
MEMENTO SUR LES RESSOURCES HUMAINES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. Organisation du travail au sein des collectivités
2. Gestion des absences des agents publics
3. Gestion administrative des agents publics

Version mise à jour au 20 avril 2020

*Document réalisé par Antonin LE MOAL, Elève Administrateur de la Promotion « Abbé Pierre »,
en collaboration avec Ludovic GROUSSET, Directeur Développement et cohésion des territoires (France Urbaine) et le
groupe Ressources Humaines et Modernisation de la FPT de l'association.*

Contact : franceurbaine@franceurbaine.org



Aux côtés des collectivités

Dans le respect des mesures prescrites par le gouvernement pour contribuer au ralentissement de la diffusion du COVID-19, France urbaine et le CNFPT ont adapté leurs activités pour rester en soutien des collectivités locales. Dans cet esprit, l'INET a proposé aux élèves volontaires d'apporter leur aide aux collectivités et associations de collectivités.

C'est dans ce cadre qu'à la demande de France urbaine, Antonin LE MOAL, élève administrateur territorial, a rédigé en quelques jours ce « Mémento sur les Ressources humaines pendant la crise sanitaire », avec la collaboration du groupe RH et des collaborateurs de France urbaine. La qualité de son travail est une illustration de ce que peuvent apporter les élèves de l'INET au service public local, durant et après leur scolarité. Leur engagement et leur expérience du monde territorial rendent leurs compétences directement opérationnelles pour les collectivités.

Au-delà du partenariat de longue date entre France urbaine et l'INET qui contribue chaque année à renforcer la connaissance par les élèves des enjeux du monde urbain, nous avons souhaité dans une logique d'alliance des territoires que ce guide puisse être porté à la connaissance de toutes les collectivités. Nous espérons qu'il vous sera utile.

**Olivier Landel
Délégué Général de France urbaine**

**Franck Périnet
DGA du CNFPT
Directeur de l'INET**

L'objectif de la présente « Foire aux questions » est faire un point non exhaustif et évolutif sur les nombreuses questions RH nées dans le contexte particulier de l'état d'urgence sanitaire que connaît actuellement notre pays. L'essentiel des questions traitées ci-après ont pu être évoquée dans le groupe de travail RH animé par l'association France Urbaine et constitué des DRH des collectivités membres.

Sommaire :

| | |
|---|-----------|
| I) Organisation du travail au sein des collectivités : | 5 |
| 1. Temps de travail : | 5 |
| a) Est-il possible de dépasser les prescriptions minimales et réglementaires de temps de travail ? | 5 |
| b) Lorsqu'un agent de catégorie B ou C mobilisé dans le cadre du PCA est amené à dépasser le plafond mensuel de 25h supplémentaires indemnisées, peut-il être aussi indemnisé pour les heures réalisées en plus ? | 5 |
| 2. Santé et sécurité des agents sur le lieu de travail : | 6 |
| a) Quels agents doivent continuer à venir sur leur lieu de travail ? | 6 |
| b) Les agents mobilisés en présentiel bénéficient-ils d'un droit à avoir un masque ? | 7 |
| c) Dans quelles conditions les agents mobilisés dans le cadre du PCA peuvent-ils faire usage de leur droit de retrait ? | 8 |
| d) Un agent présentant une pathologie répertoriée par le Haut conseil de la santé publique peut-il être associé au fonctionnement d'un PCA ? | 8 |
| e) Le COVID contracté dans le cadre de l'exercice des missions peut-il être considéré comme une maladie professionnelle ? | 9 |
| 3. Organisation des services pendant l'état d'urgence sanitaire : | 9 |
| a) L'employeur peut-il mobiliser ses agents pour des missions différentes de celles prévues dans son cadre d'emplois ? | 9 |
| b) Est-il possible d'organiser un télétravail ponctuel dans le cadre des mesures de confinement ? | 9 |
| c) L'employeur peut-il réquisitionner des agents ? | 10 |
| d) Des agents titulaires des diplômes d'aide-soignant, d'infirmier peuvent-ils apporter leurs concours au sein des hôpitaux ? Comment procéder ? | 10 |
| e) L'employeur peut-il organiser sous forme de téléconférence les réunions des instances de dialogue social et notamment leur comité technique ? | 10 |
| 4. Reconnaissance du travail réalisé par les agents territoriaux dans le cadre de l'Etat d'urgence sanitaire : | 10 |
| a) Est-il possible de reconnaître financièrement l'engagement particulier des équipes mobilisées sur les plans de continuité d'activité des collectivités territoriales ? | 10 |
| II) Gestion des absences des agents publics : | 11 |
| 1. Gestion des congés annuels : | 11 |

| | |
|---|----|
| a) Est-il possible d'imposer à un agent de prendre ses congés pendant la période de confinement ? | 11 |
| b) Qu'advient-il des congés annuels sollicités par les agents préalablement au confinement, alors que ces derniers sont en situation d'autorisation d'absence à domicile ? | 12 |
| 2. Absence des agents non mobilisés par les collectivités dans le cadre de leurs plans de continuités d'activité (PCA) : | 13 |
| a) Dans quelles positions statutaires placer les agents non mobilisés dans le cadre du plan de continuité d'activité, devant garder un ou des enfants de moins de 16 ans ou encore atteints des pathologies énumérées par le haut conseil de la santé publique ? | 13 |
| b) Les agents en ASA pour garde d'enfant de moins de 16 ans, ou atteints d'une des pathologies énumérées par le haut conseil de la santé publique peuvent-ils être placés en congé de maladie ? | 14 |
| c) Est-ce que la situation d'agent en ASA génère des jours RTT ? | 14 |
| d) Est-ce que la situation d'agent en télétravail génère des jours RTT ? | 15 |
| e) Réserve sanitaire : Dans quelle position placer un agent public non mobilisé dans le cadre du PCA de sa collectivité et souhaitant rejoindre la réserve sanitaire ? | 15 |
| La mise à disposition d'un agent volontaire est également possible auprès notamment des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, des groupements d'intérêt public et des organismes contribuant à la mise en oeuvre d'une politique de l'Etat pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes. | 15 |
| 3. Gestion de l'inaptitude physique des agents territoriaux : | 16 |
| a) La journée de carence est-elle applicable aux agents publics pendant la période de confinement ? | 16 |
| b) Quelle doit être la position des agents en attente de l'avis d'une instance médicale dans l'incapacité de se réunir ? | 16 |
| III) Gestion administrative des agents publics : | 17 |
| 1. Gestion de l'échéance des contrats pendant l'Etat d'urgence sanitaire : | 17 |
| a) Des agents dont le contrat arrivait à échéance au 31 mars 2020 et n'ayant pu poser leurs congés pendant la période de confinement ont-ils le droit à indemnisation de ceux-ci ? | 17 |
| b) Les contrats en cours doivent-ils être renouvelés ? | 17 |
| c) Une période d'essai interrompue par le confinement peut-elle être prorogée ? | 17 |
| 2. Cas spécifiques : | 18 |
| a) Les agents stagiaires placés en position d'ASA pendant la durée du confinement doivent-ils voir leurs stages prorogés d'autant ? | 18 |
| b) Les recrutements peuvent-ils continuer à être opérés pendant la période de confinement, face aux difficultés d'obtention des extraits de casiers judiciaires ? | 18 |
| c) Comment gérer la fin de l'allocation chômage des agents indemnisés directement par les collectivités ? | 18 |
| d) Quelles sont les solutions pour les intermittents du spectacle non mobilisés du fait de l'état d'urgence sanitaire ? | 19 |

I) Organisation du travail au sein des collectivités :

1. Temps de travail :

- a) Est-il possible de dépasser les prescriptions minimales et réglementaires de temps de travail ?

Pour la fonction publique Territoriale, la réglementation applicable renvoie à celle en vigueur pour la fonction publique d'Etat (décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, article 1).

Il est prévu, pour les agents de l'Etat, la possibilité de déroger aux garanties minimales en matière de temps de travail (durée maximale de travail quotidien de 10 heures, durée maximale hebdomadaire de 48 heures, durée maximale hebdomadaire moyenne de 44 heures sur 12 semaines consécutives...), "lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. » (Décret n°2000-815 du 25 août 2000, article 3). En tout état de cause, ce dépassement dérogatoire et temporaire ne pourrait concerner que les agents strictement nécessaires au fonctionnement du plan de continuité d'activité (PCA ci-après, tel que défini par la collectivité).

Une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement sera nécessaire pour régulariser a posteriori ces dérogations.

- b) Lorsqu'un agent de catégorie B ou C mobilisé dans le cadre du PCA est amené à dépasser le plafond mensuel de 25h supplémentaires indemnisées, peut-il être aussi indemnisé pour les heures réalisées en plus ?

A ce sujet, le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit, dans son article 6, que « *Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.* »

Il est donc possible de dépasser le contingent de 25h pour l'indemnisation des heures supplémentaires qui ne peuvent être récupérées.

2. Santé et sécurité des agents sur le lieu de travail :

a) Quels agents doivent continuer à venir sur leur lieu de travail ?

Il s'agit des agents dont la participation est indispensable au fonctionnement des services publics énumérés dans les recommandations formulées par le gouvernement le 21 mars dernier ([accessible sur ce lien](#)) :

- Le service public de l'eau potable, de l'assainissement, de gestion des eaux pluviales (bloc communal), soumis à un Plan de Continuité d'Activité (PCA) ;
- Le service public de la collecte et du traitement des déchets, ainsi que toutes les activités nécessaires au maintien de la salubrité (bloc communal), soumis à un PCA ;
- Le service public des énergies : chauffage urbain, distribution d'électricité et de gaz (bloc communal), soumis à un PCA ;
- Le service des bains douches municipaux (bloc communal), dont la continuité est essentielle pour l'hygiène des personnes sans domicile fixe ;
- Le service d'état civil ;
- Le service des pompes funèbres (bloc communal) ;
- Les crèches et les assistants maternels (communes ; départements), pour l'essentiel lorsqu'il s'agit d'accueillir les enfants du personnel soignant indispensable à la gestion de la crise sanitaire ;
- Les écoles, collèges, lycées (service minimum) ;
- Service public de la voirie (opérations à prioriser) ;
- Le service public de l'action sociale (aménagement) ;
- Les centres de protection maternelle et infantile et les établissements, service et lieux de vie mettant en œuvre des mesures de protection de l'enfance ;
- Les maisons départementales des personnes handicapées ;
- Les SDIS ;
- Les services publics de mobilité (avec une offre adaptée).

Ces différents services doivent être aménagés selon les modalités définies par chaque collectivité pour les compétences qui la concerne, en application des principes suivants :

- La présence physique des agents concernés doit être strictement nécessaire au bon fonctionnement de ces services aménagés ;
- Les agents présentant les pathologies listées par le Haut Conseil de la Santé Publique ne sauraient quoi qu'il arrive être mobilisé en présentiel dans le cadre de ces PCA ;
- Le télétravail doit être privilégié autant que possible.

Dès lors, les PCA définis par chaque collectivité déterminent les agents devant être impérativement présents physiquement, pour le bon fonctionnement de ces services. Il est donc possible d'aller au-delà des recommandations gouvernementales, lorsque d'autres services apparaissent indispensables au fonctionnement des services prioritaires. On peut penser notamment aux services ressources tels que les services RH, informatiques ou les services finances.

Si le confinement et l'état d'urgence sanitaire devaient durer, il semblerait nécessaire pour les collectivités d'élargir les services prioritaires (maintenance des équipements publics, contrôle de certains chantiers, etc...). Il appartiendrait donc aux collectivités concernées de faire évoluer leur PCA en conséquence.

Bien que les recommandations du 21 mars 2020 ne le mentionnent pas expressément, une information des partenaires sociaux sur le contenu et les modalités d'évolution du PCA semble à minima nécessaire. Une délibération de l'assemblée, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ne semble pas requise.

Tout agent nominativement désigné par son supérieur hiérarchique comme relevant d'un PCA en présentiel est contraint de se rendre physiquement sur son lieu de travail. Si un agent relevant d'un PCA ne se présente pas, alors même que toutes les mesures sanitaires ont été prises pour le protéger, il peut être sanctionné pour service non fait. Cette absence implique une retenue d'1/30 de son salaire et des suites disciplinaires (voir pages 7 et 9 concernant les procédures de réquisition et de droit de retrait).

b) Les agents mobilisés en présentiel bénéficient-ils d'un droit à avoir un masque ?

Sur ce sujet, l'Académie de médecine a publié un communiqué avec [des recommandations](#). Les professionnels de santé fassent l'objet des mesures prioritaires de renforcement de la prévention de la contamination : mise à disposition systématique de gants, tenues jetables et moyens de désinfection de la peau pour tous les professionnels en contact direct ou indirect avec des personnes potentiellement contaminées. S'agissant des masques, cette mise à disposition doit être hiérarchisée, notamment compte tenu du niveau d'exposition et des facteurs de risque individuels (voir l'Avis de l'Académie nationale de médecine publié le 23 mars 2020).

Dans ce contexte, l'Etat semble avoir adopté provisoirement une nouvelle doctrine en matière de port de masques pour les agents publics :

- Les masques dit « FFP2 », c'est-à-dire les masques les plus protecteurs sont réservés au personnel soignant en contact direct avec les personnes atteintes du COVID-19 et donnant des soins dits « invasifs » ;
- Les masques dit « chirurgicaux » doivent être affectés aux autres personnels soignants ;
- Les masques dits « filtrants », divisés en deux sous catégories : ([site de la DGE](#))
 - o Les masques filtrants individuels doivent être proposés à tous les autres agents publics en contact avec le public (agents d'accueil, policiers etc...) ;
 - o Les masques filtrants de protection à visée collective pour les autres agents ayant des contacts occasionnels avec d'autres personnes.

C'est donc sur la base de ces règles évolutives que les collectivités, doivent, à ce stade, équiper leurs agents. Il est à noter que l'association France Urbaine a insisté, au cotés d'autres associations de collectivité, pour qu'à travail identique, les agents territoriaux soient protégés de la même manière que les agents de la fonction publique d'Etat.

Dans le cadre d'échanges récents entre le Cabinet de la Ministre de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités territoriales et les associations d'élus, une liste d'agents des collectivités locales qui pourraient être considérés comme prioritaires a été établie, pour les distributions de masques réalisées par les collectivités

- Les agents territoriaux mobilisés aux côtés de l'Education nationale pour l'accueil des enfants de soignants ;
- Les agents territoriaux en charge de la protection de l'enfance, de l'accueil des jeunes enfants et des secteurs de la distribution de l'aide alimentaire et de l'hébergement ou du logement adapté ;
- Le personnel des régies municipales de pompes funèbres ;

- Les policiers municipaux, force d'appui et de soutien des FSI ;
- Les personnels travaillant dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, des déchets, notamment dans les déchetteries et centres de tri, ainsi que de l'énergie ;
- Les agents dont l'activité normale nécessite ce type d'équipements de protection individuelle au titre du droit du travail.

c) Dans quelles conditions les agents mobilisés dans le cadre du PCA peuvent-ils faire usage de leur droit de retrait ?

Le droit de retrait est une disposition permettant à l'agent qui s'estime être confronté, dans l'exercice de ses fonctions, à un danger grave et imminent (cf. question suivante : « A partir de quand peut-on parler d'un danger grave et imminent ») pour sa vie ou sa santé ou qui constate une défectuosité dans les systèmes de protection, de se retirer de son poste de travail sans encourir de sanction ou de retenue sur salaire.

Préalablement à l'exercice de ce droit, l'agent a l'obligation d'alerter son chef de service du problème à l'origine de son intention d'utiliser le retrait. Les textes n'imposent aucune formalité. Le retrait peut intervenir à la suite d'une information donnée par tous moyens. Le chef de service doit alors prendre des mesures nécessaires destinées à faire cesser la situation.

Par ailleurs, le droit du salarié doit s'exercer de telle manière qu'il ne crée pas pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent. Cette rédaction implique que le retrait ne peut s'effectuer s'il crée un danger grave et imminent pour des tiers (collègues ou usagers). Le danger est à distinguer du risque qui représente l'éventualité de la rencontre entre une personne et un danger auquel elle peut être exposée.

Sur la notion de « danger grave », la circulaire du ministre du travail n°93-15 du 25 mars 1993 relative à l'application de la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 donne la définition suivante : « tout danger susceptible de produire un accident ou une maladie entraînant la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou temporaire prolongée ».

Concernant une situation pandémique, la DGAFP en déduit donc, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, que dans la mesure où le droit de retrait vise une situation de travail, la crainte que représenterait par exemple une contamination dans les transports ne saurait constituer a priori une base solide d'exercice du droit de retrait.

En présence d'usages non justifiés du droit de retrait dans le cadre de la mise en œuvre des PCA, certaines collectivités ont pu utilement écrire aux agents concernés en les informant des risques de retenues sur rémunération pour service non fait et de sanctions disciplinaires qu'ils encouraient.

d) Un agent présentant une pathologie répertoriée par le Haut conseil de la santé publique peut-il être associé au fonctionnement d'un PCA ?

Les agents présentant une ou plusieurs pathologies fixées par le Haut conseil de la santé publique (antécédents cardio-vasculaires, diabétiques insulino-dépendants, pathologie chronique respiratoire, cancer...) et, à titre préventif, les femmes enceintes à partir du 3ème trimestre doivent bénéficier d'aménagements spécifiques.

Ces personnes « vulnérables » ne doivent pas participer au PCA en présentiel. Le télétravail doit être préconisé. Si celui-ci n'est pas réalisable, ces agents, contractuels ou fonctionnaires, peuvent bénéficier d'un arrêt de travail (I) soit en se rendant sur le portail de la CNAMTS afin de déposer une déclaration si elles sont en affection longue durée, (II) soit en s'adressant à leur médecin traitant ou à leur médecin de ville, selon les règles de droit commun.

Pour alléger la charge des collectivités territoriales, une part de la rémunération des agents publics rattachés au régime général (contractuels ou fonctionnaires sur des quotités de travail inférieur à 28h) sera bien prise en charge par la caisse nationale d'assurance maladie (voir page 13 ci-après).

- e) Le COVID contracté dans le cadre de l'exercice des missions peut-il être considéré comme une maladie professionnelle ?

Le 23 mars, le Premier ministre a annoncé que le COVID-19 sera considéré comme une maladie professionnelle pour les soignants. Les indemnités perçues seront donc plus favorables qu'un simple arrêt maladie. Par analogie, cette logique semble pouvoir être appliquée aux agents territoriaux.

Pour les autres agents, la réflexion est en cours. Les demandes de reconnaissances transmises pour l'heure doivent donc être instruites dans le cadre des procédures ordinaires, dans l'attente d'un cadre juridique stabilisé qui devrait permettre, selon le ministère, une reconnaissance rétroactive.

3. Organisation des services pendant l'état d'urgence sanitaire :

- a) L'employeur peut-il mobiliser ses agents pour des missions différentes de celles prévues dans son cadre d'emplois ?

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, il n'y a pas d'obstacle juridique pour le redéploiement d'agents sur les missions de continuité des services essentiels, même si ces activités ne sont pas prévues par leur statut particulier, tant qu'elles n'ont pas de caractère manifestement illégal et de nature à porter atteinte à un intérêt public (loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 28).

- b) Est-il possible d'organiser un télétravail ponctuel dans le cadre des mesures de confinement ?

Le télétravail constitue depuis lundi 16 mars la modalité d'organisation du travail de droit commun, dès lors que les activités peuvent être télétravaillées, nonobstant la non-parution à ce stade du décret attendu sur le télétravail occasionnel dans la continuité de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Dans ce contexte, la DGAFP rappelle qu'il est juridiquement possible de mettre en œuvre le télétravail occasionnel sans attendre la publication de ce décret. En effet, dans son arrêt n° 389598 du 25 novembre 2015 le Conseil d'État a considéré que les dispositions de l'article 133 de la loi du 12 mars 2012 prévoyant que les fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions en télétravail peuvent s'appliquer même en l'absence de mesures réglementaires (le décret télétravail a été publié en 2016).

En tout état de cause, le gouvernement a annoncé la parution prochaine d'un texte permettant de sécuriser formellement les situations de télétravail organisées dans l'urgence.

c) L'employeur peut-il réquisitionner des agents ?

En cas d'atteinte constatée ou prévisible à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques, l'exécutif peut se rapprocher du préfet afin que celui-ci fasse usage de son pouvoir de réquisition. Une telle mesure est lourde et doit être proportionnée. En cas de refus d'un agent mobilisé dans le cadre d'un plan de continuité d'activités, il est plutôt recommandé de pratiquer une retenue sur rémunération pour service non fait et d'enclencher d'éventuelles sanctions disciplinaires, voire une procédure d'abandon de poste après mise en demeure. En revanche, seules les activités essentielles identifiées dans le PCA sont ici concernées et non les missions habituelles des agents qui ne s'imposent pas dans un contexte de confinement (tondre, peindre les salles de classe, etc.).

d) Des agents titulaires des diplômes d'aide-soignant, d'infirmier peuvent-ils apporter leurs concours au sein des hôpitaux ? Comment procéder ?

Le statut de la fonction publique territoriale ne prévoit pas la possibilité d'une mise à disposition à titre gratuit auprès des hôpitaux. En gestion, il est préconisé à *minima* d'établir une convention de mise à disposition entre les organismes, ainsi qu'une décision individuelle de l'employeur à adresser aux agents concernés, afin de sécuriser leur situation administrative. Les différentes modalités de mobilisation des agents titulaires d'un diplôme d'aide-soignant ou d'infirmier sont précisées sur le site du ministère de la santé et des solidarités (<https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/modalites-renfort-rh-covid-19.pdf>).

[Source \(FAQ DGCL\)](#)

e) L'employeur peut-il organiser sous forme de téléconférence les réunions des instances de dialogue social et notamment leur comité technique ?

L'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire prévoient cette possibilité. Les commissions de réformes peuvent être assurées de manière dématérialisée.

[Source \(FAQ DGCL\)](#)

Depuis le début de la crise sanitaire, plusieurs collectivités ont ainsi pu organiser des comités techniques ou des réunions plus informelles permettant de solliciter l'avis des partenaires sociaux sur les dispositifs RH d'urgence qu'elles souhaitent mettre en œuvre (congés notamment).

4. Reconnaissance du travail réalisé par les agents territoriaux dans le cadre de l'Etat d'urgence sanitaire :

a) Est-il possible de reconnaître financièrement l'engagement particulier des équipes mobilisées sur les plans de continuité d'activité des collectivités territoriales ?

Par l'ordonnance présentée en Conseil des ministres le 1^{er} avril 2020, le Président de la République et le Gouvernement ont donné la possibilité d'instaurer une prime spécifique permettant de valoriser les salariés du secteur privé. A défaut de textes juridiques spécifiques, il semble pour l'heure possible de tenir compte de l'engagement des agents territoriaux concernés sur la base des dispositifs indemnitaires en vigueur dans les collectivités (RIFSEEP ou dispositifs plus anciens, selon les cadres d'emplois existants) ([source : FAQ DGAFP](#)).

Toutefois, outre les limites techniques et quantitatives inhérentes aux textes précités, il apparaît aujourd'hui nécessaire de disposer d'un outil juridique spécifique et identifié, applicable à tous les agents publics, à l'image de ce qui a été mis en œuvre pour le secteur privé.

A ce titre plusieurs associations de collectivités, dont France Urbaine, ont demandé au gouvernement de permettre les conditions réglementaires au versement d'une prime spécifique, défiscalisée et non soumise au versement de cotisations sociales.

Olivier Dussopt a [pu récemment annoncer](#) que son ministère travaillait à l'élaboration de deux textes allant en ce sens :

- Cette prime est désocialisée et défiscalisée dans le projet de loi de finances rectificatives (comme indiqué dans l'article 5 dans PLFR présenté en conseil des ministres le 15 avril).
- Un décret pour l'Etat créant une prime dédiée, hors champ du RIFSEEP, et hors RI habituel ([voir communiqué de presse sur le site France Urbaine](#)). Le détail du projet de décret n'est pour l'instant pas connu.

Il reviendra ensuite à chaque collectivité d'en décider des modalités d'attribution, selon les sujétions de chacune des catégories d'agents concernés.

II) Gestion des absences des agents publics :

1. Gestion des congés annuels :

- a) Est-il possible d'imposer à un agent de prendre ses congés pendant la période de confinement ?

L'enjeu est ici double : il s'agit d'une part de ne pas compromettre la bonne reprise des services à l'issue du confinement par un stock de congés trop important d'une part, et de ne pas défavoriser les agents effectivement mobilisés dans le cadre des PCA d'autre part.

La réglementation était insuffisamment claire sur le sujet. Si le décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 prévoit dans son article 3 que c'est à l'autorité territoriale que revient le pouvoir d'arrêter le calendrier des congés après avoir consulté les agents, plusieurs jurisprudences administratives, dont une rendue récemment par la Cour Administrative de Versailles (CAA Versailles, n° 13VE00926 du 13 mars 2014)

considèrent que l'autorité territoriale ne peut placer d'office un agent public en congé annuel. L'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos, permettant aux entreprises d'imposer un certain nombre de jours de congés à leurs salariés, n'est du reste pas applicable aux agents publics.

Une évolution par voie d'ordonnance a donc été demandée au gouvernement afin d'ouvrir clairement cette possibilité aux employeurs territoriaux. Par une ordonnance présentée en Conseil des ministres le 15 avril 2020, ([accessible sur ce lien](#)) le gouvernement a ainsi validé la possibilité d'imposer aux fonctionnaires d'Etat en autorisation spéciale d'absence entre le 16 mars 2020 et l'issue de l'état d'urgence sanitaire et qui en temps normal prennent 10 jours de réduction du temps de travail ou de congés annuels sur la période les mesures suivantes :

- Cinq jours de réduction du temps de travail entre le 16 mars et le 16 avril
- Cinq autres jours de réduction du temps de travail ou de congés annuels entre le 17 avril et le terme du confinement.

A défaut d'un droit à RTT suffisant, c'est un jour de congé annuel supplémentaire ou un jour de compte épargne temps qui doit être pris.

Une possibilité similaire dans une limite de 5 jours est ouverte s'agissant des agents placés en télétravail.

L'ordonnance prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales d'appliquer ce dispositif dans les conditions qu'elles déterminent.

Dans ce contexte, un certain nombre de collectivités membres de France Urbaine ont précédé la parution de cette ordonnance et présenter en comité techniques des dispositifs permettant d'imposer à leurs agents de poser des congés annuels, et le cas échéant des RTT pendant le mois d'avril. Elles ont pour cela pris soin de différencier les agents selon qu'ils sont mobilisés en présentiel et en télétravail dans les PCA, ou placés en situation d'autorisation spéciale d'absence.

Certaines collectivités ont pris garde à ne pas pénaliser les agents qui avaient déjà posé un nombre important de congés depuis le début de l'année.

Parallèlement, plusieurs d'entre elles ont décidé de reposer la date butoir de prise des congés de 2019 pour permettre à leurs agents de les poser et de les étaler sur le 1^{er} semestre de l'année 2020, voir sur l'année entière, afin que ces congés, qui n'ont pas pu être posés au mois de Mars, ne soient pas perdus. Si cette pratique ne semble pas avoir de base légale particulière, elle est encouragée par la DGAFP.

- b) Qu'advient-il des congés annuels sollicités par les agents préalablement au confinement, alors que ces derniers sont en situation d'autorisation d'absence à domicile ?

D'un strict point de vue juridique, et sur la base du décret du 26 novembre 1985 précité, l'autorité territoriale est en droit d'exiger de la part de ces agents que les congés soient maintenus, dès que la demande initiale a été formellement acceptée. Dans la pratique, il revient à chaque collectivité de définir une position de principe sur le sujet. Rien ne s'oppose à ce qu'il soit décidé de revenir sur les congés posés pour ne pas pénaliser les agents concernés par rapport à ceux qui attendent le dernier moment pour déposer leurs congés.

2. Absence des agents non mobilisés par les collectivités dans le cadre de leurs plans de continuités d'activité (PCA) :

- a) Dans quelles positions statutaires placer les agents non mobilisés dans le cadre du plan de continuité d'activité, devant garder un ou des enfants de moins de 16 ans ou encore atteints des pathologies énumérées par le haut conseil de la santé publique ?

Conformément aux instructions gouvernementales, il est demandé aux employeurs de favoriser autant que possible la mise en place du télétravail pour les activités qui peuvent être exercées à distance du lieu de travail. Lorsque le télétravail est possible, l'agent est donc maintenu en position d'activité classique. Cette possibilité s'applique aussi aux agents absents pour garder leurs enfants de moins de 16 ans, dans le cas où leur activité principale est aussi « télé-travaillable ».

Lorsque l'activité principale de l'agent ne peut être exercée par voie de télétravail, l'agent doit être placé en situation d'autorisation spéciale d'absence par son employeur.

En matière d'autorisations d'absences, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 laisse aux employeurs territoriaux le soin de définir par voie de délibération la listes des autorisations qu'il souhaite délivrer ainsi que les nombres de jours de congés afférents.

Dans ce contexte et face à l'impossibilité de délibérer pour définir un type d'autorisation d'absence adapté au confinement, il semble possible d'octroyer aux agents concernés des autorisations d'absence « ad hoc », qui pourront faire l'objet d'une régularisation administrative (délibération, consultation du comité technique) ensuite.

A ce sujet, le communiqué de presse du Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics du 16 mars dernier indiquait : « (...) En cas d'impossibilité de télétravail et d'absence de solution de garde pour les enfants de moins de 16 ans, l'agent peut demander à bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence, sans délai de carence, et valable le temps que durera la fermeture de la structure d'accueil de son enfant. ».

A titre indicatif, certaines collectivités ont pu établir des typologies d'ASA spécifiques au contexte d'urgence sanitaire, et permettant de couvrir l'ensemble des cas d'absences susceptibles d'intervenir :

- Garde d'enfant du fait de la fermeture des établissements scolaires ;
- Agent qui ne peut être accueilli sur son lieu de travail du fait du confinement ;
- Agent qui est attendu sur son lieu de travail mais qui ne peut se déplacer en l'absence de moyens de transport en commun ;
- Agent placé en quatorzaine par le service de médecine préventive.

L'objectif est ici d'avoir un suivi précis des absences de l'agent pendant l'ensemble de la période à l'aide des systèmes d'information. Ce suivi permet d'avoir une vision sur le degré de mobilisation possible des agents. Il facilitera également l'éventuel versement d'une prime pour les agents ayant alterné entre PCA Présentiel, PCA Télétravail et ASA.

- b) Les agents en ASA pour garde d'enfant de moins de 16 ans, ou atteints d'une des pathologies énumérées par le haut conseil de la santé publique peuvent-ils être placés en congé de maladie ?

Face à la crise sanitaire, deux dispositifs exceptionnels permettant de sécuriser la situation des agents et d'alléger la charge financière des employeurs publics a été mis en place au profit d'une part, des contractuels et des fonctionnaires sur des emplois permanents à temps non complet de moins de 28 heures pour la garde de leurs enfants et d'autre part, des agents présentant une ou plusieurs pathologies fixées par le Haut conseil de la santé publique ainsi que des femmes enceintes à partir du troisième trimestre.

Il convient donc de distinguer deux cas :

- Pour les contractuels et fonctionnaires sur des emplois permanents à temps non complet de moins de 28 heures uniquement (rattachés au régime général de protection social) : l'employeur public peut, de manière dérogatoire, déclarer des agents en arrêt de travail lorsqu'ils doivent garder leur(s) enfant(s) de moins de 16 ans (établissements fermés) et qu'ils ne peuvent recourir au télétravail. Les agents rattachés au régime spécial sont donc simplement placés en situation d'ASA « garde d'enfant de moins de 16 ans ».
- Pour les agents présentant une ou plusieurs pathologies fixées par le Haut conseil de la santé publique et, à titre préventif, les femmes enceintes à partir du troisième trimestre quel que soit leur temps de travail : en l'absence de possibilité de télétravail, les agents concernés, dont les fonctionnaires quelle que soit leur quotité de travail, peuvent bénéficier d'un arrêt de travail selon les deux modalités suivantes :
 - o Soit en se rendant sur le portail de la CNAMTS afin d'y déposer une déclaration s'ils sont en affection de longue durée, sur le téléservice « declare.ameli.fr »;
 - o Soit, dans les autres cas, en s'adressant à leur médecin selon les règles de droit commun

Pour ces deux situations, la procédure est résumée sur le site de la DGCL, accessible via [ce lien](#).

- c) Est-ce que la situation d'agent en ASA génère des jours RTT ?

La période passée en ASA ne génère pas de jours de RTT (circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique au paragraphe 1.2).

L'acquisition de jours de RTT est en effet liée à la réalisation de durées de travail hebdomadaires supérieures à 35 heures, hors heures supplémentaires, et est destinée à éviter l'accomplissement d'une durée annuelle du travail excédant 1 607 heures. Dès lors, les absences au titre des ASA sont susceptibles d'avoir un impact sur le nombre de jours RTT que l'agent peut acquérir.

d) Est-ce que la situation d'agent en télétravail génère des jours RTT ?

La période d'activité en qualité de télétravailleur étant considérée comme du travail effectif, elle est donc prise en compte pour le calcul des droits à RTT. C'est aussi le cas pour l'attribution de Tickets Restaurant, ou de tout autre prestation susceptible de varier en fonction du service fait.

e) Réserve sanitaire : Dans quelle position placer un agent public non mobilisé dans le cadre du PCA de sa collectivité et souhaitant rejoindre la réserve sanitaire ?

Les différentes modalités de mobilisation des agents titulaires d'un diplôme d'aide-soignant ou d'infirmier sont précisées sur le site du ministère de la santé et des solidarités (<https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/modalites-renfort-rh-covid-19.pdf>).

La mobilisation au titre de la réserve sanitaire peut se faire pendant les congés annuels de l'agent, ce qui lui ouvre droit à une indemnisation. Les agents sont tenus de requérir l'accord de leur employeur avant la mission et bénéficient alors d'un « congé pour activité dans la réserve sanitaire ».

Si l'agent intervient hors de son temps travail habituel, il semble alors possible d'envisager une convention de bénévolat, ou une autorisation de cumul d'activité

La mise à disposition d'un agent volontaire est également possible auprès notamment des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, des groupements d'intérêt public et des organismes contribuant à la mise en oeuvre d'une politique de l'Etat pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes.

La mise à disposition concerne les fonctionnaires titulaires, les fonctionnaires stagiaires ou les agents contractuels à durée déterminée en sont exclus. Cette mise à disposition ne nécessite pas d'avis de la CAP ni de délibération de l'organe délibérant. Seule une information préalable de l'organe délibérant est requise (loi n° 84-53, art. 61, al.3 ; décret n° 2008-580, art. 1er, I).

Il faut prévoir une convention entre la collectivité et l'organisme d'accueil qui définit *a minima* la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, la durée de la mise à disposition et les modalités de remboursement de la rémunération par l'organisme d'accueil. L'employeur doit s'assurer que les conditions d'emploi du fonctionnaire qu'il met à disposition, au regard des missions qui lui sont confiées, respectent les règles sanitaires impératives qu'impose l'épidémie de Covid-19, en fonction des activités exercées, notamment les gestes barrières, les règles de distanciation et, plus généralement, l'ensemble des règles en matière d'hygiène.

La convention de mise à disposition doit être, avant sa signature, transmise au fonctionnaire intéressé dans des conditions lui permettant d'exprimer son accord sur la nature des activités qui lui sont confiées et ses conditions d'emploi. Cette procédure peut bien entendu se faire sous forme dématérialisée. Sur le plan individuel, l'autorité territoriale prend un arrêté de mise à disposition de l'agent.

La mise à disposition donne en principe lieu à remboursement. Il peut toutefois être dérogé, par délibération de l'organe délibérant, à cette règle dans les cas prévus par la loi. [Source \(FAQ DGCL\)](#)

3. Gestion de l'inaptitude physique des agents territoriaux :

- a) La journée de carence est-elle applicable aux agents publics pendant la période de confinement ?

Par un amendement au projet de loi organique en date du 21 mars 2020, le gouvernement a annoncé son souhait de suspendre l'application de la journée de carence dans la fonction publique pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. La loi a été votée le 22 mars 2020 et est entrée en vigueur le 23 mars, pour une durée de 2 mois. La journée de carence n'est donc pas applicable à l'ensemble des congés de maladie initiaux sur cette durée. Sont concernés tous les arrêts de travail intervenant à compter du 24 mars 2020, la loi n'ayant pas prévu de dispositions rétroactives.

- b) Quelle doit être la position des agents en attente de l'avis d'une instance médicale dans l'incapacité de se réunir ?

De manière générale, le gouvernement a appelé les employeurs publics à « figer » les situations statutaires actuelles, de manière à ne pas pénaliser les agents dans leurs droits, notamment si une instance médicale ne peut être utilement saisie.

Dans l'hypothèse où l'instance médicale peut être réunie par voie dématérialisée, cette réunion est valable au regard des règles de quorum prévue à l'article R. 133-10 du code des relations entre le public et l'administration.

A défaut, il est rappelé que les articles 27 et 47 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 prévoient le maintien du demi-traitement de l'agent ayant épuisé ses droits à congé et qui est en attente d'une décision de l'administration impliquant l'avis d'une ou de deux instances médicales. Pour la fonction publique territoriale, ce sont les articles 17 et 37 du décret 87-602 du 30 janvier 1987 qui prévoient ce maintien du 1/2 traitement jusqu'à la date de la décision de la commission de réforme ou du comité médical.

Compte tenu de l'obligation faite à l'employeur de placer l'agent dans une situation régulière, la décision prise au terme de la procédure prend nécessairement effet à compter de la fin de la dernière période de congé. Dans une récente décision (CE, 9 novembre 2018, n° 412684), le Conseil d'Etat a considéré que le demi-traitement versé dans ces conditions est régulier et ne saurait donner lieu à un remboursement par le fonctionnaire, notamment s'il est finalement placé en disponibilité pour raison de santé.

C'est ainsi qu'un certain nombre de collectivités ont choisi de ne pas décompter la période actuelle des droits à temps partiel thérapeutique des agents placés en situation d'ASA, afin de ne pas obérer leurs droits à une reprise progressive du travail à l'issue de la période du confinement.

III) Gestion administrative des agents publics :

1. Gestion de l'échéance des contrats pendant l'Etat d'urgence sanitaire :

- a) Des agents dont le contrat arrivait à échéance au 31 mars 2020 et n'ayant pu poser leurs congés pendant la période de confinement ont-ils le droit à indemnisation de ceux-ci ?

A ce sujet, l'article 5 du décret n°88-145 du 15 février 1988 prévoit qu'« à la fin d'un contrat à durée déterminée ou en cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, l'agent qui, du fait de l'autorité territoriale, en raison notamment de la définition du calendrier des congés annuels, n'a pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels a droit à une indemnité compensatrice »

Si l'agent a été mobilisé dans le cadre du PCA de sa collectivité, il a donc droit à l'indemnité des congés non pris.

Si l'agent a été placé en ASA et n'a pas été contraint de prendre des congés annuels par sa collectivité employeur dans le cadre des dispositifs évoqués précédemment, le décret ne permet pas de répondre avec certitude. Il semble toutefois qu'il pourrait être éligible à l'indemnisation des congés non pris, dans la mesure où les mesures de confinement ne peuvent lui être imputées.

En tout état de cause, si le contrat est renouvelé, l'agent disposera de la capacité d'user de ses congés non utilisés dans le cadre de son nouveau contrat.

- b) Les contrats en cours doivent-ils être renouvelés ?

D'un strict point de vue juridique, les agents contractuels, qu'ils soient sur emploi permanent ou non permanent, n'ont pas de droit au renouvellement de leur engagement. La collectivité peut donc choisir si elle renouvelle ou non le contrat des agents. L'intérêt du service peut être fondé, le cas échéant, par la disparition des besoins compte tenu du confinement actuel.

Toutefois, dans la période actuelle, le gouvernement a fortement incité les collectivités à maintenir l'engagement des contractuels dont l'engagement arrivait à échéance durant la période d'état d'urgence sanitaire ([cf. FAQ de la DGCL sur la gestion des agents publics](#)). Un certain nombre des collectivités membres de France Urbaine ont pu ainsi prendre des engagements en ce sens.

Pour les vacataires intervenant sur des besoins permanents, le même raisonnement peut être poursuivi.

- c) Une période d'essai interrompue par le confinement peut-elle être prorogée ?

En la matière, le décret n°88-145 du 15 février 1988 stipule dans son article 4 que la période d'essai peut en principe être renouvelée pour une durée au plus égale à la durée initiale.

Dans le cas où l'agent, non mobilisé dans le cadre d'un PCA et placé en ASA, n'a pas pu être utilement mis à l'essai par sa collectivité, il semblerait possible selon le ministère et sous réserve de l'appréciation du juge, de geler la période d'essai pendant la période d'ASA, et de la faire redémarrer à la reprise effective du travail.

2. Cas spécifiques :

- a) Les agents stagiaires placés en position d'ASA pendant la durée du confinement doivent-ils voir leurs stages prorogés d'autant ?

A ce sujet, le décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 sur les stagiaires de la FPT ne prévoit pas de possibilité particulière de prorogation susceptible de s'appliquer au contexte actuel. Il ne semble donc pas possible en l'état actuel de la réglementation de proroger la durée des stagiaires absents. Au demeurant, une telle mesure semblerait particulièrement complexe à mettre en œuvre compte tenu du nombre de stagiaires concernés, et de la diversité des situations à prendre en compte.

Il convient donc d'être particulièrement vigilant à ce que la manière de servir des agents stagiaires a été correctement appréciée par leurs supérieurs hiérarchiques préalablement au confinement, et de décider de l'issue du stage sur cette base. Le cas échéant et en cas de doute, une prolongation de stage pourra être décidée selon les règles en vigueur.

- b) Les recrutements peuvent-ils continuer à être opérés pendant la période de confinement, face aux difficultés d'obtention des extraits de casiers judiciaires ?

La demande d'extrait de casier judiciaires (B2) fait en principe partie des formalités minimales et obligatoires préalablement au recrutement d'un agent public. Face à l'impossibilité actuelle de les obtenir auprès des services de l'Etat (sauf pour les métiers sanitaires, dans certains territoires et moyennant des délais particulièrement longs), de nombreuses collectivités ont pris l'initiative de maintenir ces recrutements, sauf lorsque le poste implique des missions auprès de mineurs.

Ces collectivités pourront utilement faire ces vérifications lorsque la procédure sera rétablie. En cas de mentions incompatibles avec l'exercice des missions, elles devront procéder à un licenciement.

- c) Comment gérer la fin de l'allocation chômage des agents indemnisés directement par les collectivités ?

La DGCL indique à ce sujet que l'ancien employeur doit poursuivre le versement de l'allocation chômage pendant la durée de la crise sanitaire.

L'objectif est de préserver la situation des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits au cours de la période de confinement. La loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter les modalités de détermination de cette durée. C'est dans ce cadre qu'a été prise l'ordonnance n°2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail. Ainsi, pour les demandeurs d'emploi qui épuisent, à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à une date fixée par arrêté, leur droit aux allocations, la durée pendant laquelle l'allocation est versée fait l'objet, à titre exceptionnel, d'une prolongation déterminée par arrêté du ministre chargé de l'emploi. [Source \(FAQ DGCL\)](#)

d) Quelles sont les solutions pour les intermittents du spectacle non mobilisés du fait de l'état d'urgence sanitaire ?

Les collectivités ont pu adopter différentes positions sur le sujet :

- Certaines ont pu décider de maintenir le versement des rémunérations aux intermittent concernés nonobstant l'annulation de la manifestation culturelle concernée. Pôle emploi a ainsi pu confirmer que ces heures rémunérées seraient comptabilisées dans la période d'affiliation pour l'ouverture des droits au titre des 507 heures.
- D'autres ont pu légalement décider de ne pas verser de rémunération pour absence de service fait de la part de ces personnels à statut spécifique.

A ce sujet, la position globale du ministère de la culture est accessible via [ce lien](#).