

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

Renforcer le lien entre nature du contrat et métier exercé

Lors du premier groupe de travail sur les contractuels le 31 mai dernier, le ministère de la Fonction publique a présenté aux représentants du personnel des pistes de réflexion pour élargir l'emploi contractuel. Estimant que le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics n'y fait pas obstacle, le gouvernement n'exclut pas de donner une priorité aux contrats dans certains métiers : le numérique, la communication ou l'immobilier.

Inversement, et pour les mêmes raisons constitutionnelles, certaines fonctions pourraient demeurer exclusivement statutaires : magistrats (judiciaires, administratifs ou financiers) et fonctionnaires des assemblées parlementaires.

Cette approche interroge l'exercice des fonctions régaliennes et celui des fonctions participant à l'élaboration d'actes juridiques, au contrôle de leur application et à la sanction de leur violation, qui, traditionnellement, justifie l'embauche de fonctionnaires.

Entre ces 2 pôles, le recrutement pourrait être indifféremment ouvert à des fonctionnaires ou des contractuels, le ministère de la Fonction publique rappelant que, dans les filières administratives et techniques notamment, de nombreux emplois de même nature, reposant sur des compétences analogues, existent dans les secteurs public et privé.

Cette approche, qui participe d'une logique de mobilité professionnelle souhaitée depuis longtemps par le gouvernement, pose la question du type de contrat retenu, le Président de la République ayant appelé de ses vœux une convergence des perspectives professionnelles et l'organisation de nouvelles formes de progression salariale ou de carrière.

Source *Acteurs publics*

5 JUIN 2018
N° 1586

CARRIÈRE

Les efforts de reclassement d'un fonctionnaire inapte restent proportionnés aux moyens de l'employeurpage 2

EMPLOIS ET NON TITULAIRES

La méconnaissance du statut particulier ne constitue pas un harcèlement moralpage 3

DISCIPLINE

L'avis du conseil de discipline de recours doit être proportionné aux fautes commises.....page 4

RÉMUNÉRATIONS

La généralisation du RIFSEEP à la conservation du patrimoine et des bibliothèquespage 5

ANALYSE

La qualification juridique des faits de harcèlement moralpages 6 à 8

Retrouver **La Lettre de l'Employeur Territorial** sur internet

Pour accéder aux **articles parus dans La Lettre de l'Employeur Territorial depuis l'an 2000** :
www.editionssorman.com



Le fonctionnaire ne peut pas imposer une intégration à son employeur resté silencieux

La mobilité constituant une garantie fondamentale de la carrière, tous les cadres d'emplois sont accessibles par détachement ou intégration directe. Le silence de l'employeur pendant 2 mois à réception d'une demande de mobilité vaut acceptation (articles 13 bis à 14 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Dans une affaire, une rédactrice assermentée, responsable des agents de surveillance de la voie publique et de sécurité des écoles, sollicite le 10 avril 2013 son intégration directe comme chef de service de la police municipale. S'estimant bénéficiaire d'une décision d'acceptation, elle exerce des fonctions de surveillance avec l'uniforme de la police municipale. Le 26 août 2014, le directeur général des services la met en demeure de cesser toute activité professionnelle en tenue sous peine de sanctions.

Les dispositions de la loi, éclairées par les travaux parlementaires, montrent que le droit à la mobilité implique l'accord de l'autorité d'accueil. Or, rien n'établit un accord du service de police municipale pour son intégration.

À retenir : dans ces conditions, le silence dont se prévaut la fonctionnaire ne saurait valoir acceptation de sa demande d'intégration directe. Elle ne peut donc pas estimer que la commune a implicitement accepté de l'intégrer dans le cadre d'emplois des chefs de service de la police municipale. Par voie de conséquence, l'exigence de retrait de l'uniforme, dont le port est réservé aux seuls policiers municipaux, ne constitue nullement une décision de retrait de son intégration, mais caractérise une simple mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours.

CAA Bordeaux n° 16BX02797 Mme B du 22 janvier 2018.

Les efforts de reclassement d'un fonctionnaire inapte restent proportionnés aux moyens de l'employeur

■ L'employeur doit consulter le comité médical sur l'aménagement des conditions de travail du fonctionnaire à l'issue d'un congé de maladie ou d'une disponibilité d'office et sur son reclassement dans un autre emploi (article 4 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987). Ce reclassement procède d'une adaptation de son poste, d'une affectation sur un autre emploi de son grade, ou d'une invitation de l'employeur à demander un reclassement dans un poste d'un autre cadre d'emplois pour lequel il est apte physiquement (articles 81 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985).

Dans une affaire, un adjoint technique chargé de l'entretien d'une station d'épuration voit son diabète insulinodépendant s'aggraver en 2009. Le médecin de prévention préconise une adaptation de son poste en juin 2010, l'intéressé étant reconnu travailleur handicapé en juillet. Le comité médical le déclarant définitivement inapte en décembre 2011, une procédure de reclassement l'affecte à un poste d'agent technique laborantin à mi-temps en janvier 2013. Le 23 mai, l'employeur rejette son affectation à temps complet sur cet emploi, une mesure que conteste l'intéressé.

Des efforts suffisants de l'employeur

Avec la déclaration d'inaptitude définitive en décembre 2011, le syndicat employeur qui ne compte que 4 agents, poursuit une démarche de maintien dans l'emploi initié l'année précédente avec le centre de gestion. Le fonctionnaire bénéficie donc d'un bilan de compétences entre janvier et avril 2012, puis d'une recherche d'adaptation de son poste dans l'objectif d'un éventuel reclassement interne, outre un programme de formation adapté. Faute de vacance interne d'emploi, le syndicat crée un poste d'adjoint technique de station d'épuration laborantin mais pour un mi-temps seulement, lui proposant par ailleurs de l'accompagner dans un projet de formation qui lui permettrait d'exercer une activité complémentaire ou d'envisager sa reconversion. Aucune autre solution n'étant envisageable et le syndicat n'étant pas tenu de faire recruter son agent par une autre collectivité, il n'a pas méconnu ses obligations de reclassement. L'intéressé ne saurait prétendre à un poste d'assistant « paye et carrière » vacant en novembre 2013 pour un mi-temps, l'emploi étant ouvert à un adjoint administratif et requérant des compétences qu'il ne possède pas.

À retenir : dans cette affaire, le Défenseur des droits, statuant sur une possible discrimination liée à l'état de santé, indique en février 2013 avoir clos le dossier, le syndicat ayant respecté ses obligations. Cependant, son affectation dans ses fonctions de laborantin n'a pas été précédée de la consultation du comité médical. Même si l'agent reconnaît y être apte, seuls les médecins du comité pourraient déterminer si le poste était adapté. Il a donc été privé d'une garantie en l'absence de consultation. Dans cette seule mesure, la cour annule la décision du tribunal validant les efforts de l'employeur et impose le réexamen de la situation après saisine du comité médical.

CAA Nantes n° 16NT01981 M. E du 19 janvier 2018.

L'employeur peut revenir sur une autorisation de cumul dans l'intérêt du service

■ **Le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité aux tâches qui lui sont confiées et ne peut pas exercer d'activité privée lucrative** et notamment créer ou reprendre une entreprise, même en qualité d'auto-entrepreneur. Pour autant, le principe comporte de nombreuses dérogations, puisqu'à temps partiel, il peut créer ou reprendre une entreprise sur autorisation de l'employeur et avis de la commission de déontologie ou comme dirigeant d'une société ou association à but lucratif, poursuivre son activité privée sur une durée d'une année, renouvelable une fois, toujours sur avis de la commission.

De façon plus inattendue, à titre accessoire, l'employeur peut autoriser une activité lucrative ou non auprès d'une personne publique ou privée si elle apparaît compatible avec les fonctions et n'affecte pas leur exercice, la commission de déontologie n'étant pas saisie. Enfin, la production d'œuvres de l'esprit et l'exercice de professions libérales découlant des fonctions pour les personnes pratiquant des activités à caractère artistique restent libres (article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017).

Un refus de cumul justifié

Pour l'activité accessoire, une liste définit les emplois susceptibles d'être occupés, la demande d'autorisation précisant l'identité de l'employeur ou de l'organisme bénéficiaire, la nature, la durée, la périodicité et les conditions financières de l'activité. L'autorité locale notifie sa décision dans le mois avec d'éventuelles réserves ou recommandations, son silence valant refus de l'activité.

Dans une affaire, un ouvrier professionnel des hôpitaux soumis à ces dispositions bénéficie, le 6 février 2012, d'une autorisation de cumul d'activités sous un statut d'auto-entrepreneur pour des fonctions d'agent commercial auprès d'une agence immobilière. Dès le 16 octobre, l'employeur s'oppose à la poursuite de l'activité. Un rapport de son supérieur montre qu'avec l'autorisation, l'agent a montré des retards de plus en plus fréquents dans sa prise de service, utilisé une partie importante de son temps de travail pour des appels téléphoniques privés et manifesté à l'égard de ses collègues un détachement certain vis-à-vis de son employeur et de la priorité à donner à son activité publique. Même s'il affirme avoir téléphoné à sa compagne, il n'était plus en mesure d'assurer son service.

Il revendique une atteinte à la liberté fondamentale d'entreprendre, mais un refus de cumul dans les conditions fixées par la loi n'y porte pas atteinte.

Attention : *s'agissant d'un refus d'autorisation, la mesure doit être motivée (article L. 211-2 du code des relations du public avec l'administration). En visant le décret sur les cumuls et en indiquant qu'une activité d'agent commercial compromettrait l'accomplissement des missions, l'employeur donne les éléments de droit et de fait au fondement de sa décision. La mesure étant prise en considération de sa personne, l'employeur doit le mettre à même de demander la communication de son dossier, sans devoir prendre l'initiative de le lui communiquer.*

CAA Nancy n° 15NC01469 M. C du 9 mars 2017.

La méconnaissance du statut particulier ne constitue pas un harcèlement moral

Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissements de harcèlement moral qui ont pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). L'agent doit présenter des éléments susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, à charge pour la personne mise en cause de démontrer que son action y est étrangère, le juge tenant compte des comportements respectifs des intéressés. Mais, une fois établie, la nature du harcèlement exclut de tenir compte du comportement de la victime pour atténuer son préjudice.

Dans une affaire, le maire affecte le 31 août 2009 une animatrice, qui coordonne les accueils de loisirs depuis 2007 comme coordinatrice du « volet saturnisme », au service de santé prévention. La femme y voit un harcèlement et réclame 104 000 € de préjudice.

Si l'affectation au service hygiène et santé méconnaît ses grades et compétences, à elle seule elle ne caractérise pas un harcèlement. Si sa santé se dégrade la même année, le médecin du travail l'estime néanmoins apte à travailler. Par ailleurs, la commune lui accorde plusieurs formations, ses fiches de notation reconnaissent son professionnalisme et son investissement, et son directeur appuie même son vœu de retrouver un poste d'animatrice. Enfin, son régime indemnitaire est plus favorable que précédemment et elle bénéficie d'un avancement d'échelon.

À retenir : *dans ces conditions son affectation, même illégale, ne permet pas de présumer l'existence d'un harcèlement.*

CAA Versailles n° 15VE02411 Mme A du 28 septembre 2017.

La manipulation de timbres fiscaux justifie une révocation

■ **Toute faute d'un fonctionnaire, dans ou à l'occasion de ses fonctions, l'expose à une sanction qui peut aller jusqu'à la révocation, sans préjudice de poursuites pénales** (articles 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Dans son examen, le juge vérifie si les faits reprochés constituent des fautes disciplinaires et si la mesure retenue est proportionnée à leur gravité.

Dans une affaire, le maire révoque, le 10 juin 2014, un fonctionnaire chargé de recueillir les demandes de passeport avant leur transmission dématérialisée à la préfecture. En effet, il dérobe à 8 reprises, entre avril et octobre 2013, les timbres originaux de dossiers déjà instruits et archivés à la mairie pour permettre à des amis, des connaissances et leurs parents de ne pas acquitter les timbres fiscaux requis pour l'établissement de ces documents. Il remplace les timbres dérobés par des photocopies de couleur sur lesquels il appose à nouveau le sceau de la ville. Ce comportement lui vaut une condamnation à 6 mois de prison avec sursis le 23 janvier 2014.

L'agent ne conteste pas les faits dont il reconnaît le caractère fautif, mais estime qu'ils ne justifient pas une

révocation, compte tenu d'une ancienneté de 17 ans à la mairie, d'appréciations favorables sur sa manière de servir jusqu'en 2012, de l'absence de contrepartie ou d'enrichissement personnel et de son investissement dans des activités d'intérêt général depuis le vol.

Mais, pour la cour, son manquement à des obligations de probité, d'indépendance et d'intégrité clairement requises dans des fonctions se rapportant à une mission de service public régaliennne, et pour l'établissement de documents sécurisés, combiné à l'atteinte portée à l'image de la mairie, justifient une révocation.

Rappel : *cette décision clôt une longue procédure dans laquelle le tribunal administratif avait rejeté la requête de l'agent par ordonnance, décision annulée par la cour en 2016, elle-même sanctionnée par le Conseil d'État en mars 2017 pour dénaturation des faits, qui a renvoyé l'affaire pour la juger sur le fond. La décision définitive rappelle au passage l'exercice désormais traditionnel d'un contrôle des sanctions disciplinaires ne se limitant plus à l'erreur manifeste d'appréciation.*

CAA Versailles n° 17VE00847 M. A du 26 octobre 2017.

L'avis du conseil de discipline de recours doit être proportionné aux fautes commises

■ **Les sanctions sont classées en 4 groupes dont le dernier comporte la révocation. La procédure de contestation permet au fonctionnaire qui fait l'objet de sanctions, à partir du 2e groupe, de saisir un conseil de discipline de recours, dont l'avis constitue une décision puisque l'employeur ne peut pas prononcer de mesure plus sévère que celle proposée** (articles 89 et 91 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Le juge, saisi de moyens en ce sens, vérifie que la sanction proposée par le conseil de recours est proportionnée à ces fautes.

Dans une affaire, le président du SIVOM révoque un agent le 28 janvier 2016 mais le conseil de recours recommande, le 22 avril, d'y substituer une exclusion d'un an. Or, les faits établis par le tribunal correctionnel qui condamne l'intéressé pour abus de confiance, le 11 septembre 2015, à 3 mois de prison avec sursis, montre qu'il a détourné une carte de carburant entre mai 2012 et décembre 2013 pour 1 792 €. Il avait déjà fait l'objet de 2 exclusions de 3 jours en juin 2014 pour sieste intempes-tive dans le véhicule de service en présence d'un agent sous sa responsabilité, alors que les outils de travail sont

sans surveillance, puis, en juillet 2014, pour négligences dans la tenue de l'inventaire du matériel dans un contexte de disparition ou de vol. Sa notation 2013 et son évaluation 2014 relèvent des difficultés dans la direction d'équipe, justifiant un abaissement de sa note en 2013.

Pour la cour, l'agent n'a pas pris la mesure de la gravité des faits qui lui sont reprochés, notamment lors de la procédure pénale, pendant laquelle il impute la majeure partie des détournements de carburant à ses anciens subordonnés. Eu égard à sa condamnation, à sa qualité de responsable d'équipe et au regard de sa manière de servir depuis qu'il exerce des fonctions d'encadrement, la substitution d'une exclusion d'un an à la révocation n'apparaît pas proportionnée à la gravité de ses manquements.

Attention : *dans cette affaire, l'analyse de l'erreur d'appréciation entraîne le juge dans un examen particulièrement détaillé du comportement de l'intéressé, qui l'associe très étroitement au management local.*

CAA Marseille n° 17MA01153 SIVOM du Pays de Vence du 27 octobre 2017.

La généralisation du RIFSEEP à la conservation du patrimoine et des bibliothèques

■ **Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) (décret n° 2014-513 du 20 mai 2014) constitue la nouvelle référence pour l'ensemble des employeurs locaux**, qui entrent dans le dispositif au rythme de l'État (article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Un arrêté du 14 mai achève la transposition pour les corps et donc les cadres d'emplois de la filière culturelle en charge de la conservation du patrimoine des bibliothèques. En effet, 2 arrêtés du 30 décembre 2016 pour les adjoints du patrimoine et du 7 décembre 2017 pour les conservateurs du patrimoine ont initié cette transposition. Celui du 14 mai couvre les cadres d'emplois des conservateurs de bibliothèques, des bibliothécaires et attachés de conservation (assujettis au régime des bibliothécaires) et des assistants de conservation.

Le RIFSEEP est organisé en 2 parts : une indemnité de fonction, sujétions et d'expertise (IFSE) qui répartit les fonctionnaires en groupes et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui valorise leur engagement professionnel et leur manière de servir. Les employeurs locaux, tenus d'instaurer chacune des 2 parts pour respecter une parité avec l'État, ne sont

néanmoins tenus qu'au respect du plafond global qui en est la somme (article 88 de la loi).

Depuis le 27 mai 2018, l'IFSE des conservateurs de bibliothèques s'établit au plus à 34 000 € annuels pour le groupe 1, à 31 450 € pour le groupe 2 et à 29 750 € pour le groupe 3, le CIA étant au plus égal à 6 000 € dans le groupe 1, à 5 500 € dans le groupe 2 et à 5 250 € dans le groupe 3.

S'agissant des attachés de conservation du patrimoine des bibliothèques, leur indemnité s'établit au maximum à 29 750 € dans le groupe 1 et à 27 200 € dans le groupe 2, avec un complément annuel de 5 250 € au plus dans le groupe 1 et de 4 800 € dans le groupe 2.

Enfin, pour ce qui est des assistants de conservation, l'IFSE est de 16 720 € au plus dans le groupe 1 et de 14 960 € dans le groupe 2, le CIA s'établissant à 2 280 € dans le groupe 1 et à 2 040 € dans le groupe 2.

Attention : *l'arrêté ne minore pas le plafond de l'IFSE au titre d'un logement par nécessité de service et ce régime, s'il impose aux employeurs de délibérer, n'entrera en vigueur qu'avec la publication de ces délibérations, outre leur transmission au contrôle de légalité.*

Arrêté du 14 mai 2018 (JO du 26 mai).

ATI : le juge limite son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation

■ **Les fonctionnaires maintenus en activité et atteints d'une invalidité permanente après un accident de service ayant entraîné un taux d'incapacité d'au moins 10 %** ou d'une maladie professionnelle susceptible de leur ouvrir droit à une rente d'invalidité dans le régime général, bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité (ATI) dont le taux s'appuie sur le barème du code des pensions (article L. 28).

La commission de réforme apprécie la réalité des infirmités, leur imputabilité au service ou le caractère professionnel de la maladie, leurs conséquences et le taux d'invalidité en résultant.

La décision d'attribution appartient à l'employeur, sous réserve de l'avis conforme de la Caisse des dépôts.

Dans une affaire, une femme agent des écoles maternelles (ATSEM) se fracture la cheville droite le 5 février 1979, un accident imputable au service. À la consolidation de son état le 16 septembre, un taux d'incapacité de 15 % lui est reconnu, justifiant l'attribution d'une ATI. Un avis de la commission de réforme du 30 août 2013 le ramenant à 8 %, le maire retient ce taux et supprime l'ATI.

La cour rappelle que la décision retenant un nouveau taux d'invalidité ne présente pas un caractère défavorable justifiant une motivation, quand bien même il serait plus faible. Elle observe également que le maire ne s'est pas estimé lié par l'avis de la commission.

Sur le fond, le barème du code des pensions (décret n° 68-756 du 13 août 1968) reconnaît un taux d'incapacité de 3 à 8 % pour les douleurs intermittentes du pied, la limitation modérée des mouvements des différentes articulations avec une légère claudication.

Si un certificat de son médecin du 15 mars 2013 fait état d'une arthrose et retient un taux de 10 %, cette affection n'a jamais été évoquée avant la décision de l'employeur et rien n'établit un lien de causalité avec l'accident.

À retenir : *la décision du maire n'est donc pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et, en l'absence d'éléments fondant une remise en cause de l'expertise réalisée pour la commission de réforme, l'agent ne saurait obtenir une expertise judiciaire.*

CAA Bordeaux n° 16BX01291 Mme D du 6 février 2018.

La qualification juridique des faits de harcèlement moral

Le harcèlement moral, reconnu par la loi en 2002, caractérise des agissements répétés qui ont pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits et à la dignité de l'agent, d'altérer sa santé physique ou mentale, ou de compromettre son avenir professionnel (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Un contrôle de la qualification juridique des faits

■ Depuis 2011, le juge exerce un contrôle de la qualification juridique des faits qui lui sont soumis, puisque pour être qualifié de harcèlement moral les faits doivent excéder l'exercice normal du pouvoir hiérarchique (CE n° 332366 commune de Saint-Peray du 30 décembre 2011).

Pour en établir ou non l'existence, le Conseil d'Etat, dans une autre décision la même année (CE n° 321225 Mme B du 11 juillet 2011), s'appuie sur les déclarations de l'agent, à qui il appartient de présenter des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, à charge pour l'employeur de démontrer en sens contraire que les agissements en cause sont justifiés par des considérations qui y sont étrangères, que le juge peut compléter, le cas échéant, de toutes mesures d'instruction utiles. À ce stade, son examen devra tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché des agissements de

harcèlement et de ceux de la victime déclarée. Mais *in fine*, si le harcèlement moral est établi, le comportement de la victime ne peut en aucun cas atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour elle et son préjudice devra intégralement être réparé. D'une façon générale, une simple diminution des attributions justifiées par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, ne sera pas constitutive de harcèlement moral (commune de Saint-Peray précité).

C'est dans ce cadre qu'un animateur territorial en poste depuis 1995, et qui assure la coordination des activités périscolaires du service petit enfance, réclame la reconnaissance d'un harcèlement moral et une indemnisation de 24 500 €, une demande rejetée par le tribunal, mais admise par la cour administrative, qui lui octroie 5 000 € au titre de la réparation du préjudice dans ses conditions d'existence.

Un comportement "hors de propos dans un contexte professionnel"

Le rapporteur public rappelle que le juge n'admet un harcèlement que dans les cas où le comportement de l'agent qui en est responsable est « hors de propos dans un contexte professionnel » et conduit à un abaissement ou un isolement de la victime de nature à gravement l'affecter. C'est ainsi qu'a été qualifiée la situation d'un agent de maîtrise mis à l'écart de son équipe, privé de ses responsabilités d'encadrement, des moyens des services techniques, et délibérément placé dans une situation d'isolement et de désœuvrement. S'y était même ajoutée la décision du maire de murer la fenêtre de son bureau, de lui refuser les clés pour accéder aux véhicules de service et au local à outils (CE n° 381061 commune du Castellet du 19 juin 2014). Dans le même esprit, l'usage coutumier de propos grossiers et humiliants dépassant les limites de l'acceptable à l'égard de ses subordonnés a été qualifié de harcèlement (CE n° 375121 CCI Nice

Côte d'Azur du 21 novembre 2014). Le juge sanctionne également la mise à l'écart d'un agent du projet de réorganisation de la salle d'hospitalisation dont il a la charge, l'absence d'invitation aux réunions de service, les remises en cause publiques et incessantes via des courriels à l'ensemble de la hiérarchie médicale et administrative, l'absence de moyens matériels pour faire face à une surcharge d'activité et, finalement, la séparation en 2 de cette même salle, l'agent n'ayant plus aucune responsabilité dans cette réorganisation (CE n° 390056 Assistance Publique Hôpitaux de Paris du 21 mai 2015). Il en est de même des mesures de rétorsion prises par le directeur d'une école de commerce contre le directeur adjoint qui a dénoncé des irrégularités de gestion à la chambre consulaire et se traduisant par une injonction de « rentrer dans le rang ou de quitter le groupe », de l'exigence de rester à son domicile sans travail, d'une

(suite p. 7)

(suite de la p. 6)

affectation sur un emploi sans contenu précisément défini mais suivie de 2 sanctions disciplinaires, avant un licenciement officiellement consécutif à 3 suppressions

de postes alors que l'intéressé se trouvait en maladie pour un état dépressif majeur (CE n° 372042 M. A du 31 octobre 2014).

Les situations spécifiquement provoquées par l'agent

Inversement, le juge écarte tout harcèlement lorsque les difficultés professionnelles de l'agent résultent de relations conflictuelles avec l'employeur (CE n° 405438 Mme B du 20 décembre 2017), avec des collègues ou des étudiants pour une professeure des universités (CE n° 328802 Mme A du 2 mai 2012). Il en va de même lorsque la mutation d'un policier municipal procède de la très mauvaise atmosphère au sein du service, de la fragilité psychologique des agents sous son autorité, d'une plainte pour harcèlement contre lui et sur celle, en retour, de l'intéressé

contre ses collègues pour injures à caractère raciste (CE n° 363365 M. A du 28 novembre 2014). Le juge refuse encore de reconnaître un harcèlement lorsque la diminution significative des attributions du secrétaire général du département des recherches archéologiques, subaquatiques et sous-marines du ministère de la Culture est motivée par le fait que l'intéressé occupe son bureau pour y dormir la nuit, empêche toute réalisation du ménage en éparpillant des documents, de la nourriture et des vêtements sales (CE n° 396365 M. B du 9 novembre 2016).

Un contexte complexe

Dans une affaire, dès le mois de mai 2010, un agent sous la responsabilité de l'animateur alerte sa hiérarchie sur ses emportements et ses discours déplacés. Un rapport de son supérieur depuis 8 ans se montre très sévère, relatant des agressions verbales répétées, un comportement exagérément autoritaire à l'égard des agents et de ses interlocuteurs dans les écoles, des erreurs dans les choix pédagogiques et l'inexécution de tâches administratives qui lui sont confiées. Il conclut qu'en dépit de nombreuses tentatives d'explications et de rappels à l'ordre, la présence et le comportement de l'animateur nuisent fortement au bon fonctionnement du service. La directrice des ressources humaines propose en réponse à l'intéressé de mettre en place « un point information jeunesse » destiné à aider les jeunes adultes

dans leur orientation professionnelle, qui sera d'ailleurs présenté au bureau municipal et approuvé par la commune dès le mois de juin. Le 14 septembre, l'agent, chargé de préfigurer ce nouveau service sous l'autorité de la responsable du pôle médiation et démocratie participative, est installé dans un local modulaire ayant vocation à l'accueillir, mais distant de quelques centaines de mètres des locaux communaux. Si ce local n'est pas aménagé, un poste de travail y est bien installé. Le jour même, sa supérieure et la conseillère municipale concernée viennent le voir et ont avec lui une discussion difficile, puisqu'il peine à accepter des horaires de travail décalés par rapport à l'ouverture des bureaux et que l'aménagement de la salle ne puisse être engagé qu'en 2011 pour des raisons budgétaires.

Un comportement individuel critiquable

Ces éléments lui sont rappelés le lendemain par sa responsable qui, devant son désaccord, les évoque avec lui dans le cadre d'un échange qui tourne rapidement à l'altercation. Le lendemain 16 septembre, l'animateur adresse au maire un courriel relatant ses divergences avec sa supérieure, son agressivité et son autoritarisme, et réclamant un changement de rattachement hiérarchique. La femme rappelle pour sa part qu'elle s'est efforcée de discuter quotidiennement avec lui pendant 2 mois, qu'à force d'explications il a fini par accepter les horaires d'ouverture du service décidés par la mairie, avant de rédiger un document revenant à des horaires de bureau, puis d'accepter à nouveau ces horaires modifiés, avant finalement de les remettre en cause. Elle indique que, devant les cris de l'intéressé durant l'entretien, elle est finalement restée sur place malgré son souhait de

partir, se trouve en état de choc et a peur du fonctionnaire. Dans un contexte demeuré difficile, la mise en place du point information jeunesse progresse néanmoins et ce service sera ouvert au public en janvier 2011. L'agent demande alors sans succès à être promu au grade supérieur pour lequel il remplit les conditions requises, réclame le remboursement de ses frais kilométriques et, n'ayant pas obtenu satisfaction, informe sa responsable, le 7 février, qu'il n'utilisera plus sa voiture personnelle et demande à revoir sa fiche de poste. La directrice générale des services le reçoit finalement le lendemain, lui notifie une autre affectation à la bibliothèque municipale, qui entraîne un arrêt de maladie d'abord de 10 jours pour stress, ensuite prolongé pour un état anxio-dépressif réactionnel et stress au travail.

(suite p. 8)

(suite de la p. 7)

Une présomption établie de harcèlement

La cour retient un harcèlement moral lié à l'éloignement physique et l'isolement dans lequel l'animateur, toujours bien noté, a été placé par le jeu de sa nouvelle affectation, travaillant dans un local dépourvu de visiteurs et non aménagé pendant plusieurs mois. Pour elle, cette situation est à l'origine d'une souffrance au travail, d'une impossibilité d'avoir des relations de travail normales et apaisées avec sa hiérarchie et de troubles anxio-dépressifs.

Mais, pour le rapporteur public et le Conseil d'État, la cour a commis une erreur de qualification juridique.

Sans doute le changement d'affectation de l'animateur pour une mission de préfiguration d'un futur « point information jeunesse », avec affectation isolée puisqu'il est seul, dans des locaux préfabriqués éloignés des autres services communaux, non aménagés et ne pouvant donc recevoir du public, donnant lieu à sanction sur rapport de sa nouvelle supérieure, suivie d'une nouvelle affectation et d'un congé de maladie pour état anxio-dépressif réactionnel et stress au travail, peuvent permettre de faire présumer l'existence d'un harcèlement.

La recherche de solutions adaptées

Mais, la confrontation du comportement de l'intéressé et de l'intérêt du service ne permet pas de retenir le harcèlement. Avant son affectation, son autorité excessive et ses propos déplacés ne caractérisent pas un comportement exempt de tous reproches et son nouvel emploi est conforme à son grade et à ses compétences. L'installation du nouveau service hors des locaux municipaux se justifie par l'espace nécessaire au fonctionnement de la nouvelle structure, la mission de préfiguration n'a aucun caractère fictif et l'aménagement du local a lieu de manière progressive dans les délais prévus. L'absence de visiteurs de septembre à décembre s'explique par l'absence d'activité du service dans ce laps de temps, permettant à l'animateur de préparer l'accueil des jeunes au début de l'année suivante. L'ouverture du service est annoncée dans le journal municipal où figurent le nom, la qualité et la photo du fonctionnaire. Ce sont en réalité ses difficultés relationnelles avec sa responsable qui contraignent le maire à finalement lui désigner une autre supérieure et à le nommer dans un autre poste en février 2011.

Si l'agent fait état d'une diminution de sa rémunération, les indemnités qu'il percevait étaient liées à des astreintes qu'il n'exerce plus, et s'il n'obtient pas le remboursement des frais de déplacement avec son véhicule,

c'est faute d'avoir fourni des états de frais et, quoiqu'il en soit, il a bénéficié d'une carte d'essence de la commune. Quant à son absence d'avancement, elle ne révèle aucune marque d'hostilité, puisqu'il n'est titulaire dans son grade que depuis le 1er mars 2010 et que son comportement est critiquable. L'avertissement dont il fait d'ailleurs l'objet a été annulé pour vice de procédure mais reste justifié dans son principe.

L'existence réelle d'un état anxio-dépressif réactionnel et d'un stress au travail ne permet pas, au vu de ces éléments, de retenir l'existence d'un harcèlement moral. Comme le souligne le rapporteur, la commune, face à un agent très difficile à encadrer, a essayé véritablement de chercher une solution par des fonctions adaptées, et d'éviter une mesure disciplinaire.

Rappelons que, dès 2010, le juge a considéré qu'une situation de harcèlement moral ouvrait à la victime un droit à la protection fonctionnelle de l'employeur (CE n° 308974 commune de Hoenheim du 12 mars 2010), une exigence aujourd'hui législative (article 11 de la loi du 13 juillet 1983), dans le double objectif de faire cesser la situation de harcèlement et d'assurer une réparation adéquate des préjudices subis par l'agent (CE n° 92410 M. Rimasson du 18 mars 1994).

CE n° 405306 M. A du 16 février 2018 et concl.

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

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