

# L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

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

## LES OBLIGATIONS DES CRÈCHES ET ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS DANS LE CADRE DU PLAN « ALERTE ATTENTAT »

La Première ministre ayant porté le plan Vigipirate au niveau « Urgence attentat » le 17 octobre, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a rappelé les règles de prudence applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), qui doivent afficher le logo « Vigipirate urgence attentat » pour informer parents et professionnels.

Tous les établissements doivent disposer d'un règlement incluant un protocole de mise en sûreté, transmis pour information au préfet et au maire. Ces derniers doivent vérifier son existence et qu'il a été communiqué aux agents.

Une circulaire du 17 août 2016 rappelle qu'il repose, selon les situations, sur une évacuation (plan des parcours de l'issue de secours la plus proche ou du point de rassemblement, éloignement des enfants et des personnels, communication avec les autorités locales) ou la mise à l'abri des enfants (plan de parcours jusqu'à l'abri, communication avec les autorités).

S'y ajoute une vigilance constante des entrées et sorties de l'établissement : accès aux seuls parents et accompagnateurs connus ou personnes bénéficiant d'un droit de visite du juge ou du service de l'aide sociale à l'enfance, identification avec les noms et photographies des personnels non permanents, contrôle d'identité et registre des intervenants ponctuels, changement des codes d'accès après tout incident ou suspicion, et au moins 2 fois par an, fermeture des portes à l'entrée et à la sortie des parents, respect des horaires d'ouverture, sensibilisation des enfants aux consignes de vigilance, badges des adultes circulant dans l'établissement. Par ailleurs, on évitera, si possible, de faire appel à un accompagnateur inconnu du personnel.

Une vigilance particulière sera portée aux lieux de séjour ou d'activité, aux embarquements et transferts dans les gares, cars, ports et aéroports, en évitant les temps longs sur la voie publique. L'accès aux sorties de secours sera régulièrement vérifié, les lieux de confinement identifiés, les moyens d'alerte testés et un signal d'alerte ludique appris aux enfants.

La direction rappelle l'existence du système FR-Alert, qui adresse sur tous les téléphones portables en zone de danger, même en mode avion, un message d'alerte.

Source Maire infos.

24 OCTOBRE 2023  
N° 1832

## APPRENTISSAGE

L'Etat contribuera au financement de l'apprentissage à hauteur de 15 millions par an jusqu'en 2025 .....p 2

## MALADIE PROFESSIONNELLE

Une pathologie antérieure n'empêche pas la reconnaissance de l'imputabilité de la maladie .....p 3

## ASTREINTE

L'astreinte peut devenir du travail effectif selon les contraintes de l'agent .....p 4

## PROMOTION

Demander une promotion .....p 5

## MÉDAILLE D'HONNEUR

Une gratification versée à l'occasion d'une médaille d'honneur est un complément salarial .....p 6

## EMPLOI DE DIRECTION

Tout syndicat mixte ne peut pas créer un emploi fonctionnel .....p 7

## STAGE

Un changement d'affectation n'implique pas nécessairement de recommencer le stage .....p 8

## HARCÈLEMENT

L'affectation d'office peut-elle constituer un harcèlement moral ? ..p 9,10



## L'Etat contribuera au financement de l'apprentissage à hauteur de 15 millions par an jusqu'en 2025

Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) verse, aux centres de formation d'apprentis, les frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et leurs établissements, et bénéficie d'une cotisation versée par les employeurs territoriaux, assise sur leur masse salariale. En outre, il bénéficie de contributions de la part de l'État et de France compétences. Pour ce faire, les modalités de financements font l'objet d'une convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'État et le CNFPT.

Dans ce cadre, l'État a choisi de maintenir son effort financier à hauteur de 15 millions d'euros par an en 2023, 2024 et 2025.

**À noter :** en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, il appartient au CNFPT, établissement public autonome, de fixer les modalités ou le calendrier de recensement des besoins des collectivités en matière d'apprentissage.

Ainsi, chaque année, le CNFPT procède à un recensement des intentions de recrutement d'apprentis par les collectivités via un formulaire dédié de sa plateforme d'inscription en ligne (IEL). Les collectivités y consignent le nombre de contrats d'apprentissage souhaités pour l'année à venir.

La déclaration d'intention sur la plateforme « IEL » ne vaut pas encore, à ce stade, accord de prise en charge par le CNFPT. Ce recensement permet au CNFPT de prévoir les dépenses de financement des frais de formation des apprentis qu'il devra engager, en prenant nécessairement en compte les ressources votées par son conseil d'administration.

Réponse à QE n° 05922 de Mme Sylviane Noël (Haute-Savoie - Les Républicains) - JO Sénat du 28/09/2023 - page 5668.

## LES ADJOINTS TECHNIQUES DOIVENT PASSER UN EXAMEN PSYCHOTECHNIQUE POUR CONDUIRE

■ Les agents techniques territoriaux chargés d'assurer la conduite d'un véhicule doivent passer un examen psychotechnique. Cet examen, réalisé par un organisme agréé par le représentant de l'État dans le département, a pour objectif de vérifier la coordination et les réflexes psychomoteurs des candidats, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 29 janvier 2007 fixant les conditions de déroulement de l'examen psychotechnique et des examens médicaux, prévus à l'article 3 du décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux. Cet examen psychotechnique, qui comporte notamment un test d'attention, un test de perception visuelle, un test « réflexes », évalue les capacités sensorielles et cognitives du candidat nécessaires à la conduite en toute sécurité d'un véhicule. Ces examens psychotechniques, qui apportent une garantie supplémentaire à la seule détention du permis de conduire, apparaissent nécessaires, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer la conduite de véhicules de transport en commun, comme les transports scolaires.

Réponse à QE n° 07184 de M. Bruno Belin (Vienne - Les Républicains) - JO Sénat du 28/09/2023 - page 5670.

### COMITÉ SOCIAL TERRITORIAL

## CALCUL DES SEUILS POUR CONSTITUER UN CST

■ Les collectivités territoriales et leurs établissements publics employant au moins cinquante agents sont dotés d'un comité social territorial (CST). Par ailleurs, l'article 2 du décret n° 2021-571 du 10 mai 2021, relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, complète cette disposition en précisant qu'un comité social territorial est mis en place en cas de franchissement du seuil de cinquante agents au cours de la période de deux ans et neuf mois suivant le renouvellement général. Pour le décompte des effectifs, la loi ne fait aucune distinction entre les agents au regard de leur statut ou de leur quotité de travail. Ainsi, pour apprécier le seuil de cinquante agents, il convient de retenir la totalité de l'effectif employé, soit l'ensemble des fonctionnaires titulaires et stagiaires, des agents contractuels de droit public et de droit privé exerçant leurs fonctions dans le périmètre pour lequel le CST est institué, ou placés en position de congé parental ou de congé rémunéré. Ces règles, identiques à celles appliquées à la fonction publique de l'État, sont inchangées par rapport à celles qui s'appliquaient aux comités techniques.

Réponse à QE n° 07676 de M. Michel Canévet (Finistère - UC) - JO Sénat du 28/09/2023 - page 5672.

### « Caractéristiques de vos agents » : un nouveau service PEP's qui met à disposition des employeurs immatriculés à la CNRACL et à l'Ircantec les données relatives à la carrière de leurs agents

Chaque employeur peut ainsi :

- visualiser, sous forme graphique, les données agrégées de ses agents titulaires (cotisants CNRACL) et non-titulaires (cotisants Ircantec) et les filtrer par critère : genre, régime (CNRACL/Ircantec), tranche d'âge, quotité de travail, position statutaire.
- comparer ses indicateurs avec ceux d'employeurs ayant des caractéristiques communes.

<https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/sites/default/files/peps-caracteristiques-agents.pdf>

## UNE PATHOLOGIE ANTÉRIEURE N'EMPÊCHE PAS LA RECONNAISSANCE DE L'IMPUTABILITÉ DE LA MALADIE

■ Un adjoint technique de 2e classe en longue maladie du 27 juillet 2015 au 26 juillet 2018 obtient du tribunal la reconnaissance de son imputabilité jusqu'au 21 décembre 2018, date de sa retraite pour invalidité.

**Rappel :** le fonctionnaire victime d'une maladie professionnelle bénéficie d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service qui lui garantit l'intégrité de son traitement jusqu'à sa reprise ou sa retraite. Est présumée imputable l'affection désignée par un tableau de maladies professionnelles contractée dans les conditions qu'il fixe (articles L. 822-20 et 22 du CGFP).

**Une maladie ou son aggravation est imputable si elle présente un lien direct, mais non nécessairement exclusif, avec les fonctions ou des conditions de travail de nature à en susciter le développement, sauf fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière l'en détachant** (CE n° 407795 du 13/3/2019, et CE n° 353093 du 23/9/2013). Un état antérieur, même évolutif, n'écarte l'imputabilité que s'il détermine à lui seul l'incapacité. Dans l'affaire, antérieure à la présomption d'imputabilité des maladies figurant sur un tableau, l'agent souffre d'une lombalgie sévère à l'origine de douleurs intenses consécutives à l'exercice de la profession d'artisan-maçon une vingtaine d'années avant son recrutement par la commune. Mais l'expertise reconnaît aussi que son travail communal a révélé des lésions antérieures.

Si l'emploi d'adjoint technique n'est pas la seule source des douleurs, l'évolution de cet état a un lien avec ses fonctions d'agent public. En effet, son emploi supposant des efforts physiques, son incapacité n'a pas son origine exclusive dans une évolution autonome de cet état antérieur. Le médecin du travail du centre de gestion relève, le 17 juin 2018, que son emploi polyvalent dans une petite mairie n'a pas permis de rotation des tâches et qu'il a utilisé des outils à vibrations (marteau-piqueur, tracteur mini pelle, débroussailleuse ou dameuse). D'ailleurs, nettoyant un caniveau le 25 septembre 2008, il est victime d'une sciatique lombaire après un mouvement de rotation.

Pour le conseil médical et la cour, son état de santé est en partie en lien direct et certain avec le service. Le maire ne pouvait pas refuser de reconnaître l'imputabilité de la maladie.

CAA Marseille n° 21MA02637 M. B du 8 novembre 2022.

### Le conseil du manager : prévenir les maladies professionnelles

L'autorité territoriale est chargée d'assurer la santé et la sécurité des agents placés sous son autorité. De ce fait, il lui revient d'organiser au mieux la prévention des risques professionnels dans sa collectivité. Au-delà d'actions ponctuelles, l'autorité territoriale doit engager une réelle démarche de prévention au quotidien, en sensibilisant et mobilisant l'ensemble de son personnel aux problèmes de la prévention, autour de trois axes :

- créer des conditions de travail convenables, tant du point de vue physique que psychique, en limitant l'exposition aux risques professionnels de nature physique (bruit, stress, épuisement), chimique (amiante, rayonnement) ou fonctionnel (infrastructures et équipements non adéquats) ;
- garantir le respect des consignes de sécurité définies en concertation avec les membres élus du CST et s'assurer que les agents soient informés de ces consignes ;
- inscrire les agents à des formations en matière de santé et sécurité au travail, comme celles « des gestes et postures manutention » ou « des risques liés à l'activité physique ».

## Les manquements professionnels d'un agent doivent être rapportés au contexte de travail

Une kinésithérapeute en CDI obtient du tribunal l'annulation de son licenciement pour faute grave le 24 janvier 2007.

**Rappel :** l'échelle disciplinaire des contractuels comporte 4 niveaux de sanctions dont le plus élevé est le licenciement sans préavis ni indemnité. Son prononcé impose à l'employeur de mettre l'agent à même d'avoir communication de l'intégralité de son dossier, des documents annexes, et de bénéficier de l'assistance des défenseurs de son choix, outre la consultation de la commission consultative paritaire en formation disciplinaire (art. 36-1, 37 et du décret n° 88-145 du 15 février 1988 et 20 du décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016).

Le maire reproche au kinésithérapeute 7 retards à sa prise de fonction entre janvier et octobre 2017, son refus de limiter les durées de consultation à 30 minutes et d'utiliser le dossier médical informatique du service, d'avoir exercé des pressions sur les agents d'accueil et pénétré dans le service pour consulter son ordinateur pendant un congé de maladie, malgré l'interdiction qui lui est faite. S'y ajoutent des refus de prendre en charge des patients et la relance téléphonique à de multiples reprises d'une 3e patiente qu'elle avait refusée de prendre en charge. S'étant procurée son adresse, elle s'est rendue à son domicile pour lui demander un soutien.

**Ces attitudes constituent des manquements professionnels pouvant justifier une sanction. Mais le service connaît alors de très fortes tensions et fait l'objet d'une politique managériale autoritaire. En l'absence de sanction les 24 années précédentes, hormis un reproche de retard en 2016, un licenciement apparaît disproportionné dans ce contexte particulier.**

CAA Paris n° 21PA02730 commune de Saint-Denis du 18 octobre 2022.

## L'ASTREINTE PEUT DEVENIR DU TRAVAIL EFFECTIF SELON LES CONTRAINTES DE L'AGENT

■ Une société de dépannage demande à un salarié une permanence pour intervenir sur une portion d'autoroute. Il sera licencié et conteste son licenciement, sans cause réelle et sérieuse selon lui.

Au cours d'une « d'astreinte » de 15 jours, il doit se tenir en permanence dans ou à proximité des locaux de l'entreprise, hors des jours et heures d'ouverture, pour répondre à toute demande d'intervention. Muni d'un téléphone il intervient sur demande d'un dispatcheur qui réceptionne en continu les appels d'urgence.

Comme dans la fonction publique, le travail effectif s'entend des périodes pendant lesquelles les agents sont à la disposition de l'employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles (articles L. 3121-1 du code du travail et 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 pour les agents publics). L'astreinte est la période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, doit demeurer à domicile ou à proximité pour

être en mesure d'effectuer un travail (articles L. 3121-9 du code et 5 du décret).

**Pour la Cour de cassation, le salarié invoquant le court délai d'intervention pour se rendre sur place après les appels d'usagers, le juge devait vérifier s'il était soumis pendant ces astreintes à des contraintes d'une intensité telle qu'elles affectaient, objectivement et très significativement, sa faculté de gérer librement le temps pendant lequel ses services n'étaient pas sollicités et de vaquer à des occupations personnelles. Faute de l'avoir fait, la cour a privé sa décision de base légale.**

**À noter :** compte tenu de la proximité des textes publics et privés, la décision peut éclairer les employeurs dont les agents en astreinte sont soumis à une forte contrainte d'intervention.

C. cass. n° 21-14.178 M. K du 26 octobre 2022.

## DISCIPLINE

## ÉLECTIONS : UNE MAUVAISE GESTION DES PROCURATIONS FONDE UNE SUSPENSION

■ Un gardien de la paix, officier de police judiciaire de la direction de la sécurité publique en Polynésie française, est habilité à authentifier les procurations des mandants pour les élections municipales. Le 7 août 2020, le haut-commissaire de la République le suspend, ce que conteste le policier. L'employeur public peut suspendre un fonctionnaire auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations ou d'une infraction de droit commun, s'il saisit sans délai le conseil de discipline. L'agent conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, et sa situation doit être réglée dans les 4 mois. À expiration, sauf poursuites pénales, il retrouve ses fonctions (articles L. 531-1 et 2 du CGFP).

**Cette mesure conservatoire ayant pour objet de préserver l'intérêt du service, son maintien est subordonné à l'engagement de poursuites disciplinaires dans un délai raisonnable. Mais elle ne constitue pas une sanction nécessitant le respect des droits de la défense.**

Le haut-commissaire reproche au policier d'avoir établi, hors de la présence des mandants, 293 liasses de procurations du 22 au 25 juin 2020, réalisées au commissariat par sa sœur, candidate aux élections municipales, alors qu'il n'était pas de permanence. Il fait également signer 205 procurations présentées par sa sœur et par d'autres collègues, officiers de police judiciaire. Il reconnaît lors de l'enquête avoir pris en charge pour signature ou demandé à l'un au moins de ses collègues de le faire, et signé plusieurs dizaines de procurations remplies sur place en l'absence des man-

dants, par sa sœur dont il connaissait l'engagement politique, et dont il a indiqué les coordonnées téléphoniques sur les formulaires d'établissement des procurations.

Il ne saurait se prévaloir de l'organisation de la campagne électorale dans le contexte de la pandémie de Covid, de son absence de formation spécifique à l'authentification des procurations et de l'absence d'altération de la volonté des mandants ou des conditions matérielles ou de fond de présentation des procurations.

Eu égard à sa qualité d'officier de police judiciaire investie d'une mission de validation des procurations, son attitude a contribué à une organisation susceptible d'influer sur la sincérité du scrutin, justifiant la mesure de suspension.

CAA Paris n° 21PA03891 M. B du 12 décembre 2022.

### **Le conseil du manager : mettre en œuvre une procédure de suspension**

La suspension de fonctions n'étant pas une mesure disciplinaire, elle n'est pas soumise à une procédure particulière et la communication du dossier individuel n'est pas un préalable obligatoire. De même, la consultation du conseil de discipline n'est pas nécessaire. En effet, l'administration décide seule de la suspension de fonctions et prend la forme d'un arrêté qui est notifié à l'agent. Aucun texte ne prévoit le délai dans lequel la décision de suspension de fonctions doit être prise après la survenue des actes qui la motivent.

## DEMANDER UNE PROMOTION

■ Si l'obtention d'une promotion est le résultat d'efforts, de qualités et de compétences professionnelles reconnues, demander une promotion nécessite une bonne préparation.

### Les questions à se poser

Pourquoi souhaite-t-on évoluer, pour quel poste, pour quel service ? Ce sont là les premières questions à se poser pour être certain que l'on est prêt à assumer les conséquences de l'évolution professionnelle souhaitée.

### À quel moment demander une promotion ?

Si demander une promotion est tout à fait légitime au cours d'une carrière, il n'en reste pas moins qu'il est opportun de choisir le bon moment. Divers événements internes ou externes peuvent être l'opportunité de demander une promotion, sans que cette requête ne surprenne la hiérarchie ; par exemple, lors d'une création de poste ou du départ d'un collègue. À défaut d'occasion, il faut profiter d'une période propice : une nouvelle organisation du service, lors de l'entretien annuel, une fois les objectifs atteints, etc.

### Être audacieux

Ne pas rester passif et ne pas hésiter à créer des opportunités. L'audace est souvent rétribuée parce qu'elle démontre l'ambition, la motivation et l'engagement.

### À qui en parler ?

À son manager. C'est avec le n+1 qu'il faut amorcer le processus car, pour que la promotion soit accordée par le reste de la hiérarchie, le soutien du manager est indispensable.

### Engager le dialogue

Faire part de son souhait à son manager de manière relativement informelle. Ainsi la demande de promotion se fait en douceur, sans pression. Lors de la conversation, poser des questions, demander des conseils à son interlocuteur pour mieux évaluer les chances d'aboutir. Évoquer la possibilité de suivre des formations si nécessaire.

### À ne pas faire

- Éviter le chantage, en laissant croire qu'en cas de réponse négative on partira.
- Se comparer aux autres, même si l'on se voit confier plus de responsabilités qu'à d'autres qui ont un grade supérieur.
- Ne pas justifier sa demande de promotion par une attente d'augmentation de salaire. Mettre plutôt en avant le fait que l'on souhaite endosser plus de responsabilités ou développer de nouvelles compétences.

### Argumenter

Pour convaincre sa hiérarchie, il est conseillé de préparer un argumentaire solide avec un projet structuré et précis. Pour lequel il importe, en amont, de se poser les bonnes questions :

- savoir exactement à quoi on s'engage. Connaître parfaitement le poste visé pour prouver sa motivation et éviter

de mauvaises surprises ;

- les compétences détenues sont-elles en adéquation avec la promotion envisagée ? ;
- expliquer comment on va créer de la valeur ajoutée ;
- illustrer son argumentaire avec des exemples : « je pense qu'il serait judicieux que... », « je pourrais mettre en place... », « cette nouvelle stratégie améliorerait... », etc ;
- valoriser ses qualités : fiabilité, sociabilité, créativité... ;
- mettre en avant son esprit d'équipe et sa capacité à contribuer au bon équilibre interne du service ;
- démontrer l'intérêt pour la collectivité d'accorder cette demande de promotion.

Les bons arguments, ce sont également ceux de ses alliés au sein de la collectivité. Ne pas hésiter à solliciter les recommandations de ses collègues.

### Se préparer à l'entretien

Avant l'entretien, il faut s'entraîner comme lorsque l'on prépare un concours, un examen ou un entretien d'embauche. Il peut être utile de faire des simulations devant un public de proches.

### Rémunération

Quel niveau de rémunération vise-t-on ? Il faut avoir en tête un salaire précis.

### Qui pour être remplacé ?

Comment mettre en œuvre son remplacement ? Y réfléchir facilite la tâche de son supérieur en proposant par exemple de former son remplaçant. S'engager à assurer le lien entre l'ancien poste et le nouveau en attendant que la direction trouve un remplaçant peut aussi faciliter les choses.

### Que faire en cas de refus ?

Si la demande de promotion est refusée, il convient de savoir pour quelles raisons et quelles actions mettre en œuvre pour obtenir satisfaction plus tard. C'est le bon moment pour demander des conseils ou un accompagnement et fixer ensemble des objectifs précis et une échéance pour y parvenir.

## la lettre du Maire

### L'essentiel de ce qu'il faut connaître

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

### Offre découverte : 1 exemplaire gratuit

Contact service abonnement : 02 32 46 16 90  
ou [isabelle.maillard@editions-sorman.com](mailto:isabelle.maillard@editions-sorman.com)

## UNE GRATIFICATION VERSÉE À L'OCCASION D'UNE MÉDAILLE D'HONNEUR EST UN COMPLÉMENT SALARIAL

■ Une délibération du conseil municipal du 20 janvier 2019 accorde au récipiendaire de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale, une gratification de 300, 400 ou 500 € selon l'échelon de la médaille, argent, vermeil ou or. Le préfet obtient du tribunal l'annulation de la délibération pour méconnaissance du principe de parité.

**Cette médaille, très appréciée de la plupart des agents territoriaux, récompense ceux qui ont manifesté une réelle compétence professionnelle et un dévouement constant au service des collectivités locales. Elle comporte 3 échelons correspondant respectivement à 20, 30 et 35 années de service** (articles R. 411-42, 45 du code des communes).

Le conseil municipal inscrit cette gratification dans le cadre de son projet d'action sociale en faveur du personnel communal et de la famille.

**Rappel :** les prestations d'action sociale individuelle ou collective, qui visent à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles, sont distinctes de la rémunération et attribuées indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir. Sous réserve des dispositions propres à chacune, leur bénéfice implique une participation des intéressés à la dépense engagée

qui tient compte, sauf exception, de leur revenu et, le cas échéant, de leur situation familiale (articles L. 731-1 et 3 du code général de la fonction publique).

La gratification décidée par le conseil municipal est attribuée indépendamment du grade de l'emploi des bénéficiaires, octroyée aux seuls récipiendaires de la médaille d'honneur, qui récompense la compétence professionnelle et le dévouement des agents. Elle tient donc indirectement compte de la manière de servir des intéressés. Même si elle a une portée symbolique, intervient ponctuellement, sans lien avec le temps de travail accompli, la gratification constitue un complément salarial et non une prestation individuelle d'action sociale.

Or, en matière de rémunération, si les assemblées fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, c'est dans la limite des régimes dont bénéficient les différents services de l'État, sur la base d'un tableau d'équivalence entre corps et cadres d'emplois fixé par décret (article L. 714-4 du code et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991). Or, les services de l'État ne bénéficient pas de semblables compléments salariaux. La gratification est bien irrégulière.

CAA Bordeaux n° 20BX01372 commune de Sainte-Marie du 15 novembre 2022.

## D R O I T S Y N D I C A L

## UN REPRÉSENTANT SYNDICAL N'A PAS DE LIBRE ACCÈS AUX LOCAUX DE L'EMPLOYEUR

■ Un agent de La Poste déchargé pour raisons syndicales conteste la décision du directeur des services courrier l'excluant 15 jours, dont 8 avec sursis, le 13 juin 2016, estimant n'avoir pas commis de faute.

**Le droit syndical permet aux agents de créer des organisations, d'y adhérer et y exercer des mandats (article L. 1113-1 du code général de la fonction publique). Ils bénéficient du droit de grève, de moyens et de garanties, d'autorisations d'absence, de décharges d'activité et de formations** (titre I du livre II).

**Rappel :** si les représentants syndicaux disposent de la liberté d'action et d'expression qu'exigent leur mandat et la défense des intérêts des personnels, elle doit se concilier avec les règles en encadrant l'exercice, leurs obligations déontologiques et les contraintes de sécurité et de bon fonctionnement du service.

Le directeur d'un centre de tri postal, responsable de la sécurité des biens, du personnel et du bon fonctionnement du service, peut s'opposer aux intrusions de personnes étrangères à l'établissement, et prendre les mesures de nature à faire cesser les atteintes au fonctionnement du service.

Les 29 décembre 2015 et 29 janvier 2016, sans autorisa-

tion ni respect de la demande du directeur d'attendre la fin des opérations de tri, l'agent prend la parole lors d'interventions, malgré l'interdiction des chefs d'établissement, et pénètre en outre dans un espace sécurisé sans autorisation.

Le décret sur le droit syndical (n° 85-397 du 3 avril 1985) organise, dans des conditions limitées, la présence de représentants mandatés par une organisation (réunions tenues par l'organisation, distribution de documents et collecte de cotisations), sous réserve de ne pas porter atteinte au fonctionnement du service, les intéressés devant bénéficier d'une autorisation d'absence.

Or, les interventions ont nécessairement perturbé le travail et porté atteinte au bon fonctionnement du service, le syndicaliste ne pouvant pas opposer la brièveté de ses interventions et l'absence de cessation du travail.

Ces intrusions non autorisées, la prise de parole intempestive et le refus d'obtempérer aux injonctions des responsables constituent des fautes disciplinaires justifiant une sanction.

Eu égard à la nature de la mesure, l'agent ayant précédemment fait l'objet d'un blâme pour des faits similaires, l'exclusion n'est pas disproportionnée.

CAA Lyon n° 21LY04321 M. B du 23 novembre 2022.

## TOUT SYNDICAT MIXTE NE PEUT PAS CRÉER UN EMPLOI FONCTIONNEL

■ Le 1<sup>er</sup> octobre 2003, le maire met une ingénieure principale à la disposition du syndicat mixte dans le cadre de conventions jusqu'au 31 mars 2019. Faute de renouvellement, le syndicat la recrute par mutation dans l'emploi de DGS pour 5 ans et la promeut ingénieure hors classe.

À la demande de la préfète, le président du syndicat retire les arrêtés de mutation et d'avancement le 29 mars 2019. Si la femme sollicite sans succès sa réintégration dans le syndicat, le tribunal lui enjoint d'examiner les possibilités d'une mise à disposition, le président réitérant son refus le 15 novembre, et le tribunal confirmant le bien-fondé du retrait et du refus opposé. Elle sollicite par ailleurs auprès du maire, le 17 décembre 2019, qui lui oppose un refus implicite, le retrait de son arrêté du 12 mars la radiant des cadres de la commune, à effet au 1<sup>er</sup> mars.

Rappelons que, dans le statut particulier, les ingénieurs principaux exercent dans les régions, départements et communes de plus de 2 000 habitants et établissements publics locaux assimilés, les ingénieurs hors classe dans les communes de plus de 10 000 habitants et établissements assimilés (art. 4 et 5, décret n° 2016-201 du 26 février 2016).

**Rappel :** quant aux emplois fonctionnels de direction générale d'établissements publics, ils concernent notamment les syndicats mixtes composés de collectivités territoriales, dont le budget, le nombre et la qualification des agents encadrés permettent une assimilation à une commune de plus de 10 000 habitants pour le directeur général (décret n° 88-546 du 6 mai 1988).

**Or, le syndicat mixte a une unique compétence d'élaboration et de suivi d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), son budget est de 95 000 € en 2006 et de 780 000 € en 2019, avec un effectif de 2 puis de 3 agents en 2019. Ce très petit nombre d'agents, le montant limité du budget et une compétence unique ne permettent pas une assimilation à une commune de plus de 2 000 habitants, ni, a fortiori, de plus de 10 000 habitants. Le syndicat ne pouvait donc ni créer un emploi fonctionnel de DGS, ni intégrer une ingénieure principale dans ses effectifs.**

### Une possible prise en charge

La femme oppose alors sa situation de mise à disposition, situation du fonctionnaire réputé occuper son emploi, qui demeure dans son cadre d'emplois, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais exerce hors de la collectivité où il a vocation à être employé (article L. 512-6 du code). Si cette position ne peut pas excéder 3 ans, elle peut être renouvelée par période n'excédant pas cette limite.

Entre collectivités, le fonctionnaire se voit proposer, si la mise à disposition a vocation à être renouvelée au-delà de 3 ans, une mutation, un détachement ou une intégration

directe s'il existe un cadre d'emplois de niveau comparable dans la structure d'accueil (articles 3 et 4 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008). Le syndicat mixte ne pouvant pas proposer d'intégration à la femme au terme de sa mise à disposition, même s'il souhaitait la conserver, la fonctionnaire n'avait aucun droit à intégrer le syndicat.

**À noter :** s'agissant de la mutation, prononcée par l'autorité d'accueil, elle prend effet au terme d'un délai de préavis de 3 mois (art. L. 511-3 et L. 512-24 du code).

**Comme le rappelle la cour, la mutation est seulement subordonnée à l'accord entre le fonctionnaire et la collectivité d'accueil, d'une part, l'absence d'opposition de la collectivité d'origine, d'autre part, et, enfin, un délai de 3 mois entre la décision de recrutement du fonctionnaire et sa prise de fonctions, sauf accord des deux collectivités sur une date d'effet anticipée. En revanche, l'effectivité de la mutation n'est pas conditionnée à l'intervention d'une décision de radiation des effectifs de la collectivité d'origine.**

Un même arrêté du président du syndicat du 14 février 2019 l'a recrutée par mutation au 1<sup>er</sup> mars 2019 et nommée DGS, la commune radiant par ailleurs la fonctionnaire de ses propres effectifs à la même date, par une décision du 12 mars. Des courriers de l'ingénieure au président du syndicat, la nomination, intervenue le 23 janvier 2019 après un vote unanime de l'assemblée, hors 4 abstentions, sur une motion de soutien pour la maintenir dans son poste de DGS en raison de ses compétences, et la nécessité d'une délibération dressant un bilan du schéma de cohérence territoriale avant le 13 décembre 2019, montrent qu'un accord avec la femme est intervenu le 14 février au plus tard. De son côté, le maire ne s'est pas opposé au principe de cette mutation dont il a accepté l'effectivité le 1<sup>er</sup> mars. Le 12 mars, date de sa radiation, l'ingénieure n'appartenait plus aux effectifs communaux. Le refus implicite du maire, superfétatoire, ne pouvait pas lui faire grief, et la femme ne peut pas obtenir réparation d'un préjudice salarial correspondant au montant du traitement qu'elle aurait dû percevoir après le 1<sup>er</sup> mars 2019.

Elle était bien intégrée aux effectifs du syndicat à cette date, en dépit de la décision du président de retirer sa nomination comme DGS. Une réintégration sur cet emploi de direction étant exclue, comme l'a jugé le tribunal, le syndicat devait examiner la possibilité d'une réintégration sur un poste correspondant à son grade et, dans la négative, de la mettre à la disposition du centre de gestion dans le cadre d'un maintien en surnombre d'une année, avant une prise en charge.

CAA Marseille n° 21MA02498 et n° 21MA02497 Mme D du 8 novembre 2022.

## UN CHANGEMENT D'AFFECTATION N'IMPLIQUE PAS NÉCESSAIREMENT DE RECOMMENCER LE STAGE

■ La ministre de l'Enseignement supérieur recrute un magasinier stagiaire de 2e classe à la Bibliothèque nationale de France (BNF) le 1er janvier 2017 dans le département « philosophie, histoire, sciences de l'homme ». Le stage est prolongé d'un an le 31 décembre 2017, et l'agent rejoint le département « cartes et plans » le 1er octobre 2018, avant son licenciement pour insuffisance professionnelle le 5 février 2019.

Techniquement, cette éviction en cours de stage est possible si l'intéressé est en stage depuis un temps au moins égal à la moitié de la durée normale de ce stage (article 4 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 pour les employeurs locaux).

Dans l'affaire, au moment de son licenciement, le magasinier a épuisé le renouvellement de son stage.

Si la nomination comme stagiaire confère à son bénéficiaire le droit de l'effectuer dans la limite de la durée maximale prévue par les textes, elle ne lui confère aucun droit à titularisation. En l'absence de décision expresse, de réintégration ou de licenciement au cours ou à l'issue de cette période, il conserve la qualité de stagiaire, à laquelle l'employeur peut mettre fin à tout moment pour des motifs tirés de son inaptitude à son emploi, sa décision constituant un refus de titularisation.

**La titularisation ne constituant pas un droit pour l'agent, un refus, même fondé sur l'appréciation par l'employeur de l'attitude de l'agent à exercer des fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, sur sa manière de servir, donc pris en considération de sa personne, n'impose pas à l'employeur, sauf à revêtir le caractère d'une mesure disciplinaire, de mettre l'intéressé à même de faire valoir ses observations et de prendre connaissance de son dossier, n'entre dans aucune des catégories de mesures qui doivent être motivées, et n'est soumis qu'aux formes et procédures prévues par les textes (CE n° 372268 M. B du 20 mars 2015).**

La cour rappelle que cette décision n'est possible que si les faits retenus caractérisent des insuffisances dans l'exercice des fonctions et la manière de servir de l'agent, le juge vérifiant que la mesure repose sur des faits exacts, n'est entachée ni d'erreur de droit, ni d'erreur dans l'appréciation de l'insuffisance de l'intéressé, n'a pas le caractère

d'une sanction et n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir.

### Un refus justifié

Pour l'agent, le refus opposé est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, son évaluation au service des « cartes et plans » n'ayant pas été réalisée sur une période suffisamment longue et ses capacités professionnelles dans sa précédente affectation ayant été mal appréciées.

S'agissant de la durée nécessaire à son appréciation dans son second poste, il le rejoint le 1er octobre 2018 et bénéficie d'un arrêt de maladie du 6 au 25 novembre, de sorte que son évaluation à son retour n'a porté que sur 5 semaines de travail effectif. Mais, préalablement, il a occupé un poste identique de magasinier dans le département « philosophie, histoire et sciences de l'homme » et, compte tenu des difficultés qu'il y a rencontrées, a bénéficié, dans sa nouvelle affectation, de conditions de travail aménagées avec un tutorat personnalisé et une adaptation des tâches confiées. Dans ce contexte, les 5 semaines passées étaient suffisantes pour apprécier ses qualités professionnelles.

S'agissant de l'erreur manifeste dans l'appréciation de sa manière de servir à son premier poste, contrairement à ce qu'il affirme, les 3 rapports d'évaluation d'avril 2017, et juin 2018 ne sont pas rédigés en des termes similaires. Sans doute y retrouve-t-on des remarques identiques quant à sa difficulté à faire face à l'intensité de la communication des documents et au stress généré. Mais les conclusions diffèrent au cours des mois puisqu'elles sont complétées de manière détaillée et circonstanciée pour noter les évolutions de l'agent dans ses fonctions. On ne saurait donc déceler un parti pris de l'évaluateur qui s'est appliqué à relever ses efforts, reconnaissant d'ailleurs qu'il était en capacité d'assurer correctement certaines tâches. Il a d'ailleurs proposé le renouvellement du stage dans un service plus adapté. Les lettres de soutien de ses collègues ou le refus de la CAP de se prononcer pour ou contre sa titularisation n'établissent pas d'erreur manifeste d'appréciation.

CAA Paris n° 21PA03181 M. E du 4 novembre 2022.

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

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

La lettre de l'employeur territorial, 3 route de Cormeilles, 27230 Piencourt - Rédaction : Pierre-Yves Blanchard ; Paul Durand  
Abonnement : 46 numéros par an, 690 € TTC. Tél. 02 32 46 95 80 - Petites annonces : tél. 02 32 46 95 80 -  
Imprimerie du Moniteur - 27230 Piencourt - Directeur de la publication : Guy Sorman  
Commission paritaire : n° 0428 T 83042 - ISSN : 1267-0944 - Encarts jetables suivant les éditions.



## L'affectation d'office peut-elle constituer un harcèlement moral ?

*Le préfet affecte d'office, le 25 janvier 2017, une attachée principale au secrétariat général de la préfecture, comme cheffe de la mission de pilotage des politiques partenariales et de l'appui territorial. La femme avait antérieurement postulé sans succès sur d'autres emplois, avant d'être affectée d'office sur un poste qui, finalement, n'avait pas été créé.*

■ Pour le tribunal, ces affectations caractérisent un harcèlement moral et il condamne l'État à l'indemniser de ses préjudices, l'intéressée contestant de son côté sa seconde affectation, ce que valide la cour administrative d'appel, qui y voit une mesure d'ordre intérieur ne lui faisant pas grief et donc insusceptible d'un recours pour excès de pouvoir. La femme considère au contraire que le juge devait tenir compte de l'intervention de l'affectation dans un contexte de harcèlement et de discrimination qui a sensiblement diminué ses responsabilités.

**Dans la jurisprudence, la notion de mesures d'intérieur est bien établie. Les mesures prises à l'égard des agents publics qui, par leurs effets, ne peuvent pas être regardées comme faisant grief, constituent des mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi 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 de leur contrat, à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilité ou de rémunération. Le recours contre de telles mesures est irrecevable à moins qu'elles ne traduisent une discrimination ou une sanction** (CE n° 372624 Mme X du 25 septembre 2015 et n° 401812 Région Hauts-de-France du 7 décembre 2018).

**À retenir :** comme le relève le rapporteur public en cassation, si le principe reste qu'un changement d'affectation ne fait pas grief à l'agent, il comporte 2 exceptions, la première tenant aux effets juridiques et matériels de la mesure sur la situation de l'intéressé, le Conseil d'État évoquant l'atteinte aux droits et prérogatives attachées au statut de l'agent ou de son contrat, à ses libertés ou droits fondamentaux, la perte de responsabilités ou de rémunération. La seconde exception tient au motif de la mesure, la volonté de discriminer ou de sanctionner l'intéressé, indépendamment des effets de la mesure sur sa situation. Dans ces hypothèses, toute mesure d'ordre intérieur est exclue et un recours contentieux recevable.

### Un renversement de la charge de la preuve

Le dossier pose la question de savoir si les agissements constitutifs de harcèlement moral peuvent relever de l'une de ces exceptions, de sorte que la réaffectation aurait le caractère d'une décision faisant grief à la femme.

La loi protège l'agent public contre le harcèlement autant que contre la discrimination, aucun agent ne devant subir d'agissements répétés de harcèlement moral qui ont 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 physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

De la même façon, aucune distinction (in)directe ne peut être faite entre les agents en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, patronyme, situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, apparence physique, handicap, appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race (articles L. 131-1 et L. 133-1 du code général de la fonction publique).

Leur établissement repose dans les 2 cas sur un renversement de la charge de la preuve, la personne qui s'en estime victime devant présenter des éléments de fait permettant d'en présumer l'existence, charge à la personne mise en cause de prouver que la mesure est justifiée par des éléments étrangers à toute discrimination ou harcèlement (CE ASS n° 293348 Mme P du 30 octobre 2009 et article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 pour la discrimination et CE n° 321225 Mme A du 11 juillet 2011 pour le harcèlement).

Le régime de protection de l'agent qui a subi, refusé, contesté un tel comportement auprès d'un supérieur ou engagé une action en justice ou en a témoigné est également identique (articles L. 131-12 et L. 133-3 du code).

### Distinguer harcèlement, discrimination et sanction déguisée

Pour le rapporteur, le harcèlement moral entre certainement dans l'une des exceptions liée à la discrimination ou à une sanction déguisée s'il est suffisamment grave. L'agent qui le subit, sous couvert d'un changement d'affectation, pourra la contester.

En revanche, le juge n'a jamais eu à trancher la question de savoir si, comme la discrimination, ce caractère de mesure d'ordre intérieur disparaissait indépendamment des effets de la décision, ou s'il fallait conditionner cette possibilité aux effets du harcèlement sur la situation de l'agent.

En 2018 le juge s'était centré, pour valider l'existence d'une mesure d'ordre intérieur, sur le fait que le change-

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

ment d'affectation d'un agent n'avait pas eu le caractère d'une sanction déguisée, d'un harcèlement moral ou d'une discrimination.

Cependant, pour le rapporteur, le harcèlement moral se distingue de la discrimination ou d'une sanction déguisée en ce que, dans ces 2 derniers cas, leur simple existence suffit à exclure toute mesure d'ordre intérieur.

Au contraire, le harcèlement moral suppose des agissements répétés, comme l'indique le code. Une affectation d'office ou même deux changements de poste ne révèlent pas à eux seuls un harcèlement moral, sans d'autres agissements ou enchaînements d'actes pour constituer le faisceau d'indices permettant de faire présumer l'existence d'un harcèlement.

Sans doute le harcèlement moral se rapproche-t-il de la discrimination en matière de preuve, fondée sur les mêmes mécanismes et, en droit communautaire, le harcèlement moral peut constituer une forme de discrimination lorsque ce comportement indésirable a pour objet ou effet de porter atteinte à la dignité de la personne ou de créer un environnement intimidant hostile, dégradant, humiliant ou offensant (article 2 de la directive 2000/78/CE du conseil du 27 novembre 2000).

Enfin, lorsque, comme dans l'affaire, le harcèlement est définitivement reconnu, puisque l'État est condamné à verser 15 000 € à la femme au titre de la réparation intégrale de son préjudice moral et des troubles dans ces conditions d'existence, on peut s'interroger sur un traitement différent de la discrimination ou de la sanction déguisée.

### Une garantie liée au statut d'agent public

Le rapporteur public identifie des éléments positifs de rattachement à l'exception tenant aux effets de la mesure.

En premier lieu, le droit à n'être pas soumis à harcèlement moral constitue une liberté fondamentale qui peut justifier un référé en cas d'atteinte grave et manifestement illégale (article L. 521-2 du code de Justice administrative, CE n° 381061 commune du Castellet du 19 juin 2014).

Surtout, ce droit à n'en être pas victime est inscrit dans le code général de la fonction publique au titre des droits que les agents tiennent de leur statut. Les atteintes portées par des mesures modifiant leur affectation ou leurs tâches font grief aux intéressés.

Enfin, il paraît peu opportun d'intégrer le harcèlement moral au même titre que la discrimination ou la sanction déguisée, puisqu'il peut être soit rattaché aux droits et libertés fondamentaux ou aux garanties statutaires, soit tomber sous le coup de la discrimination ou de la sanction déguisée s'il est particulièrement grave.

Dans l'affaire, la cour relève que le changement d'affectation de l'attachée n'a nullement modifié sa situation professionnelle, qu'il s'agisse de la nature de ses fonctions ou de ses conditions de travail, ni porté atteinte à sa

situation personnelle. Elle n'a pas présenté, dans les conditions de son intervention, de caractère discriminatoire, et constitue une mesure d'ordre intérieur.

**Pour le Conseil d'État, cette affectation d'office sur un poste pour lequel la femme n'était pas candidate a été retenu parmi les agissements répétés excédant un exercice normal du pouvoir hiérarchique, qui ont eu pour effet d'altérer sa santé, et donc comme faisant partie des éléments caractérisant un harcèlement moral, comme l'a relevé le tribunal.**

**La cour aurait donc dû rechercher si l'affectation ne portait pas atteinte au droit du fonctionnaire à n'être pas soumis à un harcèlement moral, que tout agent tient de son statut, ce qui excluait de la regarder comme une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours. La cour a commis une erreur de droit.**

**À retenir :** le droit de l'agent public à n'être pas soumis à un harcèlement moral fait ainsi partie intégrante des droits qu'il tient de son statut ou contrat, excluant, pour une affectation y portant atteinte, d'être qualifiée de mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours.

### Harcèlement et relation hiérarchique

Pour apprécier si des agissements sont constitutifs d'un harcèlement moral, le juge doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé ces agissements et de la personne s'estimant victime de harcèlement.

Mais la nature même du harcèlement exclut, s'il est établi, de tenir compte du comportement de la victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour elle, son préjudice devant être intégralement réparé.

Dans une relation hiérarchique, pour être qualifiés de harcèlement moral, les agissements doivent être répétés et excéder les limites de son exercice normal. Dès lors qu'elle n'excède pas ces limites, 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 de harcèlement moral (CE n° 428283 M. A du 29 juillet 2020).

Comme le rappelle le rapporteur public dans la décision du 11 juillet 2011, la caractérisation du harcèlement moral « n'a pas vocation à devenir ordinaire » dans la mesure où elle emporte de graves conséquences, tant pour le responsable direct qui doit en répondre, que pour l'employeur dont la responsabilité est engagée sur le terrain de la faute de service et sans préjuger de la qualification pénale, le harcèlement moral, défini dans les mêmes termes que ceux du code général de la fonction publique, constituant un délit puni de 2 ans de prison et 30 000 € d'amende (article 222-33-2 du code pénal).

CE n° 451970 Mme A du 8 mars 2023 et concl.