

# mémentos

APPRENDRE

UTILE

2022/23

Frédéric Colin

# Droit de la fonction publique

À jour  
du Code général  
de la fonction publique

9<sup>e</sup>

Cours intégral  
et synthétique **+** Tableaux  
récapitulatifs

## Frédéric Colin

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

---

### Du même auteur, chez le même éditeur

#### Collection « Carrés Rouge »

- *L'essentiel des Grands arrêts du droit administratif*, 14<sup>e</sup> éd. 2022-2023.
- *L'essentiel du Droit du contentieux administratif*, 8<sup>e</sup> éd. 2022 (avec M.-L. Messe).
- *L'essentiel du Droit administratif des biens*, 7<sup>e</sup> éd. 2020-2021.
- *L'essentiel du Droit des contrats administratifs*, 2<sup>e</sup> éd. 2020-2021.
- *L'essentiel du Droit public économique*, 3<sup>e</sup> éd. 2017-2018.

#### Collection « Mémentos »

- *Droit de la fonction publique*, 9<sup>e</sup> éd. 2022-2023.

#### Collection « En poche »

- *Méthodologie des épreuves écrites et orales des concours administratifs*, 2020.

#### Collection « Droit en poche »

- *Les relations Public/Administrations*, 2019.

#### Collection « Fonction publique »

- *La Gestion des Ressources Humaines dans la Fonction publique*, 6<sup>e</sup> éd. 2022-2023.
- *L'Agent territorial. Rôle - Statut - Missions - Recrutement - Carrière - Droits - Obligations*, 2021.
- *Management public*, 2021.
- *Droit public*, 4<sup>e</sup> éd. 2017.

#### Collection « Guides Pro »

- *Le règlement des litiges administratifs*, 2020.

#### Collection « Master »

- *Droit public économique*, 6<sup>e</sup> éd. 2017.

---

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)



© 2022, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
EAN 9782297175432  
ISSN 2680-073X

# mémentos

APPRENDRE

UTILE

2022/23

Frédéric Colin

# Droit de la fonction publique

9<sup>e</sup>

Cours intégral  
et synthétique **+** Tableaux  
récapitulatifs

# mémentos

APPRENDRE

UTILE

- C'est un cours complet et synthétique avec des aides pédagogiques différenciées.
- Il correspond à un enseignement dispensé en Licence et Master.
- Il est entièrement rédigé de manière structurée, claire et accessible.
- Il est à jour de l'actualité la plus récente.

## Chez le même éditeur

- Amphi LMD
- Mémentos
- Exos LMD
- Méthodo LMD
- Carrés Rouge
- Annales corrigées et commentées
- Master
- En Poche
- Droit Expert
- Droit en poche
- Petit Lexique
- Hors collection

# Présentation

La fonction publique française a connu une histoire riche d'évolutions, notamment depuis la Révolution française qui a consacré le principe d'égal accès aux emplois publics et a ainsi fondé un système nouveau d'emploi public. Son organisation contemporaine fait l'objet de modifications répétées de la part des pouvoirs publics, qui souhaitent en améliorer l'efficacité, et en faciliter la gestion.

*Le droit de la fonction publique constitue une branche du droit administratif spécial dédiée à l'organisation et au fonctionnement des relations d'emplois particulières que développent les employeurs publics, avec leurs agents.*

Ceux-ci sont dans une situation particulière de subordination, en principe de droit public, que décrit le droit de la fonction publique. Les agents publics (notion large qui englobe les fonctionnaires titulaires et les agents publics non titulaires) sont, en raison de la mission particulière qui leur est confiée, soumis à des obligations spécifiques (p. ex. le devoir de réserve), mais bénéficient symétriquement de droits parfois renforcés (p. ex. la « protection fonctionnelle »).

Le droit de la fonction publique est soumis régulièrement à des modifications, et les réformes récentes (p. ex. loi du 6 août 2019 de « transformation de la fonction publique » ; publication du Code général de la fonction publique en décembre 2021) se succèdent à un rythme soutenu, visant à moderniser les « relations de travail » dans le secteur public.

Face à des évolutions permanentes du droit de la fonction publique, cet ouvrage a pour but de présenter de manière synthétique et claire les différents aspects de la fonction publique. Il doit permettre, grâce à la présentation des connaissances indispensables, de comprendre les enjeux actuels liés à la reconfiguration du lien d'emploi dans la fonction publique. Il se base

sur les textes normatifs s'appliquant à la fonction publique (Constitution, droit international, lois, règlements), ainsi que sur la jurisprudence, indispensable à une compréhension plus concrète de l'application de ces textes.

Cet ouvrage s'adresse aussi bien aux étudiants des filières juridiques que de science politique, et plus particulièrement à ceux qui ont l'intention de se présenter à un recrutement dans l'administration publique. En effet, il est nécessaire pour ceux qui ont la volonté de devenir des agents publics, de maîtriser le droit de la fonction publique.

Le droit de la fonction publique a fait l'objet, le 6 août 2019, de la loi de « transformation de la fonction publique » (TFP) qui, dans son article 55, habilitait le gouvernement à prendre par ordonnance un Code général de la fonction publique (CGFP). Après plusieurs échecs de textes antérieurs, cette fois fut la bonne et l'ordonnance du 24 novembre 2021 porte partie législative du CGFP (publiée au JO du 5 décembre 2021). Selon les termes du gouvernement, les objectifs de cette codification ont été « de simplifier et de renforcer la lisibilité du droit de la fonction publique, en regroupant à droit constant l'ensemble des dispositions législatives et, à terme, réglementaires, applicables aux agents publics, titulaires comme contractuels, mais également d'en favoriser l'accessibilité pour l'ensemble des acteurs, en particulier les agents publics eux-mêmes ».

La partie législative du code rassemble les quatre lois statutaires de 1983, 1984 et 1986, et des dispositions plus récentes (p. ex. l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État). Le CGFP est présenté sous la forme d'un plan thématique, précisant le droit applicable aux trois versants de la fonction publique, fusionnant les dispositions identiques tout en maintenant les spécificités de chacun des versants. Il décrit les droits et obligations des agents comme des employeurs publics.

# Plan de cours

<b>P</b> résentation	5
----------------------	---

---

<b>I</b> ntroduction	17
----------------------	----

---

## **PARTIE 1** La structure de la fonction publique

<b>C</b> hapitre 1 Les sources normatives du droit de la fonction publique	23
--	----

---

1 Les normes constitutionnelles	23
2 Le droit international	27
<i>A - Le droit de l'Union européenne</i>	28
<i>B - La Convention européenne des droits de l'Homme</i>	28
3 La loi	31
4 Le règlement	32
5 La jurisprudence administrative	32

<b>C</b> hapitre 2 Le système statutaire	35
--	----

---

1 Le Statut général	35
<i>A - Philosophie du Statut général</i>	35
<i>B - Les 3 « versants » de la fonction publique civile</i>	36
1) La fonction publique de l'État	36
2) La fonction publique territoriale	36
3) La fonction publique hospitalière	37

4) Égalité entre les différents versants de la fonction publique	38
5) Les effectifs de la fonction publique	38
C - <i>Les déclinaisons du Statut général</i>	39
1) Les statuts particuliers « ordinaires »	39
2) Les statuts particuliers « dérogoires »	40
<b>2 Les statuts « autonomes »</b>	<b>40</b>
A - <i>Le statut de la fonction militaire</i>	41
B - <i>Le statut des magistrats judiciaires</i>	41
C - <i>Le statut des fonctionnaires des Assemblées parlementaires</i>	44
<b>3 Les statuts spéciaux</b>	<b>45</b>
<b>Chapitre 3 La hiérarchisation de la fonction publique</b>	<b>47</b>
<b>1 Le corps</b>	<b>47</b>
A - <i>La notion de corps</i>	47
B - <i>La filière et le cadre d'emplois dans la FPT</i>	49
<b>2 La catégorie</b>	<b>50</b>
<b>3 Distinction entre grade et emploi</b>	<b>51</b>
<b>Chapitre 4 L'organisation de la fonction publique</b>	<b>55</b>
<b>1 Les organes de gestion</b>	<b>55</b>
A - <i>Le pouvoir législatif</i>	55
B - <i>Le pouvoir exécutif</i>	56
1) Le président de la République	56
2) Le Premier ministre	56
3) Les ministres	57
a) <i>Situation générale</i>	57
b) <i>Le ministère de la Fonction publique</i>	57
C - <i>Les organes propres à la fonction publique territoriale</i>	58
1) Le Centre national de la fonction publique territoriale	58
2) Les centres de gestion	59
<b>2 Les organes de participation</b>	<b>61</b>
A - <i>Le Conseil commun de la fonction publique</i>	61
B - <i>La commission administrative paritaire</i>	63
C - <i>Le comité social d'administration</i>	64
D - <i>Le conseil médical</i>	65
<b>Chapitre 5 Le principe du fonctionariat</b>	<b>67</b>
<b>1 Notion de fonctionnaire</b>	<b>67</b>
A - <i>Une situation légale et réglementaire</i>	67
B - <i>Un système de carrière</i>	68
<b>2 Notion d'agent non titulaire de droit public</b>	<b>69</b>

A - Les emplois « dérogatoires »	70
B - La situation juridique des agents non titulaires	71
C - Les différentes catégories d'agents non titulaires	72
1) Les contractuels	72
a) La notion jurisprudentielle d'agent contractuel de droit public	73
b) Le recours à l'agent contractuel	76
c) Le contrat comme pré-recrutement de fonctionnaires : le PACTE	79
d) Le contrat comme modalité de formation professionnelle	80
e) L'utilisation du contrat de travail de droit privé par les employeurs publics	83
f) Les agents de droit public des employeurs de droit privé	83
g) Le transfert d'activité	83
2) Les ouvriers de l'État	85
3) Les vacataires	85

## PARTIE 2

### La carrière dans la fonction publique

<b>Chapitre 6 L'accès à la fonction publique</b>	<b>91</b>
<b>1 Le principe d'égalité admissibilité aux emplois publics</b>	<b>91</b>
A - Égalité entre les femmes et les hommes	92
B - Non-discrimination à raison du handicap	94
1) Notion de handicap	94
2) Obligation d'emploi	95
3) L'accès à la fonction publique	95
4) Protection tout au long de la carrière	96
C - Opinion politique	96
D - Opinion religieuse	97
E - Égalité des chances	98
<b>2 Le principe du recrutement par concours</b>	<b>99</b>
A - Typologie des concours	99
1) Le concours « externe »	99
2) Le concours « interne »	100
3) Le « troisième concours »	101
B - Les exceptions au concours	102
1) Les exceptions « générales »	102
2) La haute fonction publique	102
3) Le recrutement direct aux emplois « fonctionnels »	103
4) Les emplois « politisés » : les collaborateurs de cabinet	104
5) Le tour extérieur	104
6) Le recrutement sans concours en catégorie C	105
C - Le déroulement du concours	105

1) L'ouverture du concours	105
2) L'admission à concourir	106
3) Les épreuves du concours	106
4) La composition du jury	107
5) Le classement : l'appréciation du mérite	108
<i>D - La procédure consécutive au concours</i>	110
1) La nomination	110
a) <i>Définition</i>	110
b) <i>Compétence</i>	110
c) <i>Formalités</i>	112
2) Le stage	113
a) <i>La formation</i>	114
b) <i>La situation du stagiaire</i>	114
c) <i>Le licenciement du stagiaire</i>	115
3) La titularisation	116
<b>3 Les conditions statutaires d'accès à la fonction publique</b>	116
<i>A - La condition de nationalité</i>	117
1) Principe	117
2) Dérogations	117
a) <i>Dérogations ponctuelles</i>	117
b) <i>Les ressortissants de l'Union européenne</i>	117
<i>B - La jouissance des droits civiques</i>	120
<i>C - La compatibilité des mentions portées au bulletin n°2 du casier judiciaire avec l'exercice des fonctions</i>	120
<i>D - Le respect des obligations militaires</i>	121
<i>E - Les conditions de santé particulières exigées pour la fonction postulée</i>	121

## **Chapitre 7 Le déroulement de la carrière du fonctionnaire** 125

<b>1 Positions du fonctionnaire pendant la carrière</b>	125
<i>A - Position d'activité</i>	125
1) La position d'activité : l'exercice effectif de la fonction	125
a) <i>Les autorisations d'absence</i>	126
b) <i>La mise à disposition</i>	126
2) Le droit à congé	128
3) Le temps partiel thérapeutique	131
4) Le temps de travail	132
a) <i>La durée du temps de travail</i>	132
b) <i>Le temps partiel</i>	133
c) <i>Le compte épargne-temps</i>	134
5) Le télétravail	134
<i>B - Le détachement</i>	135
<i>C - La disponibilité</i>	138
<i>D - Le congé parental</i>	139
<b>2 L'évolution dans la carrière</b>	140

A - L'appréciation de la valeur professionnelle	140
B - L'avancement	141
1) L'avancement d'échelon	141
2) L'avancement de grade	142
C - Le changement de fonctions	144
1) La mutation	144
2) La mobilité interne	145
3) La restructuration de service	146

## **Chapitre 8 La fin de la carrière du fonctionnaire** 149

<b>1 Le mode normal de cessation définitive de fonctions : la retraite</b>	<b>149</b>
A - La rupture automatique du lien de service	150
B - Un régime de retraite spécifique	151
<b>2 La cessation anticipée des fonctions</b>	<b>152</b>
A - La privation des droits civiques	152
B - La mise à la retraite avant la limite d'âge	153
C - Loi de dégageant des cadres	153
D - Licenciement	153
1) Licenciement pour insuffisance professionnelle	154
2) Licenciement pour inaptitude physique	155
E - Démission	156
F - Contrôle déontologique du départ volontaire de la fonction publique	157
G - L'expiration du contrat	158
H - La révocation	159
I - La suppression d'emploi	159
J - L'abandon de poste	160
K - L'honorariat	161
L - La rupture conventionnelle	162
M - L'indemnisation du chômage des agents publics	162

## **PARTIE 3**

### **Les droits et obligations de l'agent public**

## **Chapitre 9 Les obligations professionnelles de l'agent public** 167

<b>1 L'obligation d'exercice de la fonction</b>	<b>167</b>
A - Le devoir de servir	167
1) L'obligation de servir	167
2) L'engagement à servir l'administration	168
B - Réglementation du cumul d'emplois et de rémunérations	168
1) Interdictions	169
2) Dérogations à l'interdiction	169

3) « Cumuls » autorisés	170
<b>2 Les obligations dans l'exercice de la fonction</b>	<b>170</b>
A - <i>Le devoir déontologique de neutralité</i>	170
B - <i>Le respect des règles déontologiques</i>	172
1) La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	172
2) Les conflits d'intérêts	172
3) La probité : l'instauration de déclarations préalables	173
C - <i>L'obligation liée à la résidence</i>	174
D - <i>Respect, devoir de correction et de dignité</i>	174
E - <i>Devoir de réserve</i>	175
F - <i>Discrétion professionnelle</i>	176
G - <i>Secret professionnel</i>	176
H - <i>Obligation d'information du public</i>	177
I - <i>Le devoir d'obéissance hiérarchique</i>	178
J - <i>Loyauté et loyalisme</i>	179

## **Chapitre 10 La discipline** 183

---

<b>1 Le pouvoir disciplinaire</b>	<b>183</b>
<b>2 La faute disciplinaire</b>	<b>184</b>
<b>3 La sanction disciplinaire</b>	<b>185</b>
A - <i>L'échelle légale des sanctions</i>	185
B - <i>L'effacement de la sanction et le sursis</i>	186
C - <i>Le pouvoir disciplinaire, pouvoir discrétionnaire</i>	186
<b>4 La procédure disciplinaire</b>	<b>187</b>
A - <i>Le droit à communication du dossier</i>	187
B - <i>Les garanties procédurales</i>	187
1) Le conseil de discipline	187
2) Le droit à un procès équitable	188
3) Recours	189
<b>5 La suspension</b>	<b>190</b>

## **Chapitre 11 Les responsabilités de l'agent public** 193

---

<b>1 Responsabilité administrative</b>	<b>193</b>
A - <i>La distinction faute personnelle – faute de service</i>	193
B - <i>Le privilège de juridiction</i>	194
<b>2 Responsabilité pénale</b>	<b>195</b>
A - <i>Les infractions volontaires</i>	195
B - <i>Les infractions non intentionnelles</i>	196

<b>Chapitre 12</b>	<b>Droits et libertés des agents publics</b>	<b>199</b>
<b>1</b>	<b>Les droits des agents publics résultant de l'exercice de leur fonction</b>	<b>199</b>
<i>A</i>	<i>La rémunération</i>	199
1)	La notion de rémunération	200
2)	Le financement du personnel de la fonction publique	201
3)	Le traitement indiciaire	201
4)	La règle du paiement après service fait	203
a)	<i>Une compétence liée</i>	203
b)	<i>La règle du trentième indivisible</i>	205
5)	Le régime indemnitaire	206
<i>B</i>	<i>La protection</i>	209
1)	La protection fonctionnelle	209
2)	La protection contre le harcèlement	213
a)	<i>Le harcèlement sexuel</i>	213
b)	<i>Le harcèlement moral</i>	213
<i>C</i>	<i>L'aptitude, la santé et l'invalidité</i>	215
<i>D</i>	<i>Le droit à formation professionnelle</i>	216
<i>E</i>	<i>Le droit à la transparence : le dossier administratif</i>	217
<i>F</i>	<i>Le droit à reclassement</i>	218
<i>G</i>	<i>L'action sociale</i>	219
<b>2</b>	<b>Les libertés de l'agent public</b>	<b>220</b>
<i>A</i>	<i>Les libertés individuelles</i>	220
1)	La liberté d'opinion	220
2)	La liberté d'expression	220
<i>B</i>	<i>Les libertés collectives</i>	222
1)	La liberté de réunion	222
2)	La liberté d'association	222
3)	Le droit syndical	223
4)	Le droit de grève	228
a)	<i>La consécration du droit de grève</i>	228
b)	<i>La limitation du droit de grève</i>	228
c)	<i>La notion de grève</i>	230
d)	<i>Les modalités de la grève</i>	230
e)	<i>Les effets de la grève</i>	231
<b>Chapitre 13</b>	<b>Le contentieux de la fonction publique</b>	<b>235</b>
<b>1</b>	<b>La compétence juridictionnelle</b>	<b>235</b>
<i>A</i>	<i>La compétence de la juridiction administrative</i>	235
<i>B</i>	<i>Répartition des compétences au sein de la juridiction administrative</i>	236
1)	Le tribunal administratif, juge de droit commun	236
2)	La compétence du Conseil d'État de premier et dernier ressort	237
3)	La compétence des cours administratives d'appel	237

2 Règles de recevabilité	238
<i>A - Qualité du requérant</i>	238
<i>B - Délai de recours</i>	239
3 Classification des recours contentieux	239
4 Référé	240
5 Injonction	242
6 Le contentieux du recrutement	244
<i>A - Le concours, opération complexe</i>	244
<i>B - Recevabilité</i>	244
<i>C - Moyens d'annulation</i>	245
<i>D - Contrôle sur les décisions du jury</i>	245
<i>E - Effets de l'annulation d'un concours</i>	247
7 Le contentieux de la carrière	248
<i>A - Recevabilité du recours contentieux</i>	248
<i>B - Étendue du contrôle</i>	249
<i>C - Effets de l'annulation des décisions illégales de radiation des cadres</i>	250

<b>C</b> onclusion	257
--------------------	-----

---

<b>B</b> ibliographie	259
-----------------------	-----

<b>I</b> ndex	261
---------------	-----

## Liste des principales abréviations

CAA	Cour administrative d'appel
CAP	Commission administrative paritaire
CCFP	Conseil commun de la fonction publique
CCP	Commission consultative paritaire
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDD	Contrat à durée déterminée
CDG	Centre de gestion
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CET	Compte épargne temps
CGFP	Code général de la fonction publique
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
Circ.	Circulaire
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSA	Comité social d'administration
CSFPE	Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSTACAA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GRH	Gestion des ressources humaines
GVT	Glissement vieillesse-technicité
INSP	Institut national du service public
JO	Journal officiel
L.	Loi
LDG	Lignes directrices de gestion
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MPO	Médiation préalable obligatoire
Ord.	Ordonnance
OIT	Organisation internationale du travail
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État
PGD	Principe général du droit
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Lebon	Recueil des décisions du Conseil État
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RESP	Réseau des écoles de service public
RIME	Répertoire interministériel des métiers de l'État

<b>RSU</b>	Rapport social unique
<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

# Introduction

Le droit de la fonction publique évolue constamment, dans la logique du principe d'adaptation du service public aux exigences, toujours renouvelées, de l'intérêt général. Ses changements récents sont difficiles à assimiler tant par le public que par les agents, car ils approfondissent une relation à la fonction qui développe des facteurs de complexité liés à l'accomplissement de ces missions d'intérêt général. Le droit de la fonction publique a connu une période juridiquement « faste » dans les années 1980, avec l'avènement du Statut général, réformant en profondeur la structure de la fonction publique ainsi que les droits et obligations des fonctionnaires. Depuis, si des modifications ont été apportées régulièrement, on peut considérer qu'il s'agit d'une politique « impressionniste » : il est difficile d'y percevoir une vision d'ensemble. Le Conseil constitutionnel a même parfois censuré en matière de fonction publique quelques dispositions législatives comme étant contradictoires, et donc contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi<sup>1</sup>, voire constituant un cavalier législatif<sup>2</sup>.

Symétriquement, certains grands textes généraux (réglementation du droit de grève à l'échelle de la fonction publique entière) font toujours défaut.

Parallèlement, la singularité du lien d'emploi entre un employeur public et ses agents tend à s'estomper sur certains points, sous l'influence de différents facteurs. On en retiendra ici trois :

- le **droit du travail** tout d'abord, conduit à appliquer à la fonction publique certaines solutions juridiques issues du secteur privé, notamment pour combler les lacunes de certaines réglementations du droit de la fonction publique (p. ex. en matière de rémunération). Ainsi, on observe une contractualisation assez nette du droit de la fonction publique (affermisssement du contrat comme mode de recrutement ; consécration du CDI de droit public). En d'autres termes, nombre d'acteurs

---

1. Cons. const., 8 sept. 2016, n° 2016-741 DC, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (compétences concurrentes de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et de la commission de déontologie de la fonction publique ; le législateur a en tout état de cause supprimé ladite commission par la loi de transformation de la fonction publique).

2. Cons. const., 4 sept. 2018, n° 2018-769 DC, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

- acceptent l'idée d'une « travaillisation » du droit de la fonction publique (voire de « privatisation »). Le terme est significatif d'un mouvement qui serait à sens unique : ce serait le droit de la fonction publique qui se rapprocherait de solutions du droit du travail, et non l'inverse (la réalité est sans doute plus nuancée : ainsi, beaucoup de mécanismes du droit du travail ne sont pas particulièrement flexibles et peuvent s'apparenter à ceux développés dans la fonction publique ; on pense notamment aux conventions collectives, qui peuvent rappeler par certains aspects les « corps ») ;
- l'influence du droit international ensuite. Le *droit de l'Union européenne* a conduit à interroger la conception même du fonctionnaire « à la française », en proposant une conception moins globalisante, et une approche « métiers » longtemps absente des préoccupations nationales. L'approfondissement de la liberté de circulation des « travailleurs » a ainsi conduit à remettre largement en cause la condition de nationalité mise à l'accès à la fonction publique française, en l'écartant en principe pour les ressortissants de l'Union européenne. Le droit européen, consacré par la *Convention européenne des droits de l'Homme*, ouvre quant à lui le droit à un procès équitable devant une juridiction impartiale ; le bénéfice de cette garantie s'accompagne du développement d'une conception européenne de l'agent public renouvelée par rapport à la conception française. Le droit européen contribue aussi à prohiber les discriminations de manière générale, et les répercussions ont été conséquentes en droit interne de la fonction publique ;
  - enfin, la *gestion des ressources humaines (GRH)*. Cet ouvrage ne constitue pas un ouvrage de GRH ni de management public, et est dédié au droit de la fonction publique ; ce sont bien les règles juridiques de l'emploi dans la fonction publique qui seront développées. Mais les normes juridiques évoluent dans un sens dicté par la référence systématique à l'efficacité, à l'efficience. Les pouvoirs publics intègrent des préoccupations de gestion et d'efficacité très concrètes dans l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires dédiés aux agents publics. Nous verrons notamment que l'évaluation de la valeur professionnelle en constitue l'une des nombreuses manifestations.

### Définition

La fonction publique rassemble les employeurs publics dont les agents sont soumis aux règles du droit public.

De cette définition juridique de la fonction publique, on retiendra que de nombreux organismes, pourtant publics, ne sont pourtant pas intégrés à la fonction publique. Il s'agit notamment des établissements publics industriels et commerciaux, parce qu'ils emploient, sauf exception, des personnels en leur appliquant le droit privé du travail.

De nombreuses structures, même si elles ont des missions de service public, ne font pas partie de la fonction publique : leur personnel est donc de droit privé. C'est le cas de certaines *associations*, qui sont des personnes morales de droit privé, même si elles sont financées parfois presque exclusivement par les pouvoirs publics ; ou d'autres organismes comme les CAF, CPAM... C'est aussi le cas des *entreprises publiques*, qui sont détenues par les pouvoirs publics, et qui peuvent avoir un statut public d'établissement public (comme la RATP, l'ONF), ou un statut privé de société anonyme (SNCF, EDF,

ENGIE, Groupe Aéroports de Paris...). Il y a une certaine étanchéité entre le droit de la fonction publique et le droit du travail ; ainsi, la Cour de cassation a indiqué qu'un salarié de droit privé, quand bien même employé par une personne publique, ne pouvait pas être recruté en contrat à durée déterminée (CDD) afin de pourvoir un emploi lié à l'activité normale de l'entité dans l'attente du recrutement du titulaire du poste<sup>3</sup>.

La fonction publique est donc un ensemble composé d'agents publics, c'est-à-dire de personnels employés par une personne publique (sauf dérogation), affectés en principe à un service public administratif, et soumis à un régime de droit public. Le corpus juridique organisant la fonction publique s'est considérablement élargi et met en jeu l'ensemble de la hiérarchie des normes. Le Statut général de la fonction publique, à valeur législative, en constitue le cœur. De nombreux acteurs sont chargés, au sein des pouvoirs publics, de le mettre en œuvre.

---

3. Cass. soc., 15 janv. 2020, n° 18-16399.

