

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

UNE ENQUÊTE POUR SIMPLIFIER LE LANGAGE ADMINISTRATIF

Avec l'ambition de rendre l'information administrative accessible à tous et proposer des outils adaptés, la Direction interministérielle de la transformation publique invite les agents qui rédigent courriels, lettres, articles, ou formulaires... aux usagers, à répondre à un questionnaire en ligne d'ici le 30 septembre.

Selon Stéphan Giraud, chef du département Sciences comportementales de la Direction, il s'agit de mieux connaître la manière dont les agents conçoivent « les contenus rédactionnels et leur environnement de production » : outils et techniques utilisés, contraintes et difficultés rencontrées.

Le questionnaire leur propose d'évaluer la complexité des communications officielles et celles dont ils sont les auteurs pour leurs destinataires, et de préciser leurs propres difficultés : complexité du vocabulaire et du langage, multiplicité des exceptions et des cas particuliers, longueur des courriers et nombre d'informations fournies, complexité du droit applicable, incompréhensions des usagers qui sollicitent l'administration en retour. Peuvent s'y ajouter le manque de connaissance des règles et du vocabulaire par l'agent, l'absence de soutien de l'employeur pour rédiger plus efficacement ou sur un langage simplifié.

Le questionnaire interroge les outils disponibles : correcteurs orthographiques, dictionnaires, mais aussi chartes rédactionnelles et outils de mesure de la compréhension par le grand public (type Visible Thread).

La direction souhaite identifier et partager les bonnes pratiques et concevoir des outils facilitant la rédaction administrative. Une plateforme de conversion du langage administratif en langage "facile à comprendre" pourrait aider les agents à transmettre des informations plus claires et accessibles.

Cette enquête complète d'autres dispositifs qui ont notamment permis à chacun (site docs.voxusagers.gouv.fr) de faire part de ses bonnes ou mauvaises expériences du service public, de signaler des documents trop complexes ou même de rejoindre un groupe-test pour évaluer des propositions d'améliorations.

Source Acteurs publics et site du ministère de la Fonction publique.

21 SEPTEMBRE 2021
N° 1735

RUPTURE CONVENTIONNELLE

La rupture conventionnelle reste un processus négociépage 2

DISCIPLINE

L'absence de majorité sur une sanction suppose de voter sur les autres mesurespage 3

DISPONIBILITÉ

Le fonctionnaire en disponibilité n'est pas prioritaire pour être recruté chez un autre employeurpage 4

SNU

Un statut pour les encadrants des séjours de cohésion du service national universelpage 5

DOSSIER

La loi confortant le respect des principes de la Républiquepages 6,7

LES CLEFS POUR BIEN GÉRER

Les assistants maternels doivent fournir les preuves d'une démarche d'amélioration de leur pratiquepage 8

Nouveau : FIL INFO

Adressez-nous votre mail pour bénéficier, chaque jour, d'une information pratique et gratuite par internet.

Inscription :

webmaster@editionssorman.com

Offre valable 3 mois pour les non-abonnés



La rupture conventionnelle reste un processus négocié

La rupture conventionnelle a été instaurée pour les contractuels, et est expérimentée pour les fonctionnaires du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025, permettant à l'employeur et à l'agent de convenir des conditions d'une cessation définitive des fonctions, sans que l'un ou l'autre ne puisse l'imposer.

Elle résulte d'une convention qui en définit les conditions, notamment le montant d'une indemnité spécifique (article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019).

En pratique (décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019), l'un ou l'autre initie la procédure par lettre recommandée qui impose, 10 jours francs au plus tôt et un mois au plus tard, un entretien dans lequel l'agent peut se faire assister d'un conseiller syndical sur les motifs de la demande, le principe de la rupture, sa date, et le montant envisagé de l'indemnité, outre le droit au chômage.

A un parlementaire qui l'interroge sur le risque pesant sur l'agent qui refuserait une procédure initiée par son employeur, la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales rappelle que le libre consentement, au cœur du processus, exclut toute mesure née d'un refus du fonctionnaire de répondre favorablement à une proposition de rupture de son employeur.

S'agissant du poids pour les finances communales du montant de l'indemnité, il fait l'objet d'une négociation dans le respect d'un plancher et d'un plafond (décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019) qui la limite à 1/12 de la rémunération brute annuelle par année d'ancienneté, dans la limite de 24 ans, avec un minimum variable selon l'ancienneté de l'agent.

S'agissant d'une décision propre de l'employeur, en l'absence d'accord sur une indemnité soutenable financièrement, il lui appartient simplement de mettre fin à la procédure en cours.

QE n° 25805 JO AN du 22 septembre 2020 page 6468.

UN STAGIAIRE NE PEUT PAS REFUSER UNE RÉAFFECTATION SANS S'EXPOSER À UN ABANDON DE POSTE

■ Le maire réaffecte un adjoint technique de 2e classe stagiaire le 1er avril 2013, assistant de son chef de cabinet, au centre technique municipal (CTM) où il le charge de la création de fiches de mise aux normes d'accessibilité des bâtiments, de la consultation des entreprises sur les coûts des travaux, et des demandes de subventions.

Il le radie en cours de stage le 31 juillet 2014, le réintègre le 2 janvier 2015 à la demande du juge, mais l'intéressé ayant quitté son poste 2 heures après sa prise de service, il le met en demeure de reprendre le 8 janvier et le radie à cette date pour abandon de poste.

Certaines des mesures de l'employeur ne font pas grief aux agents compte tenu de leurs effets et constituent des mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en est ainsi de celles qui, modifiant leur affectation ou leurs tâches, ne portent pas atteinte à leurs droits et prérogatives statutaires ou à leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Un recours est irrecevable sauf discrimination ou sanction déguisée. La réaffectation respecte les missions auxquelles il a vocation, préserve sa rémunération, et son poste d'assistant comporte des missions d'exécution équivalentes à celles qui lui sont confiées au CTM. Il s'agit bien d'une mesure d'ordre intérieur.

Une radiation pour abandon de poste justifiée

Rappel : l'abandon de poste, construction jurisprudentielle, sanctionne un manquement d'une particulière gravité et permet à l'employeur de constater la rupture volontaire du lien salarial par l'agent. Elle n'est légale que s'il le met préalablement en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre ses fonctions dans le délai approprié qu'il fixe. La mesure est écrite, notifiée, et l'informe du risque d'une radiation des cadres, sans respect des garanties attachées à la procédure disciplinaire. Si l'agent ne s'est pas présenté et n'a pas fait connaître à l'employeur ses intentions avant l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, et en l'absence de toute justification d'ordre matériel ou médical de nature à expliquer le retard qu'il aurait eu à manifester un lien avec le service, la collectivité est en droit d'estimer que le lien avec le service a été rompu du fait de l'intéressé (CE n° 412905 commune de Luce du 7 décembre 2018).

Dans son courrier du 5 janvier 2015, le maire respecte ces impératifs et le délai de 2 jours laissé à l'agent pour reprendre est suffisant.

Tout fonctionnaire doit de se conformer aux ordres donnés et l'adjoint devait rejoindre le CTM. En l'absence de motif légitime, son refus manifeste une volonté de rompre tout lien avec le service, son opposition à sa nouvelle affectation ne pouvant pas justifier son refus d'un emploi correspondant à son grade. Seul un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public aurait pu justifier un refus d'obéissance et tel n'est pas le cas (article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). L'agent a donc rompu le lien salarial avec la commune, justifiant sa radiation.

Conseil : s'il dispose d'une liberté d'affectation des fonctionnaires dans la limite des missions de leur grade, l'employeur doit veiller strictement aux exigences procédurales de mise en demeure s'il envisage un abandon de poste. Ce « formalisme » permet en effet à l'autorité locale de confirmer la rupture consensuelle par l'agent du lien avec sa collectivité.

CAA Versailles n° 16VE02044 M. A du 12 décembre 2019.

L'ABSENCE DE MAJORITÉ SUR UNE SANCTION SUPPOSE DE VOTER SUR LES AUTRES MESURES

■ **Le conseil de discipline est une formation de la CAP dans laquelle la parité numérique des représentants de l'employeur et du personnel est assurée si besoin par tirage au sort.** En l'absence de représentants élus ou du personnel, le nombre des membres de la représentation la plus nombreuse appelés à délibérer et à voter est réduit en début de réunion pour rétablir la parité (articles 90 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 1 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989).

Au moment du vote, le président du conseil de discipline (un magistrat administratif pour les employeurs locaux) met aux voix la proposition de sanction la plus sévère parmi celles exprimées lors du délibéré. En l'absence d'accord de la majorité des membres présents, le président met aux voix les autres sanctions de l'échelle disciplinaire en commençant par la plus sévère après celle proposée, jusqu'à obtenir l'accord de la majorité des membres. Si aucune proposition n'est adoptée, le président propose qu'aucune sanction ne soit prononcée. Celle ayant recueilli l'accord de la majorité est motivée, puis transmise par le président à l'employeur. En l'absence d'accord, le président l'en informe (article 12 du décret).

Le directeur de l'hôpital, soumis à des dispositions identiques, exclut 2 ans un ouvrier professionnel qualifié, une mesure annulée par le tribunal. En effet, le procès-verbal du conseil de discipline du 10 mai 2016 montre que le président a mis aux voix 2 sanctions seulement, la révocation, dernière mesure d'éviction définitive du 4e groupe, puis une exclusion d'un an avec un sursis de 11 mois, une mesure du 3e groupe suggérée par le défenseur de l'agent au cours de la réunion du conseil de discipline.

La méconnaissance des garanties de l'agent

Chacune de ces sanctions ayant recueilli 2 voix pour et 2 voix contre, en l'absence de majorité sur l'une d'elles, le conseil de discipline décide que la décision finale reviendra à l'employeur, détenteur du pouvoir disciplinaire. L'avis du conseil de discipline, adopté sans que le président n'ait mis aux voix les autres sanctions de l'échelle disciplinaire, en commençant par la plus sévère après celle proposée, est entaché d'un vice de procédure.

À retenir : suivant une jurisprudence constante, si les actes administratifs doivent respecter les formes et procédures prévues par les textes, un vice affectant le déroulement de l'une d'elles, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision que si le dossier montre qu'il a été susceptible d'influer sur le sens de la mesure, ou a privé l'intéressé d'une garantie (CE n° 335033 M. D du 23 décembre 2011).

Or, si les représentants du personnel ont refusé la révocation et voté une exclusion limitée à un mois effectif du fait du sursis, rien ne dit qu'ils n'auraient pas accepté une sanction plus lourde. Inversement, si les 2 représentants de l'employeur ont voté la révocation, et contre l'exclusion avec sursis, rien ne dit qu'ils n'auraient voté que pour la révocation et refusé une exclusion.

Dans ces conditions, le vice de procédure a privé le fonctionnaire d'une garantie, justifiant l'annulation de l'exclusion de 2 ans qui a été infligée.

Cette décision, compte tenu de la composition strictement paritaire du conseil de discipline, suppose que le président ne vote pas, contrairement aux pratiques généralement retenues.

CAA Douai n° 18DA01856 M. A du 3 mars 2020.

Les mentions du bulletin n° 2 du casier judiciaire peuvent justifier une révocation

Le régime disciplinaire des agents publics procède d'un manquement dans ou à l'occasion de leurs fonctions, ce qui n'exclut pas des poursuites pénales. Pour autant, un comportement hors des fonctions n'exclut pas une sanction s'il caractérise un manquement à ses obligations (art. 25 et 29, loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Le directeur du centre hospitalier révoque ainsi un aide-soignant plusieurs fois condamné, estimant que les faits sanctionnés sont incompatibles avec ses fonctions. Le bulletin n° 2 de son casier judiciaire mentionne en effet, entre 1997 et 2015, une amende et la suspension du permis pour conduite en état alcoolique, 200 heures de travaux d'intérêt général pour le même motif en récidive en 2011, 4 mois de prison dont 2 avec sursis pour le même motif la même année, 2 mois pour le même délit en 2012 malgré l'annulation de son permis, et 10 mois de prison dont 4 avec sursis avec mandat de dépôt pour le même délit et confiscation de son véhicule.

Ces faits révèlent une absence de prise en compte de la gravité de son comportement et, même sans lien direct avec le service, ils constituent des manquements aux obligations d'intégrité, de dignité et de probité s'imposant à un aide-soignant régulièrement affecté en bloc opératoire, fonction exigeant une entière maîtrise de soi et un comportement irréprochable.

Ces faits sont de nature à justifier une sanction. Compte tenu de leur caractère récidivant et de la gravité d'un comportement qui met en péril la vie d'autrui, les condamnations du bulletin n° 2 sont de nature à justifier une révocation, quelle que soit sa notation par ailleurs.

Rappel : nul ne peut être fonctionnaire si les mentions du bulletin n° 2 du casier judiciaire sont incompatibles avec les fonctions (article 5 de la loi).

CAA Douai n° 19DA01552 M. D du 22 septembre 2020.

LE DÉTOURNEMENT DE DOCUMENTS DANS LE BUT DE SE DÉFENDRE NE JUSTIFIE PAS UNE RÉVOCATION

■ **Le maire révoque un attaché « développeur économique » le 8 janvier 2016 pour avoir obtenu, avec l'aide d'un autre agent, et utilisé frauduleusement des fichiers informatiques confidentiels sur des contentieux en cours et des correspondances qui ne lui étaient pas adressées.** Par ailleurs, il a utilisé des moyens professionnels pour un usage personnel en faisant, au moins une fois, le plein de carburant avec la carte de paiement de la commune, alors qu'il se trouve en congé. Toute faute d'un fonctionnaire dans ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice de poursuites pénales éventuelles (art. 29, loi n° 83-634 du 13/7/1983). L'agent, poursuivi pour piratage informatique, bénéficie d'un jugement de relaxe, les faits n'apparaissant pas suffisamment établis.

Pour autant, cette analyse ne s'impose pas à l'employeur, seuls les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposant à l'administration comme au juge administratif. Dans l'hypothèse d'une relaxe, l'employeur reste libre d'apprécier si les faits sont suffisamment établis et justifient une sanction.

La circonstance que l'attaché ait obtenu les documents dans l'objectif de se défendre ne saurait en aucun cas ôter à ces agissements le caractère d'un manquement à son obligation de probité et de loyauté, fautes d'autant plus graves que l'agent occupe alors un poste de cadre et de responsabilité. Son attitude justifie bien une sanction. Cependant, ce détournement concerne des documents confidentiels le concernant personnellement et ont été collectés dans un contexte de tension avec son employeur. Enfin, l'agent n'avait jamais fait l'objet de sanctions. Aussi, la révocation apparaît disproportionnée.

Conseil : les faits établis par le juge n'étant opposables à l'employeur que lorsque le jugement n'est plus susceptible de recours suspensif d'exécution (appel et opposition, articles 500, 539 et 527 du code de procédure civile), il dispose le plus souvent d'une évaluation propre de la situation qui lui ouvre la possibilité d'une sanction, pour laquelle il doit garder un regard distant, sur la juste proportion de la mesure envisagée.

CAA Lyon n° 17LY04343 M. G du 3 décembre 2019.

DISPONIBILITÉ

LE FONCTIONNAIRE EN DISPONIBILITÉ N'EST PAS PRIORITAIRE POUR ÊTRE RECRUTÉ CHEZ UN AUTRE EMPLOYEUR

■ **L'employeur peut pourvoir un emploi nouvellement créé ou vacant en nommant le lauréat d'un concours inscrit sur une liste d'aptitude, ou en recrutant un fonctionnaire qui s'est déclaré candidat par mutation, par détachement, intégration directe ou promotion interne et avancement de grade** (article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Une assistante socio-éducative en disponibilité du fait de la mutation de son conjoint dans un autre département candidate ainsi sans succès sur 3 postes vacants de « travailleur social enfance », le département lui préférant des lauréates de concours.

Rappel : si la loi pose en principe que, sauf dérogation de textes, les emplois territoriaux sont occupés par des fonctionnaires (art. 3, loi n° 83-634 du 13/7/1983), la possibilité de nommer un lauréat de concours inscrit sur une liste d'aptitude suppose qu'il puisse s'agir d'un contractuel. Le département pouvait donc parfaitement recruter un agent non fonctionnaire, mais inscrit sur une telle liste, sans devoir privilégier la candidature de l'assistante socio-éducative fonctionnaire.

Dans l'affaire, cette possibilité figure même dans l'annonce de vacances des 3 postes sur lesquels elle a postulé.

La cour relève aussi que les 3 personnes recrutées n'étaient pas inexpérimentées, même si la femme l'était davantage, et que leur expérience n'était pas manifestement insuffisante ou incompatible avec les qualités requises pour les postes déclarés vacants. D'ailleurs, l'assistante socio-éducative avait davantage vocation, par son expérience, à des fonctions d'encadrement, que les emplois proposés ne comportaient pas. Le conseil départemental n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en rejetant sa candidature. De même, la seule circonstance que les 3 candidates embauchées soient plus jeunes qu'elle n'établit pas à elle seule une discrimination fondée sur l'âge (prohibée par la loi, article 6 de la loi du 13 juillet 1983).

Attention : la femme évoque aussi l'examen prioritaire, en cas de mutation, des demandes des fonctionnaires séparés de leurs conjoints pour des raisons professionnelles (art. 54, loi du 26 janvier 1984). Mais la cour lui oppose sa disponibilité, dont l'objet est précisément de lui permettre de rejoindre son mari et ses enfants dans le nouveau département. Rappelons en effet que, si elle avait été recrutée, le département d'origine aurait mis fin à sa disponibilité, permettant au nouveau département de prononcer sa mutation (article 51 de la loi).

CAA Lyon n° 17LY03400 Mme G du 8 octobre 2019.

UN STATUT POUR LES ENCADRANTS DES SÉJOURS DE COHÉSION DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

■ **Les citoyens concourent à la défense et à la cohésion de la Nation et ce devoir s'exerce notamment par l'accomplissement du service national universel, qui comprend obligatoirement un recensement, la journée « défense et citoyenneté », l'appel sous les drapeaux, un service civique et des formes de volontariat qui peuvent inclure des séjours de cohésion.**

Dans ce cadre, les jeunes de moins de 18 ans dûment recensés peuvent, dans la limite des places disponibles, participer à un séjour de cohésion organisé par l'État, une période de vie collective avec hébergement suivie d'une participation à une mission d'intérêt général.

Le séjour et la mission doivent renforcer la cohésion nationale, favoriser la mixité sociale et territoriale, développer une culture de l'engagement, contribuer à l'orientation et à l'accompagnement des jeunes.

La participation au séjour de cohésion permet d'accomplir la journée défense et citoyenneté (articles L. 111-1 et 2 et R. 113-1 du code du service national), les structures d'accueil étant celle des accueils collectifs de mineurs (articles R. 227-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles). En décembre 2020, la loi a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour définir les conditions d'embauche des encadrants des volontaires du service national universel et leurs conditions d'emploi.

Le rapport au Président de la République rappelle que le recours initial aux structures d'accueil collectif de mineurs a permis, dès 2019, de répondre à la demande de 2 000 jeunes. Cependant, l'objectif de généraliser le dispositif à l'ensemble d'une classe d'âge requiert un dispositif juridique approprié, cohérent avec les autres dispositifs de l'Éducation nationale ou les autres formes d'engagement au service de la nation. L'ordonnance vise donc à recruter, former et fidéliser des personnels pour encadrer ces séjours.

En 2021, les intéressés ont été embauchés sur la base du contrat d'engagement éducatif (articles L. 432-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles) qui permet de déroger aux règles applicables en matière de repos hebdomadaire et quotidien. Le rapport juge néanmoins ce contrat inadapté au service national universel, notamment parce qu'il est un contrat de droit privé.

Une exigence d'honorabilité

En préliminaire, l'ordonnance fixe une exigence d'honorabilité des encadrants, prévoyant que nul ne peut assurer des fonctions de préparation et d'encadrement des séjours de cohésion s'il a été condamné pour crime ou à 2 mois d'emprisonnement sans sursis pour certains délits (article L. 133-6 du code de l'action sociale) :

- atteintes volontaires à l'intégrité physique ou psychique

de la personne (torture et actes de barbarie, violences, menaces, viols, incestes et autres agressions sexuelles, harcèlement moral, enregistrement et diffusion d'images de violence, trafic de stupéfiants ou d'armes),

- mise en danger de la personne (risques causés à autrui, délaissement d'une personne ne pouvant pas se protéger, entrave aux mesures d'assistance, omission de porter secours, expérimentation sur la personne humaine, interruption illégale de grossesse, provocation au suicide, abus frauduleux de l'état de faiblesse),

- atteinte aux libertés de la personne (esclavage, exploitation, enlèvement et séquestration),

- atteinte à la dignité de la personne (discrimination, traite d'êtres humains, dissimulation forcée du visage, examen pour attester de la virginité, proxénétisme, prostitution, exploitation de la mendicité, de la vente à la sauvette, conditions de travail et d'hébergement contraire à la dignité, bizutage, atteinte au respect dû aux morts),

- atteinte aux mineurs et à leurs familles (délaissement, abandon de famille, violation des ordonnances du juge des affaires familiales en cas de violences, atteinte à l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, mise en péril des mineurs).

- s'y ajoutent les condamnations pour vol, extorsion, escroquerie ou détournement, corruption, trafic d'influence ou détournement de biens, entrave à l'exercice de la justice ou pour incitation à l'usage de stupéfiants (articles L. 3421-1 et 4 du code de la santé).

Un nouveau congé d'activité

L'ordonnance crée pour les fonctionnaires territoriaux un nouveau congé d'activité avec traitement pour exercer des fonctions de préparation et d'encadrement des séjours de cohésion du service national universel. Accordé sous réserve des nécessités du service, il est d'une durée au plus égale à 60 jours sur 12 mois consécutifs.

Ce dispositif bénéficie également aux contractuels mais, dans ce cas, leur contrat éventuellement renouvelé doit être d'au moins 18 mois (articles 57 13e nouveau et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Ces dispositions sont étendues aux 2 autres fonctions publiques, l'État, si le séjour nécessite une qualification technique spécialisée, pouvant, dans des conditions fixées par décret, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé dans un cadre conventionnel contre remboursement des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature des intéressés.

Ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 (JO du 9 septembre).

La loi confortant le respect des principes de la République

En février 2020, le Président de la République a estimé nécessaire de lutter contre le séparatisme religieux. Une loi du 24 août dernier rappelle ainsi les principes de liberté d'opinion et de culte, mais aussi, dans le service public, la commande publique, le sport, l'éducation, le respect corrélatif des exigences d'égalité, de neutralité et de laïcité.

Une extension de la neutralité aux gestionnaires de service public

■ La liberté religieuse de croire est individuelle, consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 10) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Depuis le 9 décembre 1905, l'État ne reconnaît plus aucun culte mais garantit l'effectivité de la liberté religieuse.

Dans son fonctionnement, si l'État prohibe toute discrimination fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions et la carrière (CE n° 217017 Melle J du 3 mai 2000), il attend des agents un strict respect du principe de neutralité.

Les agents publics sont donc tenus (art. 25, loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) à une obligation de neutralité, et doivent exercer dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, ils s'abstiennent de manifester leurs opinions religieuses dans leurs fonctions, traitent de façon égale toute personne, respectent sa liberté de conscience et sa dignité, charge à l'employeur de veiller au respect de ces principes.

Rappel : suivant une jurisprudence constante, et sauf disposition législative contraire, les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi (voir par ex. TC n° C4180 du 11 mai 2020).

La loi ajoute que si un texte (législatif ou réglementaire) confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou privé, ce dernier doit assurer l'égalité des usagers et veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Suivant une rédaction similaire à celle applicable aux agents publics, l'organisme prend les mesures nécessaires et veille en particulier à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, traitent également toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.

Il veille aussi à ce que toute autre personne à laquelle il confie en tout ou partie l'exécution du service public, donc les sous-traitants, respecte ces obligations.

La prise en compte de l'extension des modes de gestion du service public

Comme le rappelle le rapport au Sénat, le périmètre du service public n'est pas précisément défini, la notion

ayant initialement permis de définir le régime de certaines activités (compétence du juge, responsabilité, régime des contrats, des travaux publics, des agents ou du domaine public), coïncidant avec les structures de l'administration (soit le fonctionnement des services généraux ou locaux). La notion a ensuite présenté un caractère matériel permettant de qualifier certaines activités dont le régime de gestion repose sur les principes de continuité, de mutabilité, ou d'égalité de traitement des usagers, la jurisprudence distinguant les services publics administratifs des services publics industriels et commerciaux, susceptibles d'être gérés par des personnes morales de droit privé ou même de droit public (établissement public de coopération culturelle ou environnementale par exemple, articles L. 1431-1 à 9 du CGCT).

Le texte inscrit donc dans la loi un principe jurisprudentiel selon lequel les organismes de droit privé (ou public) chargés de l'exécution de services publics sont soumis au principe de neutralité et de laïcité du service public pour les activités qui en relèvent (CE, CAF de l'arrondissement de Lyon du 31 janvier 1964).

Il en impose le respect chaque fois qu'un texte (législatif ou réglementaire) confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou privé, dans les services de transport ferroviaire de personnes librement organisés (hors les services internationaux) et chez les bailleurs sociaux (publics ou privés).

Attention : l'existence d'un texte ne signifie pas nécessairement une exigence d'exécution d'un service public, les établissements de santé privés non habilités à assurer un service public hospitalier par l'Agence régionale de santé, ou certains établissements d'enseignement privé non reconnus par le préfet n'étant pas associés au service public hospitalier ou de l'Éducation.

La désignation d'un référent laïcité

La fonction de référent laïcité a initialement relevé de circulaires, du 21 avril 2011 à l'État (un membre du corps préfectoral ayant vocation à être le référent des chefs de service), l'identification claire d'un référent par chaque employeur public étant préconisée par une autre circulaire du 15 mars 2017 de la ministre de la Fonction publique. Avec la création par la loi, en avril 2016, d'un référent déontologue, la circulaire estime qu'il peut exercer les fonctions de référent laïcité, y compris dans les centres de gestion pour les collectivités qui lui ont confié la fonction de référent déontologue.

(suite p. 7)

(suite de la p. 6)

Le rapport du Sénat relève la diversité des profils des référents laïcité (fonctionnaire retraité, encore en poste ou magistrat, exerce par une personne unique ou un organisme collégial).

Désormais, la loi impose à tous les employeurs publics, notamment territoriaux, de désigner un référent laïcité, chargé d'apporter aux fonctionnaires et à leurs chefs de service tous conseils utiles au bon respect de ce principe, ces fonctions s'exerçant néanmoins sous la responsabilité de l'employeur.

Dans les collectivités locales, cette fonction relève logiquement des missions obligatoires des centres de gestion (nouvel article 14 bis de l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), une collectivité ou un établissement non affilié pouvant également solliciter cette fonction au titre du socle commun d'appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines (IV de l'article 23).

Attention : ce référent doit désormais organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année et un décret déterminera les missions, les modalités et les critères de désignation des référents laïcité.

Une formation obligatoire

Dans le prolongement de cette prise en compte des questions de laïcité, la loi impose la formation de tout agent public au principe de laïcité (article 25 de la loi du 13 juillet 1983).

Un rapport du 18 mai 2021 de Monsieur Besnard, préfet, et de Madame de Mecquenem, membre du conseil des sages du ministère de l'Éducation, préconise la mise en place de cette formation avant la fin de l'année 2021 dans l'ensemble des écoles de service public sur la base d'un socle commun, et l'instauration d'un module de formation obligatoire pour les agents ne passant pas par une école. De leur côté, les contractuels devraient bénéficier d'un rappel des principes de laïcité et de neutralité avant la signature de leur contrat, puis d'une obligation de formation la première année suivant leur embauche. Chaque nouvel agent, quel que soit son statut, se verrait remettre une charte de laïcité et un fascicule sur cette question élaborés par le conseil des sages de la laïcité du ministère de l'Éducation.

Pour les agents en place, et au titre de la formation continue, le rapport préconise une formation unique, interministérielle, accessible aux agents des 3 versants, sur le modèle de celle élaborée par l'Agence nationale de cohésion des territoires avec le CNFPT et l'ancien Observatoire de la laïcité. D'une journée, elle deviendrait un tronc commun auquel chaque employeur pourrait ajouter un module « cas pratiques » lié à ses propres problématiques.

L'encadrement de proximité et les services des ressources humaines étant les plus sollicités par les agents sur ces questions, ils devraient bénéficier d'une formation spéci-

fique.

Compte tenu du nombre d'agents informés, priorité devrait être donnée aux référents laïcité, aux agents recevant du public, à l'encadrement intermédiaire et aux ressources humaines.

Enfin, pourrait être valorisée une formation approfondie constituée par les diplômes universitaires (DU) laïcité et connaissance du fait religieux, avec un accès facilité en faveur des référents laïcité.

Un aménagement du contrôle de légalité

Qu'il s'agisse d'actes obligatoirement transmissibles ou non, le préfet peut assortir son contrôle de légalité d'une demande de suspension de l'acte, dont le régime varie selon son objet. Dans le droit commun, il est fait droit à la demande du préfet dans le délai d'un mois, si pèse un doute sérieux sur la légalité de l'acte. Lorsqu'il s'agit de décisions en matière d'urbanisme, de marchés publics ou de délégation de service public, la suspension est effective sur demande du préfet, formulée dans les 10 jours de la réception de l'acte, mais en l'absence de décision du juge dans le mois qui suit, l'acte redevient exécutoire. Enfin, si l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ou, désormais, à porter gravement atteinte au principe de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal ou le magistrat qu'il délègue en prononce la suspension sous 48 heures, la décision étant susceptible d'appel devant le conseil d'État dans les 15 jours, qui statue à nouveau sous 48 heures (article L. 2131-6 du CGCT).

Attention : cette procédure, applicable aux communes, départements et régions, place ainsi sur le même plan un principe d'organisation des services publics, la laïcité, et l'atteinte aux libertés publiques et individuelles, attestant de l'importance du principe de neutralité dans les services publics français.

Au passage, la loi rappelle que lorsque le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux exercent leurs attributions au nom de l'État, ils sont également tenus à cette obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité.

Rappel : la juridiction judiciaire comme administrative considère en effet qu'aucune disposition n'interdit à un élu municipal de porter un signe marquant son appartenance à une religion (le maire ne pouvant intervenir qu'au titre de la police de l'assemblée), et que des candidates à des élections peuvent également faire état de leurs convictions religieuses (Cass. crim. n° 10-80.584 du 1^{er} septembre 2010 et CE n° 337079 du 23 décembre 2010).

Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 (JO du 25 août).

LES ASSISTANTS MATERNELS DOIVENT FOURNIR LES PREUVES D'UNE DÉMARCHÉ D'AMÉLIORATION DE LEUR PRATIQUE

■ Depuis le 1^{er} septembre, la première demande de renouvellement de l'agrément d'un assistant maternel comporte notamment un document attestant de son engagement dans une démarche d'amélioration continue de sa pratique professionnelle (article D. 421-21 4° du code de l'action sociale et des familles). Un arrêté précise qu'il peut présenter un ou plusieurs documents. Il peut s'agir d'un projet éducatif précisant ses objectifs et réalisations ou activités dans le cadre de la charte nationale de l'accueil du jeune enfant.

Il peut fournir une attestation de stage pratique en matière d'accueil des enfants, de formation par un organisme déclaré dans le domaine de l'enfance ou de soutien à la parentalité, de participation à un groupe d'analyses de pratique, à une conférence, un séminaire, un atelier ou un colloque en matière d'accueil du jeune enfant ou de soutien à la parentalité organisée par un service départemental de la PMI, un relais petite enfance, une association active dans le secteur des modes d'accueil de l'enfant et de soutien à la parentalité, une organisation nationale ou une structure fédérative (associative ou syndicale). L'assistant doit pouvoir expliquer par écrit ou oral ses motivations et ce qu'il a retiré de cette expérience.

Il peut aussi fournir une attestation d'inscription et de suivi d'une formation pour acquérir un diplôme, un certificat ou un titre professionnel permettant d'exercer auprès de jeunes enfants, le cas échéant dans le cadre d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, ou d'une attestation d'inscription dans une démarche de validation des acquis de l'expérience pour les acquérir. L'assistant peut également présenter un rapport sur sa participation aux activités d'un relais petite enfance, d'un lieu d'accueil parents-enfants, d'une ludothèque, d'une bibliothèque ou de tout autre lieu pertinent pour l'activité d'accueil de jeunes enfants, ou un rapport de participation aux activités proposées par une association organisant des activités à destination des enfants accueillis. Dans les 2 cas, le rapport doit lui permettre de présenter ses motivations et de détailler ce qu'il a retenu de ces expériences pour sa pratique sous la forme d'un document écrit, vidéo, d'un enregistrement audio, d'un site Internet, d'un blog ou

toute autre forme pertinente selon les capacités et l'inventivité de ce professionnel, en cohérence avec son projet éducatif.

L'assistant peut encore présenter une réalisation dans le cadre de sa pratique professionnelle et de la mise en œuvre de son projet éducatif. Sa nature est libre si elle s'articule au projet éducatif et il peut s'agir, à titre d'exemple, d'une comptine, d'un jardin potager, d'une création artistique, d'un partenariat avec une association ou une structure proposant des activités à l'intention d'un très jeune public, ou encore d'une action de soutien à la parentalité.

S'y ajoute le suivi d'une formation pour acquérir l'un des diplômes permettant l'exercice auprès de jeunes enfants.

Les modalités du stage pratique

Les assistants maternels doivent également suivre des formations, 24 heures dans les 6 mois de la réception du dossier d'agrément, avant tout accueil d'enfants, et 96 heures à réaliser dans les 3 ans de l'accueil du premier enfant (articles D. 421-44 et 45 du code). Ce 2^e module, qui doit permettre à l'assistant d'approfondir ses connaissances et compétences, fait l'objet d'une attestation de formation à l'issue du suivi de 40 heures de formation, qui doit comporter un stage pratique en matière d'accueil de jeunes enfants. L'arrêté prévoit qu'il peut être réalisé auprès d'un assistant maternel agréé, dans un établissement d'accueil de jeunes enfants, une maison d'assistants maternels, un relais petite enfance, un lieu d'accueil enfants-parents, d'accueil d'enfants en situation de handicap, dans une pouponnière à caractère social, un établissement d'accueil mère-enfants, une école maternelle, un établissement organisant des activités périscolaires ou proposant des activités extrascolaires lors des congés scolaires ou professionnels.

Il revient à chaque assistant de fournir les attestations et documents permettant d'évaluer qu'il est engagé dans une démarche d'amélioration continue de sa pratique professionnelle, charge au service de PMI du département de lui demander des précisions.

Arrêté du 16 août 2021 (JO du 27 août).

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 : elyne.brochand@editionssorman.com

Le Conseil du MANAGEUR

LE SUPPLÉMENT HEBDOMADAIRE DE LA LETTRE DE L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

La gestion de la crise sanitaire a entraîné plus d'arrêts de travail chez les managers

C'est ce qui ressort d'une étude réalisée par la mutuelle Malakoff humanis dans le secteur de l'industrie et dans les entreprises de taille moyenne, comparables aux collectivités territoriales. La crise sanitaire, les confinements successifs et le télétravail contraint sont autant de facteurs qui ont mis à l'épreuve la santé mentale de plus de 40% des salariés, et notamment des managers.

Depuis le début de la crise, les managers ont connu plusieurs phases. Ils ont dû communiquer sur la situation, réorganiser le travail, piloter leurs collaborateurs à distance tout en maintenant leurs objectifs, écouter les collaborateurs, prendre en charge les situations de fragilité, maintenir les collectifs de travail, organiser le retour sur site. Résultat, les cadres sont éreintés et on en voit aujourd'hui les conséquences directes dans les arrêts de travail.

Ainsi, la proportion d'arrêts de travail chez les managers est plus importante que chez les non-managers (17% vs 11% pour les non-managers). En outre, ces arrêts sont davantage liés à des motifs professionnels : 32% vs 26% pour l'ensemble des salariés.

« Le Village des Talents » : des conférences et des ateliers pour les managers

Lors du prochain congrès des Directeurs Généraux des Services, qui se déroulera les 14 et 15 octobre prochains à Metz, « Le Village des Talents » organise plusieurs ateliers et des entretiens individuels dédiés aux managers :

Jeudi 14 octobre 2021

- Construire son équipe idéale.
- Construire son image.
- Assurer l'épanouissement en associant les talents.
- Favoriser la prise de responsabilité des femmes : quelles clés organisationnelles et managériales ?

Vendredi 15 octobre 2021

- Donner du sens, faciliter et former.

COMMENT DÉVELOPPER LA CONFIANCE EN SOI ?

Vouloir trop bien faire, être trop exigeant avec soi-même génèrent un manque de confiance. Certes, il ne faut pas manquer d'ambition, mais il est nécessaire de savoir placer la barre à la bonne hauteur pour ne pas subir d'inévitables échecs qui entament la confiance.

Rester à l'écoute

Une bonne façon d'entretenir la confiance ou de la restaurer consiste à rester à l'écoute de ses collaborateurs et de ses supérieurs qui sont les plus à même d'apporter une réponse à vos questionnements. Trop de managers s'imaginent que l'on porte un regard critique sur eux. Avoir le courage de solliciter une évaluation révèle déjà une grande qualité chez les managers. Si les avis sont positifs, la confiance est stimulée. S'ils sont négatifs, le manager dispose de pistes concrètes pour s'améliorer.

Bien se connaître

Mieux se connaître permet d'être plus en confiance. C'est être capable de s'adapter à une situation selon ses qualités et ses défauts.

Identifier des points d'appui

Il s'agit lors de cette étape d'identifier quelles sont les qualités requises pour un manager : valeurs, compétences, attitudes... Ce sont ces « points d'appui » qui doivent servir de référence pour améliorer la confiance.

Analyser les réussites pour mieux se relever d'un échec

Noter ce qui a posé problème et le comparer à une situation similaire « réussie » à laquelle on a déjà été confronté, pour en comprendre l'origine et le corriger.

Ne pas oublier les succès pour mieux les transposer

Pour beaucoup, les succès s'oublient plus vite que les échecs. Pourtant, la prise de conscience des succès est un levier inestimable. Se remémorer les succès permet d'en comprendre les clefs et de se rassurer.

Identifier objectivement les causes externes aux échecs

Dans une vie professionnelle, les échecs quotidiens sont inévitables. S'ils peuvent relever de la responsabilité du manager, ils sont parfois liés à des causes externes sur lesquelles le manager n'a aucune prise. C'est un moyen pour se déculpabiliser et maintenir sa confiance.

Donner des objectifs c'est bien, mais avec un plan d'actions c'est mieux

Définir des objectifs ne suffit pas. Il faut guider le travail des équipes par l'élaboration d'un plan d'actions qui fixe une ligne de conduite en y associant les moyens, les ressources, les délais, et en identifiant les éventuelles contraintes ou les éventuels facteurs de risques. Le plan d'actions doit aussi être un moment d'échange et de partage, sur la base d'éléments factuels entre le manager et le collaborateur. Avec un plan d'actions « partagé », on augmente considérablement les taux de réussite. Ce plan doit préciser où aller, comment y aller, quand y aller, avec qui et pourquoi.

Pour chaque action, il est nécessaire de rechercher un bénéfice mesurable qui permettra objectivement d'en évaluer l'efficacité. Lors de l'élaboration du plan d'actions, on peut aussi intégrer la conception d'un tableau de bord réaliste et opérationnel incluant les principaux indicateurs à suivre.

L'objectif de cette approche est de rentrer dans le concret en identifiant les étapes et actions nécessaires pour mener à bien un changement.

Le manager doit veiller au respect des règles de déontologie

La déontologie recouvre l'ensemble des règles qui régissent le comportement des agents publics. Elle permet de définir collectivement et dans la pratique la façon d'agir pour servir l'intérêt général, ce à quoi doivent veiller les managers. Ces principes sont notamment les suivants :

- Dignité, impartialité, intégrité et probité.
- Neutralité.
- Laïcité.
- Respect de la liberté de conscience et de la dignité des usagers.
- Cessation ou prévention des situations de conflit d'intérêts lorsque l'agent se trouve ou pourrait se trouver dans une telle situation.
- Déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale lorsque l'agent occupe un emploi soumis à une telle déclaration.
- Non cumul d'emploi, sauf s'il s'agit d'une activité autorisée.
- Obéissance hiérarchique.
- Satisfaction aux demandes d'information du public.

Le non-respect des obligations déontologiques peut entraîner des sanctions disciplinaires proportionnées à la gravité de la faute commise et d'éventuelles poursuites pénales.

Loi n° 2016-483 du 16 avril 2016 relative à la déontologie.

« EGALES » : un nouveau réseau pour promouvoir l'accès des femmes aux postes d'encadrement dans la fonction publique

EGALES est un réseau de femmes cadres issues des trois fonctions publiques créé en 2021 en Normandie. Il vise à rassembler agents et agentes de la fonction publique pour faire progresser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans des fonctions d'encadrement au sein de la fonction publique. Plusieurs actions sont mises en œuvre par le réseau en 2021 :

- l'intervention de femmes cadres auprès des bénéficiaires du réseau pour présenter leur parcours et les outils d'un meilleur accès aux postes à responsabilité,
 - le coaching des bénéficiaires,
 - un dispositif de mentorat entre les membres du réseau.
- drdfe@normandie.gouv.fr*

Le rôle des managers face aux risques psychosociaux

La santé est un état de bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité, selon la définition donnée par l'organisation mondiale de la santé (OMS).

Si, pour les managers, la santé des salariés est une source incontestable d'efficacité dans le travail, et donc de performance individuelle et collective, ces derniers ont un rôle indéniable à jouer dans la prévention des risques psychosociaux auprès de leurs collaborateurs. Le management constitue en effet l'une des six dimensions reconnues de facteurs de risque psychosocial (source : rapport sur le bien-être et l'efficacité au travail). Les managers, qui font aussi partie des catégories les plus exposées à ce type de risque, se doivent, dans leurs fonctions, d'avoir une vision précise des risques susceptibles de fragiliser l'équipe. Ainsi, il appartient à tout manager de procéder à un diagnostic du risque en :

- identifiant les risques qui peuvent impacter le bon fonctionnement du service,
- évaluant les risques en fonction de leurs impacts potentiels et de leur vraisemblance,
- priorisant les risques les plus critiques pour le service,
- caractérisant les risques et les dispositifs de maîtrise,
- collectant les sinistres, afin d'en analyser les origines, pour mieux s'en prémunir,
- établissant les stratégies de réponses adéquates, avec l'appui des services opérationnels afin de limiter le niveau global des risques.

Ainsi, il sera possible de surveiller l'évolution des menaces et d'y répondre en conséquence.

Qualifier ces risques

Qu'est-ce qu'un risque psychosocial ?

On réduit souvent les risques psychosociaux (RPS) à la seule notion de « stress », qui n'est en fait qu'une des manifestations de ce risque. Les RPS sont définis comme les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental. Le terme de RPS désigne donc un ensemble de phénomènes affectant principalement la santé mentale mais aussi physique des travailleurs. Ils peuvent se manifester sous diverses formes : stress au travail mais aussi sentiment de mal-être ou de souffrance au travail, incivilités, agressions physiques ou verbales, violences, etc.

Qu'est-ce qu'un risque professionnel ?

Les risques professionnels sont liés à l'activité professionnelle et aux conditions de travail. Ils peuvent se traduire par une maladie ou un accident. Le code du travail – applicable dans ce domaine à la fonction publique – impose à l'employeur de prévenir ces risques afin d'assurer la sécurité des agents et de protéger leur santé physique et mentale. Les risques psychosociaux font partie des risques professionnels.

Quelles conséquences ?

Sur le plan psychologique et physique, ces troubles peuvent favoriser des pathologies comme les dépressions, des troubles du sommeil, des ulcères, des maladies psychosomatiques, des réactions comportementales (consommation courante de produits addictifs), des troubles musculosquelettiques (TMS), des maladies cardiovasculaires, ou entraîner des accidents du travail voire des suicides. Sur le plan social, ces troubles peuvent avoir des conséquences économiques et professionnelles et, notamment, se traduire par du désengagement au travail, un absentéisme accru ou des conflits entre personnes.