

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 ENTEND IMPOSER LE RESPECT DES 35 HEURES

Depuis plusieurs semaines, le gouvernement appelle les employeurs locaux au respect des 1 607 heures annuelles de travail imposées par la loi de transformation de la fonction publique.

Le 3 février, Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la fonction publiques, a placé 200 communes récalcitrantes sous la surveillance attentive des préfets, le délai dont elles disposaient pour se mettre en conformité avec la durée annuelle du travail ayant expiré le 1er janvier dernier. Si les préfets agissent encore dans le cadre de recours gracieux, ils n'hésiteront pas à engager une procédure contentieuse en cas de refus persistant. Sont notamment visées une vingtaine de communes du département du Val-de-Marne, après les actions menées par le préfet de la région Île-de-France à l'encontre de la Ville de Paris et de la Seine-Saint-Denis.

En mai 2016, le rapport de la mission sur le temps de travail dans la fonction publique, présidée par Philippe Laurent, à la tête du CSFPT, avait estimé à 1 500 sur 50 000 le nombre de collectivités ayant conservé un régime dérogatoire, abaissant mécaniquement la durée légale du travail dans la fonction publique. La Cour des Comptes évaluait alors, sur la base d'un échantillon de 103 employeurs, dont la gestion avait été contrôlée par les chambres régionales des Comptes, la durée moyenne du travail à 1 562 heures, 20 % seulement des collectivités respectant la durée réglementaire. La cour soulignait que ces minoration amputaient les effectifs disponibles pour assurer les services publics locaux et renchérisait le coût unitaire de l'heure ou du jour travaillé. Le respect des 1 607 heures pouvait permettre, selon elle, une réduction des effectifs de 3 %, soit 57 000 agents, et une économie budgétaire de 1,2 milliard d'euros.

C'est dans ce cadre que la loi avait laissé aux employeurs locaux un an pour se mettre en conformité, à compter du renouvellement général de leurs assemblées, une mesure que dénoncent aujourd'hui plusieurs organisations syndicales qui entendent préserver des droits acquis des agents.

Source Acteurs publics.

8 FÉVRIER 2022

N° 1753

TEMPS DE TRAVAIL

Respect des 35 heures : le juge déclare illégales les dérogationspage 2

HANDICAP

Le bénéfice d'un contrat dédié aux personnes handicapées n'est pas automatiquepage 3

CHÔMAGE

Un licenciement pour inaptitude physique ne préjuge pas du droit au chômagepage 3

POLICE

Les policiers mieux protégés par la loipage 4

DISCIPLINE

Revendre du matériel appartenant au service justifie 4 mois d'exclusionpage 5

EMPLOI

La création d'un statut d'expert de haut niveau.....pages 6,7

HARCÈLEMENT

Un agent mécontent n'est pas un agent harcelé.....page 8

NOUVEAU : LA LETTRE QUOTIDIENNE

Les abonnés reçoivent, désormais par internet, La Lettre quotidienne : chaque matin, du mardi au vendredi, ils bénéficient de 5 informations utiles et pratiques. Service inclus dans le prix de l'abonnement réservé aux seuls abonnés.



Avancement : l'agent ne peut pas contester le refus de son chef de service

Lorsqu'il établit les tableaux d'avancement de grade, l'employeur apprécie la valeur professionnelle du fonctionnaire compte tenu notamment des comptes-rendus d'entretien professionnel et des propositions motivées de leurs responsables. Les agents retenus sont inscrits au tableau par ordre de mérite, ceux dont la qualité est égale étant départagés par l'ancienneté dans le grade (art. 8 du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014).

Dans le cadre d'un dispositif identique, une femme gardien de la paix conteste son absence d'avancement au grade de brigadier en 2017, son chef de service ayant rédigé un rapport de non-proposition à l'avancement.

Mais le décret montre que les propositions des chefs de service ne lient pas l'employeur et ne présentent pas de caractère décisionnel. La femme ne saurait donc demander l'annulation du rapport refusant de la proposer.

Rappelons que si aujourd'hui les CAP ne sont plus compétentes pour se prononcer sur les avancements, ces derniers s'inscrivent dans les lignes directrices de gestion, qui fixent notamment les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, sans préjudice du pouvoir de l'employeur d'y déroger, en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. Dans ce cadre, l'employeur doit tenir compte de la situation des femmes et des hommes dans les grades concernés, le tableau devant préciser leur part respective dans le vivier des agents promouvables et celle des fonctionnaires inscrits sur le tableau d'avancement. Si un agent entend contester un refus d'avancement, il peut se faire assister d'un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de son choix (articles 30, 33-5 et 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

CAA Paris n° 19PA01371 Mme C du 3 juin 2021.

RESPECT DES 35 HEURES : LE JUGE DÉCLARE ILLÉGALES LES DÉROGATIONS

■ Le 31 janvier, le tribunal administratif de Montreuil, après celui de Paris le 25 octobre 2021, a suspendu, à la demande du préfet, le refus des maires de Bobigny, Stains, Noisy-le-Sec, Montreuil et Tremblay-en-France, de lui transmettre les délibérations des conseils municipaux fixant le temps de travail des agents.

En référé, le tribunal a considéré que les refus de transmettre ces délibérations, après plusieurs invitations à se mettre en conformité avec l'obligation de revenir à 1 607 heures de travail annuelles, constituait des refus d'adopter ces délibérations.

Sur le fond, la loi (n° 2019-828 du 6 août 2019, article 47) a laissé un an aux employeurs locaux à compter du renouvellement général des assemblées (juin 2020 pour les communes) pour fixer le temps de travail des agents et l'harmoniser avec celui de toute la fonction publique, soit 1 607 heures annuelles de travail effectif (et 35 heures par semaine).

Le juge remet en cause la légalité du refus des 5 communes de mettre fin à la dérogation qui permettait de conserver par délibération les régimes plus favorables en vigueur avant le passage aux 35 heures (article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Le juge a enjoint aux maires de veiller à l'adoption des délibérations fixant le temps de travail de leurs agents et de les transmettre au préfet, dans un délai de 40 jours.

S'agissant de décisions de référé, ces délibérations seront provisoires, jusqu'au jugement au fond.

Elles suivent le référé rendu contre la délibération du conseil de la Ville de Paris adoptant, en juillet 2022, le nouveau règlement du temps de travail. Longue de 50 pages, la délibération fixe les conditions de travail des agents municipaux (cycles de travail, aménagement du temps de travail, congés, absence...) et prévoit notamment une entrée en vigueur échelonnée sur le premier semestre 2022, et que l'ensemble des agents bénéficient de 3 jours de RTT supplémentaires, en raison de la « sursollicitation » du territoire et des services publics parisiens liée à l'activité de la ville-capitale, ainsi que des niveaux importants de bruit et de pollution atmosphérique auxquels ils sont exposés.

Le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, a estimé illégales ces deux dispositions et demandé leur retrait au titre du contrôle de légalité. A la suite du refus de la Ville de Paris, il a saisi le tribunal administratif (article L. 2131-6 du CGCT). Par une ordonnance du 25 octobre 2021, le juge des référés a fait droit à la demande et suspendu l'exécution de la délibération, estimant que pesait un doute sérieux sur la légalité des dispositions, le jugement de l'affaire au fond devant intervenir avant la fin du premier trimestre.

Attention : ce rappel au respect de la loi conteste la position de « résistance » de plusieurs collectivités, soutenue par certaines organisations syndicales. Il doit attirer l'attention des employeurs sur la nécessité de mettre en œuvre les exigences législatives, le maire étant, sous l'autorité du préfet, chargé de l'exécution des lois (article L. 2122-27 du code). Dans cette position subordonnée, le préfet peut, après avoir requis le maire, procéder d'office à l'exécution de la loi (article L. 2122-34 du code), ce qui peut conduire à une mise en place d'office des 35 heures.

TA Montreuil n° 2200066, 2200082, 2200117, 2200141, 2200159 Préfet de la Seine-Saint-Denis du 31 janvier 2022.

TA Paris n° 2121032/2 Préfet de la Région Ile-de-France du 25 octobre 2021.

LE BÉNÉFICE D'UN CONTRAT DÉDIÉ AUX PERSONNES HANDICAPÉES N'EST PAS AUTOMATIQUE

■ Pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, la loi exige des employeurs qu'ils prennent dans chaque situation les mesures pour leur permettre d'accéder à un emploi, de le conserver, de développer un parcours professionnel et de bénéficier d'une formation adaptée. La seule limite est que les charges en résultant ne soient pas disproportionnées aux dépenses supportées par l'employeur compte tenu des aides dont il peut bénéficier (art. 6 sexies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Ils peuvent ainsi les recruter comme contractuel pour la durée correspondant au stage du statut particulier, si les candidats justifient des diplômes ou du niveau d'études exigé pour le concours externe.

À l'issue du contrat, au vu du dossier et d'un entretien, l'employeur titularise l'intéressé s'il remplit les conditions d'aptitude pour la fonction. En cas d'inaptitude, et outre le renouvellement à même niveau, la reconduction peut s'effectuer en vue d'une titularisation dans un cadre inférieur. Si l'employeur estime ne pas pouvoir envisager que la personne puisse faire la preuve de capacités professionnelles suffisantes, le contrat n'est pas renouvelé et, après avis de la CAP, l'agent est licencié (articles 35 et 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 96-1087 du 10 décembre 1996).

La responsabilité de l'employeur n'est pas engagée

Ces dispositions spécifiques coexistent avec les règles de droit commun d'embauche des contractuels, notamment en l'absence de cadres d'emplois correspondant aux fonctions, ou en raison de leur nature ou des besoins du service (article 3-3 de la loi).

Au moment de recruter une personne en situation de handicap, l'employeur dispose donc d'un choix, rien ne l'obligeant à recourir au dispositif d'intégration directe dans la fonction publique.

C'est ainsi que le directeur général de la caisse de crédit municipal, établissement public communal de crédit et d'aide sociale inscrit dans le champ de la loi (articles L. 514-1 du code monétaire et financier et 2 de la loi), recrute, le 4 novembre 2013, une femme reconnue travailleur handicapé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, comme chargée de clientèle recouvrement et contentieux de catégorie C, en CDD d'un an renouvelé jusqu'au 3 novembre 2015. Le 5 octobre, le DRH lui notifie sa décision de ne pas reconduire son engagement.

La femme estime relever du dispositif lui donnant vocation à titularisation, fournissant son CV, une lettre de motivation indiquant sa qualité de travailleur handicapé et plusieurs courriels de l'employeur mentionnant cette qualité pour bénéficier d'aides de l'État, reconnaissant qu'elle postule sur un poste adapté ou faisant état de sa qualité de travailleur handicapé.

Mais son contrat s'appuie sur l'absence de cadres d'emplois correspondant aux fonctions et, au-delà de ces échanges, rien n'établit l'existence d'une intention commune de l'agent et de la caisse de s'inscrire dans le dispositif de titularisation pour les personnes en situation de handicap. Dans ces conditions, elle ne saurait engager la responsabilité de l'employeur.

Rappel : l'employeur doit permettre à l'agent de bénéficier d'un référent handicap l'accompagnant dans sa carrière. Pour les concours, il bénéficie d'aménagements de la durée et du fractionnement des épreuves et des aides qui lui sont nécessaires.

CAA Bordeaux n° 18BX01971 Mme D du 16 novembre 2020.

Un licenciement pour inaptitude physique ne préjuge pas du droit au chômage

Les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à des allocations de chômage, le contrôle de l'aptitude au travail relevant du préfet (articles L. 5421-1 et R. 526-1 du code du travail). Ce dispositif bénéficie aux fonctionnaires et contractuels (article L. 5424-1), charge aux employeurs qui assurent l'indemnisation de s'assurer que les agents en remplissent l'ensemble des conditions.

La commune licencie, le 20 mars 2015, l'une de ses salariés, en raison de son inaptitude totale et définitive à son emploi et à tout emploi, mais refuse de lui verser des allocations de chômage.

Le code du travail prévoit que les invalides de 2e et 3e catégories au sens du code de la sécurité sociale (article L. 341-4) ne peuvent pas être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant la durée de leur incapacité. Sont ainsi concernés les invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque, et ceux qui, dans cette situation, sont en outre contraints d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

Or, la caisse primaire d'assurance-maladie a rejeté la demande de la femme d'une pension d'invalidité le 24 mars 2015, décision qu'elle a transmise à la commune.

Le maire ne pouvait pas lui opposer l'avis du comité médical concluant à son inaptitude totale et définitive à toutes fonctions dans le cadre de la procédure préalable à son licenciement, et il aurait dû saisir le préfet de son aptitude au travail, la procédure de licenciement pour inaptitude physique étant distincte de l'appréciation de l'aptitude au travail dans le cadre du chômage.

Le conseil d'État annule donc le refus opposé à la femme et laisse à la commune le soin de calculer le montant des allocations qui lui sont éventuellement dues.

CE n° 437800 Mme C du 16 juin 2021.

LES POLICIERS MIEUX PROTÉGÉS PAR LA LOI

■ **La loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (article 10) renforce les peines encourues par les auteurs de violences contre certaines personnes dépositaires de l'autorité publique**, particulièrement dans les tâches de maintien de l'ordre, élevant d'un cran l'échelle des peines correctionnelles encourues.

Elle crée une infraction spécifique réprimant ces violences (nouvel article 222-14-5 du code pénal) protégeant la gendarmerie nationale, les militaires déployés dans le cadre d'une opération intérieure, les policiers nationaux, les agents de police municipale et de l'administration pénitentiaire, les gardes champêtres, les agents des douanes, les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions, si leur qualité est apparente ou connue de l'auteur. L'infraction est également constituée lorsque la victime est :

- son conjoint, ascendant, descendant en ligne directe, ou une personne vivant habituellement à son domicile en raison de ses fonctions ;
- une personne affectée dans le service, notamment de police municipale, et qui exerce sous l'autorité du policier, si sa qualité est apparente ou connue de l'auteur. Sont notamment visés les réservistes, contractuels, personnels administratifs ou en service civique.

Les violences avec une incapacité totale de travail inférieure ou égale à 8 jours ou n'ayant pas entraîné d'incapacité sont punies de 5 ans de prison et 75 000 euros d'amende ; à plus de 8 jours, elles sont punies de 7 ans de prison et 100 000 euros d'amende, et portées respectivement, pour une circonstance aggravante (multi-auteurs, préméditation, usage d'une arme, infraction commise dans les établissements d'éducation, avec l'assistance d'un mineur, dans un moyen de transport collectif, en état d'ivresse ou sous stupéfiant, avec dissimulation du visage, 8° à 15° de l'article 222 12 du code), à 7 ans de prison et 100 000 euros d'amende, jusqu'à 10 ans et 150 000 euros pour 2 circonstances aggravantes.

À noter : par ailleurs, la loi rend applicable les règles sur la période de sûreté pour les infractions aggravées punies de 10 ans de prison et ajoute le prononcé obligatoire d'une peine d'inéligibilité, l'application d'un régime restrictif de réduction de peine et le jugement par un juge unique si la peine encourue n'excède pas 5 ans.

Renforcement de la réserve de la police nationale

Depuis 2003 (loi n° 2003-239 du 18 mars 2003), la réserve civile de la police nationale est ouverte aux retraités des corps actifs de la police, volontaires de 18 à 65 ans,

et policiers adjoints avec 3 ans de services effectifs. Il s'agit de soutenir l'effort de sécurité intérieure et de prendre en charge des missions de solidarité en France et à l'étranger, hors le maintien de l'ordre. Elle représente 6 575 personnes en 2021.

Les volontaires de la société civile et anciens policiers adjoints souscrivent un engagement d'un an renouvelable tacitement dans la limite de 5 ans, qui définit leur disponibilité, leur formation et leur indemnisation, et les reconnaît collaborateurs occasionnels du service public (articles L. 411-7 à 13 du code de la sécurité intérieure).

Cette réserve coexiste depuis 2017 avec la réserve citoyenne de la police, ouverte à toute personne sans limite d'âge, avec pour objectif (bénévole) de prendre en charge des missions de solidarité, de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention. La loi prévoit désormais qu'ils sont accueillis en raison de leurs compétences, expériences ou intérêts pour les questions de sécurité intérieure ou de leur engagement au service des valeurs de la République.

À noter : avec des événements de grande ampleur (coupe du monde de rugby en 2023 et JO en 2024), le gouvernement souhaite au moins 20 000 réservistes civils (article 12 de la loi).

La loi substitue dans le code de la sécurité intérieure (article L. 411-7 du code) la notion de réserve opérationnelle à celle de réserve civile et l'objectif de mission de « renfort temporaire » à celui de « mission de soutien ». Elle s'adresse aux mêmes personnes, mais impose une formation initiale aux policiers adjoints ayant cessé leurs fonctions depuis plus de 3 ans et aux citoyens volontaires. Théorique et technique, elle comportera une immersion dans un service de police. Les réservistes se répartissent entre policiers adjoints, gardiens de la paix, officiers, commissaires et spécialistes (les retraités des corps actifs de la police nationale conservant leur grade) et la loi recule la limite d'âge de 65 à 67 ans, 72 ans même pour les spécialistes. Ces réservistes bénéficient d'un engagement compris entre 1 et 5 ans, et peuvent être habilités à porter une arme s'ils sont exposés à un risque d'agression.

Les durées d'activité par année ne sont pas modifiées : 150 jours pour les retraités de la police nationale et anciens policiers adjoints, 90 jours pour ceux issus de la société civile, avec une possibilité de dérogation en cas de déclaration de l'état d'urgence ou de l'état d'urgence sanitaire, avec des plafonds de 210 et 150 jours.

Rappel : dans la fonction publique, l'activité dans la réserve fait l'objet d'un congé avec traitement (article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 (JO du 25 janvier).

REVENDEUR DU MATÉRIEL APPARTENANT AU SERVICE JUSTIFIÉ 4 MOIS D'EXCLUSION

■ **L'employeur est en droit d'attendre des agents qu'ils travaillent avec probité et intégrité (article 25, loi n° 83-634 du 13/7/1983), ce qui exclut notamment toute tentative ou revente du matériel professionnel.**

Le maire exclut 4 mois, le 11 avril 2016, un adjoint technique principal de 2e classe pour vol et détournement de biens communaux. A plusieurs reprises, pendant ses heures de travail et avec un véhicule municipal, le fonctionnaire revend à une entreprise de récupération et de recyclage, des matériaux provenant des services techniques.

Un constat d'huissier de novembre 2014 relève la présence, dans les combles du service, d'un coffre avec des espèces et des tickets et factures sur 4 ans, établis, par la société au nom de l'agent et d'un collègue pour 2 900 € de vente de ferraille. La vente provient pour l'essentiel de chutes et de rebuts, dans le seul but d'alimenter une cagnotte finançant les moments de convivialité du service (pause-café, apéritifs et grillades). Deux autres collègues détiennent les clés du coffre et, en pratique, les factures sont établies au nom d'un agent, qui encaisse les fonds sur son compte courant avant de les reverser en espèces dans la caisse commune.

Si cette pratique n'a pas causé de préjudice à la commune, l'adjoint technique y ajoute la soustraction, à l'insu de ses collègues et de sa hiérarchie, de 2 coffrets d'outillage du service pour un montant de 180 €, qu'il tente de revendre à des fins personnelles sur le site Internet « Leboncoin », les entreposant chez ses parents dans cette attente.

Par ce comportement, l'agent manque à ses obligations de loyauté et de probité, même s'il a restitué immédiatement les outils à la demande du maire lorsque sa tentative a été identifiée.

Une exclusion de 4 mois, qui sans doute prive l'agent de toute rémunération ou allocation de chômage, n'est pas disproportionnée au regard de la nature des fautes et de son comportement général.

In fine, seule la tentative de revente de l'outillage est véritablement sanctionnée, la cour relevant que celle de la ferraille impliquait de nombreux agents et l'absence de préjudice financier de la commune.

Reste que l'obligation de probité est l'obligation de ne pas poursuivre d'autres objectifs que l'intérêt du service. Il est difficile de considérer que la constitution d'une cagnotte pour des moments de convivialité à partir de la revente par les agents de rebuts issus de l'activité professionnelle réponde à un tel intérêt. C'est d'ailleurs probablement cette confusion entre intérêt personnel et professionnel qui a conduit l'adjoint technique à tenter de vendre le matériel communal pour son propre compte.

À retenir : la décision renvoie aussi à l'importance pour l'employeur de rappeler périodiquement aux agents certaines de leurs obligations les plus sensibles.

CAA Bordeaux n° 18BX02840 M. A du 16 novembre 2020.

AFFECTATION

UNE RÉAFFECTATION EN CONSIDÉRATION DE L'AGENT N'EST PAS CONTESTABLE

■ **Certaines décisions de l'employeur ne sont pas susceptibles de contestation devant un juge, parce qu'elles ne font pas grief à l'agent et constituent une simple mesure d'ordre intérieur.**

Il en va ainsi de celles qui, si elles modifient l'affectation ou les tâches de l'intéressé, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'il tient de son statut, à l'exercice de ses droits et libertés fondamentaux, et ne diminuent pas ses responsabilités ou sa rémunération. Un recours contentieux est irrecevable, sauf si la réaffectation caractérise une discrimination (CE n° 372624 Mme B du 25 septembre 2015).

Le 28 juillet 2016, le maire réaffecte au service des affaires culturelles une adjointe administrative de 2e classe jusqu'à la disposition de la caisse des écoles.

Si la femme estime que cette réaffectation lui fait grief, elle n'entraîne aucun changement géographique majeur, correspond à son grade, ne diminue pas ses responsabilités, ses attributions ou sa rémunération et avantages pécuniaires. Il ne s'agit pas davantage d'une sanction déguisée

ou d'une mesure discriminatoire.

Même si le maire prononce cette décision à la suite d'un différend avec sa supérieure hiérarchique, et donc en raison de son comportement, elle répond à un intérêt du service et constitue une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours contentieux.

Rappel : cette jurisprudence s'inscrit dans une ligne constante, qui restitue à l'employeur une importante liberté de gestion dans l'affectation des agents, puisque sa décision ne peut pas être contestée, même prononcée en considération de leur personne, sachant qu'aujourd'hui les affectations ne relèvent plus de la commission administrative paritaire. Les 2 seules limites sont la sanction déguisée, puisque le déplacement d'office n'existe pas et qu'une sanction nécessite le respect des droits de la défense, voire l'avis du conseil de discipline, et la discrimination, prohibée par la loi.

CAA Bordeaux n° 18BX03183 Mme D du 16 novembre 2020.

La création d'un statut d'expert de haut niveau

Presque 12 ans après la création d'emplois comportant des responsabilités d'encadrement, de direction de services, de conseil, d'expertise ou de conduite de projet (loi n° 2009-972 du 3 août 2009 et article 6-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), un décret crée, à compter du 24 janvier, des emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet.

Un statut limité aux plus grands employeurs

À noter : ces emplois sont la duplication presque intégrale du dispositif de l'État qui permet de nommer ces experts auprès des secrétaires généraux des ministères, délégués généraux ou relevant directement du Premier ministre ou de ministres, des directeurs généraux, directeurs et chefs de service des administrations centrales, chefs d'inspection générale ou vice-présidents des conseils généraux, des chefs de service à compétence nationale, des préfets, hauts commissaires de la République, directeurs de l'administration territoriale de l'État et des chefs des services déconcentrés, outre le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour des Comptes, le chef d'état-major des armées ou les chefs d'état-major d'armée (décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019).

Les bénéficiaires sont chargés d'animer la conduite de projets et de coordonner l'action des services, de missions de conseil, d'audit ou de médiation requérant une expérience diversifiée et une grande capacité d'analyse et de proposition, pouvant évoluer pendant leur durée d'occupation.

Ils sont hiérarchiquement placés auprès de l'autorité locale ou, sur sa décision, du directeur général (adjoint) des services (DGS) de la collectivité ou de l'établissement (hors donc les mairies d'arrondissement et les conseils de territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence).

Mais seuls sont concernés les employeurs les plus importants, soit ceux de plus de 40 000 habitants.

Ces emplois sont ainsi classés en 3 groupes :

- Le groupe I rassemble les emplois d'experts de haut niveau et de directeur de projet des communes de plus de 400 000 habitants, départements de plus de 900 000 habitants, régions de plus de 2 millions d'habitants et des établissements publics assimilés.
- Le groupe II recouvre ces mêmes emplois dans les communes de 150 à 400 000 habitants, les départements de moins de 900 000 habitants, régions de moins de 2 millions d'habitants et établissements publics assimilés, sans donc préciser la situation des départements et régions de 900 000 et 2 millions d'habitants.
- Le groupe III, enfin, concerne les communes de 40 à 150 000 habitants et les établissements assimilés.

Des critères classiques d'assimilation

L'assimilation des établissements publics aux communes s'effectue sur la base d'un décret du 22 septembre 2000 (n° 2000-954), donc, par principe, au regard des compé-

tences, de l'importance du budget, du nombre et de la qualification des agents encadrés.

Cependant, les métropoles, les établissements publics territoriaux (EPT) du Grand Paris, les communautés urbaines, d'agglomération (nouvelle), les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes bénéficient d'une assimilation sur la base de la somme des populations des communes regroupées.

Dans les centres de gestion, l'assimilation dépend du total des effectifs relevant des employeurs dans le ressort du centre (seuls seront concernés les centres dont le total des effectifs est supérieur à 12 000 agents, assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants). Le CNFPT et les centres interdépartementaux de gestion de la petite et de la grande couronne parisienne sont, pour leur part, assimilés à des départements de plus 900 000 habitants.

Les CCAS et centres intercommunaux d'action sociale sont assimilés à des communes en fonction de l'importance de leur budget de fonctionnement, du nombre et de la qualification des agents à encadrer.

Le nombre d'emplois d'experts de haut niveau et de directeur de projet est lui-même limité à 3 dans les collectivités et établissements relevant du groupe I, et à 2 dans les groupes II et III.

Ils disposent d'une échelle indiciaire propre en 8 échelons, à raison de 18 mois dans le premier échelon, de 2 ans jusqu'au 5^e échelon inclus, et de 3 ans ensuite.

Cependant, seuls les experts de haut niveau et directeurs de projet nommés dans un emploi des groupes I et II peuvent accéder au 7^e échelon, et le 8^e échelon est ouvert aux seuls experts et directeurs nommés dans un emploi du groupe I.

À noter : avec un niveau indiciaire compris entre l'IB 845 et la hors échelle C, le texte retient un niveau proche de l'État où ces emplois sont compris entre les IB 906 ou 912 et culminent à la HEC en 6 échelons (article 13 du décret n° 2008-836 du 22 août 2008). La construction du texte accorde aux intéressés une hors échelle de moins que celle de DGS correspondant (HED à plus de 400 000 habitants, HEC de 150 à 400 000 et HEB de 80 à 150 000 habitants).

Une publicité proche de celle des emplois contractuels

La création ou la vacance constatée ou prévisible de l'un de ces emplois fait l'objet d'une publication sur l'espace numérique commun aux 3 fonctions publiques (décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018) et sur tout autre sup-

(suite p. 7)

(suite de la p. 6)

port approprié.

Reprenant très largement les exigences et procédures des emplois permanents ouverts aux contractuels (décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019, articles 2-3 et suivants du décret n° 88-145 du 15 février 1988), le texte prévoit que la publication est accompagnée d'une offre décrivant les fonctions, les compétences recherchées et, le cas échéant, la nature et le niveau des expériences professionnelles attendus. L'offre précise également l'autorité dont relève l'emploi et ses conditions d'exercice, notamment sa localisation, sa durée d'occupation, les éventuelles modalités de reconduction, les éléments salariaux et les modalités de la procédure de recrutement.

Attention : ces emplois sont accessibles aux fonctionnaires des 3 fonctions publiques de catégorie A dont l'indice terminal brut est au moins de la hors échelle B (niveau administrateur ou ingénieur en chef). Les intéressés doivent justifier d'au moins 6 ans d'activités professionnelles diversifiées les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions supérieures de direction, d'encadrement ou d'expertise.

Un processus encadré

Dans les 30 jours à compter de la publication de l'offre (15 jours en cas d'urgence manifeste), les candidatures sont transmises à l'employeur. Il en accuse réception, en vérifie la recevabilité au regard des textes, et peut écarter celles qui, de manière manifeste, ne correspondent pas au profil de l'offre d'emploi (qualifications, compétences attendues et expérience professionnelle requise).

Lors de l'examen préalable, chaque candidature est appréciée dans le respect du principe d'égalité, au regard des qualifications, compétences, aptitudes, expériences, et capacités du candidat à exercer les missions dévolues à l'emploi. L'examen peut s'appuyer sur une évaluation du comportement de l'agent, dans le cadre notamment d'une mise en situation professionnelle.

Les présélectionnés sont convoqués à un ou plusieurs entretiens conduits par au moins 2 personnes représentant l'employeur, ensemble ou séparément, l'avis d'autres personnes pouvant être sollicité.

À l'issue, un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expérience, potentiel et capacités à exercer les missions dévolues à l'emploi à pourvoir, est établi par les personnes qui ont conduit les entretiens. Ce document est transmis à l'employeur, qui décide de la suite donnée à la procédure et informe par tout moyen les candidats non retenus. Ce dispositif ne s'applique pas en cas de reconduction dans les fonctions.

Attention : les fonctionnaires nommés sont placés en détachement pour une durée maximale de 3 ans renouvelable dans la limite d'une durée totale de 6 ans. Trois mois au moins avant le terme de la période, l'agent peut

demander à être reconduit et, au moins 2 mois avant ce terme, l'employeur lui notifie sa décision.

Relevons, pour poursuivre le parallèle avec les contractuels, que cette durée maximale de 6 ans constitue le point de bascule d'un accès à un CDI.

Les agents peuvent se voir retirer leur emploi dans l'intérêt du service par une décision dûment motivée (précisant les considérations de fait et de droit qui la fondent), précédée d'un entretien conduit par l'employeur. Le retrait de l'emploi conduit à la fin du détachement.

Un classement à indice égal

Les fonctionnaires sont classés à l'indice brut immédiatement supérieur à celui détenu dans le grade d'origine ou à indice égal ou immédiatement supérieur à celui détenu dans l'emploi occupé au cours de l'année précédant la nomination. Ils conservent leur ancienneté d'échelon si la nomination ne leur procure pas un avantage supérieur à celui qui aurait résulté d'un avancement d'échelon dans l'ancien grade ou emploi, ou du passage de l'avant-dernier au dernier échelon.

Les agents dont l'indice du grade d'origine est supérieur à celui du groupe dans lequel ils sont nommés, le conservent à titre personnel.

Les agents qui, après avoir occupé un emploi d'expert ou de directeur de projet, sont nommés dans un autre emploi d'experts ou de directeur de projet conservent également l'indice qu'ils détenaient. Il en va de même en cas de nomination dans un emploi fonctionnel.

L'employeur évalue leur valeur professionnelle dans les conditions de droit commun (décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014) et le régime indemnitaire versé est celui du grade d'origine.

Rappelons que si le fonctionnaire recruté provient de la même collectivité, il est réaffecté dans un emploi correspondant à son grade (article 6-1 de la loi). Dans les autres cas, le droit commun du détachement s'applique (article 67).

À retenir : si la loi identifie également les emplois d'encadrement et de direction de services en deçà donc des postes fonctionnels (DRH, le directeur de l'urbanisme, des finances...), le gouvernement s'est limité à l'expertise de haut niveau et la conduite de projet, aux collectivités les plus importantes, et au niveau, au moins, des emplois de direction, inaugurant possiblement une gestion par missions dans le haut encadrement. L'employeur définirait des missions sur lesquelles recruter temporairement des fonctionnaires ou des contractuels (par le jeu des contrats de projet - article 3 de la loi), sans que les intéressés y déroulent une carrière, même si ces missions leur ouvrent des grades à accès fonctionnel (GRAF).

Décrets n° 2022-48 et n° 2022-49 du 21 janvier 2022 (JO du 23 janvier).

UN AGENT MÉCONTENT N'EST PAS UN AGENT HARCELÉ

■ **Aucun agent ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou effet une dégradation de ses conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir professionnel** (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Rappel : l'agent qui s'en estime victime doit présenter des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères. Le juge tient compte des agissements de la victime déclarée et de l'auteur présumé, mais la nature du harcèlement exclut, s'il est établi, de tenir compte du comportement de la victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en sont résultées, et son préjudice sera intégralement réparé (CE n° 321225 Mme M du 11 juillet 2011).

Une directrice territoriale responsable de la tarification et de la logistique du département est, après une réorganisation, détachée à sa demande en août 2010 auprès de l'agence régionale de santé (ARS) pour 2 ans.

En septembre 2013, elle est réintégrée comme directrice de l'audit et du contrôle mais y voit un harcèlement moral. La réorganisation aurait méconnu les fonctions qu'elle exerçait lorsqu'il lui a été proposé de piloter la nouvelle direction de l'audit et du contrôle, poste sur lequel elle n'était pas candidate.

Mais la réorganisation fait suite aux recommandations de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de réintégrer les missions des personnels de direction en charge de la tarification sociale et médico-sociale au sein des directions opérationnelles enfance et famille, d'une part, santé et autonomie, d'autre part.

Elle procède ainsi d'un souci de maîtrise de la dépense publique dans l'intérêt du service et reste sans lien avec la personne de l'intéressée. Elle est d'ailleurs associée au projet et à l'évolution de ses fonctions, même si elle ne les trouve pas satisfaisantes. Quand bien même elle aurait perdu le bénéfice d'une bonification indiciaire, cela n'établit pas un harcèlement.

Des missions qui correspondent au cadre d'emplois

À son retour de détachement, sa réaffectation s'effectuant comme directrice de l'audit et du contrôle, elle considère ses missions inexistantes ou très imprécises. Mais elle est placée sous l'autorité directe du directeur général des services, qui lui a amplement détaillé, lors de plusieurs entretiens en 2011, sa mission de contrôle et d'audit d'établissements d'accueil de personnes âgées et handicapées, et des jeunes confiés au département, d'évaluation des procédures internes et de formulation de recommandations. Ces éléments lui sont même rappelés par une note d'octobre 2013. Même si elle a perdu l'encadrement de 76 agents et la gestion d'un budget de 80 millions d'euros, ses nouvelles missions correspondent bien à celles du cadre d'emplois des attachés. En outre, le dernier semestre 2013, le directeur général lui demande de travailler à la configuration du service d'audit, à la rédaction d'un plan d'action, de dresser une liste des établissements contrôlés et de fixer des objectifs de contrôle. Son entretien d'évaluation de 2015 lui demande de fournir 2 rapports de contrôle de la maison départementale de l'enfance. Si, formellement, ses arrêtés de réaffectation ont tardé (comme pour 50 autres agents), c'est en raison de l'élection d'un nouveau président.

Elle évoque alors un blocage de carrière, mais elle a bénéficié d'un avancement et, si elle n'est pas administratrice territoriale, c'est faute d'être lauréate de l'examen requis. Quant aux mauvaises conditions de travail, les locaux où elle a été affectée ont fait l'objet en 2011 d'importants travaux de réhabilitation qui ont pu en effet entraîner des problèmes techniques et informatiques pour l'ensemble des agents. Une visite du CHSCT a même vérifié que sa situation ne présentait pas de danger grave et immédiat pour sa vie et sa santé. Dans ces conditions, les difficultés matérielles, que le département a d'ailleurs cherché à réduire, ne caractérisent pas une volonté de l'isoler.

Attention : s'agissant enfin de ses problèmes de santé, rien ne montre un lien entre cette dégradation et des faits de harcèlement.

CAA Bordeaux n° 17BX00440 Mme D du 22 juillet 2019.

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

Le Conseil du MANAGEUR

La liberté d'expression des représentants syndicaux ne doit pas entraver le bon fonctionnement des services

Dans une affaire, M. E..., agent de La Poste affecté à Annecy et bénéficiant de décharges de fonctions à raison de ses responsabilités syndicales, a fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions de quinze jours, dont huit jours avec sursis, fondée sur quatre motifs : il a pris la parole de façon intempestive et collective sans autorisation pendant les heures de service et perturbé l'exploitation des centres de tri de Thonon et d'Annemasse, il a refusé d'obtempérer aux injonctions des directeurs de ces centres, il n'a pas respecté les consignes de sécurité et il a méconnu les règles d'exercice du droit syndical à La Poste. Si les agents publics qui exercent des fonctions syndicales disposent de la liberté d'action et d'expression qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent, cette liberté doit être conciliée avec le respect des règles encadrant l'exercice du droit syndical dans la fonction publique et le droit de grève, ainsi que leurs obligations déontologiques et les contraintes liées à la sécurité et au bon fonctionnement du service. Selon le Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit : elle a jugé que les faits reprochés à M. E... ne pouvaient pas être qualifiés de faute disciplinaire car l'agent intervenant à titre syndical dans un établissement où il n'est pas affecté ne peut pas être regardé comme accomplissant une tâche liée à ses fonctions ni recevoir d'instruction hiérarchique. En statuant ainsi, elle a négligé de rechercher si les consignes en cause relevaient d'obligations de sécurité et de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du service, dont les directeurs des centres de tri sont responsables.

Conseil d'Etat n° 445128 - 30 décembre 2021.

ANNONCER À UN COLLABORATEUR QUE SA DEMANDE DE PROMOTION EST REFUSÉE

Comme chaque début d'année, les agents promouvables sont dans l'attente de la bonne nouvelle : leur nomination. En amont, c'est lors de l'entretien professionnel, voire lors d'un entretien individuel sollicité par l'agent, que la demande de promotion a été formulée. Cette discussion, au cours de laquelle l'agent expose ses motivations, peut parfois déborder sur la vie privée, mettant le manager dans une situation d'empathie. Si la réponse est ensuite négative, l'effet peut être dévastateur pour l'agent, qui la vivra comme une injustice. Pour éviter les frustrations et maintenir le dialogue, le manager se doit de bien argumenter sa réponse.

Ce qu'il faut dire :

- votre demande de promotion n'a pas été retenue, et ce, pour les raisons suivantes... (expliquer point par point les raisons objectives du refus) ;
- ce que j'aimerais voir avec vous, c'est comment vous pouvez travailler un ou deux de ces points pour avoir plus de chances l'an prochain. Cette approche est vraisemblablement la plus adaptée : elle ne retirera rien à la déception du collaborateur, car elle est bien sûr un refus, mais elle ouvre un avenir possible et souligne que vous êtes prêt à l'accompagner pour réussir.

A ne pas dire :

- finalement, il est vrai que vous manquez de leadership pour ce type de promotion. Cela risque d'ailleurs de vous freiner dans votre carrière. Cette autre approche enfonce le clou de la déception avec un sous-entendu déplacé : « vous n'avez pas la carrure pour cette promotion ». On démotive le collaborateur au lieu de l'encourager à progresser.
- votre candidature a été écartée. Ce n'est pas moi qui ai décidé. Cette approche est une "fuite" qui n'apporte aucune information et souligne le désengagement du manager. La qualité de la relation en est menacée.

Création d'un « fonds pour l'attractivité de la fonction publique territoriale »

La mission « attractivité dans la fonction publique territoriale » a remis le 3 février à Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la fonction publiques, un rapport comprenant 27 préconisations, dont la création d'un fonds spécifique : une prime d'attractivité et de fidélisation.

La mission considère qu'il est urgent de disposer de moyens financiers, notamment à travers un fonds dédié : l'objectif de ce fonds serait d'inciter et d'aider les collectivités en zones peu attractives à recruter et donc d'encourager les agents ou étudiants à rejoindre les collectivités en tension. Ce dispositif incitatif favoriserait les agents qui acceptent d'aller vers des zones ou des métiers en tension, à l'instar, par exemple, de ce que promeut l'Education nationale pour les professeurs qui acceptent d'aller dans des zones difficiles (ZEP ou REP). Ce fonds associerait l'ensemble des associations d'élus, les centres de gestion et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Son objectif serait de déterminer les zones de moindre attractivité (bassins d'emplois) ou les métiers concernés et les moyens incitatifs (éléments de rémunération, conditions matérielles de l'installation des agents...). Il serait associé à un observatoire/baromètre de l'attractivité qui définirait les critères de moindre attractivité (zones rurales, métiers pénibles...).

Insérer et former des apprentis dans les métiers de l'encadrement sportif

Les GEIQ (Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification) sont des collectifs d'entreprises, pilotés par leurs adhérents, tournés vers les personnes en difficulté d'accès à l'emploi. Ils ont pour objectif de résoudre leurs problèmes structurels de recrutement, en organisant des parcours d'insertion et de qualification. Nicolas Verdon, délégué général de la Fédération Nationale Profession Sports et Loisirs (FNPSL), a remis le 2 février à Roxana Maracineanu, ministre des Sports, un rapport sur le déploiement de ces GEIQ dans le secteur sportif, secteur caractérisé par une dispersion de l'emploi et de très petites structures (80% des associations employeuses ont moins de 2 salariés). Dans ce secteur, l'emploi est souvent précaire et souffre d'un déficit de compétences.

Pour y remédier, le GEIQ aura pour mission de favoriser l'insertion des personnes éloignées du marché du travail grâce à l'alternance. Il repérera les publics cibles, leur proposera des parcours de formation en fonction de leur profil et des besoins des employeurs locaux (clubs sportifs, collectivités, centres sociaux...). Durant toute la durée de leur parcours, ces apprentis, comme leurs structures d'accueil, bénéficieront d'un accompagnement socio-professionnel et administratif de la part du GEIQ.

Boîtes mails : en finir avec les spams

Aujourd'hui encore, de nombreuses collectivités ne sont pas équipées de filtre anti-spam. Pour y pallier, les managers peuvent au moins appliquer quelques recommandations. Ainsi, il est conseillé :

- de ne pas répondre à un spam afin que l'expéditeur ne sache pas si l'adresse électronique utilisée est valide ou non ;
- de ne pas cliquer sur les liens intégrés dans le message, afin que l'expéditeur ne puisse pas récupérer d'informations par le biais de cookies ou d'autres traceurs informatiques ;
- de ne pas ouvrir les pièces jointes au spam ;
- d'être prudent lors de la communication de son adresse électronique.

Monter un « Bureau de gestion des projets » au sein de la collectivité

Un décret (n° 2022-48) du 21 janvier 2022 vient de créer, sur le modèle de ce qui existe dans la fonction publique d'Etat depuis 2008, un nouvel emploi fonctionnel « Expert de haut niveau et directeur de projet » correspondant à la catégorie A+ (voir *La lettre de l'Employeur Territorial* n° 1753 pages 6 et 7). Il n'est pas certain que ce nouveau type de haut fonctionnaire satisfasse les attentes des maires pour le management de leurs projets.

D'une part, les recrutements s'élèveront seulement à quelques centaines d'emplois alors que l'on compte plus de 40 000 employeurs territoriaux, d'autre part, dans un an les maires feront leur bilan de mi-mandat. D'ores et déjà ils peuvent légitimement s'en inquiéter. Avec la « paralysie » des services due à la crise sanitaire, à la pénurie des matières premières et des moyens humains et à l'augmentation des coûts, nombre de projets des nouveaux maires sont toujours en attente.

Il existe une solution pour les collectivités qui ne peuvent pas recruter un expert de haut niveau : « le Project Management Office ».

Le Project Management Office (PMO) est un concept anglo-saxon qui signifie « Bureau de gestion de projets ». Largement mis en œuvre dans le secteur privé, le PMO se présente comme un service au sein de l'organisation ou de la collectivité qui centralise le pilotage des projets, met en œuvre des méthodes et des procédures, les ressources et les compétences nécessaires. Il concerne les projets eux-mêmes mais aussi la collectivité dans son ensemble.

Ce nouveau type d'organisation se développe car les directeurs de projets ne sont pas suffisamment « armés » pour assurer seuls le suivi des projets.

C'est pourquoi, un bureau de gestion de projets (PMO), composé de deux ou trois collaborateurs (qui ont chacun une spécialité : dispositifs financiers, contractuels, foncier etc), voire plus selon la taille de la collectivité, peut aider à suivre plusieurs projets sans trop solliciter les responsables de service et managers affairés à d'autres tâches. Il peut devenir la base d'une meilleure culture de la gestion de projets.

Constituer le bureau chargé de la gestion des projets :

L'équipe chargée de la gestion des projets est constituée, selon leur nature, de plusieurs collaborateurs réunis au sein d'une même unité, chargés :

- de l'évaluation et de la faisabilité des projets,
- des analyses juridiques et du choix des modalités de consultation des entreprises,
- des études foncières,
- de l'identification et de l'optimisation des dispositifs financiers,
- de l'évaluation et de la mise à disposition des moyens humains nécessaires,
- de l'élaboration d'un rétroplanning et du suivi de chacune des phases,
- de suivre l'évolution des projets et d'apporter des correctifs si besoin,
- de réaliser un bilan pour chacun des projets (indicateurs clé de performance).

Le rôle d'un PMO peut s'étendre également à la standardisation des méthodologies de gestion de projets, à la formation et à l'affectation des managers, à la gestion de l'allocation des ressources.

La réussite des projets passe par la définition d'indicateurs clé de performance (ICP) :

Pour améliorer le taux de réussite d'un projet, le PMO définit et surveille les ICP et les jalons essentiels du projet.

Les ICP de base comparent l'avancement réel du projet avec le calendrier prévu. Quelques exemples :

- taux d'achèvement dans les délais,
- heures prévues par rapport au temps passé,
- variation du budget,
- nombre d'erreurs,
- jalons terminés dans les délais, etc.