

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact de la loi « déontologie » sur la gestion des personnels

- Plus de deux ans après sa présentation en Conseil des ministres, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a été publiée, apportant une série de modifications et d'ajustements dans la gestion quotidienne des personnels.
- Elle consacre le statut général, les principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité et de laïcité auxquels sont soumis les fonctionnaires.
- Elle tend à prévenir les conflits d'intérêts et à protéger davantage les lanceurs d'alerte.

I. Durcissement des conditions de cumuls d'emplois

La règle

Les règles relatives aux cumuls d'emplois sont désormais exposées à l'article 25 septies du statut général.

Celui-ci énonce clairement l'interdiction de cumuler deux emplois publics à temps complet et rappelle l'impossibilité, de principe, d'exercer une activité privée lucrative.

L'exception

Néanmoins, il maintient toujours des dérogations, parmi lesquelles la possibilité de créer ou reprendre une entreprise dont les conditions se resserrent.

Le cumul ne pourra être autorisé, après avis de la commission de déontologie, au profit des agents occupant un emploi à temps complet que s'ils demandent au préalable à exercer leurs fonctions à temps partiel, à moins qu'il ne s'agisse d'une auto-entreprise et que l'activité exercée sous ce statut puisse être regardée comme une activité « accessoire ».

À NOTER

Les fonctionnaires à temps plein ayant été autorisés à créer ou reprendre une entreprise ou à cumuler deux emplois publics ont jusqu'au 20 avril 2018 pour se mettre en conformité avec ces nouvelles règles.

II. Modification du rôle de la commission de déontologie

La saisine de la commission

Auparavant énoncées à l'article 87 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, les règles relatives à la commission de déontologie qui devient la « commission de déontologie de la fonction publique » sont intégrées au statut général, à l'article 25 octies.

A l'avenir, il ne sera plus nécessaire de saisir la commission en cas de poursuite temporaire d'activité du dirigeant d'entreprise ou d'association lucrative rejoignant la fonction publique.

En revanche, elle devra obligatoirement être saisie de tous les départs temporaires ou définitifs vers le secteur privé, afin d'apprécier la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes, quelles qu'elles aient été, ainsi qu'en cas de cumul pour reprise ou création d'entreprise par un agent occupant un emploi à temps complet et qui sollicite un temps partiel.

À défaut, le président de la commission pourra s'autosaisir dans le délai de 3 mois (contre 10 jours auparavant).

La portée des avis rendus par la commission

La portée des avis de la commission est renforcée: les avis de compatibilité avec réserve et d'incompatibilité lient l'administration et s'imposent à l'agent qui risque, en cas de non-respect, une sanction disciplinaire, le cas échéant une retenue sur pension ou la cessation de son contrat de travail.

III. Renforcement de la protection fonctionnelle

Un champ d'application élargi

Aux termes de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, tout agent a droit à la protection de son administration lorsqu'il est victime d'attaques sous réserve qu'aucun intérêt général ne s'y oppose, ou lorsqu'il est poursuivi civilement ou pénalement à condition de ne pas avoir commis de faute personnelle.

Mais dans le cadre des poursuites pénales, la protection ne pouvait être octroyée qu'après la mise en mouvement de l'action publique.

La loi du 20 avril 2016 vient élargir le champ d'application de la protection au profit de l'agent placé en (...)

RÉFÉRENCES

● Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

À SAVOIR

Ordonnance. La loi prolonge l'habilitation, déjà donnée en 2012 au gouvernement, à codifier le droit de la fonction publique par voie d'ordonnance.

Référent déontologue.

La loi crée un référent déontologue pouvant être consulté par un agent souhaitant obtenir des conseils sur ses obligations et les principes déontologiques issus des articles 25 à 28 du titre I^{er} du statut général de la fonction publique (obligations de dignité, d'impartialité, de probité et d'intégrité et principes de neutralité, de laïcité et d'égal traitement des personnes; conflits d'intérêts et mécanismes d'abstention, déport, suppléance, protection des lanceurs d'alerte; cumuls d'activités etc.). Le référent serait placé auprès du centre de gestion mais les modalités et critères de sa désignation seront précisés par décret en Conseil d'Etat.

L'impact de la loi «déontologie» sur la gestion des personnels

[...] garde à vue, entendu comme témoin assisté ou qui se voit proposer une composition pénale.

Par ailleurs, les ayants droit des agents publics pourront également bénéficier de la protection fonctionnelle s'ils sont victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité de leur personne en raison des fonctions exercées par leur parent, ou pour engager une instance civile ou pénale contre l'auteur de l'atteinte volontaire à la vie de leur parent.

Frais d'avocat

En revanche, et suivant en cela la jurisprudence, la loi précise que la prise en charge des frais d'avocat exposés par les bénéficiaires de la protection fonctionnelle sera limitée dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat.

IV. Limitation de la suspension de fonctions en cas de poursuites pénales

Une suspension en principe temporaire

L'agent auteur d'une faute grave peut être suspendu temporairement de ses fonctions.

En principe limitée à 4 mois, la suspension pouvait perdurer au-delà et sans limitation de durée en cas de poursuites pénales engagées contre l'agent qui pouvait en outre ne se voir verser qu'un demi-traitement.

La loi du 20 avril 2016 incite au retour à l'emploi en dépit des poursuites pénales. Si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle, l'agent devra, à l'expiration du délai de 4 mois, être rétabli dans ses fonctions ou dans un emploi compatible avec le contrôle judiciaire dont il peut faire l'objet, au besoin par voie de détachement d'office dans un autre cadre d'emplois.

À NOTER

Ce n'est que dans l'hypothèse où ce «reclassement» s'avérerait impossible que l'agent pourra voir sa suspension prolongée et sa rémunération en partie retenue.

V. Prescription des poursuites disciplinaires

L'imprescriptibilité contestée

L'engagement des poursuites disciplinaires à l'encontre des agents publics a toujours été gouverné par les principes de l'opportunité et de l'imprescriptibilité des poursuites.

Si la cour administrative d'appel de Marseille, notamment, avait considéré qu'un délai raisonnable devait être

respecté entre la date où l'administration a connaissance des faits qu'elle reproche à un agent et celle où elle décide d'engager des poursuites disciplinaires contre lui, ainsi qu'entre cette dernière date et celle où elle décide de prononcer une sanction, ni les autres cours administratives d'appel ni le Conseil d'Etat n'avaient suivi cette voie.

Un délai de trois ans

Le législateur est donc intervenu pour mettre un terme à l'imprescriptibilité des poursuites.

Désormais, celles-ci seront enfermées dans un délai de trois ans. L'engagement de poursuites pénales interrompra ce délai «jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquiescement, de relaxe ou de condamnation».

VI. Création d'un congé de formation spécifique pour les représentants du personnel au CHSCT

Une formation de cinq jours au minimum

Les représentants du personnel au CHSCT doivent recevoir une formation d'une durée minimale de cinq jours en début de mandat et à chaque fois qu'il est renouvelé.

Conditions et prise en charge

Ils pourront désormais demander un congé de formation spécifique de deux jours, distinct du congé pour formation syndicale de douze jours, dans le but de suivre une formation en matière d'hygiène et de sécurité auprès de l'organisme de leur choix et dont la prise en charge financière incombera à l'administration.

VII. Crédit de temps syndical pour les membres du CHSCT

Exercice des missions spécifiques

Les représentants du personnel au CHSCT bénéficieront d'un crédit de temps syndical leur permettant d'exercer leurs missions spécifiques en dehors des réunions du CHSCT.

Le décret attendu

Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les modalités d'application de ce texte.

Il reprendra probablement en substance l'annexe 1 du protocole d'accord cadre du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique, qui fixe le nombre de jours à accorder en fonction du nombre d'agents couverts par le CHSCT et prévoit une majoration, notamment, s'il existe des enjeux particuliers en termes de risques professionnels ou si le CHSCT couvre un secteur géographique étendu.

À SAVOIR

Hommes-femmes. La loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales en prescrivant que les listes de candidats aux élections professionnelles soient composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée. Cette disposition entrera en vigueur au prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel.

VIII. Assouplissement et extension de la mutualisation des crédits de temps syndical

Gestion du temps syndical

Les crédits de temps syndicaux accordés aux organisations syndicales sous forme d'autorisations d'absence ou de décharges d'activité par les collectivités sont directement calculés, répartis et financés par elles, sauf si elles sont affiliées à un centre de gestion.

Crédits non consommés

Les crédits éventuellement non consommés par les organisations syndicales ne pouvaient être reportés sur une autre année. Pour favoriser la consommation des crédits, la loi offre aux collectivités non affiliées à un centre de gestion la possibilité de conclure une convention pour mutualiser – avec lui et le cas échéant plusieurs collectivités – ses crédits de temps syndical, et permettre, à la demande d'une organisation syndicale, le report ou le transfert des crédits non consommés en fin d'exercice.

À NOTER

La convention devrait alors prévoir les modalités financières de cette mutualisation, notamment s'agissant du versement des charges salariales afférentes aux temps syndicaux accordés.

IX. Consolidation des garanties de carrière de l'agent exerçant une activité syndicale

Les principales garanties

Le déroulement de carrière des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge d'activité ou mis à la disposition d'une organisation syndicale est désormais régi par l'article 23 bis du statut général.

Leurs garanties sont maintenues :

- conservation de la position statutaire d'activité;
- avancement d'échelon et de grade sur la base de l'avancement moyen de l'ensemble des agents du cadre d'emplois auquel appartient le déchargé (s'ils exercent depuis au moins six mois une activité syndicale impliquant une décharge d'activité totale ou de plus de 70 %);
- prise en compte des compétences acquises au titre du mandat syndical dans les acquis de l'expérience professionnelle.

La plupart de ces garanties existaient déjà, soit en jurisprudence, soit dans les lois portant statut général ou propres à chaque versant de la fonction publique.

Une évaluation annuelle

Toutefois la loi innove en adaptant le dispositif d'évaluation annuelle : elle supprime l'appréciation de la valeur professionnelle de ces agents et prend en compte leurs

mandats syndicaux pour l'accès au troisième concours de la fonction publique.

À NOTER

À l'exception du droit à la conservation de la position d'activité, les autres droits n'entreront en vigueur qu'à la date de publication du décret d'application de la loi.

X. Extension de la compétence des commissions consultatives paritaires

Les limites de la loi Sauvadet

Alors que des commissions consultatives paritaires (CCP) compétentes à l'égard des agents contractuels existent depuis plusieurs années dans la fonction publique d'Etat et hospitalière, il a fallu attendre la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dite loi Sauvadet pour envisager leur création dans la fonction publique territoriale. Mais elle ne les rendait compétentes qu'à l'égard des agents recrutés sur le fondement de l'article 3-3, soit 10 à 15 % des contractuels territoriaux.

Consulté en 2014 sur le projet de décret d'application, le CSFPT avait refusé de se prononcer et appelé le législateur à réécrire le texte. C'est désormais chose faite.

Des CCP territoriales

Obligatoires dans chaque collectivité territoriale ou établissement public, les CCP, qui pourront être placées auprès d'un centre de gestion, seront désormais compétentes pour connaître de toutes les décisions individuelles concernant l'ensemble des agents contractuels territoriaux.

Elles seront présidées par l'autorité territoriale, sauf lorsqu'elles statueront en matière disciplinaire, auquel cas elles seront présidées par un magistrat administratif. Leur composition, les modalités d'élection et de désignation de leurs membres, leur organisation, leurs compétences et leurs règles de fonctionnement seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

XI. Simplification des positions statutaires et création d'un congé spécifique aux périodes militaires et réserves

Quatre positions statutaires

Les positions des fonctionnaires sont désormais listées dans le statut général de la fonction publique et sont au nombre de quatre : l'activité, le détachement, la disponibilité ou le congé parental.

La position hors-cadre est supprimée et l'accomplissement du service national, l'accomplissement de périodes militaires ou d'activités dans une réserve devient un congé avec traitement de trente jours pour l'ac- [...]

À SAVOIR

Intéressement. La prime d'intéressement des agents évolue : la prime collective ne se fonde plus sur la notion de « performance » mais sur celle de « résultats » collectifs des services, que le législateur considère plus adaptée à l'esprit du service public. La prime individuelle de fonctions et de résultats n'est pas impactée.

L'impact de la loi «déontologie» sur la gestion des personnels

[...] complissement du service national ou des activités dans la réserve opérationnelle, quinze jours pour l'accomplissement des activités dans la réserve de sécurité civile, quarante-cinq jours pour la réserve sanitaire ou la réserve civile de la police nationale.

À NOTER

Les agents placés dans une position statutaire supprimée à la date de publication de la loi sont maintenus dans cette position jusqu'au terme de leur période.

XII. Modernisation des congés de maternité et de paternité et évolution du régime du congé parental

Nouvelles expressions

Pour tenir compte des engagements du protocole relatif à l'égalité professionnelle, la loi du 20 avril 2016 modernise le congé maternité et d'adoption et intègre le régime du congé paternité tel qu'issu du droit du travail dans la fonction publique. La loi remplace ainsi certaines références aux «père» et «mère» par des expressions sans référence au sexe des parents ou du conjoint, du partenaire ou du concubin et permet aux deux parents adoptifs de prendre le congé adoption.

Fractionnement ou prolongation du congé

Désormais, à la demande de l'agent (père, conjoint, partenaire ou concubin de la mère), le congé paternité peut être fractionné en deux périodes, dont l'une d'au moins sept jours, et doit être pris dans les quatre mois de la naissance avec un délai de prévenance d'un mois, sauf impossibilité que l'agent doit établir.

La loi permet, en cas de naissance ou d'accueil multiple, de prolonger le congé parental jusqu'à l'entrée à l'école maternelle des enfants et jusqu'à cinq fois en cas de naissance multiple de plus de trois enfants, sans toutefois qu'il puisse se terminer au-delà du sixième anniversaire du plus jeune des enfants. La loi assouplit la faculté laissée aux agents d'écourter la durée de leur congé en leur permettant de le faire sans avoir à justifier d'un motif grave. L'ensemble de ces dispositions ne s'applique pas aux agents placés en congé avant le 21 avril 2016.

XIII. Dégressivité de la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi

Nouvelle dégressivité

La rémunération des agents privés d'emploi sera désormais dégressive à hauteur de 5 % chaque année à comp-

ter de la troisième année, jusqu'à atteindre 50 % la douzième année et les années suivantes.

À NOTER

Cette disposition aura pour effet de faire baisser corrélativement la contribution versée par la collectivité au CNFPT ou au CDG qui prend en charge le traitement de l'agent, puisque cette contribution est calculée sur la base du montant versé par le centre.

XIV. Amélioration de la situation des agents contractuels dans le calcul de l'ancienneté

Prise en compte des emplois successifs au même poste

La loi sécurise le sort des agents contractuels qui ont fait l'objet de plusieurs contrats successifs auprès de personnes morales publiques distinctes ou d'un transfert dans le cadre d'une reprise d'activité. Un dispositif essentiel pour l'éligibilité dans les dispositifs de résorption de la précarité.

Employeur public ou privé

Bien que la jurisprudence ait posé un principe d'assimilation générale des services qui permettait la prise en compte de l'intégralité de l'ancienneté acquise sur un même poste de travail nonobstant les changements d'employeurs, ce principe a désormais un fondement légal qui impose à l'autorité territoriale, lorsqu'elle vérifie si l'ancienneté requise pour accéder à l'emploi titulaire ou pour la transformation en contrat à durée indéterminée est suffisante, de prendre en compte les services accomplis sur le même poste auprès des anciens employeurs publics ou privés.

XV. Prolongation du dispositif de titularisation des contractuels

Jusqu'au 13 mars 2018

Le dispositif permettant la titularisation par la voie de la sélection professionnelle ou des recrutements réservés est prolongé jusqu'au 13 mars 2018 et la loi du 20 avril 2016 en élargit le bénéfice aux agents en fonction au 31 mars 2013.

Mise à jour du programme

Attention : dans les trois mois suivants la publication du décret de mise à jour du décret d'application de la loi du 12 mars 2012, l'autorité territoriale devra présenter au comité technique un bilan de la mise en œuvre du précédent programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire (CDIisation et titularisation), un rapport sur la situation des agents remplissant les nouvelles conditions d'accès à l'emploi titulaire et un programme pluriannuel d'accès à l'emploi, qui seront soumis à l'approbation de l'organe délibérant de la collectivité avant d'être mis en œuvre. ■

À SAVOIR

Apprentissage. La loi favorise le développement de l'apprentissage dans les collectivités en investissant le CNFPT d'une mission de mise en œuvre d'actions en ce sens. La loi lui impose également de contribuer aux frais de formation des apprentis employés par les collectivités dans le cadre d'une convention conclue entre le CNFPT, l'autorité territoriale, le centre de formation d'apprentis concerné et la région.