

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

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : COMMENT RESTER ATTRACTIF ?

En publiant, le 4 février dernier, le baromètre HoRHizons 2026 sur les tendances de l'emploi territorial (étude menée auprès de 1 000 collectivités entre le 23 octobre et le 12 décembre 2025), la coordination des employeurs territoriaux (CET) dresse un état des lieux de la politique RH avant les élections municipales.

Pour répondre aux impératifs de fidélisation des agents et d'attractivité des carrières, les employeurs ont diversifié leurs moyens : action sociale et protection sociale complémentaire (91 %), prévention et qualité de vie au travail (88 %) et accès à la formation (82 %).

Ces choix témoignent du souci de maîtriser une masse salariale qui a augmenté de 3,4 % en moyenne pour le secteur communal sous l'effet combiné de l'évolution du SMIC, de trois revalorisations, notamment des bas salaires, et d'une forte hausse du taux de contribution à la CNRACL. Ainsi, 58 % d'entre eux ont redéfini les besoins et/ou différé les recrutements, 46,5 % ont préféré une externalisation ou une mutualisation des services publics, et 54 % n'envisagent pas de recrutement en 2026.

Des solutions encore fragiles

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les efforts en matière de formation, levier nécessaire pour répondre à l'évolution des métiers et aux nouveaux besoins en compétences. Le choix du gouvernement de plafonner, dans la loi de finances, les ressources du CNFPT à 397 millions d'euros sur 413 millions anticipés dans le cadre de la cotisation, et même 440 millions avec la formation des sapeurs-pompiers, apparaît d'autant moins compréhensible.

S'agissant de la protection sociale complémentaire en prévoyance, et malgré une participation minimale garantie de l'employeur de 7 € mensuels, les agents restent assez peu intéressés, seuls 39,6 % des employeurs ayant répondu à l'enquête déclarant qu'au moins 50 % de leur personnel ont sollicité une adhésion au contrat.

Néanmoins, même dans les collectivités de moins de 3 500 habitants, plus de 80 % estiment avoir mis en place et respecté une stratégie RH. Mais, orientée sur le court terme, elle ne répond pas toujours aux enjeux d'attractivité et de recrutement.

Source Maire infos.

17 FÉVRIER 2026
N° 1938

APPRENTISSAGE

La campagne de recensement des apprentis pour 2026 est ouverte ... p 2

ACCIDENT DE SERVICE

Un ton ferme en entretien ne crée pas un accident de service p 3

IMPUTABILITÉ

Accident : un refus d'imputabilité doit être motivé p 4

HARCÈLEMENT MORAL

Mieux repérer les faits de harcèlement moral p 5

REFUS D'AFFECTATION

Un refus de réaffectation impose une retenue salariale p 6

RÉAFFECTATION

La réaffectation d'un agent doit intervenir dans un délai raisonnable ... p 7

RÉVOCATION

La violence et des manquements à l'hygiène fondent une révocation.. p 8

EMPLOI FONCTIONNEL

La fin de fonctions sur un emploi fonctionnel p 9-10



Connaître vos droits à la retraite

Si vous avez plus de 35 ans, la première étape est de vous assurer que votre carrière est complète, au jour de votre consultation (secteur privé et public). Cette démarche est indispensable pour connaître le montant de votre future pension ainsi que votre âge de départ à taux plein.

Comment faire ?

Consultez votre compte individuel retraite dans votre espace personnel « Ma retraite publique », thématique « ma carrière », puis « mon compte individuel retraite CNRACL » : <https://maretraitepublique.caissedesdepots.fr/espace-privé/plateforme/#/bienvenue>.

Si vous constatez des périodes manquantes, contactez le service des ressources humaines de votre employeur actuel. Si vous avez rejoint le secteur privé, adressez-vous à votre dernier employeur public. C'est à lui qu'incombe la responsabilité de compléter votre carrière dans leur plateforme dédiée PEP's.

 **Il est inutile de solliciter la CNRACL car seul votre employeur ou ancien employeur public peut intervenir via votre espace personnalisé.** Pour toute anomalie de carrière relevant du secteur privé rapprochez-vous de votre Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT) au 09 71 10 39 60.

CONGÉS

Droit au report des congés

La collectivité a désormais l'obligation d'informer l'agent, lors de sa reprise après un congé de maladie (ordinaire, longue maladie, longue durée), du nombre de jours restants et du délai dont il dispose pour poser ses congés. Si l'employeur ne remplit pas cette obligation d'information, le délai de 15 mois ne commence pas à courir.

En revanche, lorsque l'employeur a satisfait à son obligation d'information, si l'agent ne peut toujours pas les prendre après 15 mois de reprise, ils peuvent alors être perdus.

LA CAMPAGNE DE RECENSEMENT DES APPRENTIS POUR 2026 EST OUVERTE

■ Pour l'année 2026, le CNFPT prendra en charge les frais de formation de 5 000 nouveaux contrats d'apprentis. Pour être éligibles au financement des frais de formation, les employeurs publics locaux doivent obligatoirement déclarer leur intention de recruter des apprentis auprès du CNFPT entre le 19 janvier et le 20 mars 2026.

Dans la continuité de la campagne 2025, le CNFPT prendra en charge les frais de formation des diplômes de niveaux 3, 4 et 5 (du CAP au BTS) inscrits au référentiel des diplômes liés aux métiers considérés en tension.

Pour bénéficier du financement, deux conditions sont désormais incontournables :

1. Recensement obligatoire : seules les intentions saisies sur la plateforme entre le 19 janvier et le 20 mars seront éligibles.

2. Métiers en tension : le financement sera accordé en priorité aux contrats visant l'un des 37 métiers cibles identifiés par le CNFPT.

Lors de votre déclaration, vous devrez impérativement préciser :

- Le niveau du diplôme visé (niveau 3, 4 ou 5).

- L'effectif total de la collectivité (nombre d'ETP inscrits au tableau des emplois permanents).

Aide à l'élaboration du recensement : <https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/standalone/1766573622/tuto-recensement-apprentissage-ct.pdf>

POLICE MUNICIPALE

VERS DE NOUVELLES PRÉROGATIVES JUDICIAIRES POUR LA POLICE MUNICIPALE

■ Le projet de loi visant à étendre les compétences de la police municipale (PM) et des gardes champêtres, actuellement examiné par le Sénat, prévoit l'attribution de prérogatives de police judiciaire.

Une nouvelle doctrine d'autorité

- Autorité partagée : les agents ne travailleraient plus sous l'autorité exclusive du maire, mais également sous celle du procureur de la République pour leurs missions judiciaires.

- Volontariat : cette évolution ne sera pas imposée ; chaque maire décidera librement de doter ou non sa police de ces nouveaux pouvoirs.

Élargissement des compétences judiciaires

Le texte autorise la constatation et la verbalisation de plusieurs infractions délictuelles (sans pouvoir d'enquête) :

- Initialement prévues : vente à la sauvette, usage de stupéfiants, occupation de halls d'immeubles.

- Ajouts du Sénat : conduite sans permis ou assurance, grands excès de vitesse, port d'armes blanches, squat en réunion.

- Relevé d'identité : les agents pourront désormais relever l'identité de tout auteur de crime ou délit flagrant (et non plus seulement pour les contraventions).

Nouveaux moyens d'action

- Technologie : usage de drones et accès au système LAPI (plaques d'immatriculation), notamment pour lutter contre les dépôts sauvages.

- Contrôles : possibilité de procéder à des inspections de coffres de voitures (périmètres de sécurité) et à des palpations/fouilles de bagages dans les transports.

- Mobilité : création d'une autorisation nationale de port d'arme permettant à l'agent d'être immédiatement opérationnel en cas de mutation.

UNE POSTURE RELATIONNELLE INADAPTÉE JUSTIFIE LE NON-RENOUVELLEMENT DU CONTRAT

Rappelez à vos cadres qu'ils doivent conserver une bonne distance relationnelle, une dérive pouvant justifier le non-renouvellement de leur engagement.

■ La rectrice recrute par des CDD successifs une conseillère principale d'éducation (CPE) de collège, du 5 décembre 2022 au 31 août 2023, date à laquelle elle l'informe qu'elle n'entend pas renouveler son engagement.

☛ **Si le contrat d'un agent en CDD est susceptible de reconduction, l'employeur lui notifie ses intentions dans un délai compris entre huit jours avant le terme de l'engagement s'il a moins de six mois, un mois entre six mois et moins de deux ans, deux mois à partir de deux ans, et trois mois s'il est susceptible de reconduction en CDI.** Ces durées sont doublées pour les personnes en situation de handicap. La notification de la décision finale est précédée d'un entretien si le contrat est susceptible d'être reconduit en CDI ou lorsque la durée (de l'ensemble) des contrats est supérieure ou égale à trois ans (articles R. 332-27 à 29 du CGFP).

☛ **Un agent en CDD n'a pas de droit au renouvellement de son contrat ni au maintien de ses clauses. Mais le refus de l'employeur ou sa modification substantielle n'est possible que pour un motif tiré de l'intérêt du service. Il s'apprécie au regard des besoins de ce dernier, ou de considérations tenant à la personne de l'agent.** Si elles sont de nature à caractériser un intérêt du service justifiant un non-renouvellement, des considérations tenant à la personne de l'agent, même susceptibles de justifier une sanction, ne font pas obstacle à un non-renouvellement pourvu qu'il ait été mis à même de faire valoir ses observations (CE n° 423685 commune du Vésinet du 19 décembre 2019). En conséquence, sauf si la mesure revêt un caractère disciplinaire, elle donne lieu ni au respect des droits de la défense ni à une motivation (CE n° 304995 du 23 février 2009).

Le refus de renouvellement tient à la grande familiarité de la femme avec les enseignants et l'équipe d'assistants d'éducation, à ses difficultés à poser des limites dans sa posture professionnelle, à l'usage systématique du tutoiement et à son incapacité à maintenir une posture neutre et bienveillante à l'égard de l'ensemble des élèves.

Ces motifs procèdent d'un intérêt du service et ne présentent pas de caractère disciplinaire. Le non-renouvellement ne devait pas être motivé, ni respecter les droits de la défense.

TA Besançon n° 2400096 du 19 juin 2025.

Le conseil du manager : maintenir une « bonne distance relationnelle »

Maintenir une « bonne distance relationnelle » implique de combiner proximité humaine (pour la confiance) et hauteur nécessaire (indispensable pour la prise de décision).

La bonne distance s'adapte à la situation et à la maturité du collaborateur. Quelques conseils :

- L'empathie plutôt que la sympathie : l'empathie, c'est comprendre l'émotion de l'autre sans la vivre avec lui. Vous restez un point d'appui solide.
- Soyez chaleureux dans la forme, mais restez exigeant sur le fond.
- S'intéresser à la personne (ses passions, sa forme) est important, mais évitez de devenir le confident des problèmes intimes.
- L'exemplarité : le manager doit rester le garant des règles. Si vous enfoncez les règles avec certains « amis » dans l'équipe, vous perdez votre légitimité.

Un ton ferme en entretien ne crée pas un accident de service

Un ton ferme peut relever de relations hiérarchiques normales et l'agent ne peut pas en déduire un accident de service.

Un vétérinaire chef du service santé conteste le refus du préfet, du 15 avril 2022, de reconnaître comme imputables au service des faits survenus les 26 janvier, 24 juin et 24 septembre 2021.

☛ **Est présumé imputable l'accident survenu dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion des fonctions, sauf faute personnelle ou circonstances particulières l'en détachant** (article L. 822-18 du CGFP).

☛ **L'accident est l'événement survenu à une date certaine par le fait du service dont est résultée une lésion, quelle qu'en soit la date d'apparition. Un entretien avec un supérieur, qui peut justifier recommandations, remarques, reproches ou mêmes sanctions, n'est pas susceptible d'être qualifié d'accident sauf s'il excède l'exercice normal du pouvoir hiérarchique** (CE n° 440983 ministre des Armées du 27 septembre 2021).

Après une inspection et les plaintes des exploitants, le directeur départemental reçoit le vétérinaire le 26 janvier 2021 avec son adjointe et la sienne. Sur un ton ferme mais sans agressivité, il remet en cause certaines de ses pratiques sans jamais outrepasser l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Le fonctionnaire fait état, le 24 juin, d'un ordre sous forme de hurlement très violent de l'adjointe lors d'une réunion, mais aucun participant ne le corrobore. Si, le 10 janvier, elle lui reproche le caractère inadapté des données de la réunion de juin et les réclame sans délai sous un autre format, elle n'outrepasse pas son pouvoir. Il en va de même de sa convocation, le 24 septembre 2021, à un entretien déterminant les attentes de la direction et les actions attendues de son service. Le ressenti du vétérinaire ne saurait à lui seul caractériser un accident.

TA Clermont-Ferrand n° 2201354 du 19 juin 2025.

UN CV FALSIFIÉ JUSTIFIE LA RUPTURE DE LA PÉRIODE D'ESSAI

La période d'essai d'un contrat est un temps probatoire dont le mauvais déroulement peut justifier l'éviction de l'agent.

■ Le vice-président du Conseil d'État met fin, le 3 février 2022, à la période d'essai de deux mois d'une gestionnaire budgétaire en CDD au pôle budget du service des affaires financières de la Cour nationale du droit d'asile.

👉 **Le contrat peut comporter une période d'essai permettant à l'employeur d'évaluer ses compétences, et à l'agent d'apprécier si les fonctions lui conviennent** (sauf s'il est conclu ou renouvelé avec le même employeur, pour les mêmes fonctions ou le même emploi). Elle peut être modulée à raison d'un jour ouvré par semaine, dans une limite de trois semaines pour un CDD de moins de six mois, à trois mois au-delà de deux ans ou en CDI. Elle est renouvelable une fois, et un licenciement au cours ou à son expiration suppose un entretien (avec assistance éven-

tuelle de l'agent). Le licenciement au cours de la période d'essai doit être motivé et notifié par lettre recommandée avec accusé de réception ou remise en main propre contre signature (articles R. 332-20 à 25 du CGFP).

Le vice-président reproche à la femme d'avoir masqué sur son curriculum vitae son licenciement par le Premier ministre en 2020, circonstance qui, si elle avait été connue, aurait exclu son recrutement. En effet, elle mentionne un emploi budgétaire comme celui sur lequel elle a postulé, sur la période 2019-2021, suggérant une durée continue d'emploi. Or, elle n'a travaillé, en deux périodes, que 11 mois sur trois ans. Si elle tente de faire valoir qu'elle n'a pas été interrogée sur la chronologie de son CV, elle a manqué à la probité et à la loyauté alors qu'elle était recrutée sur un poste budgétaire la conduisant à connaître de données financières. Cela justifiait son licenciement.

CAA Paris n° 23PA04894 du 13 juin 2025.

IMPUTABILITÉ

ACCIDENT : UN REFUS D'IMPUTABILITÉ DOIT ÊTRE MOTIVÉ

■ Un inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire conteste le refus du préfet du 15 avril 2022 de reconnaître comme accident imputable des faits survenus entre janvier et septembre 2021.

👉 **Les agents ont le droit d'être informés sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables les concernant, dont celles refusant un avantage dont l'attribution est un droit pour ceux qui en remplissent les conditions légales.** La motivation, écrite, comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui la fondent.

Cependant, cet impératif ne déroge pas à l'interdiction de divulguer des faits couverts par le secret médical (articles L. 211-2-5-6 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration), l'agent public étant tenu au secret professionnel (article L. 121-6 du CGFP).

👉 **Le refus d'imputabilité devant être motivé, le secret médical n'exonère pas l'employeur de son obligation, dans des conditions en permettant le contrôle par le juge, sans divulguer d'éléments couverts par le secret. Mais leur présence n'est pas, en elle-même, susceptible d'entraîner l'illégalité de la décision** (CE n° 467533 du 16 février 2024).

Le préfet vise les textes et indique n'avoir pas pu établir de lien direct et certain entre les actes managériaux et les lésions déclarées par l'intéressé, lesquels n'ont pas excédé le cadre normal des relations hiérarchiques. La motivation est valide.

Par ailleurs, l'employeur peut réaliser une expertise médicale si des circonstances sont de nature à détacher l'accident du service, et/ou diligenter une enquête sur la matérialité

des faits. Il peut saisir le conseil médical si les circonstances pourraient détacher l'accident du service (articles 37-4 et 6 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987). Pour refuser l'imputabilité, le préfet pouvait solliciter un médecin agréé et saisir le conseil médical sans diligenter d'enquête.

Par ailleurs, le mois dont il dispose en cas d'accident (trois en cas d'expertise ou saisine du conseil médical) n'est pas prescrit à peine de nullité, l'agent étant en congé pour invalidité temporaire imputable au service provisoirement si l'instruction n'est pas terminée à ce terme (article 37-5). En aucun cas ne naît de décision implicite de reconnaissance.

TA Clermont-Ferrand n° 2201354 du 19 juin 2025.

Le conseil du manager : comment justifier le refus d'une imputabilité lors d'un accident du travail

- L'absence de fait accidentel : prouver qu'aucun événement soudain ne s'est produit (témoignages de collègues présents qui n'ont rien vu, enregistrements vidéo).
- La rupture du lien avec le travail : démontrer que le salarié avait interrompu sa mission pour un motif personnel (ex. : faire des courses personnelles pendant ses heures de livraison) ou qu'il se trouvait dans un lieu interdit.
- L'état pathologique préexistant : démontrer (souvent via expertise médicale) que la lésion est la conséquence exclusive d'une maladie antérieure.
- L'absence de soudaineté : si la lésion apparaît de manière lente et évolutive, il ne s'agit pas d'un accident du travail mais potentiellement d'une maladie professionnelle (le régime juridique est différent).

MIEUX REPÉRER LES FAITS DE HARCÈLEMENT MORAL

■ État des lieux de la jurisprudence administrative

Depuis la consécration du harcèlement moral par le code général de la fonction publique (article L. 133-2), le juge administratif applique une grille d'analyse rigoureuse et constante. Pour être qualifié de harcèlement, l'acte doit réunir plusieurs conditions : la répétition, une dégradation des conditions de travail (santé, dignité ou avenir professionnel) et le ciblage personnel.

Distinction entre conflit relationnel et harcèlement

Le harcèlement moral se distingue des tensions de travail par son caractère personnel.

- Ciblage individuel : contrairement au juge pénal qui reconnaît le « harcèlement institutionnel », le juge administratif exige que la victime soit spécifiquement visée. Une ambiance délétère touchant tout un service ne suffit pas à caractériser un harcèlement individuel.
- Obligation d'agir : même si le harcèlement n'est pas juridiquement constitué, l'administration commet une faute si elle reste inerte face à des tensions graves ou une atmosphère dégradée.

Les critères de caractérisation : intention et matérialité

Le sentiment de l'agent ne suffit pas ; le juge recherche une volonté objective de nuire ou de dégrader les conditions de travail.

- Souffrance vs harcèlement : une pathologie psychique imputable au service n'est pas automatiquement une preuve de harcèlement.
- Harcèlement ascendant : le harcèlement peut émaner de subordonnés envers leur supérieur. Cependant, de simples fautes de comportement des subordonnés (indiscipline, manque de respect) relèvent de la discipline classique et non forcément du harcèlement.

La frontière du pouvoir hiérarchique normal

L'exercice normal du pouvoir de direction ne constitue jamais un harcèlement, même s'il est mal vécu par l'agent.

- Actes légitimes : les sanctions justifiées, les évaluations défavorables ou les changements d'affectation liés à l'intérêt du service sont exclus du champ du harcèlement.
- Le critère du dépassement : le juge sanctionne l'excès : propos humiliants, surveillance tatillonne, retrait injustifié de missions, ou mise au placard.
- Responsabilité partagée : le comportement de la victime est examiné. Si l'agent a lui-même provoqué ou entretenu le conflit par des propos inadaptés, le harcèlement peut être écarté.

Conséquences et limites de la dénonciation

Une fois le harcèlement reconnu, l'administration doit sanctionner l'auteur (pouvant aller jusqu'à la révocation).

- Protection du dénonciateur : l'article L. 133-3 du CGFP protège l'agent qui signale un harcèlement contre toute sanction.
- Devoir de réserve : cette protection n'est pas absolue.

L'agent doit rester de bonne foi et mesurer ses propos. Une dénonciation publique, injurieuse ou sciemment infondée peut être sanctionnée, bien que le juge fasse preuve d'une certaine indulgence selon le contexte psychologique de la victime.

Outils d'aide à la décision pour les agents et les gestionnaires RH

Les trois piliers de la qualification

Pour que le juge administratif retienne le harcèlement, ces trois éléments doivent généralement être réunis :

- La répétition : un acte isolé, même grave ou illégal, ne suffit pas. Il faut une accumulation d'agissements dans le temps.
- La dégradation des conditions : l'acte doit porter atteinte à la dignité, à la santé (physique/mentale) ou à l'avenir professionnel (ex. : suppression de missions).
- Le ciblage personnel : l'agent doit être visé individuellement.

Les « zones grises »

- L'état de santé : un arrêt de travail pour dépression ne prouve pas à lui seul le harcèlement. Le juge regarde la cause (l'agissement de l'employeur) et non seulement la conséquence (la maladie).
- Le comportement de l'agent : si l'agent est lui-même à l'origine du conflit ou se montre irrespectueux, le juge peut estimer que la réaction de la hiérarchie est une réponse à son comportement et non du harcèlement.

Procédure de signalement

- Réunir les preuves : écrits (mails, post-it), témoignages de collègues, certificats médicaux.
- Alerter : supérieur hiérarchique, référent harcèlement, RH ou représentant syndical.
- Protection : l'agent qui dénonce est protégé contre toute sanction, sauf s'il agit de mauvaise foi avec l'intention de nuire (calomnie).

URBANISME PRATIQUE

LETTRE BIMENSUELLE

Maîtriser un domaine complexe en constante mutation juridique qui engage l'avenir de votre collectivité et votre responsabilité.

Offre découverte :
1 exemplaire gratuit

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

UN REFUS DE RÉAFFECTATION IMPOSE UNE RETENUE SALARIALE

Sachez que si l'affectation d'un agent doit respecter les emplois de son grade, il ne peut pas la refuser sans risque.

■ Le maire retient 21/30e, 8/30e et 9/30e sur le traitement d'un adjoint technique de 2e classe pour absence de service fait en février, juin et juillet 2023.

☛ **Les agents ont droit à une rémunération (traitement, indemnité de résidence, supplément familial de traitement et primes) après service fait, lequel n'est pas réalisé s'ils n'effectuent pas toutes leurs heures ou n'exécutent pas toutes leurs obligations** (articles L. 115-1, L. 711-1 et L. 712-1 du CGFP).

Le droit de l'agent à percevoir son traitement ne pouvant cesser que si la non-réalisation du service résulte de son propre fait, le juge recherche si l'absence de service ne résulte pas de la méconnaissance, par l'employeur, de son obligation de le placer dans une situation régulière et de l'affecter, dans un délai raisonnable, sur un emploi correspondant à des fonctions effectives.

☛ **Si l'affectation de l'agent sur un emploi correspondant à des fonctions effectives n'a pas le caractère d'une décision manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public, qui,**

seule peut fonder un refus d'obéissance (article L. 121-10 du code), l'employeur a une compétence liée pour suspendre son traitement et ses indemnités en l'absence de service fait.

Après une réorganisation, le maire réaffecte l'adjoint technique, opérateur de vidéoprotection au service tranquillité publique de la ville depuis le 22 décembre 2020, au centre de vidéoprotection de la direction de la police municipale, qui fusionne avec la centrale radio en 2021, et que l'intéressé rejoint le 26 janvier 2022. En raison d'un dysfonctionnement du centre de supervision urbaine le 4 février, il ne peut pas poursuivre ses fonctions.

Des courriers du directeur de la police municipale d'avril et octobre 2022, puis de septembre 2023, montrent qu'il refuse son nouveau poste à la centrale radio et se maintient à la vidéoprotection parce qu'il n'est pas policier municipal et que ses missions ne relèvent pas de sa compétence.

Or, son affectation correspond à des fonctions effectives et n'a pas le caractère d'une décision manifestement illégale justifiant un refus d'obéissance.

Même s'il s'est toujours présenté à son ancien poste sans observation, il n'a pas accompli son service et la commune devait effectuer des retenues sur salaire.

TA Réunion n° 2301429 du 19 juin 2025.

DISCIPLINE

DES COMPORTEMENTS INAPPROPRIÉS PEUVENT ENTRAÎNER UNE EXCLUSION

N'hésitez pas à rappeler à vos agents qu'ils ne travaillent pas pour eux-mêmes mais pour votre collectivité. C'est la base de la probité !

■ Le 16 juillet 2019, le maire exclut pour trois mois dont deux avec sursis une assistante socio-éducative mise à disposition du CCAS comme assistante sociale.

☛ **Les agents publics doivent exercer avec dignité, impartialité, intégrité et probité et sont responsables de l'exécution des tâches qui leur sont confiées** (articles L. 121-1 et 9 du CGFP).

Dans son contrôle, le juge accepte de vérifier la matérialité des faits, leur qualification de faute et la juste proportion de la sanction à sa gravité (CE n° 347704 du 13 novembre 2013).

Le maire reproche à la femme la vente de vêtements sans autorisation pendant ses heures de service et sur son lieu de travail, l'utilisation de documents non signés lors de commissions de secours, une agressivité et un manque de respect envers les élus, sa hiérarchie et ses collègues.

Elle reconnaît avoir vendu des vêtements, et plusieurs témoignages confirment qu'elle a présenté des dossiers d'attribution de « bons seniors » non signés des usagers aux membres de la commission de secours, refusé d'adresser la

parole à sa hiérarchie, ses collègues et les élus, leur tournant le dos lorsqu'ils s'adressaient à elle, s'être introduite dans des réunions sans y être invitée ou avoir écouté des conversations, dissimulée derrière des portes.

Même si son attitude agressive n'a pas fait l'objet d'observations et que des administrés lui reconnaissent un comportement professionnel et dévoué, eu égard à la gravité des faits reprochés, à son rôle d'assistance auprès de populations défavorisées et aux conséquences de son attitude pour le bon fonctionnement du service et l'image du CCAS, une exclusion de trois mois, dont deux avec sursis, est proportionnée.

☛ **Les possibilités d'exercer une activité en cumul sont encadrées, dérogeant à un principe d'exclusivité de l'emploi public et donc d'interdiction d'exercice d'une activité privée lucrative.** Outre la libre production des œuvres de l'esprit, la création ou la reprise d'une entreprise dans le cadre d'un temps partiel, il s'agit principalement de l'exercice d'activités accessoires, qui doivent relever d'une liste limitative et être autorisées par l'employeur (décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020). Outre une sanction, la méconnaissance de ces règles entraîne le reversement des sommes perçues.

CAA Nancy n° 21NC01383 du 12 novembre 2024.

LA RÉAFFECTATION D'UN AGENT DOIT INTERVENIR DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

■ Une attachée responsable d'une unité « procédure et expertise » à la direction de la commande publique de la métropole développe une dépression justifiant un arrêt en novembre 2016 dont elle demande la reconnaissance de l'imputabilité. Le 1^{er} janvier 2017, le président la rattache au pôle RH dans l'attente d'un bilan professionnel lui permettant de se positionner sur un autre poste. Le 1^{er} juillet, elle est affectée comme « chargée d'analyse des faits d'ambiance et de fraude sur le réseau de transport ».

Son affectation relevant de la catégorie B, le 17 avril 2018, il modifie sa fiche de poste pour le faire correspondre à des missions d'attaché. La femme réclame 65 000 €, mais le tribunal lui accorde 1 500 €.

👉 **Le grade est le titre conférant à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent** (article L. 411-5 du CGFP). **Les attachés participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques dans les domaines administratifs, financiers et économiques notamment. Ils peuvent se voir confier des missions en ressources humaines, en gestion des achats et des marchés, en finances, en contrôle de gestion, en conseil juridique, et assurent des fonctions d'encadrement** (décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987).

Tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade (CE n° 405841 du 6 décembre 2017).

Eu égard à son grade et ancienneté, le délai raisonnable d'affectation ne pouvait pas excéder six mois. L'attachée n'établissant pas que les fonctions qu'elle a occupées, à partir d'avril 2018, ne relevaient pas de celle qui peuvent être confiées aux attachés, la cour engage la responsabilité de la métropole pour l'absence d'affectation du 1^{er} juillet 2017 au 17 avril 2018.

Sont indemnisables les préjudices avec lesquels l'illégalité présente un lien direct de causalité. Est retenue la perte des primes dont l'agent avait une chance sérieuse de bénéficier, hors celles qui, par leur nature, leur objet et leurs conditions de versement, compensent des frais, charges ou contraintes liées à l'exercice effectif des fonctions.

La femme conserve son régime indemnitaire jusqu'au 30 juin 2017, mais réclame la compensation d'une bonification indiciaire d'encadrement. Or, rien ne montre qu'elle avait une chance sérieuse d'en bénéficier s'étant portée, sans succès, candidate en juin 2017 à trois postes sans encadrement. Hors la perte de la NBI, elle a conservé ses autres éléments salariaux. Ce préjudice n'est donc pas établi. Compte tenu d'une durée limitée d'affectation sur un poste ne correspondant pas à son grade, la cour lui reconnaît un préjudice moral de 500 €.

Une gestion excessive de l'imputabilité

Reste la reconnaissance de l'imputabilité de son affection. L'employeur peut faire réaliser une expertise si elle ne relève pas du tableau des maladies professionnelles ou diligenter une enquête. Mais il a deux mois pour se prononcer, prolongés de trois mois en cas d'enquête, incluse, pour les affections non inscrites au tableau, la consultation du conseil médical (articles L. 822-20 du code, 37-5 et 6 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987). À l'époque, la consultation de la commission de réforme est obligatoire et comme aujourd'hui elle devait se prononcer dans le mois de la demande d'inscription du dossier (article 7 du décret).

La femme adresse sa demande le 29 août 2017, est convoquée par le médecin du travail le 28 septembre, et un psychiatre est sollicité par la métropole le 6 décembre. L'employeur réalise une enquête du 5 mars au 27 avril 2018, la femme saisit la commission de réforme en novembre, qui se prononce le 1^{er} mars 2019, l'employeur reconnaissant l'imputabilité le 17 avril.

Le retard dans l'instruction de la demande de la femme, qui doit saisir la commission de réforme, est une faute, un délai de près de 19 mois étant manifestement excessif.

Avec un maintien à demi traitement au cours de l'année 2017 et toute l'année 2018, elle a dû acquitter 16 785 € d'impôt au lieu de 11 962 €. La cour lui reconnaît un préjudice de 4 823 €. Les troubles dans ses conditions d'existence et son préjudice moral justifient les 1 000 € accordés.

La femme voit dans cette situation un harcèlement, aucun agent ne devant subir d'agissements répétés ayant pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir, ni faire l'objet d'une atteinte à sa carrière (articles L. 133-2 et 3 du code).

Si elle s'en estime victime, il doit présenter des éléments susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer que ses agissements y sont étrangers (CE n° 321225 du 11 juillet 2011).

Sa non-affectation est fautive, mais résulte d'un signalement de risque psychosocial d'une collègue après une visite du médecin du travail, et la métropole l'a accompagnée (bilan de compétences, formation, réaffectation limitée). Si, à la régularisation de sa situation, le versement des primes a pris du retard, c'est en raison d'une erreur rapidement modifiée et, en dépit du temps d'instruction de la maladie, l'imputabilité est reconnue.

Les agissements n'ont pas un caractère suffisant de répétition et de gravité pour établir un harcèlement.

CAA Douai n° 23DA00010 du 16 octobre 2024.

LA VIOLENCE ET DES MANQUEMENTS À L'HYGIÈNE FONDENT UNE RÉVOCATION

La rigueur professionnelle est d'autant plus importante en Ehpad alors que les usagers du service sont en situation de fragilité. Soyez sans faiblesse !

■ Après l'annulation d'une révocation, le directeur de l'hôpital réintègre un cuisinier, ouvrier professionnel qualifié, à la blanchisserie puis dans un service d'archives, avant de l'affecter à la cuisine de l'EHPAD en 2012. À nouveau révoqué le 26 novembre 2014, l'agent réclame 180 000 €, pour illégalité de la mesure.

Pour l'ouvrier, la décision serait entachée d'erreur d'appréciation et d'une erreur de droit, les faits n'étant pas établis, non fautifs, ou ne lui étant pas imputables.

Mais les nombreux témoignages de ses collègues attestent d'un comportement agressif et de la remise en cause des instructions de sa hiérarchie, plusieurs d'entre eux ayant souhaité une mobilité pour ne plus travailler avec lui et l'un a porté plainte. Ils témoignent d'une attitude méprisante, le fonctionnaire les renvoyant au fait qu'ils ne sont qu'agents de service et qu'il est leur supérieur. Il rit aux éclats lorsqu'une cadre hôtelière l'interroge sur le dysfonctionnement de la chambre froide, puis la menace à 30 cm de son visage. Il signale avec trois jours de retard la température trop élevée de cette chambre froide en juillet 2013, mettant en danger les pensionnaires de l'EHPAD et entraînant la destruction de près de 450 produits. Il laisse à l'air libre deux steaks hachés pendant 2 heures après leur cuisson, met des croûtons et des noix pour décorer des assiettes, alors que les patients relèvent d'un régime mixé, au risque d'une fausse route pour les résidents, et refuse de distribuer des bouteilles d'eau dans les étages et les goûters hyperprotéinés. L'agent oppose sa surcharge de travail, mais ne l'établit pas.

De tels manquements d'un cuisinier professionnel portent gravement atteinte à la santé des résidents de l'EHPAD et au bon fonctionnement du service. Ils justifient une révocation même si, in fine, les manquements aux règles de sécurité alimentaire n'ont pas été à l'origine de problèmes de santé pour les résidents.

L'absence de préjudice

☛ L'agent évoque alors un harcèlement moral, nul agent ne devant subir d'agissements répétés ayant

pour objet ou effet d'une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir (article L. 133-2 du code).

Selon l'agent, après sa 1^{ère} révocation en 2009, il n'a pas été réintégré en cuisine mais en blanchisserie puis aux archives, des postes inadaptés à ses capacités physiques. Mais ces emplois correspondaient à son grade et il ne saurait réclamer à l'hôpital son ancien service, alors qu'il s'était battu avec un collègue et que plusieurs autres ne voulaient plus travailler avec lui. Il se plaint d'un planning surchargé et s'estime victime d'humiliation et d'insultes répétées. Mais ses plannings ne l'établissent pas, un certificat médical mentionnant un syndrome anxiodépressif réactionnel à des difficultés professionnelles et les multiples mains courantes et plaintes qu'il a déposées ne l'établissant pas davantage.

☛ **En revanche, le fonctionnaire sous le coup d'une procédure disciplinaire a droit à la communication de l'intégralité de son dossier et des documents annexes, ce dont l'employeur doit l'informer** (article L. 532-4 du CGFP). Or, l'hôpital ne l'en a jamais informé, la procédure a donc été irrégulière.

En effet, si les actes administratifs doivent respecter les formes et procédures des textes, un vice affectant l'une d'elles, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision que s'il a pu exercer une influence sur le sens de la mesure ou a privé l'intéressé d'une garantie (CA Ass. n° 335033 du 23 décembre 2011).

Sans doute l'hôpital a-t-il commis une faute de procédure pouvant engager sa responsabilité. Mais elle ne saurait donner lieu à réparation si la même décision pouvait légalement être prise ou si l'illégalité externe n'a pas un lien direct de causalité avec au moins l'un des préjudices.

Or, la révocation ne supporte qu'une irrégularité procédurale et l'hôpital aurait pris la même mesure s'il avait informé l'agent de la possibilité de consulter son dossier dans son courrier de convocation. La faute ne saurait donner lieu à indemnisation.

CAA Versailles n° 22VE00705 du 17 septembre 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 fin de fonctions sur un emploi fonctionnel

Si l'emploi fonctionnel de DGS n'est pas un emploi discrétionnaire comme le sont les emplois de collaborateurs de cabinet, il nécessite néanmoins une confiance avec l'élu, dont la rupture justifie une procédure de décharge. Cette notion existe à un seuil de 2 000 habitants pour les DGS et 10 000 habitants pour les DGA et directeur (général) des services techniques.

L'incidence du seuil de fonctionnalité

■ Dans les établissements publics, le seuil est de 10 000 habitants pour directeur et 20 000 habitants pour directeur adjoint. En deçà, il s'agit d'agents « faisant fonctions » dans le cadre de leur statut particulier.

Si la notion d'emploi fonctionnel est sans objet en deçà de 2 000 habitants, le choix d'un agent « faisant fonctions » est possible entre 2 000 et 3 500 habitants (articles L. 212-2-19-1 du CGCT) et le choix de l'employeur n'est pas sans conséquences.

En l'absence de détachement, le départ de l'agent relève de son choix d'une mutation, qui ne peut pas lui être imposée. Supprimer son emploi, pour le recréer pour son successeur, serait irrégulier, le centre de gestion étant fondé à contester la délibération supprimant l'emploi au moment de la prise en charge.

Un changement d'affectation motivé par une perte de confiance du maire est possible, mais un autre emploi relevant du grade de l'agent devra être vacant (CAA Lyon n° 18LY01106 Mme F du 16 juin 2020).

Dans une situation un peu extrême, une faute de l'agent au moment de la campagne électorale, tenant à son soutien actif au maire sortant pendant plusieurs mois, en toute connaissance de cause et en dépit d'une expérience de DGS de plus de dix ans, peut justifier jusqu'à une révocation (TA Toulouse n° 2202032 du 2 juillet 2025).

Un départ organisé

Le 27 janvier 2021, le maire notifie à son DGS la fin de son détachement sur emploi fonctionnel au 1er février, et le réintègre au grade d'attaché hors classe comme chargé d'études stratégiques et de prospective. Il modifie son régime indemnitaire à la même date, supprime sa bonification indiciaire et la prime de responsabilité de 15 % liée à son emploi.

La procédure de décharge est organisée (articles L. 544-1 à 3 du CGFP). Elle ne peut intervenir que six mois après la nomination de l'agent dans l'emploi, ou la désignation de l'autorité locale, même en cas de réélection (CE n° 279502 commune d'Épinal du 21 juillet 2006).

Dans ces six mois, l'autorité locale doit permettre à l'agent de chercher nouvelle affectation avec, le cas échéant, les moyens de la collectivité. Elle peut aussi conclure un protocole prenant acte du principe de la fin du détachement

et organisant cette période de transition : missions, gestion du temps de travail, moyens, rémunération du fonctionnaire, obligations de formation, de recherche d'emploi et aide à la mobilité (article L. 544-3).

À l'issue de ce délai sans doute contraignant, la décharge est précédée d'un entretien, avec l'employeur, dont aucun texte ne définit la forme ou le délai de convocation. Mais s'il s'agit d'une mesure prise en considération de la personne, il doit veiller à l'absence d'ambiguïté sur l'objet de l'entretien, pour notamment le mettre à même d'avoir connaissance de son dossier (CE n° 345037 communes de Dax du 22 juillet 2011).

La décharge fait l'objet d'une information de l'assemblée (sans qu'elle figure à l'ordre du jour, fasse l'objet d'une délibération ou d'une discussion, CAA Marseille n° 00MA01485 du 6 avril 2004), puis du CNFPT (pour l'encadrement supérieur) ou du centre de gestion, et prend effet le 1er jour du 3e mois suivant l'information de l'assemblée (deux mois francs après celle-ci, article L. 544-1 du CGFP).

Même en cas de non-renouvellement du détachement, et avant sa décision, l'employeur devra avoir respecté les droits de la défense et mis l'agent à même de demander la communication de son dossier (CE n° 305682 du 25 novembre 2009),

Une décharge justifiée

Il devra en outre la motiver en fait et en droit (CE n° 119805 du 3 mai 1993, article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration). Eu égard à l'importance du rôle des titulaires de ces emplois et à la nature de leurs responsabilités, le fait pour le DGS de s'être trouvé dans une situation ne lui permettant plus de disposer de la confiance du maire nécessaire au bon accomplissement de ses missions peut légalement justifier qu'il soit déchargé de ses fonctions (CE n° 250616 du 7 janvier 2004). Mais l'employeur ne peut pas se limiter à indiquer que le rapport de confiance nécessaire à une bonne collaboration n'est plus possible, sans préciser les faits justifiant sa décision (CE n° 266767 du 27 juin 2005).

Dans l'affaire, le DGS sollicite avec insistance le retrait de deux arrêtés favorables à la DRH pris entre janvier et juin 2020 par le précédent maire. Le centre de gestion lui ayant confirmé la légalité des mesures, le nouveau maire lui indique qu'il les maintient mais que, pour soulager sa charge

émotionnelle, il prend directement en charge la gestion des RH.

Ignorant ces décisions, le DGS consulte le jour même un avocat sur la situation de la DRH, et par courriel fait part à l' élu de sa surprise devant ce « parti pris », lui adresse le 26 août un recours gracieux pour obtenir le retrait des deux arrêtés.

Devant cette opposition persistante, le maire lui fait part le 1^{er} octobre de sa décision d'engager une procédure de décharge de son emploi fonctionnel et lui en expose les griefs dans un entretien du 16.

Pour le juge, en adoptant un comportement s'af franchissant des instructions du maire, en poursuivant plusieurs semaines une démarche jugée inopportune, le DGS s'est placé dans une situation ne lui permettant plus de disposer de la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses missions. La décharge, fondée sur des faits matériellement exacts, n'est pas entachée d'erreur de droit et ne constitue pas une sanction déguisée.

Deux dispositifs à articuler

À l'issue de la décharge et donc du détachement, l'agent relève par principe des règles générales sur cette forme de mobilité : réintégration dans son cadre d'emplois et réaffectation à la première vacance ou création d'emplois dans un poste correspondant à son grade. En l'absence de vacance, maintien en surnombre un an avant une prise en charge par le centre de gestion ou le CNFPT (articles L. 513-24 et 26 du code).

Mais les emplois fonctionnels relèvent aussi de dispositions spécifiques (article L. 544-4). Si en effet il est mis fin au détachement du fonctionnaire occupant un tel emploi et que la collectivité ne peut pas lui offrir d'emploi correspondant à son grade, l'agent peut demander à la structure dans laquelle il occupait l'emploi à être reclassé et pris en charge, voire directement pris en charge, à bénéficier d'un congé spécial de droit s'il en remplit les conditions ou à bénéficier d'une indemnité de licenciement (une démission sans chômage, CE n° 364654 commune de Peymeinade du 6 novembre 2013).

Ces dispositions spécifiques à la fin du détachement, à l'initiative de la collectivité, s'appliquent en cours de détachement ou si la collectivité décide de ne pas le renouveler (CE n° 286029, Commune d'Albi du 4 juillet 2007).

Si la collectivité d'origine n'est pas celle ayant recruté l'agent comme DGS, lorsque l'employeur d'origine met fin au détachement à l'initiative de la collectivité d'accueil, que cette fin de fonctions intervienne avant le terme normal du détachement ou résulte de son non-renouvellement, le fonctionnaire est en principe réintégré dans son cadre d'emplois et réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un poste correspondant à son grade relevant de son employeur d'origine dans le cadre normal du détachement. S'il n'est pas en mesure de le réaffecter, le

fonctionnaire peut demander à la structure dans laquelle il occupait l'emploi fonctionnel de bénéficier d'un reclassement et d'une prise en charge, d'un congé spécial ou d'une indemnité de licenciement (CE n° 443616 communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart du 4 février 2023).

Si le détachement a lieu au sein de la collectivité d'origine, situation la plus fréquente, les mêmes dispositions s'appliquent. La seule différence est qu'à défaut d'emploi vacant disponible dès la fin du détachement, le maintien en surnombre, si le fonctionnaire choisit cette option, ne pourra se faire qu'après de la collectivité d'origine (concl. sous CE n° 423759 du 8 juillet 2020).

La gestion des emplois vacants

Si le fonctionnaire est détaché sur un emploi fonctionnel de sa collectivité d'origine elle doit, pour mettre en œuvre l'obligation de réintégration qui lui incombe, prendre en compte, sous réserve des nécessités du service, les emplois vacants à la date à laquelle l'employeur a informé l'organe délibérant de la fin du détachement, ainsi que les postes qui deviennent vacants ultérieurement. Si le fonctionnaire est détaché sur un emploi fonctionnel ne relevant pas de sa structure d'origine, elle prendra en compte, sous réserve des nécessités du service, les postes vacants à la date où elle est informée de la fin du détachement, et les postes ultérieurement vacants (CE n° 423759 précité). Dans cette recherche, commune et CCAS forment un ensemble unique (CE n° 470421 CCAS de Jarville la Malgrange du 29 novembre 2023).

Néanmoins, l'éventuel emploi vacant pour la réintégration du DGS ne doit pas être fictif. Dans l'affaire soumise au tribunal, la commune affirme qu'elle n'avait pas à créer un nouvel emploi, disposant d'un poste d'attaché hors classe correspondant à celui du DGS.

Mais, pour le juge, le conseil municipal devait créer un emploi de chargé d'études stratégiques et de prospective et l'associer au grade d'attaché hors classe. Au contraire, le tableau des effectifs montre que l'emploi qu'elle affirme vacant est lié à celui de DGS et qu'il n'avait vocation qu'à l'accueillir à la suite de son avancement à hors classe. Aucun poste de chargé de mission correspondant à ce grade ne préexistait donc à l'affectation du DGS. Le conseil municipal n'ayant pris aucune délibération en décidant de la création, le maire ne pouvait pas le réaffecter. Dans le même esprit, une administratrice à laquelle ne sont attribuées en trois mois que les deux missions qui lui avaient été confiées l'année précédente comme DGS, et la formation des élus dont elle avait également la charge, occupe un emploi sinon fictif, du moins dénué de consistance, s'agissant de surcroît du poste créé pour permettre son détachement (CAA Paris n° 14PA02892 du 3 novembre 2015).

TA Toulouse n° 2102831 du 12 juin 2025.