques et d'organisation le justifient, une période minimale de repos de 24 heures pourra être retenue (articles 3 et 5 de la directive). Le droit hongrois accorde un repos d'au moins 11 heures entre la fin d'une journée travaillée et le début de la suivante, et 2 jours ou 48 heures de repos hebdomadaire ininterrompu.

Repos journalier et repos hebdomadaire, deux notions autonomes

S'agissant de savoir si le repos journalier fait partie de la période de repos hebdomadaire, la Cour de justice de l'Union européenne rappelle le droit fondamental de tout salarié à bénéficier de périodes de repos journalier et hebdomadaire. Elle précise que l'objectif est de garantir une protection efficace des conditions de vie et de travail aux

agents, une meilleure protection de leur sécurité et de leur santé, et, enfin, d'éviter toute restriction de leurs droits par l'employeur.

À retenir : dans ce cadre, le repos journalier et le repos hebdomadaire constituent 2 droits autonomes poursuivant des objectifs distincts : permettre au salarié de se soustraire à son milieu de travail pendant un nombre d'heures qui doivent être non seulement consécutives, mais aussi succéder directement à une période de travail, d'une part, et, pour le repos hebdomadaire, d'autre part, lui permettre de se reposer au cours de chaque période de 7 jours, sachant qu'il convient de garantir aux intéressés la jouissance effective de chacun de ces droits.

Il s'ensuit que la période de repos journalier s'ajoute non pas aux 24 heures de repos pour former une période totale de repos hebdomadaire de 35 heures, mais à la période de repos hebdomadaire autonome et distincte d'au moins 24 heures. **Le repos journalier ne fait donc pas partie de la période de repos hebdomadaire, il s'y ajoute.**

Si, donc, une réglementation nationale prévoit une période de repos hebdomadaire dépassant une durée de 35 heures consécutives, le salarié devra bénéficier en plus d'un repos journalier (de 11 heures au minimum).

S'agissant de la Hongrie, sans doute le repos hebdomadaire de 42 heures au minimum est-il plus favorable que le socle de 24 heures de la directive, mais cela ne saurait priver les intéressés du droit au repos journalier garanti par la directive. Pour les mêmes raisons d'autonomie des 2 notions, et parce que, pour se reposer effectivement, le salarié doit pouvoir se soustraire à son milieu de travail pendant un nombre déterminé d'heures, qui doivent non seulement être consécutives mais aussi succéder directement à une période de travail pour lui permettre de se détendre et d'effacer la fatigue inhérente à ses fonctions, il doit immédiatement bénéficier d'une période de repos journalier. Indépendamment du fait de savoir si cette période de repos sera ou non suivie d'une période de travail. **Si, donc, le repos journalier et le repos hebdomadaire sont contigus, cette dernière période ne pourra commencer à courir qu'une fois que l'agent aura bénéficié du repos journalier.**

Rappel : le droit français fonctionne sur des bases similaires, puisque le repos hebdomadaire dû à tout agent public, comprenant en principe le dimanche, ne peut pas être inférieur à 35 heures, et que, par ailleurs, les agents bénéficient d'un repos minimum quotidien de 11 heures (article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 rendu applicable aux employeurs locaux par l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique et le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001).

CJUE n° C-477/21 IH du 2 mars 2023.

UNE TITULARISATION PRÉCÉDÉE D'ANNULATIONS CONTENTIEUSES NE CARACTÉRISE PAS UN HARCÈLEMENT

■ Le maire nomme un animateur stagiaire, le 1er mars 2018, qu'il licencie le 14 novembre, une mesure annulée par le tribunal. Son stage est néanmoins prolongé à deux reprises pour 6 mois les 18 juin et 4 décembre 2018, cette dernière prolongation étant également annulée. Finalement titularisé le 18 février 2020, il tente d'engager la responsabilité de la commune pour harcèlement moral.

Aucun agent ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement moral ayant pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir (article L. 133-2 du code général de la fonction publique).

Rappel : l'agent qui s'en estime victime doit présenter les éléments de faits susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères. Le juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, de toute mesure d'instruction. Pour apprécier si les agissements sont constitutifs d'un harcèlement moral, il doit tenir compte des comportements respectifs de l'administration à laquelle il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement. Dans une relation à l'employeur, ces agissements doivent être répétés et excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Dans le cas contraire, une simple diminution des attributions justifiée par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n'est pas constitutive d'un harcèlement (CE n° 428283 commune de Saint-Seurin-sur-l'Isle du 29 juillet 2020).

Une faute de l'employeur sans préjudice pour l'agent

L'agent évoque un compte-rendu d'entretien 2017 mentionnant une année difficile sur le plan managérial, en raison d'une équipe d'animation réduite et de difficultés dans l'approche des publics les plus difficiles. Mais cette appré-

ciation relève d'un exercice normal du pouvoir hiérarchique.

De même, le refus de lui accorder une bonification indiciaire, même fautif, ne permet pas de faire présumer l'existence d'un harcèlement.

L'agent voit aussi des « agressions » dans le renouvellement à deux reprises de son stage. Mais si le licenciement est annulé en tant qu'il portait sur des faits anciens de plus d'un an et antérieurs au début du stage, et que l'insuffisance depuis sa nomination n'était pas avérée, cela ne révèle pas une forme d'agression. Quant au premier renouvellement de stage, il se justifie par une affectation encore récente et des réserves sur les qualités relationnelles de l'agent, des considérations étrangères à tout harcèlement. Sans doute la seconde prolongation est-elle annulée parce que fondée sur la contestation par l'intéressé de la première prorogation, un motif sans lien avec les qualités professionnelles du fonctionnaire. Mais, là encore, cela ne constitue pas une agression de nature à constituer un harcèlement. Les certificats médicaux de son médecin généraliste indiquant que l'agent relie son état anxiodépressif à des difficultés professionnelles, cause également évoquée par un psychiatre, se fondent exclusivement sur les propres déclarations de l'intéressé et ne permettent pas, à eux seuls, de faire présumer l'existence d'une situation de harcèlement.

L'animateur ne saurait donc engager la responsabilité de son employeur sur ce fondement.

En revanche, les deux annulations sont de nature à engager la responsabilité de la mairie, mais il appartient à l'agent d'établir son préjudice.

Or, rien ne montre que son état anxiodépressif ait été causé par le licenciement, ni que l'aggravation de sa santé, relevée par son médecin généraliste le 28 novembre 2019, ait pour origine la prolongation irrégulière de stage. L'animateur ne justifie pas davantage avoir été privé de la possibilité d'élaborer ou de concrétiser des projets personnels qui lui auraient causé, à ce titre, une perte de chance de les réaliser ou des troubles dans ses conditions d'existence. En dépit des irrégularités de la mairie, la cour ne relève aucun préjudice indemnisable, qu'il s'agisse même des souffrances endurées du fait des décisions, ou d'un préjudice moral.

CAA Toulouse n° 21TLo3768 M. A du 14 mars 2023.

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

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

Signature d'un protocole renforçant la protection sociale de l'État

Le 20 octobre 2023, le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques a conclu avec la FSU, l'UNSA, l'Union des fédérations des fonctions publiques CFTD, la CGT, la Fédération des services publics – CFE-CGC, et Solidaires Fonction publique, un accord sur les risques dits de prévoyance (incapacité, invalidité et décès).

Un nouveau régime de financement du capital décès de l'Etat

■ Complétant un accord sur la protection sociale complémentaire en santé (PSC) du 26 janvier 2022, l'accord vise notamment à favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des agents en cas d'incapacité et à améliorer les garanties de leurs ayants droit.

Selon son préambule, il s'inscrit dans l'ordonnance sur la protection sociale complémentaire dans la fonction publique (n° 2021-175 du 17 février 2021), qui pose notamment les bases d'un socle de couverture en santé et en prévoyance dont les employeurs locaux devront disposer en 2026 et 2025, et combine les garanties mises en œuvre par l'employeur et celles relevant de la protection sociale complémentaire.

S'il ne concerne que les agents de la fonction publique de l'État, il peut néanmoins dessiner une possible évolution du régime de protection sociale des autres fonctions publiques. En ce sens, il présente un intérêt pour les employeurs locaux, même s'il n'est pas directement transposable dans la fonction publique territoriale.

La loi de finances pour 2024 a inscrit une première transposition législative concernant le capital décès versé aux ayants droit d'un fonctionnaire de l'État, que le texte complète d'une rente temporaire d'éducation pour les enfants, dans des conditions à fixer par décret, en fonction notamment de leur âge et de la poursuite d'études, et d'une rente viagère sans condition d'âge ni d'études pour l'enfant en situation de handicap (non cumulable avec la rente temporaire d'éducation, articles L. 822-8 et L. 828-1-1 nouveau du CGFP), un dispositif étendu aux militaires (article L. 4123-17-1 du code de la défense).

Le protocole va néanmoins plus loin concernant les autorités de financement, rappelant que son montant est aujourd'hui égal à la dernière rémunération brute annuelle correspondant à l'indice détenu au jour du décès.

Selon le protocole, les ayants droit du fonctionnaire décédé bénéficieront d'un capital décès de ce montant, mais comprenant, d'une part, une couverture de base égale à un socle forfaitaire prévu par le régime spécial de sécurité sociale des fonctionnaires et versé par l'employeur, et, d'autre part, un complément statutaire inscrit au code général de la fonction publique. Son montant et son versement ne seront soumis à aucune condition d'âge ou de durée d'affiliation.

Rappel : le capital décès est versé à raison d'1/3 au conjoint non séparé de corps ou divorcé, et au parte-

naire d'un PACS non dissous et conclu plus de 2 ans avant le décès. Pour les 2/3, il revient aux enfants légitimes, naturels reconnus ou adoptifs, nés et vivant au jour décès, âgés de moins de 21 ans ou infirmes, et non imposables du fait de leur patrimoine propre à l'impôt sur le revenu. S'y ajoutent les enfants recueillis au foyer de l'agent décédé se trouvant à sa charge au moment du décès et âgés de moins de 21 ans ou infirmes (article D. 712-20 du code de la sécurité sociale).

Pour les contractuels, ce même montant serait réparti entre le régime général de sécurité sociale pour la couverture de base, l'IRCANTEC pour la part lui revenant, et le complément inscrit au code général de la fonction publique pour l'employeur.

L'instauration d'une rente éducation

À retenir : en cas de décès des suites d'un attentat, d'une lutte dans l'exercice des fonctions, d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie d'une ou de plusieurs personnes, le capital décès serait porté à 3 fois le montant de droit commun.

L'État s'engage, par ailleurs, à clarifier les textes pour que les décès survenus en lien avec le service puissent aussi bénéficier de la majoration.

Le protocole innove donc en permettant que les enfants des agents de l'État ainsi que ceux dont ils avaient effectivement la charge au moment du décès bénéficient d'une rente éducation permettant de contribuer au financement de leur scolarité ou de leurs études, sans condition fondée sur une durée de service.

Cette prestation bénéficierait aux enfants des fonctionnaires comme des contractuels.

Les intéressés devraient avoir moins de 18 ans ou entre 18 et 26 ans s'ils poursuivent des études dans un établissement secondaire, supérieur ou professionnel, sont en contrat d'apprentissage ou d'alternance. Les enfants souhaitant reprendre leurs études qu'ils avaient interrompues au moment du décès pourront solliciter le bénéfice de la rente. Son montant serait forfaitaire et fixé à 5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale pour les enfants de moins de 18 ans, et à 15 % de ce plafond pour les enfants de 18 à 26 ans. Ces montants s'appliquant en cas de décès d'un représentant légal des ayants droit, ils seront doublés en cas de décès du second représentant s'il est également agent de l'État.

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

S'y ajoute, pour les enfants en situation de handicap avec un taux d'incapacité d'au moins 50 %, une rente viagère sans condition d'âge ni de scolarisation ou d'études, égale à 15 % du plafond mensuel de la sécurité sociale.

Favoriser le maintien et le retour à l'emploi

Pour favoriser la reprise d'activité du fonctionnaire ou du contractuel, l'État prendra les dispositions réglementaires pour permettre aux agents en congé pour raisons de santé qui le demandent, et sous réserve d'un avis favorable médical, de bénéficier d'actions de formation ou d'un bilan de compétences.

À noter : l'agent en congé pour raisons de santé depuis plus de 3 mois bénéficiera d'une visite médicale de reprise permettant de vérifier si le poste de travail est compatible avec sa santé et préconisant, le cas échéant, les aménagements nécessaires.

L'employeur lui proposera, dans le mois de son retour d'un congé de plus de 6 mois, un entretien concernant ses conditions de reprise, et, le cas échéant, ses perspectives d'évolution, notamment en termes de formation.

Le maintien ou le retour dans l'emploi, notamment après un congé de longue maladie ou en cas d'invalidité, entraînera la mobilisation de l'ensemble des dispositifs d'aménagements (horaires, poste, télétravail élargi ou temps partiel thérapeutique) et de reclassement (période de préparation au reclassement, accompagnement de l'agent dans l'élaboration conjointe de son contenu).

Un bilan des dispositifs existants pourra être réalisé, pour envisager leur évolution éventuelle.

S'agissant de l'entrée en vigueur du protocole, les garanties employeur concernant les risques incapacité et décès seront mises en œuvre au cours de l'année 2024. Les garanties employeur attachées au risque invalidité entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2007, dans le cadre des dispositions législatives à prévoir, qui doivent être soumises au Parlement au plus tard en 2025.

Les garanties attachées à la PSC

L'accord complète ces garanties prévoyance employeur par des garanties complémentaires en matière d'incapacité, d'invalidité et de décès, en prévoyant que les employeurs de l'État proposeront à leurs agents, le 1^{er} janvier 2025 et au plus tard à l'échéance des contrats référencés, des garanties interministérielles de prévoyance avec la possibilité de garanties additionnelles.

L'État participera, à hauteur de 7 € par mois et par agent, au financement des seules garanties interministérielles.

L'adhésion des agents au contrat ne pourra pas être conditionnée par leur âge ou leur état de santé, leur inscription devant intervenir les 6 premiers mois suivant la prise d'effet du contrat ou de leur embauche. Au-delà des 6 mois, l'adhésion pourra être subordonnée à une tarification dif-

férente fondée sur un questionnaire médical. Le contrat pourra comporter des conditions particulières pour prendre en compte la situation des agents en arrêt à la date d'effet du contrat.

Les garanties

À retenir : au plan interministériel, l'indemnisation du CLM et du congé de grave maladie, à l'exclusion du jour de carence, sera, par combinaison des garanties employeur (jusqu'à 60 % du traitement les 2^e et 3^e années) et de la couverture complémentaire, à 100 % de la rémunération la première année et à 80 % les 2 années suivantes.

La compensation de l'invalidité non professionnelle avec la même combinaison sera portée à 50 % de la rémunération en 1^{ère} catégorie, et 80 % dans les 2 catégories suivantes, hors majoration de 40 % pour la 3^e catégorie. Dans les deux dernières hypothèses, elle s'appliquera aux agents entrés dans le nouveau régime de reconnaissance de l'invalidité à la date de prise d'effet du contrat collectif, ou qui entreront après jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à pension, diminué de 2 ans.

Les ayants droit de l'agent décédé en activité percevront en plus un capital décès de l'organisme complémentaire à hauteur d'une année de rémunération, soit un capital décès total de 2 ans.

Des garanties additionnelles seront possibles selon les modalités proposées par l'organisme sélectionné, mais resteront à la charge exclusive de l'agent. Elles pourront notamment prévoir la couverture du jour de carence et porter sur le CLD ainsi que sur les frais d'obsèques et la perte d'autonomie.

Si l'on excepte la question du niveau salarial et du maintien éventuel d'une rémunération les 2 dernières années du CLM à hauteur de 60 %, conditionnée à un accord collectif territorial national, dans le cadre d'un décret en conseil d'État, la plupart des éléments évoqués par l'accord entre l'État et les syndicats pourraient faire l'objet d'une transposition par voie législative ou réglementaire dans les autres fonctions publiques, et donc constituer une forme de feuille de route en ce qui concerne la fonction publique territoriale. Si c'était le cas, les négociations menées par l'État avec ses propres syndicats vaudraient en quelque sorte négociation nationale pour l'ensemble des employeurs publics, ce que ne manquerait sans doute pas de dénoncer les employeurs locaux, même si les dispositifs proposés ne manquent pas d'intérêt, marquant, d'une part, un double rapprochement avec le régime général de sécurité sociale, et, d'autre part, un alignement des situations des fonctionnaires et des contractuels.

Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. Accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en matière de prévoyance dans la fonction publique de l'État (JO du 3 janvier 2024).