

Successeurs de

Angel COSSALTER
AVOCAT HONORAIRE
Ancien Bâtonnier
Diplômé de SciencesPo Paris
Docteur d'État en droit

Philippe DE ZOLT
AVOCAT ASSOCIE
DESS Contrats Publics
DEA Contentieux

Philippe COSSALTER
AVOCAT ASSOCIE
Agrégé des facultés de droit
Professeur de droit public

Etienne COURONNE
AVOCAT ASSOCIE
MASTER 2 Contrats Publics

En Collaboration avec :

Benjamin BIZZARRI
AVOCAT
MASTER 2 Droit de
l'Environnement, des
Territoires et des
Risques

Anthony BESNIER
AVOCAT
MASTER 2 Droit comparé
EUCOR

Aurore DAMILOT
AVOCAT
MASTER 2 Droit de
l'Urbanisme et de la
Construction

Vidya
BALAKIROUCHENANE
AVOCAT
MASTER 2 Travaux et
Marchés Publics

Léa ANTOINE
AVOCAT
MASTER 2 Contentieux
Public

Selarl d'avocats
au capital de 12.000 €
R.C.S. METZ TI 505 011 411

La mise en place du télétravail dans la fonction publique

Guide pratique à destination des collectivités territoriales

Sommaire

Un agent public peut-il exercer en télétravail ?	2
Quelle est la procédure à suivre pour placer un ou plusieurs agents publics en télétravail ?	2
1^{ère} étape : Fixer les modalités d'organisation du télétravail	2
2^{ème} étape : Dépôt d'une demande écrite par l'agent.....	4
3^{ème} étape : Répondre à la demande de l'agent	5
J'ai placé les agents publics de ma collectivité en télétravail au début de la crise sanitaire, mais je n'ai pas respecté cette procédure, quelles sont les conséquences et que dois-je faire ?	6
Suis-je libre de fixer les modalités d'exercice de mon agent ? ...	7
Puis-je refuser de placer un agent public en télétravail ?	7
Puis-je contraindre un agent public à exercer en télétravail ?	8
Dois-je prendre en charge l'achat du matériel informatique mis à la disposition d'un agent public ?	8
Comment garantir la sécurité informatique de mes agents pendant le télétravail ?	9
Mes agents peuvent-ils échanger des données professionnelles par mail en toute sécurité ?	10

- **Un agent public peut-il exercer en télétravail ?**

Oui,

Les fonctionnaires et les contractuels de droit public peuvent être autorisés à exercer leurs missions en télétravail, mais une procédure spécifique doit impérativement être respectée à cette fin (*cf. infra* pp. 2 et s.).

Exception - Les agents qui ne sont pas soumis à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires sont soumis à des règles différentes. C'est notamment le cas des agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie ainsi que des chambres de métiers et de l'artisanat¹.

- **Quelle est la procédure à suivre pour placer un ou plusieurs agents en télétravail ?**

La procédure à suivre comporte **trois étapes essentielles**, à savoir :

- L'adoption d'une décision fixant les modalités d'organisation du télétravail ;
- La présentation, par l'agent, d'une demande écrite d'exercice en télétravail ;
- L'autorisation ou le refus de la demande.

1^{ère} ÉTAPE : Fixer les modalités d'organisation du télétravail².

S'agissant des agents communaux ou communautaires, cette décision prend la forme d'une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire. Le projet de délibération doit être soumis pour **avis au comité technique** de la collectivité ou au comité technique placé auprès du centre de gestion.

Contenu – Une attention soutenue doit être portée à cette délibération dont le contenu est précisément défini. Elle doit ainsi obligatoirement définir :

- Les activités éligibles au télétravail ;
- Le cas échéant, la liste des locaux mis à disposition des agents par l'administration pour exercer en télétravail ;

¹ « Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers : " La situation du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelle " ; que les agents des chambres de commerce et d'industrie sont régis par les seuls textes pris en application de la loi du 10 décembre 1952 à l'exclusion de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires » (CE, 21 novembre 2014, CCI Nice-Côte-d'Azur, n° 375121, mentionné aux Tables).

² Conformément à l'article 7 du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature

- Les mesures prescrites aux agents afin d'assurer la sécurité des systèmes informatiques et la protection des données qu'ils traitent (*cf. infra*, p. 8) ;
- Les règles à respecter en matière de temps de travail, de sécurité et de protection de la santé ;
- Les modalités selon lesquelles les institutions compétentes peuvent se rendre sur le lieu de télétravail afin de vérifier la bonne application des règles en matière d'hygiène et de sécurité ;
- Les modalités de comptabilisation et de contrôle du temps de travail ;
- Les modalités de prise en charge par l'employeur des frais exposés par l'agent pour l'exercice de son activité en télétravail (*cf. infra*, p. 8) ;
- Les modalités de formation de l'agent aux équipements et outils utilisés pour exercer en télétravail ;
- Les modalités de délivrance de l'attestation de conformité des installations de l'agent aux spécifications techniques définies par la collectivité, cette attestation devant être jointe à la demande de l'agent (*cf. infra* « 2^{ème} étape », p. 4).

Conseil - Afin d'assurer la bonne information du maire ou du président de l'EPCI, la délibération peut préciser que l'autorisation d'exercice d'activités en télétravail est prise après avis du responsable hiérarchique direct de l'agent. Il conviendra alors de préciser que cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de quinze jours à compter de la saisine du responsable hiérarchique.

Illustrations - Plusieurs ministres ont adopté des arrêtés ministériels fixant les conditions de mise en œuvre du télétravail dans leurs propres services. Ces arrêtés peuvent être consultés en cliquant sur les liens suivants (attention : ces arrêtés n'ont pas été mis à jour suite à l'adoption du décret n° 2020-524 du 5 mai 2020, qui a assoupli le recours au télétravail dans la fonction publique) :

- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037040114&fastPos=2&fastReqId=1748021291&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> ;
- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038874477&fastPos=1&fastReqId=1748021291&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

2^{ème} ÉTAPE : Dépôt d'une demande écrite par l'agent³.

³ Conformément à l'article 7 du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature

Contenu - Cette demande doit préciser :

- Les raisons pour lesquelles l'agent souhaite télétravailler ;
- Le lieu d'exercice du télétravail (le domicile de l'agent, un autre lieu privé ou un lieu à usage professionnel) ;
- Le nombre de jours télétravaillés ;
- Les modalités d'attribution de ces journées, c'est-à-dire des journées fixes au cours de la semaine ou du mois et / ou attribution d'un volume de jours de télétravail par semaine, par mois ou par an que l'agent pourra demander de poser au fur et à mesure.

Cette demande doit en outre être accompagnée d'un **document attestant de la conformité des installations aux spécifications techniques** définies par la collectivité.

À titre d'illustration, on peut noter que l'article 9 de l'arrêté du 8 juin 2018 relatif au recours au télétravail au sein de diverses directions ministériels (NOR : PRMG1812706A) dispose :

- | « Lorsqu'il exerce ses fonctions à domicile, l'agent en télétravail :
- fournit un certificat ou, à défaut, une attestation sur l'honneur justifiant de la conformité des installations et des locaux aux règles de sécurité électrique ;
 - fournit une attestation de l'assurance auprès de laquelle il a souscrit son contrat d'assurance multirisques habitation précisant qu'elle couvre l'exercice du télétravail au(x) lieu(x) défini(s) dans l'acte individuel ;
 - atteste qu'il dispose d'un espace de travail adapté et qu'il travaille dans de bonnes conditions d'ergonomie ;
 - justifie qu'il dispose d'une connexion internet si celle-ci est nécessaire à l'exercice des activités en télétravail.
- | A défaut de produire l'un des éléments énumérés ci-dessus, l'agent ne pourra être autorisé à exercer ses activités en télétravail ».

Lorsque l'agent est autorisé à utiliser son équipement informatique personnel – soit parce qu'il dispose de jours de télétravail flottants soit parce que le recours au télétravail est justifié par des circonstances exceptionnelles (cf. *infra*, p. 8) – il apparaît nécessaire d'exiger la production d'un document, émanant d'un professionnel qualifié, attestant de la conformité des équipements aux mesures prescrites par la collectivité afin d'assurer la sécurité des systèmes informatiques et la protection des données traitées par les agents.

Conseil - Afin de susciter la présentation de ces demandes de télétravail, l'employeur public peut lancer une campagne de recensement des demandes d'exercice en télétravail.

3^{ème} ÉTAPE : Dans un délai d'un mois, l'employeur public – le maire ou le président de l'EPCI dans les collectivités territoriales – doit répondre à la demande de l'agent

Portée du contrôle - L'autorité territoriale doit vérifier la compatibilité de la demande de l'agent avec la nature de ses activités et l'intérêt du service.

En cas d'incompatibilité, la demande de l'agent pourra être rejetée (*cf. infra*, p. 7).

Contenu de l'autorisation - La décision doit préciser :

- Les fonctions que l'agent exerce en télétravail ;
- Le lieu dans lequel l'agent est autorisé à télétravailler ;
- Les modalités d'organisation temporelle du télétravail (l'octroi de jours fixes ou flottants, le délai de prévenance à respecter pour l'utilisation de ces jours flottants, etc.) ;
- Les horaires de télétravail de l'agent ;
- La date à laquelle l'agent pourra commencer à exercer en télétravail ;
- Le cas échéant, la durée de l'autorisation de télétravail ;
- Le cas échéant, la période d'adaptation et sa durée (trois mois maximum), cette période permet à l'administration de mettre fin au télétravail de l'agent en respectant un délai de prévenance raccourci à un mois.

Conseil – Le guide du télétravail⁴ (p. 68) réalisé par la DGAFP (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique) recommande aux employeurs publics d'organiser un entretien entre le responsable hiérarchique et l'agent afin :

- D'expliquer à l'agent ce qu'est le télétravail et ses implications ;
- Que l'agent expose les motifs justifiant sa demande, les tâches qu'il pourra accomplir à distance, afin que son supérieur hiérarchique puisse examiner le sérieux de son projet de télétravail ;
- Que l'agent et son supérieur puissent s'accorder sur les modalités d'organisation du télétravail.

⁴ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/guide-teletravail-2016.pdf (attention : ce guide n'a pas été modifié suite à l'adoption du décret n° 2020-524 du 5 mai 2020, qui a assoupli le recours au télétravail)

- **J'ai placé mes agents en télétravail au début de la crise sanitaire mais je n'ai pas respecté cette procédure, quelles sont les conséquences et que dois-je faire ?**

La situation doit impérativement être régularisée par la mise en œuvre de la procédure précédemment décrite (pp. 2 à 5).

En effet, si l'urgence ayant caractérisé le début de la crise sanitaire pourrait être de nature à justifier la méconnaissance temporaire de cette procédure⁵, elle ne saurait en justifier une méconnaissance durable, dans la mesure où les employeurs publics ont désormais la possibilité matérielle de la mettre en œuvre et de régulariser la situation.

À défaut, l'absence de décision réglementant l'exercice en télétravail, l'absence de demande écrite de l'agent et l'absence d'autorisation d'exercice en télétravail, pourrait avoir trois conséquences majeures :

- premièrement : l'agent irrégulièrement placé en télétravail pourrait solliciter qu'il y soit mis fin et demander la réparation du préjudice éventuellement subi, notamment moral ;
- deuxièmement : en cas d'accident subi par un agent à son domicile, il sera plus facilement reconnu comme étant un accident de service, en l'absence d'encadrement clair du temps de travail de l'agent. Les juridictions administratives retiennent en effet que l'accident survenu sur le « *lieu et dans le temps du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par un fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal présente (...) le caractère d'un accident de service* » (CE, 15 juin 2012, *Bouzigon*, n° 348258) ;
- troisièmement : l'absence de réglementation garantissant la sécurité des systèmes informatiques pourrait traduire une violation de l'article 32 du règlement du 27 avril 2016 dit règlement général sur la protection des données (n° 2016/679)⁶, en particulier lorsque l'agent est autorisé à utiliser son équipement personnel. Or, la méconnaissance de cette disposition est de nature à engager la responsabilité administrative et pénale⁷ des collectivités territoriales et EPCI.

⁵ Pour un exemple de mise en œuvre de la théorie des circonstances exceptionnelles en raison de l'épidémie de covid-19 : Cons. Const. 23 mars 2020, n° 2020-799 DC

⁶ L'article 32 du règlement du 27 avril 2016 dit RGPD dispose :

« Compte tenu de l'état des connaissances, des coûts de mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque, y compris entre autres, selon les besoins :

(...) b) des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes et des services de traitement ;

(...) d) une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement ».

⁷ L'article 226-17 du Code pénal dispose :

- **Suis-je libre de fixer les modalités d'exercice de mon agent ?**

Non,

Le nombre de jours télétravaillés est limité. En principe, deux limites sont fixées :

- L'agent ne peut télétravailler plus de trois jours par semaine ;
et
- L'agent, qu'il soit à temps plein ou à temps partiel, doit être présent sur son lieu de travail au moins deux jours par semaine.

Exception - Depuis le 7 mai 2020, des dérogations sont admises en raison :

- Soit de l'état de santé, du handicap ou de la grossesse de l'agent ;
- Soit d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

Par conséquent, depuis le 7 mai 2020 et pour une durée limitée à celle résultant de la crise sanitaire, les agents publics peuvent être autorisés à exercer exclusivement en télétravail. La durée de ces autorisations doit être strictement limitée à la durée de cette situation exceptionnelle.

- **Puis-je refuser de placer un agent en télétravail ?**

Oui,

Ce refus doit être justifié par l'incompatibilité de cette modalité d'organisation du service avec la nature des missions de l'agent et / ou l'intérêt du service.

Ce refus doit par ailleurs être motivé et précédé d'un entretien avec l'autorité territoriale (le maire ou le président de l'EPCI).

- **Puis-je contraindre un agent à exercer en télétravail ?**

Non,

« Le fait de procéder ou de faire procéder à un traitement de données à caractère personnel sans mettre en œuvre les mesures prescrites aux articles 24, 25, 30 et 32 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité ou au 6° de l'article 4 et aux articles 99 à 101 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende »

Bien que le protocole national de déconfinement établi le 9 mai 2020 rappelle que « *le télétravail (...) doit être la règle chaque fois qu'il peut être mis en œuvre* », les dispositions réglementaires applicables aux agents publics ne prévoient aucune dérogation au principe selon lequel « *l'exercice des fonctions en télétravail est accordé sur demande écrite de l'agent* » (article 5 du décret du 11 février 2016 précité).

Le poste de travail de l'agent devra par conséquent être adapté dans le respect des recommandations gouvernementales, notamment :

- le séquençage des activités et la mise en place d'horaires décalés, afin de limiter les risques d'affluence du personnel et permettre le respect des gestes barrières ;
- la fixation d'un nombre maximal de personnes simultanément admises dans un espace ouvert ;
- La gestion des flux de circulation sur le lieu de travail ;
- Le port du masque lorsque les gestes barrières ne peuvent être respectés.

- **Dois-je prendre en charge l'achat du matériel informatique mis à la disposition de l'agent ?**

Oui,

L'employeur public doit prendre en charge « *les coûts découlant directement de l'exercice des fonctions en télétravail* », conformément à l'article 6 du décret du 11 février 2016 précité.

À ce titre, il doit notamment prendre en charge le coût du matériel nécessaire à l'agent (ordinateur, téléphone, imprimante etc.), de la maintenance de ce matériel, des logiciels (Word, antivirus etc.) ainsi que des outils (cartouches d'encre, clé 3G etc.).

Un doute existe sur la prise en charge d'une quote-part des frais fixes supportés par le salarié (quote-part de la surface du logement consacrée au télétravail sur le loyer, la fiscalité locale (TF, TH, etc.) les charges de copropriété, l'assurance, le chauffage, l'électricité, etc.).

D'autres dépenses peuvent être générées par la mise en place du télétravail et doivent alors être payées par l'administration en sa qualité d'employeur (installation de prises supplémentaires, achat d'un bureau, d'un fauteuil, d'une lampe, d'une étagère, etc.).

L'étendue et les modalités de cette prise en charge par l'employeur doit être précisée dans la décision fixant les modalités d'organisation du télétravail (cf. *supra* : « 1^{ère} étape »). Cette prise

en charge peut se traduire par une simple mise à disposition du matériel appartenant à l'administration.

Exception - L'administration peut autoriser (et non obliger) l'agent à utiliser son équipement informatique personnel lorsque :

- Soit l'agent a obtenu une autorisation d'exercice temporaire en télétravail en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site ;
- Soit l'agent utilise des jours dits « flottants ».

- **Comment garantir la sécurité informatique de mes agents pendant le télétravail ?**

La mise en place accrue du télétravail a aiguisé l'appétit des pirates informatiques et les administrations publiques sont une cible de choix dans ce cadre. Une vigilance renforcée doit être adoptée. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici un socle minimal de règles à respecter qu'il est possible de présenter dans la perspective de la mise en place d'un télétravail sécurisé.

Il convient en premier lieu de favoriser l'usage d'équipements fournis et contrôlés par la collectivité.

Il faut recommander la rédaction d'une charte de sécurité informatique dans le cadre du télétravail et la notifier à l'agent avant de la joindre à sa fiche de poste. Ces mesures de sécurité doivent également être consignées dans la décision fixant les modalités d'organisation du télétravail (*cf. supra* : « 1^{ère} étape », p. 2).

Lorsque l'agent traite ou conserve des données à caractère personnel sur son ordinateur personnel, des mesures de sécurité doivent impérativement être adoptées afin de protéger ces données. [La CNIL recommande en ce sens des pratiques minimales](#) :

- L'installation d'un antivirus et d'un pare-feu ;
- L'utilisation d'un compte personnel avec des droits limités ;
- La mise à jour régulière du système d'exploitation et des logiciels utilisés. Les systèmes d'exploitation dont le support et les mises à jour abandonnées sont à proscrire absolument (Windows 7 et les versions antérieures) ;

L'utilisation de mots de passe forts doit être recommandée et généralisée. A noter, [la CNIL propose un outil de génération de mot de passe fort](#) particulièrement utile.

Il faut, dans tous les cas, recommander à l'agent qui utilise le Wi-Fi de son domicile d'activer l'option de chiffrement WPA2 ou WPA3. Il

convient en outre de désactiver la fonction WPS⁸ ainsi que le Wi-Fi invité.

Il convient de favoriser l'échanges de données à travers les stockages disponibles depuis un VPN⁹ mis à disposition par la collectivité.

- **Mes agents peuvent-ils échanger des données professionnelles par mail en toute sécurité en télétravail ?**

Non,

Il convient plus globalement de prohiber toute transmission de données confidentielles via :

- La messagerie (boîte mail) ;
- Des services grand public de stockage (type OneDrive, Dropbox, etc)
- Des services grand public de partage de fichiers (type WeTransfer, etc).

À défaut, chiffrez les données avant de les transmettre et transmettez les clés de chiffrement via un canal de communication distinct (par exemple, communication du mot de passe par téléphone ou SMS).

[Le chiffrement doit présenter alors des garanties suffisantes de fiabilité.](#) La CNIL semble recommander pour ce faire des logiciels grand public comme 7-zip et Zed!.

⁸ Bouton poussoir présent sur de nombreux routeurs conçus pour faciliter le processus de connexion à un réseau sans fil sécurisé depuis un ordinateur

⁹ Virtual Private Network