

FONCTION

PUBLIQUE

TERRITORIALE

Catégories A+, A et B

# L'Agent territorial

RÔLE – STATUT – MISSIONS

RECRUTEMENT – CARRIÈRE

DROITS – OBLIGATIONS

GESTION

Frédéric Colin

1<sup>re</sup> édition

 Gualino

un savoir-faire de

Lextenso

## Frédéric Colin

est Maître de conférences HDR de droit public à l'Université d'Aix-Marseille (AMU), Centre de Recherches Administratives, et auteur de nombreux ouvrages de droit public.

FONCTION

PUBLIQUE

TERRITORIALE

Catégories A+, A et B

# L'Agent territorial

**RÔLE – STATUT – MISSIONS**

**RECRUTEMENT – CARRIÈRE**

**DROITS – OBLIGATIONS**

**GESTION**

Frédéric Colin

1<sup>re</sup> édition

# FONCTION PUBLIQUE

Une nouvelle collection dédiée à l'univers de la Fonction publique (État, Territoriale, Hospitalière).

## Quatre thématiques de publication :

- par concours (pour préparer un concours dans son ensemble) ;
- par type d'épreuves (avec des éléments de méthode) ;
- par matière (les connaissances qu'il faut avoir sur la matière) ;
- par thématique d'évolution à prendre en compte pour la préparation des concours comme pour l'exercice de son activité.

## Dans la même collection « Fonction publique »

- Le droit disciplinaire dans la fonction publique (*E. Aubin et N. Nivert* - à paraître)
- Les personnels de la Fonction publique (*E. Aubin* - 2020)
- Gestion des Ressources humaines dans la Fonction publique (*F. Colin* - 5<sup>e</sup> éd., 2021)
- Préparer et réussir les grands concours de la fonction publique (*E. Floret, R. Gonalons, J.-R. Pinguet* - 2<sup>e</sup> éd., 2020)
- Bien rédiger une note de synthèse (*S. Gontcharoff et A. Piot* - 2<sup>e</sup> éd., 2020)
- Manuel de préparation aux concours d'accès aux IRA (*F. Baude, J. Saison-Demars, D. Bajeux, C. Mondou, L. Steuve et M. Viviano* - 7<sup>e</sup> éd., à paraître)
- La déontologie dans la Fonction publique (*E. Aubin* - 2019)
- Les collectivités territoriales (*P. Leprêtre* - 2<sup>e</sup> éd., 2018)
- Utiliser les réseaux sociaux dans la Fonction publique (*N. Buffault* - 2017)
- Droit public (*F. Colin* - 4<sup>e</sup> éd., 2017)
- Les fondamentaux du Droit Public (*J.-C. Zarka* - 2017)
- Management des collectivités territoriales (*A. Ragainne* - 2016)
- Droit de l'intercommunalité (*F. Benchendikh* - 2016)
- Droit et gestion des collectivités territoriales - Lexique développé de 434 mots et expressions (*G. Champagne* - 2016)
- Culture territoriale (*O. Rouquan* - 2<sup>e</sup> éd., 2016)
- Développement durable des territoires - Gouvernance et management publics (*O. Rouquan* - 2016)
- S'entraîner à la note de synthèse (*M. Deyra* - 2013)
- La note de synthèse (*M. Deyra et F. Ferrer* - 3<sup>e</sup> éd., 2013)



# Sommaire

Liste des abréviations et acronymes.....	11
Introduction.....	15

## Chapitre 1 La notion d'agent public local..... 19

I. Le fonctionnaire.....	19
A. La conception statutaire : une fonction publique de carrière.....	19
1. Définition.....	19
2. Exceptions.....	21
B. La conception « souple » : la fonction publique d'emploi .....	25
1. L'emploi dans l'administration publique au sens de l'Union européenne	25
2. La fonction publique territoriale, une fonction publique professionnalisée.....	26
II. La notion d'« agent public » (non titulaire).....	36
A. Les différents agents publics non titulaires .....	36
1. Le vacataire.....	36
2. Le contractuel de droit public .....	37
3. Le « fonctionnaire stagiaire ».....	45
B. La protection des agents non-titulaires par la jurisprudence.....	46
III. Les agents de droit privé de la fonction publique territoriale .....	47
A. Le personnel des services publics industriels et commerciaux.....	47
B. Le personnel des entreprises publiques .....	48
C. Le « contrat aidé » .....	48
D. L'apprentissage.....	49
IV. Les effectifs et dépenses de la fonction publique .....	49

## Chapitre 2 La structure de la fonction publique territoriale ..... 53

I. La structure statutaire .....	53
A. Le statut général de la fonction publique civile.....	53
1. La fonction publique d'État.....	54
2. La fonction publique territoriale .....	55
3. La fonction publique hospitalière.....	62
B. Les statuts particuliers.....	62

II. Les corps et cadres d'emplois .....	63
A. Définition du corps / cadre d'emplois .....	63
B. Le grade et l'emploi .....	64
C. Les catégories .....	65
D. L'emploi.....	66
1. La liaison entre le grade et l'emploi .....	66
2. La distinction du grade et de l'emploi .....	67

## Chapitre 3 Les organes d'administration de la fonction publique territoriale..... 69

I. Les autorités de gestion .....	69
A. Le Parlement.....	69
B. Le président de la République.....	71
C. Le Premier ministre .....	72
D. Le ministère de la Fonction publique.....	72
E. Les organes de gestion des collectivités territoriales .....	73
1. L'assemblée délibérante locale.....	74
2. L'exécutif local .....	75
F. Les organes de gestion des établissements publics locaux.....	76
1. L'assemblée délibérante de l'EPL.....	77
2. L'exécutif de l'EPL.....	77
II. Les organes de participation.....	77
A. Le Conseil commun de la fonction publique .....	77
B. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ...	78
C. La commission administrative paritaire .....	78
D. Le comité social territorial .....	80
E. Le Centre national de la fonction publique territoriale .....	82
F. Les centres de gestion .....	84

## Chapitre 4 Le recrutement dans la fonction publique territoriale..... 87

I. Le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics.....	87
A. Les conditions légales d'accès du statut général.....	87
1. La nationalité française.....	87
2. La jouissance des droits civiques.....	88

3. La compatibilité des mentions du bulletin n° 2 du casier judiciaire .....	89
4. La position régulière au regard du Code du service national .....	89
5. L'aptitude physique .....	90
6. Les conditions complémentaires d'accès à la fonction publique.....	90
B. L'égalité et l'interdiction des discriminations.....	92
1. La non-discrimination à raison des opinions politiques.....	93
2. La non-discrimination à raison des opinions religieuses.....	93
3. La non-discrimination à raison du sexe.....	94
4. La non-discrimination à raison du handicap .....	96
II. Les modalités de recrutement.....	98
A. Le recrutement de principe par la voie du concours.....	98
1. Les différents concours .....	98
2. L'ouverture du concours .....	100
3. L'admission à concourir .....	101
4. Le jury.....	101
5. Le contentieux du concours.....	104
B. Les recrutements dérogatoires au concours dans la fonction publique territoriale .....	105
1. Le recrutement sans liaison à la qualité de fonctionnaire.....	105
2. Le recrutement de fonctionnaires sans concours.....	106
<b>Chapitre 5 L'intégration dans la fonction publique territoriale .....</b>	<b>109</b>
I. La nomination .....	109
A. Les conditions de la nomination .....	109
B. Le stage .....	110
II. La titularisation.....	112
<b>Chapitre 6 Les positions liées à l'activité du fonctionnaire .....</b>	<b>113</b>
I. La position d'activité .....	113
II. La mise à disposition.....	117
III. Le détachement .....	118
IV. La disponibilité.....	119

## Chapitre 7 L'évolution dans la carrière ..... 121

- I. L'avancement ..... 121
  - A. L'avancement d'échelon ..... 121
  - B. L'avancement de grade ou de classe ..... 122
- II. L'appréciation de la valeur professionnelle ..... 123
- III. La mobilité ..... 125
  - A. La mutation ..... 125
  - B. L'intégration directe ..... 126

## Chapitre 8 La fin du service ..... 129

- I. La fin normale du service ..... 129
  - A. L'admission à la retraite ..... 129
  - B. L'expiration du contrat ..... 131
- II. La fin anticipée du service ..... 132
  - A. L'obligation de radiation des cadres ..... 132
  - B. La demande d'admission à la retraite avant la limite d'âge ..... 133
  - C. La démission ..... 133
  - D. Le licenciement ..... 134
    - 1. Le licenciement du fonctionnaire ..... 134
    - 2. La fin de fonctions des non-titulaires ..... 136
  - E. La révocation ..... 138
  - F. L'abandon de poste ..... 138
  - G. La suppression d'emploi – le fonctionnaire momentanément privé d'emploi ..... 139
  - H. La rupture conventionnelle ..... 141
- III. Le contentieux de l'éviction de la fonction publique ..... 142
  - A. Les conditions de recevabilité ..... 143
  - B. La reconstitution de la carrière ..... 143
  - C. La réintégration ..... 144
  - D. L'indemnisation ..... 144



<b>Chapitre 9 Les obligations du fonctionnaire .....</b>	<b>145</b>
I. L'obligation d'exercice de la fonction .....	145
A. L'obligation d'effectuer les tâches confiées.....	145
B. Le temps de travail.....	146
C. L'interdiction du cumul d'emplois et de rémunérations.....	148
II. Le devoir d'obéissance hiérarchique .....	150
A. Le devoir de correction envers les supérieurs.....	150
B. Les ordres illégaux.....	150
C. Le droit de retrait.....	151
III. Les obligations générales dans l'exercice de la fonction .....	152
A. L'obligation de dignité et de correction envers les administrés.....	152
B. L'obligation de conscience professionnelle .....	152
C. L'obligation de neutralité, d'impartialité .....	153
D. L'obligation de loyalisme .....	153
E. Les obligations en matière d'information .....	154
1. L'obligation de secret professionnel .....	154
2. L'obligation de discrétion professionnelle.....	154
3. L'obligation de réserve.....	155
IV. La déontologie.....	155
A. Les obligations relevant du Code pénal.....	155
B. L'obligation de moralité .....	157
C. Le pantouflage .....	157
D. Les conflits d'intérêts .....	158
E. La protection des lanceurs d'alerte.....	159
V. La discipline.....	160
A. La faute disciplinaire .....	161
1. La notion de faute disciplinaire.....	161
2. La procédure disciplinaire.....	161
3. Les sanctions .....	163
4. Les recours .....	165
B. La suspension.....	166
VI. La responsabilité des agents publics.....	167
A. La responsabilité pénale .....	167
B. La responsabilité civile .....	168

<b>Chapitre 10 Les droits et libertés du fonctionnaire</b> .....	<b>169</b>
I. Les droits professionnels du fonctionnaire .....	169
A. Les droits pécuniaires .....	169
1. La rémunération d'activité .....	169
2. La pension de retraite .....	180
B. Les droits liés à la fonction de l'agent public .....	182
1. Le droit à la formation professionnelle .....	182
2. Le droit à la protection fonctionnelle .....	185
3. Le droit à la protection contre le harcèlement .....	186
4. La protection contre les discriminations .....	187
5. Le droit à la communication du dossier administratif personnel .....	188
6. Le logement de fonction .....	188
7. Les accidents de service et l'invalidité .....	189
8. L'action sociale .....	190
II. Les libertés publiques du fonctionnaire .....	190
A. Les libertés individuelles .....	190
1. La liberté d'opinion .....	190
2. La liberté d'expression .....	191
B. Les libertés collectives .....	191
1. La liberté de manifestation .....	191
2. La liberté de réunion .....	192
3. La liberté d'association .....	192
4. La liberté syndicale .....	192
5. Le droit de grève .....	195
<b>Bibliographie</b> .....	<b>199</b>

# Liste des principales abréviations

<b>AAH</b>	Allocation aux adultes handicapés
<b>ASA</b>	Autorisation spéciale d'absence
<b>ASS</b>	Allocation de solidarité spécifique
<b>C. pén.</b>	Code pénal
<b>C. serv. nat.</b>	Code du service national
<b>C. trav.</b>	Code du travail
<b>CAA</b>	Cour administrative d'appel
<b>CAP</b>	Commission administrative paritaire
<b>CASF</b>	Code de l'action sociale et des familles
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CCFP</b>	Conseil commun de la fonction publique
<b>CCP</b>	Commission consultative paritaire
<b>CDAPH</b>	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
<b>CDD</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CDG</b>	Centre de gestion
<b>CDI</b>	Contrat à durée indéterminée
<b>CE</b>	Conseil d'État
<b>CEC</b>	Compte d'engagement citoyen
<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CET</b>	Compte épargne temps
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CHSCT</b>	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
<b>CIA</b>	Complément indemnitaire annuel
<b>CIG</b>	Centre interdépartemental de gestion
<b>Circ.</b>	Circulaire
<b>CJA</b>	Code de justice administrative
<b>CJCE</b>	Cour de Justice des communautés européennes
<b>CLD</b>	Congé de longue durée
<b>CLM</b>	Congé de longue maladie
<b>CMO</b>	Congé de maladie ordinaire
<b>CAVAV</b>	Caisse nationale d'assurance vieillesse

<b>CNFPT</b>	Centre national de la fonction publique territoriale
<b>CNO</b>	Conseil national d'orientation
<b>CNRACL</b>	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
<b>CNSA</b>	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
<b>Cons. const.</b>	Conseil constitutionnel
<b>Const.</b>	Constitution
<b>CPA</b>	Compte personnel d'activité
<b>CPCM</b>	Code des pensions civiles et militaires
<b>CPF</b>	Compte personnel de formation
<b>CRDS</b>	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
<b>CRPA</b>	Code des relations entre le public et l'administration
<b>CSA</b>	Comité social d'administration
<b>CSFPT</b>	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
<b>CST</b>	Comité social territorial
<b>CT</b>	Comité technique
<b>D.</b>	Décret
<b>DGAFP</b>	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
<b>DGAS</b>	Directeur général adjoint des services
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DGS</b>	Directeur général des services
<b>DGST</b>	Directeur général des services techniques
<b>EPA</b>	Établissement public administratif
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC</b>	Établissement public industriel et commercial
<b>EPL</b>	Établissement public local
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein travaillé
<b>FMPE</b>	Fonctionnaire momentanément privé d'emploi
<b>FPE</b>	Fonction publique de l'État
<b>FPH</b>	Fonction publique hospitalière
<b>FPT</b>	Fonction publique territoriale
<b>FSSCT</b>	Formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail
<b>GIPA</b>	Garantie individuelle du pouvoir d'achat
<b>GRH</b>	Gestion des ressources humaines

<b>HATVP</b>	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
<b>HEB</b>	Hors échelle B
<b>IFSE</b>	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
<b>INET</b>	Institut national des études territoriales
<b>INSET</b>	Institut national supérieur d'études territoriales
<b>IRCANTEC</b>	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
<b>L.</b>	Loi
<b>LDG</b>	Lignes directrices de gestion
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>MPDH</b>	Maison départementale des personnes handicapées
<b>NBI</b>	Nouvelle bonification indiciaire
<b>OPH</b>	Office public de l'habitat
<b>PACTE</b>	Parcours d'accès aux fonctions publiques territoriale, de l'État et hospitalière
<b>PFR</b>	Prime de fonction et de résultat
<b>PGD</b>	Principe général du droit
<b>PPR</b>	Période de préparation au reclassement
<b>QPC</b>	Question prioritaire de constitutionnalité
<b>Lebon</b>	Recueil des décisions du Conseil État
<b>RAEP</b>	Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle
<b>RAFP</b>	Retraite additionnelle de la fonction publique
<b>RGPD</b>	Règlement général sur la protection des données
<b>RIFSEEP</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>RIME</b>	Répertoire interministériel des métiers de l'État
<b>RMPP</b>	Rémunération nette moyenne des personnes en place
<b>SDIS</b>	Service départemental d'incendie et de secours
<b>SFT</b>	Supplément familial de traitement
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>T. confl.</b>	Tribunal des conflits
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>TIB</b>	Traitement indiciaire brut
<b>UE</b>	Union européenne



## Définition de la fonction publique

Ensemble des personnes physiques en situation de subordination professionnelle vis-à-vis des employeurs publics afin de faire fonctionner les services publics.

Les agents territoriaux, comme les autres agents publics, sont dans une situation juridique d'emploi dérogatoire du droit commun, car on considère que la nature spéciale de l'action qui leur est confiée, qui consiste à faire fonctionner des services publics, doit entraîner l'application du droit public, en l'occurrence, du droit de la fonction publique, qui est un « droit administratif spécial ».

Plus largement, la fonction publique est dans une situation de subordination au gouvernement, en vertu de l'article 20 de la Constitution, qui précise qu'il « dispose de l'administration et de la force armée » : ce ne sont pas les agents dans leur ensemble qui déterminent quels doivent être les buts d'intérêt général qu'ils doivent poursuivre, mais le Parlement et le gouvernement, chargé de l'exécution des lois. La situation est, concrètement, plus subtile, car bien des textes de lois émanent de projets du gouvernement, eux-mêmes préparés dans les ministères, et notamment au sein de la DGAFP (cf. *infra*). En tout état de cause, l'ensemble de la fonction publique doit obéir aux instructions de « supérieurs », dont les ordres vont « descendre » tout au long de la chaîne hiérarchique (même si en GRH, on tend à développer dans la fonction publique un management « horizontal »). On doit ainsi préciser que la fonction publique se caractérise par l'exercice d'un pouvoir hiérarchique très fort, qui se manifeste dans toutes les décisions prises par la hiérarchie (dont certaines ne peuvent d'ailleurs pas être contestées au contentieux par les agents : elles sont qualifiées de « mesures d'ordre intérieur », cf. *infra*), et par un devoir d'obéissance strict.

Par ailleurs, on peut observer, dans la période contemporaine, une évolution tendant à la consécration de garanties professionnelles en voie de renforcement au bénéfice des agents publics dans leur ensemble, y compris dans la FPT (ex. : formation professionnelle, assouplissement des règles de « cumul » d'emplois et de rémunérations...), ainsi qu'une complexification de la situation juridique des agents, qui s'accompagne d'une « atomisation » des situations juridiques d'emploi (développement de formes diverses de contrats), d'une influence du droit de l'UE qui a conduit à reconfigurer la conception française

de fonction publique et, enfin, un certain rapprochement avec le salariat de droit privé (notamment dans le vocabulaire utilisé par les pouvoirs publics, parfois calqué sur le salariat privé, alors que les notions de droit administratif font pourtant référence à des notions bien distinctes).

La dernière grande réforme du statut général de la fonction publique, qui consacre le droit actuel de la fonction publique, date des années 1983-1986. Elle a été menée à la suite de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, sur la base de son programme électoral, par un ministre de la Fonction publique, M. Anicet Le Pors, communiste, ce qui permet d'expliquer le sens de l'évolution de la législation de cette réforme (ex. : renforcement des libertés collectives, du rôle et des droits des syndicats).

Plusieurs principes majeurs définissent depuis lors la fonction publique contemporaine :

- le **principe d'unité** : un corps de règles communes est consacré pour les trois versants ;
- le **principe d'égalité** : les agents, et plus largement les différentes branches de la fonction publique, bénéficient du principe d'égalité ;
- le **principe de neutralité** : la fonction publique, qui obéit à un système de carrière (cf. *infra*), bénéficie d'une grande indépendance vis-à-vis du pouvoir politique : mais c'est dans le même temps une obligation : celle de rester neutre, que ce soit sur le plan politique, philosophique, religieux ;
- le **principe de citoyenneté** : les fonctionnaires bénéficient en principe des mêmes droits que le reste de la population (on pense aux salariés plus particulièrement).

### Bref historique sur la fonction publique territoriale

Jusqu'à la seconde moitié du <sup>xx</sup>e siècle, chaque commune fixait la condition de son personnel. La spécificité du personnel local a connu plusieurs étapes clefs pour s'affirmer :

- dans l'arrêt *Cadot* du 13 décembre 1889, le Conseil d'État reconnaît sa compétence en matière de contentieux des agents publics territoriaux (ce qui permet d'affirmer, dorénavant, qu'il s'agit bien d'un personnel de droit public, et non de salariés de droit privé) ;
- les agents publics territoriaux se voient progressivement appliquer la jurisprudence relative aux fonctionnaires de l'État, ce qui tend à unifier le droit de la fonction publique ;
- quelques textes de lois se sont appliqués à l'ensemble des agents publics (ex. : loi de 1905 sur la communication du dossier administratif) ;
- l'obligation est faite à partir de 1919 aux communes de prévoir un statut pour leurs agents ;
- la loi de finances du 31 décembre 1937 interdit aux communes de dépasser les rémunérations versées aux fonctionnaires de l'État pour des fonctions équivalentes (principe toujours valable), ce qui tend à consacrer un régime de « parité » entre fonctions publiques.



Il faut attendre la loi du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux pour disposer du premier texte à valeur législative de caractère statutaire pour les agents territoriaux (des communes, plus particulièrement). Mais c'est un texte « inachevé ». En effet, jusqu'à la réforme de 1983-1984, qu'il faut lire avec l'évolution parallèle de la décentralisation, le personnel départemental ne possédait pas de statut général (le département était encore sous l'autorité du préfet ; il existait simplement un « statut-type » proposé par l'État, et généralement adopté). Jusqu'en 1982, les régions, sur la base de la loi du 5 juillet 1972, constituaient des établissements publics et non des collectivités locales ; dès lors, elles n'étaient pas censées employer un personnel propre : le préfet de région utilisait les services de l'État.

La loi du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal crée le CNFPT (cf. *infra*), ce qui permet d'autonomiser la gestion du personnel local.

Donc : hétérogénéité des situations, faible mobilité et une situation d'infériorité vis-à-vis des fonctionnaires de l'État. On compte néanmoins déjà 800 000 agents des collectivités « locales » (dont une forte proportion de non-titulaires), classés en 130 emplois types, plus un nombre indéterminé d'emplois spécifiques créés par les communes.

Avec l'alternance politique de 1981, une évolution juridique profonde va avoir lieu, fondée sur trois considérations guidant l'élaboration du nouveau statut :

- la volonté de certains élus locaux de s'affranchir de la tutelle des préfets ;
- la crainte des élus locaux de voir se développer un contre-pouvoir de fonctionnaires locaux disposant d'une influence trop forte ;
- la consécration de règles juridiques communes à tous les fonctionnaires (principe d'**unité** de la fonction publique), qu'ils appartiennent aux administrations déconcentrées comme décentralisées (avec un transfert de compétences conséquent de l'État aux collectivités territoriales). On dit même qu'il existe un mécanisme de « **parité** » entre FPE, FPT et FPH : il existe donc des mécanismes, notamment pour passer d'un versant à l'autre, mais qui ne sont pas forcément beaucoup utilisés en pratique.

Les enjeux de la réforme de la décentralisation et de la fonction publique en 1983/1984 :

- l'article 72 de la Constitution faisait juridiquement obligation de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales, et donc, fort logiquement, de consacrer l'existence d'une véritable fonction publique dédiée aux **employeurs publics locaux** ;
- la clarification de l'organisation de la fonction publique territoriale était devenue indispensable, notamment pour améliorer les conditions matérielles et de carrière des agents locaux ;
- la reconnaissance de droits et libertés expressément introduits dans le nouveau statut général, pour tous les fonctionnaires, y compris des collectivités territoriales (ex. : droit de négociation reconnu aux organisations syndicales, droit à la formation permanente, droit de grève, liberté d'opinion, mobilité... ) ;
- la loi du 2 mars 1983 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions lève l'interdiction pour les régions d'avoir un personnel propre.

Le statut général se base désormais sur 4 lois (cf. *infra*), qui en forment les « Titres », concernant la fonction publique civile. C'est la loi du 26 janvier 1984 (Titre III du statut général) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui crée juridiquement cette nouvelle branche de la fonction publique civile. Depuis lors, cette loi a considérablement augmenté en « volume », et a été très souvent modifiée, du fait de renforcements successifs de la décentralisation.

Parmi les particularités qui vont imprimer de fortes particularités à la fonction publique territoriale, nous verrons qu'il faut retenir, essentiellement :

– un nombre considérable d'**employeurs publics locaux** : si la fonction publique d'État est quantitativement la plus importante, comprenant plus de 2,5 millions d'agents, elle ne comporte juridiquement qu'un seul employeur : l'État. *A contrario*, la fonction publique territoriale, qui emploie environ 1,8 million d'agents, comporte environ 47 000 employeurs locaux, que sont les collectivités territoriales et les plus de 20 000 établissements publics administratifs locaux (« EPL » ; ex. : CCAS, MDPH, SDIS, OPH, caisses crédit municipal, CNFPT, CDG... ) ;

– l'application des grands principes juridiques de la **décentralisation**, au premier rang desquels la gestion par des organes issus d'élections politiques (Const., art. 72). Dès lors, afin de garantir l'exercice des « libertés locales », ce sont des autorités issues de ces élections qui ont désormais la compétence juridique pour créer, supprimer des services et les emplois ad hoc, ainsi que pour gérer le personnel local ;

– le principe de **libre administration des collectivités territoriales** (Const., art. 34) garantissant le respect de cette « autonomie » juridique, notamment par la consécration de la loi susvisée du 26 janvier 1984, qui est une « transcription » de la loi relative à la fonction publique de l'État (du 11 janvier 1984) : si elle en reprend l'essentiel, elle comporte de très nombreuses adaptations, indispensables pour respecter la spécificité de l'action des collectivités territoriales. Mais cela imprime de nombreuses particularités, résultant de lois multiples, qui viennent considérablement complexifier le paysage normatif de la fonction publique territoriale.

# Chapitre 1

## La notion d'agent public local

### Définition

La fonction publique regroupe les agents publics employés par une personne publique, affectés dans un service public en principe administratif, soumis à un régime de droit public.

La fonction publique est régie par un statut général, caractérisé par un compromis entre la protection de l'agent public en tant que professionnel, et la protection de l'intérêt général, représenté par l'administration. L'agent public peut être soit titulaire (fonctionnaire), soit non titulaire.

### I. Le fonctionnaire

Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires.

#### A. La conception statutaire : une fonction publique de carrière

La loi du 11 janvier 1984 portant statut de la FPE (Titre II du statut général des fonctionnaires), comme la loi du 26 janvier 1984 relative au statut de la FPT (Titre III du statut général des fonctionnaires) et celle du 9 janvier 1986 définissant le statut de la FPH (Titre IV du statut général des fonctionnaires) donnent la même définition, formelle, du fonctionnaire.

#### 1. Définition

### Fonctionnaire

Personne nommée de façon unilatérale dans un emploi permanent, en principe à temps complet (mais la fonction publique territoriale admet à temps partiel), et titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations de l'État, des collectivités territoriales (communes, départements, régions et leurs établissements publics) ou des établissements publics de santé ou sanitaires et sociaux, ou des autorités administratives indépendantes.

Il existe donc trois conditions cumulatives pour être fonctionnaire :

- la nomination par un acte administratif unilatéral (cela ne peut pas être le fait d'un contrat ni d'une élection) ;
- l'occupation d'un emploi permanent d'une personne publique ;
- la titularisation dans un grade (le fonctionnaire a vocation à faire « carrière » dans la fonction publique, ce qui a des conséquences fortes : ex. : le droit à un avancement continu).

#### Précision : l'emploi « permanent »

La permanence de l'emploi ne fait pas uniquement référence à la durée pour laquelle il est conçu et occupé. En réalité, cela renvoie à deux conditions cumulatives :

- la durée pendant laquelle il est effectivement occupé ;
- le besoin (permanent) auquel l'emploi répond.

On doit déduire de cette définition que le fonctionnaire est dans une **situation légale et réglementaire**, c'est-à-dire juridiquement « objective ». Il n'est, *a contrario*, pas dans une situation de droit dite « subjective », ce qui serait le cas si l'acte le liant à son employeur était de nature contractuelle (comme pour les salariés de droit privé). Il ne peut donc pas modifier sa situation juridique particulière, même avec l'accord de l'Administration (le contrat est impossible pour lui), comme par exemple modifier l'âge de sa retraite ou négocier une augmentation de traitement.

Cette considération est juridiquement fondamentale. Elle signifie notamment que le statut général est entièrement modifiable à tout moment par le Parlement (pour ce qui est du domaine de la loi) et par l'Administration (dans le domaine du règlement, et dans l'intérêt du service), dans les limites de leur compétence respective. Autrement dit, le fonctionnaire est soumis au principe (loi de « Rolland ») de **mutabilité** de sa situation juridique, qui s'applique à l'ensemble des règles de droit administratif. Il n'existe pas, en principe, dans la fonction publique, de droits acquis au maintien de sa situation juridique par le fonctionnaire (on y applique les notions de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux). Nous verrons que, même pour les agents contractuels de la fonction publique (quelle que soit la branche en cause), les règles juridiques sont particulières, et que le « contrat de fonction publique » peut sur bien des aspects être assimilé à un acte administratif unilatéral, ce qui est contraignant quant aux règles juridiques à lui appliquer.

Dès lors, un statut particulier peut faire l'objet d'une **abrogation** (modification) totale ou partielle, à tout moment, pour l'avenir (les modifications rétroactives ne sont en principe pas autorisées).