

Droit de la fonction publique

IPAG

2017-2018

Plan de cours

Première partie : Le système français de fonction publique

Chapitre 1 : Les agents de la fonction publique

Section 1. La notion d'agent public

Section 2. Les différentes catégories d'agents publics

§1 : Les fonctionnaires

§2 : Les agents publics non titulaires

Chapitre 2 : La diversité des statuts

Section 1. Le statut général des fonctionnaires

§1. La fonction publique d'Etat

§2. La fonction publique territoriale

§3. La fonction publique hospitalière

Section 2. Les statuts particuliers et les statuts autonomes

Chapitre 3 : La structure interne de la fonction publique

Section 1 : Les corps et cadres d'emploi

Section 2 : Le grade et l'emploi

Chapitre 4 : La gestion de la fonction publique

Section 1 : Les organes de gestion

Section 2 : Les organes de participation

Deuxième partie : Le fonctionnaire

Chapitre 1 : La carrière du fonctionnaire

Section 1 : L'entrée dans la carrière

Section 2 : Le déroulement de la carrière

§1 - Les positions du fonctionnaire

§2 - L'avancement du fonctionnaire

§3 - Les changements au cours de la carrière du fonctionnaire

Section 3 : La cessation des fonctions

Chapitre 2 : Les obligations et droits du fonctionnaire

Section 1 : La déontologie du fonctionnaire

Section 2 : Les droits du fonctionnaire

Section 3 : Les garanties disciplinaires

Première partie : Le système français de fonction publique

L'élaboration d'un statut de la FP est restée infructueuse tout au long de la 3^e République en raison des réticences des représentants des fonctionnaires. A leurs yeux, le meilleur moyen d'obtenir la liberté syndicale et le droit de grève était la soumission au droit commun du travail : le droit du travail reconnaît en effet le droit de grève depuis une loi de 1881.

Jusqu'en 1946, s'impose une conception particulière du fonctionnaire. Servir la puissance publique le prive de la liberté syndicale : il ne faut pas importer dans l'Etat la lutte des classes.

L'élaboration d'un statut de la FP est entamée début 1946 comme moyen de réaliser l'émancipation des fonctionnaires. Maurice Thorez, secrétaire général du parti communiste occupe alors le poste de ministre de la FP et la CGT va jouer un rôle important dans la rédaction de ce statut. Le texte définitif adopté par l'Assemblée nationale est le fruit d'un compromis entre les gaullistes, le MRP (et la CFTC) et les communistes (avec la CGT).

Il faudra attendre les années 1980 pour qu'un nouveau statut soit adopté. La rédaction d'un projet de loi est alors confiée à Anicet Lepors, ministre communiste délégué à la FP et aux Réformes administratives. Entre 1983 et 1986, le Parlement adopte successivement 4 lois qui concernent aussi bien la FP d'Etat que la FP territoriale et la FP hospitalière.

Le système mis en place depuis 1946 fait de la FP française une **fonction publique de structure fermée opposée** souvent à la **FP de structure ouverte** (aux Etats Unis par exemple).

Ce **système de structure ouverte** repose sur l'idée selon laquelle la FP est « un métier comme un autre ». Il en résulte 2 caractères généraux :

1. l'administration recrute des agents pour leur faire occuper un emploi déterminé. L'agent recruté ne dispose d'aucune garantie d'évolution au sein de l'administration et peut être amené à intégrer ensuite le secteur privé, voire à procéder à différents aller-retours entre emplois publics et privés. L'agent n'a pas vocation à accomplir toute sa vie professionnelle dans l'administration.
2. le droit applicable aux agents publics n'est donc que faiblement spécifique. Il n'est pas très différent du droit applicable aux salariés. Ainsi, les agents publics sont liés en principe à leur employeur par un contrat de travail et les litiges entre les agents et leur employeur relève des juridictions compétentes en matière de droit du travail.

En opposition à ce modèle, la **FP de structure fermée** repose sur une logique de différenciation entre administration et secteur privé. Ce modèle présente 3 caractères généraux :

1. Il repose sur le système de la carrière. Les fonctionnaires ont vocation à passer toute leur vie professionnelle dans la FP, ce qui implique que des perspectives d'évolution leur soient ouvertes.
2. Le droit de la FP présente une importante spécificité par rapport au droit du travail. Ainsi, le fonctionnaire est soumis à un statut ; il n'est pas lié à son employeur par un contrat de travail. Il bénéficie en outre de droits particuliers et est soumis à des obligations auxquels les salariés de droit privé ne sont pas soumis.
3. Le 3^e caractère est celui d'une neutralité politique de la FP fermée du fait de la carrière. L'agent se voit garantir une carrière sans qu'il soit besoin d'une quelconque politisation de sa part. Cela lui permet de passer toute sa vie professionnelle au service de la collectivité et donc sous des ordres d'autorités politiques de sensibilités éventuellement très différentes.

Cette opposition entre les deux modèles de FP est bien entendu un idéal- type que l'on ne retrouve pas exactement dans la réalité. On peut seulement dire que certaines FP sont plus ou moins fermées (ou plus ou moins ouvertes). Il faut retenir également que ce degré d'ouverture ou de fermeture repose sur un choix politique d'indifférenciation ou de différenciation entre service public et activité privée. La FP fermée repose sur l'idée que le service de l'intérêt général ne se confond pas avec celui des intérêts privés ou particuliers ; par conséquent, les fonctionnaires doivent être : - spécialement adaptés à leur mission particulière, - destinés à y consacrer toute leur vie professionnelle et - soumis à des obligations spécifiques.

Les 2 modèles présentent des avantages et des inconvénients. On prête généralement à la FP ouverte les avantages de la simplicité, la souplesse et l'efficacité économique ou encore la rentabilité. La FP fermée serait plus compliquée et d'une rentabilité plus discutée.

Le système français fait l'objet d'un certain nombre de critiques. On lui reproche notamment d'être exagérément égalitariste, corporatiste, rigide, inefficace et beaucoup trop éloigné des exigences managériales et des exigences de la gestion des ressources humaines.

Depuis le début des années 2000, le droit de la FP a subi quelques retouches qui sont loin d'être négligeables.

Tout d'abord, il subit **l'influence du droit de l'UE** depuis une quinzaine d'années maintenant.

Le droit de la FP évolue en outre sous l'effet des **dispositions législatives récentes**, lesquelles reposent toutes sur la volonté de modifier la logique statutaire qui a prévalu en 1946 puis en 1983. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la FP, celle du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la FP dessinent du fonctionnaire moderne une image inspirée du droit du travail. Ces lois banalisent la situation des agents publics, facilitent leur circulation entre fonctions publiques ou entre FP et secteur privé, ce qui revient à ne plus vouloir traiter la FP comme un monde à part. L'ambition des dernières réformes est de rapprocher le droit de la FP du droit du travail.

Chapitre 1 : Les agents de la fonction publique

Les agents de la FP sont appelés aussi les agents publics (pour les distinguer des agents privés qui sont soumis au droit du travail et à la compétence du juge judiciaire).

Section 1. La notion d'agent public

En l'absence de définition constitutionnelle ou législative, c'est la jurisprudence qui a défini cette notion. La notion est composée de deux critères qui sont cumulatifs : l'un est organique, l'autre est matériel. Selon ces critères : un agent public doit en principe être employé par une personne publique. C'est l'élément organique de la définition (§1) auquel s'ajoute un élément matériel, à savoir la nature de l'activité gérée par la personne publique employeur. Il faut alors chercher à savoir si la personne publique employeur gère un SPA (auquel cas, tous ses agents sont des agents publics) ou si elle gère un SPIC -auquel cas, seul le directeur du service et le comptable s'il a la qualité de comptable public- sont des agents publics (§2).

§1. L'élément organique : l'emploi par une personne publique

Seule une personne publique peut employer un agent public. Les personnes employées par une personne privée sont liées à elle par un contrat de droit privé. Autrement dit, une personne privée ne saurait employer des agents publics même si elle exerce une mission de service public. C'est ce qui avait été rappelé par le Conseil d'Etat (dans un arrêt du 19 juin 1996) à propos des rapports entre l'AFAN (personne morale de droit privé) et ses agents alors même que celle-ci concourait à l'exécution d'un service public de l'Etat (à savoir les fouilles archéologiques).

§2. L'élément matériel : le service public

Pour qu'une personne publique emploie des agents publics, il faut qu'elle remplisse une mission de SP.

Rappel : le SP peut être défini comme une activité d'intérêt général assuré par une personne publique ou sous son contrôle et bénéficiant en principe de prérogatives de puissance publique (des prérogatives que l'on ne retrouve pas dans le droit commun).

Si la personne publique n'exerce pas une activité de SP, ses agents sont des agents de droit privé. Mais il se peut aussi que la personne publique assure une mission de SP sans pour autant que ces agents soient des agents publics. Il faut faire ici une **distinction entre les SPA et les SPIC**.

Rappel : Pour qu'un service public soit qualifié de SPIC, la JP exige la réunion de 3 éléments cumulatifs : l'objet du service, ses modalités de financement et ses modalités de fonctionnement doivent être les mêmes que ceux d'un industriel ou d'un commerçant ordinaire. Si ces 3 conditions ne sont pas remplies, le SP est un SPA (à moins que le législateur en ait décidé autrement, auquel cas la volonté du législateur s'impose au juge).

S'agissant des agents non titulaires travaillant pour le compte d'un **SPA**, l'arrêt Berkani du tribunal des conflits en date du 25 mars 1996 a jugé que ces personnels étaient des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi. Cette solution est rappelée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 26 juin 1996, Commune de Cereste qui a simplifié la situation de nombreux agents employés à des tâches d'exécution, dont la situation juridique variait selon la tâche exécutée et pour lesquels il était très difficile de prévoir quel serait le juge compétent en cas de conflit avec l'employeur.

Pour ce qui concerne les agents qui travaillent pour le compte d'une personne publique gérant un **SPIC**, les litiges d'ordre individuels qui les opposent à leur employeur relèvent de la compétence du juge judiciaire, à l'exception de l'agent qui est chargé de la direction de l'ensemble des services de l'établissement et du chef de la comptabilité lorsque celui-ci possède la qualité de comptable public (voir arrêt du CE Jalenques de Labeau du 8 mars 1957).

Section 2. Les différentes catégories d'agents publics

§1 : Les fonctionnaires

Selon l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : *« sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées*

parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans des conditions prévues par leur statut ».

Cette disposition pose un principe de valeur législative, celui de l'occupation des emplois civils permanents de l'administration par des fonctionnaires.

Le fonctionnaire est défini par 4 éléments cumulatifs :

- c'est un agent nommé
- il occupe un emploi permanent
- il est titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative
- il est vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.

§2 : Les agents publics non titulaires

A. Les fonctionnaires stagiaires

Le stagiaire est un agent public qui vient d'être recruté et nommé dans un emploi permanent de l'une des FP, conformément aux règles du statut et dont la titularisation n'a pas encore été décidée.

En l'absence de droit à la titularisation, le stagiaire a seulement vocation à devenir fonctionnaire. Sont assimilés aux fonctionnaires stagiaires les élèves des écoles administratives (ENA, IRA : instituts régionaux d'administration, ENM...).

B. Les vacataires et les auxiliaires

Comme les stagiaires, ces agents non titulaires sont recrutés par voie unilatérale (c'est-à-dire hors contrat) mais contrairement aux stagiaires, ils n'ont pas vocation à devenir fonctionnaire.

Les vacataires sont des agents temporaires qui effectuent des prestations de service : ils n'ont pas été recrutés pour occuper un emploi public. Ils exécutent un acte déterminé, limité dans le temps et non renouvelable.

Les auxiliaires se trouvent encore dans l'Education nationale. Ils ne bénéficient pas de la stabilité de l'emploi dès lors qu'ils peuvent être licenciés à tout moment par arrêté du recteur. Cette catégorie est en voie d'extinction au profit aujourd'hui des contractuels (exemple : les maîtres d'internat et surveillants d'externat, autrefois auxiliaires de l'Etat, sont aujourd'hui des contractuels : les « assistants d'éducation »).

C. Les agents contractuels

Au sein des agents non titulaires, les agents contractuels sont les plus nombreux. Ils sont liés à l'administration par un contrat administratif. Mais en réalité, leur situation est régie par décret, celui-ci prédéterminant le contenu de ce contrat.

Les justifications du recours aux agents publics non titulaires sont multiples. Le recours à ces agents serait plus souple et plus efficace que le recrutement de fonctionnaires. Cet avantage est particulièrement apprécié lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins urgents (tant l'organisation d'un concours est lourde), ou lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins temporaires (la loi du 3 août 2009 a même permis le recours par les administrations publiques aux services d'entreprises d'intérim), ou bien encore lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins imprévus.

Aujourd'hui, le débat porte moins sur le principe même de l'emploi d'agents non titulaires que sur le nombre de ces non titulaires. Le recours aux non titulaires est souvent une solution de facilité permettant d'opérer des économies. C'est aussi parfois, notamment dans des collectivités territoriales, le moyen d'échapper aux contraintes du concours et de recruter dans une perspective clientéliste.

Dans la mesure où il constitue une dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents dans l'administration, le recours aux agents non titulaires est strictement encadré par la législation.

A quelles conditions est-il possible de recourir au contrat dans la fonction publique ?

Malgré ce cadre restrictif, le nombre d'agents non titulaires demeure important, accroissant la précarisation dans la fonction publique.

Depuis 1946, une quinzaine de dispositifs législatifs ont été mis en œuvre pour réduire le nombre des non-titulaires. Plusieurs plans de titularisation ont été mis en œuvre prévoyant un aménagement de certains concours et même un accès à certains corps sans concours.

Cf. « dispositif Sauvadet » : loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.
--

Un autre moyen de pérenniser les agents contractuels a été choisi par la loi du 26 juillet 2005 avec le développement des contrats à durée indéterminée dans la FP. Cette loi prévoit que :

- les agents publics sont recrutés par des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de 3 ans.

- Ces contrats ne pourront être renouvelés que par reconduction expresse et la durée maximale des contrats successifs sera de 6 ans.
- Au terme de cette période de 6 ans, l'administration ne pourra reconduire le contrat qu'expressément et qu'en le transformant en CDI.

Conclusion : la cdisation remet-elle en cause le statut ?

Chapitre 2 : La diversité des statuts

Le principe d'unité de la FP présenté souvent comme une caractéristique du système français ne doit pas masquer la diversité des statuts dans la FP.

Section 1. Le statut général des fonctionnaires

Ce statut général se compose de 4 lois principales qui constituent chacune un titre du statut général. La loi du 13 juillet 1983 (ou titre 1^{er} du statut général) précise les droits et obligations applicables à tous les fonctionnaires et fixe les grands principes communs aux fonctions publiques.

Les autres lois définissent l'organisation et les particularismes de chacune des 3 fonctions publiques : la loi du 11 janvier 1984 (Titre II) concerne la FP de l'Etat, celle du 26 janvier 1984 (Titre III) la FP territoriale et celle du 9 janvier 1986 (Titre IV) la FP hospitalière.

§1. La fonction publique d'Etat

Chiffres et caractéristiques

§2. La fonction publique territoriale

Chiffres et caractéristiques

A. L'émergence du statut de la FPT

Ce statut est lié à la décentralisation menée à partir de 1982. C'est un compromis entre deux courants de pensées opposés : d'une part ceux qui étaient favorable à un alignement de la FPT sur la FPE, d'autre part ceux qui cherchaient au contraire à préserver la spécificité de l'emploi local et la marge d'action des élus locaux. Il en résulte un socle commun (la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) et deux textes séparés (pour l'Etat avec la loi du 11 janvier 1984, pour les CT avec celle du 26 janvier 1984).

La loi du 13 juillet 1987 a par ailleurs modifié la loi de 1984 en privilégiant la spécificité de la FPT pour accroître la liberté des élus locaux. Cette réforme a notamment assoupli les conditions d'embauche en accroissant les hypothèses de recours à des agents non titulaires et

en instaurant la technique dite du concours de réserve où les lauréats du concours sont simplement inscrits sur une liste d'aptitude et librement recrutés par les collectivités territoriales).

B. Les principes structurant la FPT

Le statut de la FPT repose sur 3 grands principes : l'unité, la comparabilité et la spécificité.

Le principe d'unité se manifeste dans la loi du 13 juillet 1983 qui s'applique autant aux 3 catégories de FP et au sein de la FPT à tous les fonctionnaires, quelle que soit leur collectivité de rattachement.

Le principe de comparabilité à deux facettes : celle de la mobilité et celle de l'égalité. Il permet de passer d'une fonction publique à l'autre, ce qui n'est possible que si les agents disposent de qualifications et d'attributions équivalentes et sont dans des situations proches.

L'aspect mobilité du principe de comparabilité, réduit dès 1987, est consacré par l'article 14 de la loi du 13 juillet 1983. Cet article, plusieurs fois modifié, dispose que « *l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces 3 fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. A cet effet, l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux 2 autres fonctions publiques s'effectue par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe. Les statuts particuliers peuvent également prévoir cet accès par voie de concours interne et, le cas échéant, de tour extérieur* ».

Le volet égalité du principe de comparabilité, également réduit en 1987, se manifeste sous la forme du principe de parité consacré par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 selon lequel : « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ».

Le principe de spécialité est lié au principe de libre administration des CT garanti par l'article 72 de la Constitution. Les employeurs publics locaux bénéficient ainsi d'une plus grande marge de manœuvre dans le recrutement de leurs agents et dans la gestion de leurs carrières.

Voir aussi la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984 dans laquelle il affirme qu'il convient que « l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la FPT, décide des

positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade... ».

C'est donc essentiellement dans le recrutement et la gestion des carrières que le particularisme trouve à se manifester.

Pour ce qui concerne le recrutement :

- possibilités plus nombreuses de recourir à des agents non titulaires.
- modalités d'organisation des concours : l'autorité territoriale est amenée à choisir dans une liste d'aptitude dressée par le jury du concours (et qu'il faut distinguer des autres concours dits au mérite). La loi du 20 avril 2016 sur la déontologie dans des fonctionnaires allonge à 4 ans (au lieu de 3) le maintien sur les listes d'aptitude des lauréats des concours de la FPT

Pour ce qui concerne la gestion des carrières : elle relève essentiellement du **CNFPT** et des **centres de gestion**.

La loi NOTRE a-t-elle des incidences sur la FPT ?

§3. La fonction publique hospitalière

Chiffres et caractéristiques

Section 2. Les statuts particuliers et les statuts autonomes

Il faut distinguer les statuts particuliers qui constituent des modalités particulières du statut général et les statuts autonomes qui existent en dehors du statut général.

A. Les statuts particuliers

1. Les statuts particuliers ordinaires

Dans les 3 fonctions publiques, un décret portant statut particulier précise, pour chaque corps ou cadre d'emplois, les modalités d'application du statut général. Un statut particulier définit ainsi notamment la catégorie hiérarchique à laquelle le corps appartient, les missions qui lui sont conférées, les voies de recrutement de ses membres, sa structuration en grade et en échelon et les modalités d'avancement en son sein.

2. Les statuts particuliers extraordinaires

Certains statuts particuliers peuvent déroger, par décret en Conseil d'Etat, au statut général. A la différence du statut particulier dérogatoire, le statut spécial peut contrevenir à n'importe

quelle disposition du statut. Il a le plus souvent pour objet de priver certains corps du droit de grève ou d'en limiter fortement l'exercice pour des raisons d'ordre public ou de continuité du service. Les agents concernés bénéficient de certaines contreparties.

Sont ainsi dotés d'un statut spécial : les personnels actifs de la police nationale, les agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, les ingénieurs de la navigation aérienne ou aiguilleurs du ciel...

B. Les statuts autonomes

Ils existent en dehors du statut général. Bénéficient d'un tel statut :

- les agents des chambres consulaires
- les personnels hospitalo-universitaires des CHU
- les agents (secrets) de la DGSE
- les fonctionnaires des assemblées parlementaires
- les magistrats de l'ordre judiciaire
- les militaires

Les statuts des fonctionnaires sont donc diversifiés. Les 3 fonctions publiques, en revanche, sont structurées de façon similaire.

Chapitre 3 : La structure interne de la fonction publique

Celle -ci repose sur l'existence des corps ou cadres d'emploi et sur la règle de la séparation du grade et de l'emploi.

Section 1 : Les corps et cadres d'emplois

Un corps de fonctionnaires regroupe des fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation à être nommés aux mêmes grades et à occuper les mêmes emplois. L'organisation d'une PF en corps est caractéristique d'une logique de carrière. Le corps constitue l'ossature de la gestion des fonctionnaires. Ainsi, un fonctionnaire fait carrière dans le corps auquel il appartient.

Ces corps sont très variables. Ainsi dans la FPE, plus de 120 000 professeurs de écoles, une trentaine de géomètres de l'IGN...

Depuis 2005, l'architecture des corps dans la FPE connaît une évolution importante. Le nombre des corps a très sensiblement diminué par fusion ou suppression.

La notion de cadre d'emplois remplace celle de corps dans la FPT. Une cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque membre du cadre d'emploi a vocation à occuper un des emplois correspondant à son grade. Le statut particulier de chaque cadre d'emploi est fixé par décret en Conseil d'Etat. Il existe seulement une soixantaine de cadres d'emplois. Selon la nature des missions exercées, ils sont organisés en 10 filières professionnelles : technique, administrative, sociale, animation, culturelle, police municipale...

Les corps et cadres d'emplois sont classés, par ordre hiérarchique décroissant, en 3 catégories : A, B et C. Le statut particulier de chaque corps précise de quelle catégorie celui-ci relève. L'appartenance d'un corps à une catégorie détermine à la fois le niveau de recrutement et celui de la rémunération.

La catégorie A correspond aux tâches de conception et de direction. Le niveau de recrutement des corps concernés est celui des diplômés d'enseignement supérieur (licence ou master 1). Au sein de cette catégorie, on distingue les corps A et les corps A+ en fonction de leur rémunération. Les corps A désignent les corps de droit commun (attachés d'administration centrale ou territoriale, enseignants du secondaire, officiers de police, inspecteurs des impôts). Les corps A+ regroupent la haute fonction publique ou assimilées (corps issus de l'ENA, professeurs de l'enseignement supérieur, administrateurs territoriaux ou directeurs d'hôpital).

La catégorie B correspond aux tâches d'application (contrôleurs du trésor, rédacteurs territoriaux, assistants socio-éducatifs). Ces corps sont recrutés au niveau du baccalauréat. La réalité est très différente : les candidats qui se présentent aux concours de catégorie B sont souvent surqualifiés.

La catégorie C correspond aux tâches d'exécution spécialisée (adjoints administratifs, préposés des postes, agents en tenue de la police nationale, chauffeurs). Le niveau de recrutement est le brevet des collèges. L'ancienne catégorie D qui regroupait des tâches d'exécutions spécialisées (agents d'entretien par exemple) a été incorporée dans la catégorie C en 1990.

Section 2 : Le grade et l'emploi

L'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 indique que le grade est distinct de l'emploi. Ainsi, si le grade confère un emploi qui lui correspond, l'absence d'emploi ne prive pas de grade.

1. Le grade confère un emploi qui lui correspond.

Le **grade** est le « le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent ».

Il existe en principe plusieurs grades dans un corps. Certains corps ne comprennent en revanche qu'un seul grade (préfet, professeur des universités ou administrateur civil). La hiérarchie se marque alors au moyen de *classes* : professeur de seconde classe, de première classe, de classe exceptionnelle.

Le statut particulier détermine la hiérarchie des grades (ou classes) dans le corps, les règles d'avancement d'échelon et de promotion de grade (ancienneté et choix).

Chaque grade (ou classe) se subdivise en plusieurs *échelons*, chaque échelon correspondant à un indice qui permet de calculer le traitement. Le grade influe donc directement sur la rémunération du fonctionnaire (titre 1^{er}, article 20).

La notion d'**emploi** n'est pas définie par le statut général.

Au plan administratif, l'emploi désigne une fonction permanente ou non, juridiquement distincte des autres : secrétaire, chef de bureau, sous-directeur ou directeur d'administration centrale, chef de service....

On l'a vu, l'emploi permanent correspond à un besoin prévisible et constant d'une collectivité publique : il est en principe occupé par un fonctionnaire. L'emploi non permanent correspond en revanche à des besoins saisonniers ou occasionnels. Il ne peut être occupé que par un agent non titulaire.

Sur le plan financier, l'emploi public de l'Etat s'identifie dans le cadre de la LOLF comme un « Equivalent temps plein travaillé » (ETPT). Un agent à temps plein = 1 ETPT.

Un emploi permanent peut être à temps complet ou à temps non complet. Le premier correspond au service égal à la durée hebdomadaire du travail (35h par semaine ou 1600 h par an). Le second implique un service inférieur.

L'emploi est à la disposition de l'administration. Cela signifie qu'elle jouit d'une liberté, sous le contrôle du juge, pour affecter les agents suivant les nécessités du service dans la limite des emplois correspondant à leur grade.

L'intérêt du service peut même justifier des dérogations au principe selon lequel le fonctionnaire est affecté à un emploi correspondant à son grade : l'administration peut ainsi placer un fonctionnaire (civil) sous les ordres d'un agent de grade inférieur au sien (CE, 24 novembre 1971, Département de la Savoie c/ Delle Guillaume). De même, l'affectation d'un agent sur un emploi normalement occupé par des agents de grade supérieur est admise CE, 25 février 1977, Mme Loyer). En réalité, on l'a vu, le fonctionnaire a seulement « vocation à » occuper un emploi correspondant à son grade et non « un droit à ».

2. L'absence d'emploi ne prive pas de grade.

En cas de suppression de son emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la FP à la quelle il appartient. Cette règle résulte de la séparation du grade et de l'emploi. Elle traduit bien l'élément caractéristique et original du statut juridique du fonctionnaire : le droit à une carrière.

Le fonctionnaire peut aussi être momentanément privé d'emploi. Situation qui est propre à la FPT. Cette situation peut arriver dans 3 cas : la suppression d'emploi, la non réintégration d'un fonctionnaire à l'issue d'un détachement ou d'une disponibilité de droit et la fin d'un détachement sur emploi fonctionnel.

Le statut général prévoit une procédure de reclassement du fonctionnaire concerné. Si l'employeur territorial ne lui offre un emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois ou, avec son accord, dans un autre, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an. Pendant cette période, tout emploi créé ou vacant correspondant à son grade dans la collectivité ou l'établissement lui est proposé en priorité. Le fonctionnaire est soumis à tous les droits et obligations attachés à son statut. Il reçoit la rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade. Cette prise en charge cesse après 3 refus d'emplois correspondant à son grade (art. 97-II). L'agent est alors licencié ou admis à faire valoir ses droits à la retraite (art. 97- III).

3. Il existe des emplois sans grade

Cela concerne 3 catégories d'emploi :

- les emplois à la décision du gouvernement dans la FPE (emplois de secrétaire général du gouvernement, de directeur d'administration centrale, de secrétaire général du gouvernement, préfet, recteur d'académie...).
- les emplois fonctionnels dans la FPT et la FPH (DG et DGA des services d'une région, d'un département ou d'une commune de plus de 2000 habitants, DG des services techniques d'une commune de plus de 10 000 hab., DG et DGA du CNFPT...).
- Les emplois de collaborateurs de cabinet

Ces emplois sont placés dans la hiérarchie administrative d'une collectivité publique. Ils impliquent un loyalisme politique total de la part de leur occupant, si bien qu'il est dérogé aux principes de la FP (recrutement par concours, emploi permanent occupé par un fonctionnaire). Sur ces emplois, les fonctionnaires comme les non fonctionnaires sont nommés de façon discrétionnaire et il est mis fin à leur nomination à tout moment dans l'intérêt du service.

Attention, cela n'empêche pas un contrôle de la part du juge sur la révocation prononcée par l'autorité de nomination (contrôle restreint).

Chapitre 4 : La gestion de la fonction publique

Section 1 : Les organes de gestion

Il faut ici distinguer deux niveaux de décision. La définition des grandes orientations relève de la politique générale du Gouvernement alors que la gestion au quotidien de la carrière des agents appartient aux organes spécifiques des 3 fonctions publiques.

A. La détermination de la politique générale

En dépit du texte constitutionnel qui attribue au **Président de la République** des pouvoirs limités en matière de fonction publique (un pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat en vertu de l'article 13), celui-ci joue un rôle prépondérant dans la pratique institutionnelle. C'est lui qui fixe les grandes orientations de la politique de la nation. Dans le domaine de la FP, le statut de 1983 a été impulsé par F. Mitterrand. De même, les réformes les plus récentes ont été voulues par N. Sarkozy et annoncées dans un discours devant les élèves de l'IRA à Nantes le 19 septembre 2007 (annonce du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite qui traduit un choix politique budgétaire).

La mise en œuvre des orientations présidentielles relève du **Premier ministre**. Il est en effet titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun et dispose de l'initiative législative pour initier les réformes.

Il est assisté pour cela du **ministre chargé de la Fonction publique**, lequel préside également le Conseil supérieur de la FPE, le Conseil commun de la fonction publique et l'Observatoire de l'emploi public. Depuis juin 2011, la FP constitue un portefeuille ministériel de plein exercice.

A côté de ces autorités politiques, plusieurs services administratifs spécialisés se chargent également de la gestion de la FP.

La **Direction générale de l'administration de la FP** (DGAFP), créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945 aujourd'hui rattachée au ministère de la FP (après l'avoir été au PM).

Elle est chargée de préparer et de mettre en œuvre les projets concernant le statut général des fonctionnaires ainsi que ses évolutions, les dispositions statutaires relatives à la FP de l'Etat, les textes concernant les agents non titulaires ainsi que les dispositions relatives aux droits sociaux et aux régimes de retraite propres aux agents publics.

Elle est chargée aussi de piloter et coordonner la gestion des ressources humaines dans les administrations de l'Etat (gestion prévisionnelle de l'emploi public, politiques de recrutement et de formation professionnelle).

Elle exerce la tutelle de l'Etat sur l'ENA et les 5 instituts régionaux d'administration (IRA).

Il faut aussi mentionner la **direction générale des collectivités locales** (DGCL) du ministère de l'Intérieur et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère de la santé qui jouent un rôle similaire à celui de la DGAFP mais pour la FPT et la FPH.

La **Direction du Budget** (au sein du ministère du budget) apprécie pour sa part les conséquences sur le budget de l'Etat des mesures statutaires (à commencer par la réforme des retraites) et intervient lors de la préparation du projet de loi de finances quand il s'agit de fixer la masse salariale globale.

La direction générale de la modernisation de l'Etat est une création plus récente qui participe à la conception et la promotion des nouveaux modes de gestion de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

B. La gestion quotidienne des agents

Il existe des **organes de gestion pour chacune des FP** (É, T et H). On se limitera aux organes de gestion de la FPE et de la FPT.

La gestion quotidienne des agents de la FPE relève soit du ministre chef du département ministériel auquel est rattaché le corps, soit d'un autre chef de service : préfets, recteurs, chefs d'établissements publics (par exemple, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite Loi LRU, a transféré la gestion de la carrière des enseignants -chercheurs aux établissements d'affectation. Les présidents des Universités et leur conseil d'administration exercent désormais la gestion de l'ensemble de leurs personnels et les universités gèrent elles-mêmes leur masse salariale, recrutent les agents).

Pour ce qui est des organes de gestion de la FPT, le statut général reconnaît l'autonomie de gestion des CT sur leurs personnels. Cette autonomie est néanmoins circonscrite par les règles statutaires. Elle est donc plus large s'agissant de la gestion des agents contractuels que celle des fonctionnaires. Comme pour la FPE, il existe plusieurs organes de gestion.

Tout d'abord, les autorités territoriales, à savoir l'**assemblée délibérante des CT et l'exécutif de ces collectivités**, lesquels se partagent la gestion des personnels. Ainsi, l'assemblée décide de la création et de la suppression des emplois dans le respect néanmoins des crédits

disponibles. Elle précise aussi les éléments du statut des fonctionnaires qui ne sont pas fixés par la loi ou les règlements (le régime indemnitaire des agents).

L'exécutif (maire, prêt CD, prêt CR) met en œuvre les délibérations adoptées par l'assemblée. Il prend aussi les mesures individuelles relatives à la gestion de la carrière des titulaires (nomination, titularisation, avancement, sanctions) ou à la situation des contractuels. Il fixe enfin les modalités de fonctionnement du service (heures d'ouvertures, congés).

Ensuite le **CNFPT et les centres de gestion**, créés pour aider les CT dans la gestion de leur personnel.

Quelles modifications apportées par la loi sur la déontologie dans la fonction publique ?

Section 2 : Les organes de participation

Le statut général de 1946 reconnaissait déjà aux fonctionnaires le droit d'être consultés, au moyen de leurs représentants, sur les principales décisions les concernant : projet de textes généraux ou de décisions individuelles. L'actuel statut général proclame : « les fonctionnaires participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière ».

Cette participation se manifeste au sein des conseils supérieurs des fonctions publiques, des commissions administratives paritaires et d'autres organismes consultatifs (comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).