

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 RENONCE À UNE NOUVELLE ÉVALUATION DES PRIMES

Il y a un mois, le gouvernement confiait à trois inspections générales l'évaluation de la situation indemnitaire des agents publics. L'ambition de la mission était grande : analyser la cohérence, l'efficacité et la lisibilité des primes, leur contribution à l'attractivité de la fonction publique, à la reconnaissance de l'engagement des agents et à la performance des employeurs.

La mission devait participer à l'objectif de nette réduction de la dépense publique : évaluer le RIFSEEP (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement), réexaminer les mesures catégorielles, les droits à pension et les régimes indemnitaires à l'étranger et en outre-mer. De fait, le bien-fondé de l'indemnité de cherté de vie accordée aux fonctionnaires métropolitains est régulièrement interrogé, au même titre que le réexamen de la nouvelle bonification indiciaire à chaque refonte indemnitaire. Ses cas d'octroi se sont en effet multipliés avec le temps, des fonctions à contrainte particulière aux emplois fonctionnels des collectivités et EPCI à fiscalité propre.

Une réflexion sur les mesures catégorielles

Mais ce travail discrètement ouvert coïncidait avec l'annonce par Davis Amiel, ministre délégué à la Fonction publique et à la réforme de l'État, de son souhait de poser les bases d'un chantier sur les carrières et les rémunérations, en vue des prochaines élections présidentielles. Pour les représentants syndicaux, l'existence d'un possible « agenda social caché » pouvait peser lourdement sur son avancée.

Dans ces conditions, le Premier ministre, dans une lettre de mission à signer, pourrait se limiter au bilan des évolutions catégorielles depuis 2022. En avril 2025, son prédécesseur invitait déjà à plus de rigueur, rappelant qu'en 2024, la masse salariale de l'État avait augmenté de 6,7 %, dans la Police, la Justice, l'Éducation ou, antérieurement, la Santé, même s'il s'agissait d'une meilleure reconnaissance de missions essentielles ou de répondre à des difficultés d'attractivité. Dans le secteur local, la réforme de l'encadrement supérieur y participe à son tour, après ses homologues des deux fonctions publiques.

Source Acteurs publics.

10 FÉVRIER 2026
N° 1937

ÉLECTIONS

Élections municipales : les règles d'inéligibilité et d'incompatibilité p 2

LAÏCITÉ

Un signe religieux extérieur peut justifier un licenciement p 3

AVANCEMENT

Un congé de maladie n'empêche pas un avancement p 4

SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Comment protéger les agents contre les incivilités et agressions p 5

INVALIDITÉ

La retraite pour invalidité reste une solution ultime p 6

ENQUÊTE INTERNE

Enquête suite à un signalement : comment réaliser les entretiens et établir les comptes-rendus p 7

HARCÈLEMENT

Un climat de tension ne crée pas nécessairement un harcèlement p 8

PROTECTION DES AGENTS

Gérer une procédure de signalement p 9-10



Quelle limite d'âge et quelle poursuite d'activité possible ?

Pour certains emplois de direction, la prolongation d'activité est accordée jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public employeur. La liquidation de la pension intervient à compter du jour de cessation de la prolongation d'activité.

La limite d'âge est l'âge au-delà duquel un fonctionnaire ne peut plus continuer à exercer ses fonctions (hormis en cas de prolongation d'activité ou de maintien en fonctions). Elle dépend du dernier grade ou du dernier emploi exercé par l'agent.

Depuis le 1^{er} septembre 2023, pour les pensions prenant effet à cette date, la limite d'âge est inchangée et reste fixée sur le dernier emploi occupé.

L'atteinte de cette limite d'âge entraîne la mise à la retraite d'office :

- Sédentaire à 67 ans.
- Active à 62 ans.
- Super-active (ou insalubre) à 62 ans.

Poursuite de l'activité après la limite d'âge

Dans certaines situations, un agent peut poursuivre son activité professionnelle au-delà de l'atteinte de l'âge limite d'activité, sous conditions, et uniquement dans le cadre d'un des dispositifs suivants :

Le fonctionnaire qui a atteint sa limite d'âge et qui souhaite poursuivre son activité peut bénéficier, selon l'ordre de priorité :

1. d'un recul de limite d'âge à titre personnel,
2. d'une prolongation d'activité pour les agents ayant une carrière incomplète,
3. si sa limite d'âge est inférieure à 67 ans, d'une prolongation d'activité jusqu'à 67 ans.

Par ailleurs, le fonctionnaire qui occupe un emploi ne relevant pas de la catégorie active et qui bénéficie d'une limite d'âge égale ou supérieure à 67 ans, peut poursuivre son activité, sur autorisation, au-delà de sa limite d'âge et ce, jusqu'à 70 ans.

ÉLECTIONS MUNICIPALES : LES RÈGLES D'INÉLIGIBILITÉ ET D'INCOMPATIBILITÉ

En cas d'élection sur un poste incompatible avec ses fonctions, l'agent dispose d'un délai restreint pour démissionner de l'une de ses deux fonctions.

■ À l'approche des élections municipales, des agents territoriaux peuvent être amenés à se présenter aux élections municipales. Il importe de connaître les règles d'inéligibilités et d'incompatibilités.

1. Inéligibilité : l'interdiction d'être candidat aux élections

L'inéligibilité est une interdiction stricte de se présenter à un scrutin. Elle peut être absolue (sur tout le territoire) ou relative (limitée à une zone géographique spécifique).

- Le cas des hauts encadrants : un directeur général des services (DGS) ou un adjoint bénéficiant d'une délégation de signature au sein d'un EPCI ne peut pas candidater dans une commune membre où il exerce, ou a exercé durant les six mois précédant le scrutin.

- Le principe d'indépendance : un agent ne peut pas être élu au conseil municipal de la commune qui l'emploie, sauf s'il cesse ses fonctions au plus tard la veille du scrutin.

- Exceptions : cette interdiction ne concerne pas les agents qui, au jour du vote, sont en position de détachement, de disponibilité, à la retraite ou ayant démissionné.

2. Incompatibilités : un arbitrage post-élection

À l'inverse de l'inéligibilité, l'incompatibilité n'empêche pas la candidature. Cependant, si l'agent est élu, il devra choisir entre son emploi territorial et son mandat. Ce dispositif garantit la séparation entre le décideur politique et l'exécutant opérationnel.

3. Concilier mandat et devoir de réserve

Bien que les agents publics bénéficient de la liberté d'opinion et du droit de se porter candidats à un scrutin, l'exercice de ces libertés est strictement encadré par des principes déontologiques.

L'obligation de réserve impose à tout agent de faire preuve de modération dans l'expression de ses convictions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du service. Plus l'agent occupe un poste élevé dans la hiérarchie, plus cette exigence de retenue est forte.

UNE FORMATION POUR LUTTER CONTRE LES INCIVILITÉS ET LES AGRESSIONS

La formation s'adresse aux agents des trois versants de la Fonction publique, y compris ceux qui n'ont pas accès à Mentor (la plateforme d'apprentissage en ligne de l'État)

■ Une formation pour prévenir, protéger et accompagner les agents au contact du public, et leurs encadrants, face aux violences et aux agressions dont ils sont victimes dans leur travail. Elle s'adresse principalement aux agents au contact du public ainsi qu'à leurs encadrants.

Pour faire une demande de transfert de fichier de formation en ligne pour ceux qui n'ont pas accès à Mentor : <https://demarche.numerique.gouv.fr/commencer/demande-de-transfert-de-fichier-de-formation-en-li>

UN SIGNE RELIGIEUX EXTÉRIEUR PEUT JUSTIFIER UN LICENCIEMENT

N'hésitez pas à refuser le port d'un couvre-chef dont l'agent reconnaît le caractère religieux.

■ Le maire met fin, le 15 mai 2023, à la mission d'une animatrice vacataire, embauchée du 18 au 31 juillet, pour manquement à la neutralité.

➤ **Tout agent exerce dans le respect du principe de laïcité et doit notamment s'abstenir de manifester ses opinions religieuses** (article L. 121-2 du CGFP).

Si la liberté de conscience interdit à l'employeur toute discrimination fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions et la carrière, le principe de laïcité prohibe, dans le cadre du service, toute manifestation de croyances. Le port d'un signe destiné à marquer l'appartenance de l'agent à une religion est une faute. Mais les suites à donner, notamment disciplinaires, doivent tenir compte de la nature et du degré du caractère ostentatoire du signe, et des autres circonstances du manquement (CE avis n° 217017 du 3 mai 2000).

Dès son arrivée, l'animatrice porte un turban masquant tous ses cheveux et refuse, malgré trois demandes de la directrice du centre de vacances, de le retirer lors des réunions de service, et malgré des rappels de son obligation de neutralité. L'animatrice ne conteste pas le caractère religieux du turban.

Cette intransigeance révèle l'expression ostensible de convictions religieuses excédant les limites du bon fonctionnement du service public. De nature à créer auprès des usagers un doute sur la neutralité du service, elle constitue une faute. Même si, le 29 juin, la directrice du centre l'a autorisée à remplacer son voile par un turban, son licenciement est justifié.

L'animatrice n'ayant jamais contesté le caractère religieux du turban, la décision s'imposait.

Plus complexe est la situation où l'agent présente un signe qui interroge. Ainsi du chirurgien à la barbe imposante refusant de la tailler comme lui demande le directeur de l'hôpital. Pour la cour, si, par elle-même, elle n'est pas un signe d'appartenance religieuse, le refus de la tailler est la reconnaissance qu'elle peut être perçue comme un tel signe. Mais, pour le Conseil d'État, ces éléments ne permettent pas de caractériser la manifestation de convictions religieuses (CE n° 418299 du 12 février 2020).

En pratique, une façon de régler la question peut être d'interdire tout couvre-chef, sauf motif technique, d'hygiène et de sécurité, ou médical.

TA Montreuil n° 2309458 du 12 décembre 2025.

Le conseil du manager : la laïcité au sein de la fonction publique

Consultez la charte de la laïcité dans les services publics : https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites_default_files_contenu_piece-jointe_2022_12_charte_de_la_laicite-.pdf

En tant que manager dans la fonction publique, vous êtes le garant du respect du principe de laïcité. C'est un rôle délicat qui demande de l'équilibre : il faut assurer la neutralité du service sans porter atteinte à la liberté de conscience des agents.

Conseils de management

Si un agent se présente avec un signe religieux :

- Réagissez immédiatement, le silence peut être interprété comme une validation.

- L'entretien individuel : rappelez la règle avec pédagogie. Expliquez que ce n'est pas une attaque contre sa foi, mais une protection de l'impartialité du service.

- Cadre juridique : appuyez-vous sur la Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Des difficultés comportementales peuvent constituer une faute

Attention aux attitudes mêlant autonomie excessive et dérives comportementales. Elles peuvent entraîner un refus de votre autorité hiérarchique.

Le directeur général de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) inflige un blâme à un contrôleur pour méconnaissance de son obligation hiérarchique.

➤ **Responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées, l'agent doit se conformer aux instructions de son supérieur, sauf ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public** (articles L. 121-9 et 10 du CGFP).

Après deux entretiens de recadrage en juin et juillet 2020, le directeur général lui rappelle à nouveau que la réalisation d'un contrôle chez un détenteur d'équidés ne l'autorise pas à l'aider à remettre ses installations en conformité, même s'il estime qu'il ne fait que lui rendre un service, un peu plus important que la moyenne. Son attitude est en effet incompatible avec l'objectif du contrôle, vérifier le respect par les détenteurs de leurs obligations, avant un éventuel courrier de rappel de la marche à suivre.

S'y ajoute, après un accident de la vie courante suivi de trois mois d'arrêt, la réapparition d'un caractère très irritable et impulsif. Il peine à gérer les réunions de travail collectif sur un plan émotionnel, manifeste une impulsivité et une irritabilité difficilement compréhensibles de ses collègues.

Pourtant, son employeur tente d'y remédier, d'abord par l'octroi d'un temps partiel thérapeutique qui l'autorise à venir une fois seulement par semaine au bureau, hors la présence de ses collègues, et en limitant sa participation aux réunions par la visioconférence.

Il n'en reste pas moins que son attitude caractérise un manquement à son devoir d'obéissance et de respect de sa hiérarchie.

TA Limoges n° 2300131 du 13 juin 2025.

UN CONGÉ DE MALADIE N'EMPÊCHE PAS UN AVANCEMENT

En tant qu'employeur, vous seul prononcez les avancements de grade. Mais vous ne pouvez pas écarter par principe un agent en congé de maladie.

■ Le ministre de l'Éducation refuse, le 21 décembre 2020, d'inscrire sur le tableau d'avancement à l'échelon spécial de la hors-classe, une inspectrice de l'Éducation nationale.

👉 **Le statut particulier peut faire du dernier échelon d'un grade un échelon spécial, accessible par inscription à un tableau annuel d'avancement après appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience du fonctionnaire** (articles L. 522-11 et 12 du CGFP pour la fonction publique territoriale).

Les agents en congé de maladie conservent leurs droits à l'avancement d'échelon et de grade et ne sauraient en être privés de ce seul fait, leur situation devant être évaluée sur la base du seul critère de leur valeur professionnelle telle qu'elle ressort de leurs états de service.

Or, le recteur s'abstient, jusqu'en 2017, de renseigner les fiches de propositions d'avancement de la femme, estimant que son absence pour maladie professionnelle depuis 2011 fait obstacle à l'appréciation de sa manière de servir, quand il devait se fonder sur les évaluations antérieures à son congé. La CAP, alors compétente, loin de s'intéresser à la manière de servir de la femme, s'est contentée de relever l'absence de propositions en raison de sa maladie.

En refusant sa candidature, le ministre a méconnu le principe d'égalité entre candidats et commis une erreur de droit.

👉 **L'ensemble des nominations prononcées sur la base du tableau n'étant pas devenu définitives, et la femme les ayant contestées avec le tableau, le juge les annule, l'établissement du tableau et les mesures de nomination constituant une opération complexe** (CE n° 370149 du 27 mai 2015 et n° 278514 du 28 février 2007).

TA Paris n° 2308656 du 12 juin 2025.

RÉAFFECTATION

LA RÉAFFECTATION D'UN STAGIAIRE DOIT RESPECTER SON STATUT

Soyez vigilants, la période de stage du fonctionnaire doit lui permettre de faire ses preuves et vous ne pouvez pas le réaffecter sans risque, même sur préconisations médicales.

■ Le 1er juin 2024, le maire refuse la titularisation d'une adjointe d'animation de 2e classe, dont le stage, débuté le 1er janvier 2021, a été interrompu par un congé de longue durée (CLD). La femme saisit le juge de sa situation en référé, qui peut suspendre la décision si l'urgence le justifie et que pèse un doute sérieux sur sa légalité (article L. 521-1 du code de justice administrative).

Le stagiaire, nommé dans un emploi permanent, accomplit les fonctions afférentes à cet emploi et a vocation à être titularisé dans le grade lui correspondant. Si du fait de congés autres qu'annuels le stage est interrompu plus d'un an, l'employeur peut inviter l'agent, à l'issue du dernier congé, à l'accomplir à nouveau en intégralité, s'il en a effectué antérieurement au moins la moitié de la durée statutaire (décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992).

Ainsi, le stagiaire ne peut être nommé que dans un emploi permanent du cadre d'emplois dans lequel il pourra, éventuellement, être titularisé.

Les adjoints d'animation participent notamment, au premier grade, aux activités d'animation (décret n° 2006-1693 du 22 décembre 2006).

👉 **Au renouvellement du stage, le maire réaffecte la femme comme cantinière et agent d'entretien sur recommandation du médecin du travail. N'intervie-**

nant dans aucun des domaines du cadre d'emplois, son poste ne correspond pas à un emploi d'adjoint d'animation. Elle ne pouvait donc pas acquérir une expérience, ni faire la preuve de ses capacités comme adjointe d'animation. Un doute sérieux pèse alors sur la légalité du refus de titularisation.

Reste la condition d'urgence, qui suppose que la décision préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation de l'agent ou à ses intérêts. La privation de la totalité de la rémunération pendant plus d'un mois doit en principe être regardée comme une atteinte grave et immédiate à sa situation, sauf pour l'employeur à justifier de circonstances particulières (ressources de l'agent, nécessités du service ou intérêt public). Or, la mairie n'évoque aucune circonstance particulière ni intérêt public particulier.

Le juge suspend la décision et ordonne la réintégration provisoire de la femme dans des conditions lui permettant de faire valoir ses aptitudes.

CE n° 497330 du 20 juin 2025.

En tant que manager, veillez à rassurer l'agent souffrant d'inaptitudes (physiques ou psychiques) qui craint souvent d'être perçu comme un « poids ». Votre première action est de restaurer sa confiance :

- Clarifiez d'emblée que l'inaptitude médicale n'est pas une incompétence professionnelle et listez ensemble ce qui est réalisable sans effort excessif.
- L'aménagement de poste ne doit pas être subi, mais conçu comme un levier de performance.

COMMENT PROTÉGER LES AGENTS CONTRE LES INCIVILITÉS ET AGRESSIONS

Deux causes principales sont à l'origine des débordements : la complexité des démarches administratives et l'attente excessive, premier vecteur d'agressivité. Réduire les délais permettrait de résoudre 70 % des incivilités.

■ Les incivilités, verbales ou comportementales, et les agressions sont en augmentation dans les services publics. Pour lutter contre ces violences, plusieurs stratégies peuvent être mises en place. Décryptage :

1. La qualité de service : votre premier bouclier

L'efficacité est le levier majeur de la prévention. Les études montrent une corrélation directe entre les indicateurs de performance — notamment le temps d'attente — et la fréquence des comportements agressifs. L'attente sur place est le principal déclencheur de tensions.

2. L'espace d'accueil : créer une bulle de respect

L'aménagement physique ne se limite pas à l'esthétique ; il conditionne la posture de l'usager.

- Acoustique et lumière : un environnement calme et bien éclairé permet de communiquer sans hausser le ton et de décrypter les expressions faciales, évitant ainsi les malentendus.

- L'équilibre des postures : placer l'agent et l'usager à la même hauteur instaure d'emblée une relation plus égalitaire.

- Un environnement de qualité : un lieu propre, entretenu et moderne incite au respect. À l'inverse, la saleté ou le matériel dégradé sont perçus comme une permission implicite de vandalisme.

3. Sécurité tactique : anticiper l'escalade

Lorsque la tension monte, l'espace doit devenir protecteur :

- Visibilité mutuelle : les points de vue dégagés permettent aux collègues ou responsables de repérer une situation critique et d'intervenir sans délai.

- Dispositifs d'alerte : l'usage de sonnettes discrètes sous le bureau permet de solliciter de l'aide en toute confidentialité.

- Stratégie d'évacuation : l'agent doit toujours disposer d'une voie de repli sécurisée (couloir séparé, porte dérobée) pour se soustraire à une menace.

- Mobilier « Safe » : dans les zones à risque, évitez les objets mobiles pouvant servir de projectiles ou d'armes (téléphones non fixés, agrafeuses lourdes, etc.).

4. L'accompagnement : ne jamais laisser un agent seul

La réponse institutionnelle est cruciale. Un agent victime d'incivilité doit se sentir soutenu par sa hiérarchie. Cela passe par une connaissance claire de ses droits, des protocoles de signalement et des sanctions (internes ou pénales) applicables aux auteurs.

À éviter

- L'errance administrative : les mauvaises informations qui frustrant l'usager.

- Les parois opaques : les vitres et hygiaphones sans miroir, qui forcent à crier.
- L'isolement physique : des bureaux en cul-de-sac sans issue de secours pour l'agent.
- Le silence institutionnel : ne pas réagir après un incident est la pire des réponses.

Les quatre comportements qui apaisent :

1. L'écoute active : laisser l'usager « vider son sac » sans l'interrompre. Utiliser le regard et la reformulation (« Je comprends votre point de vue »).

2. La considération : un accueil personnalisé (« Bonjour Monsieur/Madame ») pour rappeler le cadre social.

3. L'approbation : valider la démarche sans forcément accepter la demande (« Vous avez bien fait de venir nous voir »).

4. La reconnaissance : bannir tout jugement, notamment sur les difficultés linguistiques ou numériques.

Le détail qui change tout : la signalétique

Une bonne signalétique permet de réduire les délais d'attente et la frustration.

La signalétique facilite la circulation pour tout le monde, en permettant de s'orienter facilement dans les espaces. Elle aide à identifier les lieux, les services disponibles (toilettes, accueil, sorties, etc.) et à guider les usagers de manière claire et intuitive.

Bonnes pratiques

- Une information à chaque fois qu'il y a une décision d'orientation à prendre ou une action à faire en autonomie.

- Des espaces nommés de façon claire.

- Des éléments signalétiques lisibles depuis la place de l'usager.

- Doublez les informations de commodités (toilettes, ascenseur, wifi...) par des pictogrammes.

- Respectez les contrastes entre le support et le texte (visez 70% de contraste).

- Introduisez des éléments de repère dans l'espace : mobilier XXL, élément de décor.

- Utilisez dans les grands espaces très fréquentés de la signalétique XXL et, en hauteur, des fils d'Ariane muraux ou, au sol, de la couleur pour distinguer les étages ou marquer le passage d'un espace à un autre.

La Lettre des

Marchés Publics et de la commande publique

Lettre mensuelle

Le commentaire pratique de l'actualité juridique et jurisprudentielle. Indispensable pour maîtriser ses commandes : de la définition des besoins à l'exécution et au contrôle du marché.

Offre découverte :

1 exemplaire gratuit

Contact service abonnement : 02 32 46 16 90
ou isabelle.maillard@editionssorman.com

LE VOL DE MASQUES ET DE GELS HYDROALCOOLIQUES EN PÉRIODE DE PANDÉMIE JUSTIFIE UNE RÉVOCATION

N'oubliez pas que la probité n'est pas négociable, même pour protéger sa famille ou s'approprier du matériel périmé.

■ La directrice de l'hôpital révoque, le 11 juin 2021, un aide-préparateur en pharmacie pour vol de masques chirurgicaux et FFP2 et de gels hydroalcooliques dans un contexte de pénurie en lien avec l'épidémie de Covid-19.

👉 **Toute faute du fonctionnaire dans ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction jusqu'à sa révocation** (articles L. 530-1 et L. 533-1 du CGFP).

Le juge vérifie l'exactitude matérielle des faits, leur qualification de faute, et la proportionnalité de la mesure (CE n° 347704 du 13 novembre 2013).

Le 18 mars 2020, vers 13 heures, lendemain du confinement général de la population, la pharmacienne de l'hôpital le voit sortir avec un sac qu'il dépose dans son véhicule avant de réintégrer l'établissement. Les services de police, alertés par le DRH, perquisitionnent sa voiture où se trouvent 60 masques, 180 gants et un flacon de solution hydroalcoolique. À son domicile ils retrouvent des masques FFP2, des boules de coton et des boîtes de gants.

Or, il a pour mission la réception, le stockage et la mise à

disposition de ce matériel, qu'il a donc détourné au tout début de la crise sanitaire, quand l'hôpital avait donné des consignes réservant les masques chirurgicaux aux personnes présentant des risques d'infection évoquant un Covid-19, et aux professionnels de santé en contact avec elles, et limité les masques filtrants de type FFP2 aux gestes médicaux invasifs ou au niveau de la sphère respiratoire.

L'agent ne saurait opposer avoir détourné des masques périmés destinés à la destruction, ce que le dossier n'établit pas, ni avoir voulu protéger sa famille et ses proches. Il ne peut pas se prévaloir d'une commande de 50 000 masques chirurgicaux et 5 000 FFP2, le 19 mars, auprès de l'agence régionale de santé, ni de la communication gouvernementale alors en vigueur sur la faible utilité de ces protections. La sanction étant indépendante de l'amende pénale de 500 € qui lui est infligée compte tenu de la faible gravité des faits n'atténue pas sa responsabilité.

Eu égard à sa mission de gestion de matériels sensibles, de sa récidive compte tenu du matériel à son domicile, son attitude a altéré la confiance de l'hôpital, justifiant sa révocation.

CAA Bordeaux n° 22BX01322 du 9 juillet 2024.

I N V A L I D I T É

LA RETRAITE POUR INVALIDITÉ RESTE UNE SOLUTION ULTIME

Si la recherche d'un reclassement d'un agent inapte physiquement demeure seulement une obligation de moyens, elle doit être sérieuse et effective.

■ La maire de Paris met d'office à la retraite pour invalidité, le 1^{er} décembre 2022, une adjointe technique, qui estime qu'elle aurait dû bénéficier d'un reclassement.

👉 **La gestion d'un agent inapte repose d'abord sur la recherche d'une adaptation de son poste de travail puis d'une affectation dans un autre emploi de son grade. À défaut, suit la proposition d'une période de préparation au reclassement (PPR) qui doit lui permettre de se requalifier pour une durée d'un an en vue d'un reclassement dans un emploi d'un autre cadre d'emploi ou corps, en priorité dans sa collectivité d'origine, s'il est apte aux fonctions correspondantes. Ce reclassement repose sur la demande de l'intéressé, l'employeur pouvant néanmoins l'engager sans demande de l'intéressé** (articles L. 826-1 à 3 du CGFP).

Ces recherches successives, jusqu'à l'invitation à présenter une demande de reclassement, ne céderont que si sa santé le rend totalement inapte à toutes fonctions.

L'employeur aura satisfait à son obligation s'il établit n'avoir pu trouver un nouvel emploi approprié aux capa-

cités de son agent, malgré une recherche effective et sérieuse.

La femme est déclarée définitivement inapte à ses fonctions d'agent d'entretien après une visite d'aptitude du 18 septembre 2019, confirmée par le conseil médical en décembre 2021, qui constate l'échec de la procédure de reclassement, et préconise un congé de maladie ordinaire dans l'attente d'une retraite pour invalidité à laquelle sa formation plénière (commission de réforme) se déclare favorable en avril 2022.

La femme estime qu'elle devait être reclassée sur un emploi de ménage, une solution cependant limitée par des restrictions tenant à l'absence de marche prolongée, de montée ou descente d'escaliers, de port de charges supérieures à 5 kg, écartant tout reclassement dans un emploi de son grade, de ménage ou de surveillance. Un emploi d'adjoint administratif était également exclu compte tenu de son absence de maîtrise du français et de compétences en bureautique, la Ville de Paris ayant fait bénéficier la femme d'un bilan d'évaluation en avril et mai 2020, et de tests bureautiques en juin 2021. En situation de handicap, cette seule qualité ne lui conférait pas un droit au maintien dans les effectifs de la Ville.

TA Paris n° 2224413 du 19 juin 2025.

ENQUÊTE SUITE À UN SIGNALEMENT : COMMENT RÉALISER LES ENTRETIENS ET ÉTABLIR LES COMPTES-RENDUS

Dans une enquête interne, exigez une grande rigueur dans la conduite des entretiens pour ne pas fragiliser ses conclusions et votre qualification des faits.

■ Dans une décision-cadre sur la gestion des signalements, la Défenseure des droits rappelle que les enquêteurs doivent recueillir des preuves matérielles (in) directes, prendre en compte les démarches de la victime présumée ou la dénonciation des faits à un supérieur ou des collègues.

Ils doivent vérifier s'ils sont isolés ou ont fait l'objet de précédents, auprès notamment des représentants du personnel, et recueillir tous documents (messages, attestations, enregistrements...) ou noms d'autres témoins potentiels.

La mention de documents couverts par le secret (médical, des correspondances bancaires) et l'accès à un fichier ou courriel identifié comme personnel devront avoir été autorisés par la personne.

S'agissant des enregistrements réalisés à l'insu des intéressés, les employeurs sont tenus à une obligation de loyauté dans l'établissement des faits sur lesquels ils se fondent, sauf intérêt public majeur (CE n° 355201 du 16 juillet 2014). Mais si l'enregistrement a été réalisé par un tiers, une étudiante victime du harcèlement d'un enseignant par exemple, il peut être retenu (CE n° 424593 du 21 juin 2019). Le juge admet aussi l'anonymat des témoignages s'il s'agit de protéger leurs auteurs de risques de représailles avérés, et s'ils sont soumis au débat contradictoire et que des éléments non anonymisés confortent leur teneur (CE n° 452459 du 9 octobre 2020).

👉 **La Défenseure recommande néanmoins d'en conserver une version non anonymisée.**

Les procès-verbaux d'audition doivent retranscrire fidèlement les questions posées (qui doivent rester ouvertes) et les réponses. Un questionnaire commun pour les questions posées aux témoins peut être envisagé. Les réponses et les faits rapportés doivent être le plus précis possible (circonstances, personnes présentes, gestes réalisés...), même si la capacité à détailler des faits traumatiques reste difficile. Un compte rendu quasiment exhaustif est préférable, adossé, le cas échéant, à un enregistrement dont la personne entendue aura eu connaissance. Le compte rendu sera soumis à sa relecture et signature.

Le rapport d'enquête

Le rapport d'enquête expose les faits, leur signalement, les mesures de protection, les étapes de l'enquête, les difficultés rencontrées (refus d'audition, incohérence de témoignages), les éléments de présomption recueillis, les justifications du mis en cause, les propositions de qualification juridique des faits et les mesures de traitement proposées. Il doit rester objectif, ses propos doivent être mesurés et éviter toute appréciation médicale ou jugement de valeur.

Si l'enquête établit un manquement professionnel, le rapport pourra proposer une procédure disciplinaire, un niveau de sanction et les conditions de réparation des préjudices de la victime, outre des mesures de prévention de la discrimination ou du harcèlement.

L'employeur conservera le rapport avec toujours le même respect de la confidentialité de ses informations.

L'encadrement pourra avoir connaissance des préconisations du rapport le concernant, et les représentants du personnel en charge des questions d'hygiène de sécurité disposer d'une version anonymisée avec l'accord de la victime ou de l'auteur du signalement, qui devra disposer d'une synthèse attestant de la suite donnée à sa demande (méthodologie suivie, étapes, conclusions de l'enquêteur, décisions prises ou envisagées). En revanche, l'identité des témoins et le contenu de leurs témoignages ne devraient pas apparaître. Il est également souhaitable que le mis en cause soit informé de la fin de l'enquête.

En cas de procédure disciplinaire, le rapport et les comptes-rendus d'audition sont communicables à l'agent, sauf si la communication est de nature à porter gravement préjudice aux personnes ayant témoigné (CE n° 433130 du 5 février 2020).

👉 **Au titre du code des relations entre le public et l'administration, l'agent présumé victime et le mis en cause peuvent avoir communication du rapport définitif et des pièces du dossier anonymisées, hors celles les concernant** (article L. 311-6).

À l'issue de l'enquête, l'employeur seul qualifie juridiquement les faits et décide d'une procédure disciplinaire, en vérifiant que les faits établis par l'enquête caractérisent des manquements professionnels de l'agent au regard des textes et de la jurisprudence. Des « plaisanteries graveleuses », même traditionnelles dans certains milieux professionnels, peuvent ainsi caractériser un harcèlement sexuel.

👉 **Dans la conduite de la procédure inquisitoire, le juge peut demander aux parties tous les éléments d'appréciation** (CE n° 298348 du 30 octobre 2009), **notamment la procédure d'enquête. Le Défenseur des droits peut aussi la solliciter dans l'instruction d'une réclamation.**

La sanction s'inscrit dans la proportionnalité des mesures disciplinaires, une faute hors du service pouvant porter atteinte à la dignité des fonctions (CE n° 401527 ministre de l'Éducation du 18 juillet 2018).

Selon la Défenseure des droits, les victimes présumées pourraient être informées du prononcé d'une sanction et, au-delà, l'employeur doit s'assurer de leur accompagnement. Elle recommande de transmettre au référent égalité et harcèlement et aux représentants du personnel un bilan annuel anonymisé des signalements.

Décision cadre 2025-019 du 5 février 2025.

UN CLIMAT DE TENSION NE CRÉE PAS NÉCESSAIREMENT UN HARCELEMENT

Face à une situation relationnelle difficile, sachez rester à la bonne distance pour écouter la victime déclarée et qualifier la situation.

■ Une adjointe administrative principale, gestionnaire au pôle statistiques et prévisions export de la direction générale de l'armement (DGA), sollicite la protection fonctionnelle pour harcèlement, et un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS).

Aucun agent ne doit subir de harcèlement sexuel, soit des propos ou comportements à connotation sexuelle répétée qui portent atteinte à sa dignité par leur caractère dégradant ou humiliant ou créent une situation intimidante, hostile ou offensante. S'y assimile toute forme de pression grave, même non répétée, dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle au profit de l'auteur ou d'un tiers (article L. 133-1 du CGFP).

➡ **Constituent un harcèlement, des propos, comportements répétés ou même non répétés mais atteignant un certain degré de gravité, non désirés par la victime, ayant pour objet de porter atteinte à sa dignité ou si notamment ils émanent d'une personne dont la victime pense qu'elle peut influencer sur son travail ou sa carrière (CE n° 362495 La Poste SA du 15 janvier 2014). Sont également proscrits les agissements de harcèlement moral ayant pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits et à la dignité de l'agent, d'altérer sa santé, ou de compromettre son avenir professionnel (article L. 133-2 du code). L'agent qui s'en estime victime doit présenter des éléments de faits susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer que ses agissements y sont étrangers, le juge tenant compte des comportements respectifs des personnes concernées (CE n° 321225 du 11 juillet 2011).**

L'intéressé ne saurait être pénalisé dans sa carrière ou sa rémunération pour avoir subi ou refusé un harcèlement, l'avoir contesté ou en avoir témoigné (article L. 133-3 du code).

De son côté, l'employeur doit protéger l'agent victime notamment de harcèlement, sauf faute personnelle (article L. 134-5 du code), une obligation à laquelle il ne peut se soustraire que pour des motifs d'intérêt général (voir notamment CE n° 332225 du 20 avril 2011).

Pas de harcèlement établi

Selon la femme, un collègue lui aurait tenu des propos obscènes dans un échange téléphonique en octobre 2016, et tenté de l'embrasser dans un ascenseur sur son lieu de travail. Elle fournit les courriels échangés avec lui les 19 et 21 octobre 2016, dans lesquels elle relate le premier incident et reçoit les excuses de son auteur. À les supposer établis, ces faits isolés et d'une gravité relative ne constituent pas un harcèlement sexuel.

Pour ce qui concerne le harcèlement moral subi depuis 2015, il s'agirait d'une mise à l'écart par ses collègues et supérieurs, qui ne l'informent pas des congés annuels, des moments de convivialité, de l'organisation du service et du suivi des dossiers. Elle évoque des remarques humiliantes de ses homologues, des propos hiérarchiques vexatoires, une remise en cause publique de ses compétences, un chantage pour l'attribution d'un bureau individuel, malgré ses tentatives d'alerte de sa hiérarchie.

Les nombreux courriels qu'elle produit, et notamment ceux qu'elle s'est adressés à elle-même, s'ils témoignent d'une réelle souffrance au travail, ne permettent pas de présumer une situation de harcèlement, compte tenu du climat de tension et d'oppositions réciproques entretenus dans son environnement immédiat de travail, de son comportement à la fois maniaque, méticuleux, pointilleux, en un mot vétilleux, et compte tenu aussi des efforts de sa hiérarchie pour apaiser ces différents conflits, notamment par des tentatives de médiation et l'intervention de la cellule de lutte contre le harcèlement.

Pour la cour, aucun harcèlement sexuel ou moral ou n'est établi.

Les employeurs doivent mettre en place un dispositif de recueil des signalements des agents s'estimant victimes d'atteintes à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou tout autre acte d'intimidation, et les orienter vers les autorités compétentes pour les accompagner, les soutenir et les protéger (article L. 135-6 du code).

CAA Paris n° 23PA02390 du 23 octobre 2024.

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 : michel.degoffe@icloud.com

La lettre de l'employeur territorial, 44 avenue de la République 75011 Paris - Rédaction : Pierre-Yves Blanchard ; Hugues Farnoux
Abonnement : 46 numéros par an, 741 € TTC. Tél. 02 32 46 95 80 - Petites annonces : tél. 02 32 46 95 80 -
Imprimerie de Piencourt - 27230 Piencourt - Directeur de la publication : Guy Sorman
Commission paritaire : n° 0428 T 83042 - ISSN : 1293-6367 - Encarts jetables suivant les éditions.

Gérer une procédure de signalement

En tant qu'employeur, vous devez recueillir les signalements des agents s'estimant victime d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, de violences, discrimination, harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou autre forme d'intimidation. Un recueillement préalable à leur orientation vers un accompagnement, un soutien et une protection (article L. 135-6 A du CGFP).

Accuser réception

■ Comme le rappelle la Défenseure des droits, l'enjeu est d'abord la réactivité, quel que soit le moyen choisi par l'agent pour signaler sa situation (supérieur, DRH, référent, compte rendu d'évaluation, dispositif dédié, médecin ou psychologue du travail).

Face à une inertie constitutive d'une faute disciplinaire voire pénale s'il s'agit de harcèlement par exemple, l'employeur doit accuser réception du signalement et inviter l'agent à communiquer, si possible par écrit, tous éléments permettant de l'appuyer (chronologie des faits, témoins éventuels, courriels et messages, attestations, comptes-rendus de réunions d'entretien, photographies...). Même s'ils sont anonymes, la gravité des faits dénoncés et le caractère exploitable des éléments transmis doivent être examinés. Il va sans dire que ces échanges doivent respecter une stricte confidentialité.

La célérité dans la réponse pose presque immédiatement la question de l'ouverture d'une enquête interne, dont la Défenseure rappelle qu'elle ne s'impose que si le signalement nécessite des investigations complémentaires. Ce sera la plupart du temps le cas des discriminations, y compris le harcèlement sexuel ou discriminatoire compte tenu d'éventuels huis clos, d'une pluralité d'auteurs, de versions contradictoires, de crainte de représailles ou de preuves peu accessibles.

Mais si l'employeur a une connaissance certaine des faits, il doit sans délai décider d'éventuelles mesures de protection ou engager une procédure disciplinaire contre l'auteur.

Enquêter en cas de nécessité

En aucun cas un signalement tardif des faits, fréquent pour le harcèlement sexuel, ou une maladie ne sauraient justifier le renoncement à une enquête interne, qui doit être ouverte rapidement. Une année pour ouvrir une enquête après le signalement de la victime, quatre mois après les faits alors qu'elle était en maladie, est excessif (cass. soc. n° 21-14.828 du 2 mai 2024).

Pour la Défenseure, un délai de deux mois est raisonnable, sachant que l'employeur ne peut pas se retrancher derrière l'engagement d'une procédure pénale, indépendante de l'enquête interne, qui s'attache à identifier un manquement aux règles déontologiques de la fonction publique. Un classement sans suite, parce que les faits caractérisant

une infraction pénale ne sont pas certains, ne signifie pas l'absence de manquements professionnels après enquête. L'employeur ne peut pas davantage reporter son ouverture au terme du contentieux engagé devant le juge administratif.

L'attentisme signifiera en outre le maintien de l'agent dans une situation de risque de réitération des faits, méconnaissant l'obligation de protection pesant sur l'employeur (article L. 136-1 du code). L'absence de réaction face à des remarques, attitudes et insultes blessantes vis-à-vis de collègues femmes participera à une forme de complaisance ou à tout le moins un laisser-faire (Défenseur des droits, décision n° 2020-095 du 20 avril 2020). La durée de l'enquête ne doit pas, elle-même, repousser la décision de l'employeur à l'infini, deux ans d'attente ayant pu justifier la condamnation civile de l'employeur devant le juge judiciaire (CA Paris n° 18/11438 du 21 janvier 2021), sachant que l'employeur public a trois ans pour engager une procédure disciplinaire à compter du jour où il a une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits (article L. 532-2 du code).

Protéger sans délai

L'obligation de protection et de sécurité pesant sur l'employeur lui impose de protéger la victime présumée pour qu'elle puisse poursuivre son travail dans des conditions sécurisées sur un plan physique et mental, ce qui peut nécessiter d'aménager son poste dans les conditions fixées par le médecin du travail, seul habilité à le proposer, l'employeur devant motiver un éventuel refus des préconisations (article 24 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985). Le praticien pourra utilement anticiper les conditions de retour de l'agent après un congé de maladie ou accompagner le déroulement d'une enquête.

Plus largement, l'obligation de protection, notamment contre les violences et le harcèlement, les injures, diffamations ou outrages (article L. 134-5 du code), impose de prendre les mesures nécessaires pour éviter ou faire cesser la situation, même en l'absence de procédure judiciaire, en éloignant l'agresseur présumé et non la victime, sauf intérêt du service et de la victime elle-même (CE n° 419062 du 19 décembre 2019). Ces mesures conservatoires cesseront si finalement les faits ne sont pas établis. Cet éloignement peut même relever d'une suspension disciplinaire, possible en cas de faute grave de l'agent (article L. 531-1 du

code), qui suppose que l'employeur dispose de griefs d'une vraisemblance suffisante tirés des constatations du juge judiciaire ou de ses propres informations (CE n° 312719 du 5 mars 2008).

Plus largement, l'employeur doit rappeler que l'agent ou les témoins ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de rétorsion concernant leur carrière ou leurs conditions de travail pour avoir effectué un signalement ou témoigné des faits (article L. 135-4 du code).

Réaliser une enquête

La réalisation d'une enquête n'est pas simple, aucun texte ne l'organisant dans le code du travail ou la fonction publique, ce qui n'exclut pas l'établissement de chartes, règlements intérieurs ou autres outils internes.

Pour la Défenseure des droits, il importe d'en fixer précisément la méthodologie et de la formaliser dans une décision prise après avis du comité social territorial. Dans un tel processus, chaque étape devrait être retranscrite par écrit pour que son déroulement soit vérifiable a posteriori par l'employeur ou le juge. La Haute autorité recommande d'en informer la personne qui a signalé les faits, la victime présumée et la personne mise en cause, sauf risque de pression de la part du mis en cause sur la victime et/ou les témoins.

Sur ce plan également, la confidentialité est essentielle, l'employeur et les enquêteurs devant agir avec la discrétion nécessaire pour préserver la dignité et la vie privée de chaque personne entendue (décret 2020-256 du 13 mars 2020). En effet, l'enquête peut révéler des informations tenant à la vie privée de la victime, de la personne mise en cause ou des témoins, certains faits, même commis hors des temps et lieux de travail, pouvant être rattachables à la vie professionnelle. Ainsi de la personne qui suit une collègue ou un agent, l'appelle durant ses vacances, la photographie à son insu et a des propos et agissements déplacés hors du lieu travail. Ces pratiques ne relèvent pas de la vie personnelle dès lors que la personne mise en cause a eu ce comportement déplacé à l'égard d'un agent avec lequel elle est en contact professionnellement.

Cette exigence de confidentialité relève sans doute d'un rappel écrit et d'une attestation signée de chaque personne auditionnée.

Le choix de l'enquêteur

L'enquête peut être conduite par un agent ou des structures externes (centres de gestion, cabinet de juristes, de psychologues ou avocats...)

L'essentiel est que l'employeur s'abstienne de toute pression pour atteindre un résultat donné et veille, pour les avocats notamment, à l'absence de conflit d'intérêts. La Défenseure recommande qu'elle soit réalisée par au moins

deux personnes, la collégialité étant garante d'objectivité et d'impartialité et permettant un regard pluridisciplinaire, même si l'approche juridique domine. Si des représentants du personnel y sont associés, ils doivent participer aux choix méthodologiques à tous les stades de l'enquête. L'impartialité étant essentielle, a minima l'enquêteur doit être extérieur au service dans lequel les faits se sont déroulés. Il doit pouvoir apprécier avec distance et neutralité les éléments nécessaires au traitement du signalement, un défaut d'impartialité pouvant fragiliser une procédure disciplinaire ultérieure. Une relation professionnelle entre les agents concernés par le signalement et l'enquêteur sera de nature à compromettre son objectivité, et le tutoiement du mis en cause pourra interroger son impartialité (décision n° 2020-095 du 20 avril 2020).

S'agissant de la formation, il importe, notamment en matière de discrimination et de harcèlement, que les enquêteurs disposent d'une connaissance juridique solide, incluant le harcèlement d'ambiance et les règles d'aménagement de la charge de la preuve. Ils devraient également disposer de formations en matière de recueil de la parole et de techniques d'audition.

Auditionner les personnes utiles

Dans l'enquête, la Défenseure recommande d'entendre la victime présumée, les témoins pertinents même indirects, les responsables hiérarchiques directs, la personne mise en cause devant être entendue la dernière. Si elle cite d'autres témoins, ils devront également être auditionnés si les enquêteurs le jugent pertinent. Même si les uns ou les autres sont en arrêt de maladie, une audition doit leur être proposée. Ainsi dans un harcèlement sexuel d'ambiance, l'audition des encadrants de proximité peut être utile, certains d'entre eux pouvant en avoir été témoin et d'autres l'avoir favorisé.

Si certaines situations peuvent justifier un appel à témoignages, la Défenseure des droits proscriit la confrontation entre agents compte tenu des risques psychosociaux induits. Il en va de même des postures partiales de l'enquêteur, comme l'intimidation, la mise en doute et les questions orientées. L'agent entendu peut être accompagné, tant que le tiers reste en retrait de l'audition et ne répond pas à la place de la personne.

Le lieu choisi doit favoriser les auditions, éviter toute forme de pression et garantir la confidentialité des échanges.

Son objectif reste la recherche d'un faisceau d'indices convergents permettant de qualifier la situation. L'absence de preuve ne saurait établir l'absence de harcèlement sexuel, alors que la personne mise en cause reconnaît en partie les faits.

Décision cadre 2025-019 du 5 février 2025.