

Zoom sur

LA REVUE JURIDIQUE DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU NORD

Retrouvez votre revue sur www.cdg59.fr

N° 2015-9

SOMMAIRE

Textes officiels

- | | |
|---|---|
| ■ Silence gardé par l'administration | 2 |
| ■ Marchés publics - Relèvement des seuils | |

Jurisprudence

- | | |
|--|---|
| ■ Abandon de poste - Procédure | 3 |
| ■ Changement d'affectation - Mesure d'ordre intérieur | |
| ■ Maladie contractée en service - Reconnaissance | 4 |
| ■ Stagiaire - Refus de titularisation | |
| ■ Harcèlement moral | 5 |
| ■ Nouvelle bonification indiciaire - Versement | 6 |
| ■ Réserve opérationnelle - Temps effectif de travail | |
| ■ Comportement envers des personnes âgées - Licenciement | 7 |
| ■ Démission pour créer une entreprise - Allocation chômage | |
| ■ Procédure de fin de contrat - Communication du dossier | |

Réponses ministérielles

- | | |
|---------------------------------------|---|
| ■ Protection des policiers municipaux | 8 |
| ■ Action sociale - Agents des EPCI | 9 |

Textes officiels

- Décret n° 2015-1155 du 17 septembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe «silence vaut acceptation» sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (demandes présentées par les ayants droit ou ayants cause d'agents publics territoriaux ; demandes s'inscrivant dans des procédures d'accès à un emploi public territorial)

La loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens prévoit que le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration sur une demande vaut acceptation. Des dérogations à ce principe peuvent être prévues pour des motifs tenant à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration. Le décret prévoit deux cas, dans le domaine du droit de la fonction publique territoriale, dans lesquels le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet : les demandes présentées par un ayant droit ou un ayant cause d'un agent public et celles relatives aux procédures d'accès aux emplois publics des autorités territoriales et leurs établissements publics.

[JO du 18 septembre 2015 - N° 0216](#)

- Décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics

Le décret modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics remplace le seuil des « 15 000 € HT » par « 25 000 € HT ». En dessous de ce seuil, les acheteurs publics peuvent décider de passer ces marchés sans publicité ni mise en concurrence. Les dispositions du décret entrent en vigueur au 1er octobre 2015.

[JO du 20 septembre 2015 - N° 0218](#)

Jurisprudence

■ Abandon de poste - Procédure

Une mesure de radiation des cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai qu'il appartient à l'administration de fixer. **Une telle mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé et l'informant de façon complète et précise du risque qu'il encourt de faire l'objet d'une mesure de radiation des cadres, sans procédure disciplinaire préalable.**

En l'espèce, la mise en demeure adressée à M. X de reprendre ses fonctions à l'expiration de son congé de maladie, se bornait à lui indiquer, sans autre précision, que s'il ne déférait pas à cette mise en demeure, il serait "placé en abandon de poste sans procédure disciplinaire préalable". Cependant, une telle formulation, au caractère ambigu, qui ne fait pas expressément et clairement mention de ce que l'agent, faute de déférer à la mise en demeure, serait susceptible d'être radié des cadres sans autre formalité, ne peut être regardée comme comportant une information suffisante quant aux conséquences encourues par l'intéressé.

CAA Marseille du 27 Mai 2014 - N° 13MA00639

■ Changement d'affectation - Mesure d'ordre intérieur

Les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. **Le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination, est donc irrecevable.**

En l'espèce, Mme X a fait l'objet d'un changement d'affectation dans l'intérêt du service, en vue de mettre fin à des difficultés relationnelles avec plusieurs de ses collègues. Pour le juge, ce changement d'affectation, qui ne présentait pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée et dont il n'était ni démontré ni même soutenu qu'il traduirait une discrimination, n'a entraîné pour Mme X ni diminution de ses responsabilités ni perte de rémunération. Par ailleurs, ce changement d'affectation est intervenu au sein de la même commune et sans que soit porté atteinte aux droits statutaires ou aux droits et libertés fondamentaux de la requérante. Par suite, et alors même que cette mesure de changement d'affectation a été prise pour des motifs tenant au comportement de celle-ci, elle présentait le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief et n'était donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Conseil d'Etat du 25 septembre 2015 - N° 372624

■ Maladie contractée en service - Reconnaissance

Aucune disposition ne rend applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale, qui demandent le bénéfice des dispositions combinées du 2° de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), les dispositions de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale (CSS) instituant une présomption d'origine professionnelle pour toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans des conditions mentionnées à ce tableau. En outre, le décret du 2 mai 2005 relatif à l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité aux fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière n'est pas applicable à la reconnaissance de l'imputation d'une maladie au service pour le bénéfice du maintien d'un congé de maladie à plein traitement.

Dans le cas d'espèce, la commune ne pouvait légalement se fonder, pour refuser de reconnaître l'imputabilité au service de la pathologie sur la seule circonstance que l'affection en cause n'était pas prise en compte dans le tableau n° 57 des maladies professionnelles visé à l'article L. 461-2 du Code de la sécurité sociale.

[Conseil d'Etat du 27 Avril 2015 - N° 374541](#)

■ Stagiaire - Refus de titularisation

Un agent public stagiaire se trouve dans une situation probatoire et provisoire. Il en résulte qu'alors même que la décision de ne pas le titulariser en fin de stage est fondée sur l'appréciation portée par l'autorité compétente sur son aptitude à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, sur sa manière de servir, et se trouve ainsi prise en considération de sa personne, **cette décision n'est pas - sauf à revêtir le caractère d'une mesure disciplinaire - au nombre des mesures qui ne peuvent légalement intervenir sans que l'intéressé ait été mis à même de faire valoir ses observations ou de prendre connaissance de son dossier et n'est soumise qu'aux formes et procédures expressément prévues par les lois et les règlements.**

En l'espèce, la cour administrative d'appel avait relevé que la décision de refus de titularisation était motivée essentiellement par des absences non justifiées, le non-respect des horaires de travail, un usage abusif du téléphone professionnel et un comportement déplacé dans les relations de travail. Cependant, en jugeant que la décision litigieuse se fondait sur des motifs d'ordre disciplinaire, alors qu'il ressortait de ses constatations que l'employeur avait entendu se fonder sur la manière de servir de l'intéressé et sur son comportement général dans les relations de travail, la Cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce qui relevait de l'insuffisance professionnelle et non de la faute disciplinaire.

[Conseil d'Etat du 9 Avril 2014 - N° 367641](#)

■ Harcèlement moral

Il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. En sens contraire, il incombe à l'administration de produire une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. **La conviction du juge, à qui il revient d'apprecier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile.** Le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral. **Par ailleurs, la nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui.**

En l'espèce, les conditions de travail de Mme X se sont dégradées en raison d'un climat de forte tension entretenu par son supérieur hiérarchique, directeur général des services adjoint de la commune. Celui-ci, mettant à profit la situation de faiblesse de l'intéressée résultant de la précarité de son emploi et de la difficulté pour elle d'en retrouver un semblable, remettait très fréquemment en cause la qualité de son travail et de sa disponibilité, y compris en public, et la maintenait sous la pression jamais relâchée d'exigences professionnelles croissantes, ne prenant en compte ni les travaux déjà effectués ni les aléas engendrés par l'intervention d'autres acteurs dans la réalisation des missions qui lui étaient confiées. Cette situation de tension et de stress professionnel se manifestait notamment par des injonctions impératives et tatillonnes, de caractère humiliant car portant sur des aspects très mineurs de l'activité de l'intéressée et qui, en la maintenant sous pression, accroissaient son anxiété sans que les besoins du service le justifient. En raison de cette situation, Mme X a présenté un état dépressif ayant donné lieu à des arrêts maladie renouvelés quasiment sans interruption pendant une durée de 6 mois.

Les éléments produits par la commune en défense, notamment des messages et notes du directeur général des services adjoint dont l'un faisait état d'une appréciation positive à l'égard de l'intéressée et un autre s'inquiétait de son évident état de fatigue, ne contredisent pas la réalité des propos et comportements rapportés par cette dernière, le langage et le ton administratifs employés dans ces échanges ne dénotant pas une particulière intention de « courtoisie ».

Dans ces conditions et eu égard notamment à la situation précaire de Mme X et alors même que le renouvellement de son contrat a toujours fait l'objet d'un avis favorable, qu'elle a reçu des augmentations et que sa notation chiffrée comme l'appréciation littérale ont progressé, son zèle professionnel n'ayant en effet jamais fléchi, les agissements du directeur à son égard ont excédé les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et doivent être regardés comme constituant un harcèlement moral présentant le caractère d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

[CAA Versailles du 9 Avril 2015 - N° 13VE01267](#)

■ Nouvelle Bonification indiciaire - Versement

Selon l'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale, une nouvelle bonification indiciaire prise en compte pour le calcul de la retraite est versée mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant des fonctions polyvalentes liées à l'entretien, à la salubrité, à la conduite de véhicules et à des tâches techniques dans les communes de moins de 2 000 habitants.

En l'espèce, afin de bénéficier du versement de cette NBI, un adjoint technique de 2^{ème} classe employé au sein des services d'une commune comptant moins de 2 000 habitants, qui y exerce, conformément aux articles 3 et 4 du décret du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux, des tâches d'entretien des espaces verts et des voies publiques, fait valoir qu'il est également chargé de la mise en eau de la piscine municipale ainsi que du montage des bassins extérieurs qui comportent des opérations délicates d'ouverture des vannes, de filtration de l'eau, de vérification hebdomadaire de la qualité de l'eau. Cependant, le juge lui donne tort au motif que l'exercice de cette mission qui relève de tâches d'entretien ne constitue pas une expérience professionnelle particulière excédant les activités normalement dévolues à un adjoint technique territorial. En outre, l'intéressé n'est pas le seul agent de la commune en charge de l'entretien et du fonctionnement de la piscine municipale. Dans ces conditions, les fonctions exercées, qui ne requièrent aucune technicité particulière, ne peuvent être regardées comme impliquant une polyvalence justifiant l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire.

[CAA Lyon du 7 juillet 2015 - N° 14LY01728](#)

■ Réserve opérationnelle - Temps effectif de travail

Les agents placés en position d'accomplissement d'activités dans la réserve opérationnelle, alors même qu'ils sont mis en congés avec traitement et que leurs absences ont été autorisées par leur hiérarchie, ne peuvent être regardés ni comme exerçant effectivement leurs fonctions ni comme se trouvant à la disposition de leur employeur et en situation de devoir se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles. Dès lors, ils ne peuvent prétendre à l'intégration des journées d'absence pour l'accomplissement d'activités dans la réserve opérationnelle dans le calcul de la durée du temps de travail effectif. Ainsi, les périodes pendant lesquelles un agent a été placé en position d'activité dans la réserve opérationnelle ne doivent pas être prises en compte pour le calcul des droits à la RTT.

[CAA Lyon du 23 juin 2015 - N° 14LY01181](#)

■ Comportement envers des personnes âgées - Licenciement

Un comportement inacceptable vis-à-vis de personnes âgées en situation de faiblesse, ainsi que des faits de pression psychologiques à l'égard du personnel du foyer logement justifie le prononcé d'un licenciement pour faute grave. Même si l'intéressé fait valoir qu'elle devait faire preuve de fermeté à l'égard de certains résidents qui avaient un comportement inadapté lié aux troubles de l'âge, cette circonstance ne permet pas de remettre en cause les témoignages particulièrement circonstanciés des résidents et de leur famille qui attestent de son comportement particulièrement déplacé et insultant envers les résidents les plus faibles.

[CAA Lyon du 07 juillet 2015 - N° 14LY00661](#)

■ Démission pour créer une entreprise - Allocations chômage

Aux termes de l'article L. 5422-1 du Code du travail, ont droit à l'allocation d'assurance les travailleurs involontairement privés d'emploi ou dont le contrat de travail a été rompu conventionnellement. Ainsi, les salariés qui ont démissionné pour un motif reconnu légitime sont considérés comme involontairement privés d'emploi et bénéficient des prestations de l'assurance chômage. S'agissant de la démission d'un agent d'une collectivité territoriale qui n'est pas affiliée à l'ASSEDIC, il appartient à l'autorité administrative compétente d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si les motifs de la démission de l'intéressé permettent d'assimiler celle-ci à une perte involontaire d'emploi.

Ainsi, la démission d'un fonctionnaire, qui quatre mois après celle-ci, a créé une entreprise, ne peut être regardée comme motivée par des raisons autres que de convenances personnelles. Par conséquent, le maire de la commune a pu légalement estimer que l'intéressé ne pouvait être regardé comme ayant été involontairement privé d'emploi au sens de l'article L. 5422-1 du Code du travail et ne pouvait, à ce titre, prétendre au bénéfice des allocations d'assurance chômage. En outre, l'agent ne saurait utilement soutenir que la liquidation judiciaire de son entreprise constitue une perte involontaire d'emploi au sens des dispositions précitées.

[CAA Douai du 13 mai 2013 - N° 12DA00781](#)

■ Procédure de fin de contrat - Communication du dossier

Sauf à revêtir le caractère d'une mesure disciplinaire, la décision de ne pas renouveler un contrat à durée déterminée peut intervenir sans que l'intéressé ait été mis à même de demander la communication de son dossier. Il en va ainsi alors même que cette décision est fondée sur l'appréciation portée par l'autorité compétente sur l'aptitude professionnelle de l'agent et, de manière générale, sur sa manière de servir et se trouve ainsi prise en considération de la personne.

[CAA Bordeaux du 24 Février 2015 - N° 13BX02163](#)

Réponses ministérielles

■ Protection des policiers municipaux

Suite au déclenchement du niveau alerte-attentats du plan vigipirate, le ministre de l'intérieur a rendu publiques, le 26 janvier 2015, des mesures ciblées en faveur des forces de police municipale, complétant la possibilité pour les maires d'équiper leurs agents en gilets pare-balles, **en application de l'article 19 de l'arrêté ministériel du 5 mai 2014 sur les tenues**. L'État pourra notamment prendre en charge une partie du coût d'acquisition par les communes de gilets pare-balles sur des lignes de crédit inscrites au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) (Cf. circulaire ministérielle du 23 mars 2015 du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance). Dans le cadre d'une expérimentation, des revolvers appartenant à la police nationale seront remis par l'État aux communes qui en feront la demande, sous certaines conditions, pour leurs polices municipales. Le décret n° 2015-496 du 29 avril 2015 autorisant les agents de police municipale à utiliser à titre expérimental des revolvers chambrés pour le calibre 357 magnum a été publié, le 2 mai 2015, dans cette finalité. Le processus de présentation des demandes d'accès à cette dotation expérimentale est encadré par une circulaire du 29 mai 2015. L'échéancier prévoit un recensement des demandes d'ici la mi-juillet 2015. En tout état de cause, les revolvers remis par l'État ne seront utilisés qu'avec des munitions de 38 spécial exclusivement. La prise en compte de cette dotation expérimentale dans les armureries des postes de police municipale s'effectuera dans les conditions du droit commun de l'armement professionnel des agents défini par les articles R. 311-11 à R. 311-34 du code de la sécurité intérieure. L'existence dans la commune éligible d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et de la force de sécurité de l'État présente (police nationale ou gendarmerie nationale) figure parmi les pré-requis. Par ailleurs, dans le cadre des dispositions en vigueur et à droit constant, les demandes d'armement des agents de police municipale en armes à feu, telles que les revolvers chambrés pour le calibre 38 spécial ou les armes de poing chambrées pour le calibre 7, 65 mm présentées par les maires aux préfets continuent d'être instruites, en prenant en compte le contexte résultant des attentats de janvier.

[Réponse ministérielle Sénat du 01/10/2015 - N° 14621](#)

■ Action sociale - Agents des EPCI

L'article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale énonce le caractère obligatoire de l'action sociale en faveur de leurs agents, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. En effet, cet article crée dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui dispose que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en oeuvre ». Il est envisagé de modifier la rédaction de l'article 88-1, afin d'y inclure sans ambiguïté les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), conformément à la volonté du Gouvernement d'instituer un droit à l'action sociale pour tous les agents territoriaux. En outre, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), des garanties supplémentaires sont apportées aux agents des EPCI en matière d'action sociale. Ainsi, l'article 69 de cette loi a créé un article L. 5111-7 dans le Code général des collectivités territoriales qui impose l'ouverture d'une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une fusion d'établissements publics à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au-moins cinquante agents.

[Réponse ministérielle Ass.Nat. du 04/08/2015 - N° 75965](#)