

Droit de la fonction publique

Leçon 2 : La notion de fonction publique

Frédéric COLIN

Table des matières

Section 1 : Le personnel de l'Administration.....	p. 3
§1 : La notion d'agent public.....	p. 3
A - Dérogations législatives.....	p. 4
1. L'exception statutaire.....	p. 4
2. L'intérim.....	p. 5
B - Dérogations d'ordre général.....	p. 6
C - Qualification juridique d'agent public.....	p. 6
D - Les garanties jurisprudentielles au profit des contractuels.....	p. 7
1. Liste des principes généraux du droit protecteurs des agents publics.....	p. 7
a) Les principes généraux du droit protégeant les agents publics lors de l'exercice des fonctions.....	p. 8
b) Les principes généraux du droit protégeant les contractuels contre certains risques d'éviction.....	p. 9
2. Limites de la protection des contractuels de droit public par les principes généraux du droit.....	p. 9
3. Le refus de la consécration de principe général du droit.....	p. 10
E - Les différentes catégories de contractuels.....	p. 10
1. Les vacataires.....	p. 10
2. Les contractuels de droit public « de droit commun ».....	p. 10
3. Les « fonctionnaires-stagiaires ».....	p. 13
4. Les ouvriers de l'État.....	p. 14
5. Les volontaires.....	p. 14
6. Les collaborateurs bénévoles.....	p. 14
§2 : Définition du fonctionnaire.....	p. 15
A - La définition française.....	p. 15
B - La conception européenne.....	p. 15
C - Employeur public ou emploi public ?.....	p. 16
D - Système d'emploi et système de carrière.....	p. 17
1. La carrière.....	p. 17
2. L'emploi.....	p. 17
E - Situation juridique du fonctionnaire.....	p. 18
§3 : Les agents de droit privé de l'Administration.....	p. 18
A - Le personnel des services publics industriels et commerciaux.....	p. 18
B - Le personnel des entreprises publiques ou nationales à statut.....	p. 19
C - Les contrats objets de détermination légale.....	p. 20
1. Le contrat d'engagement jeune.....	p. 20
2. L'apprentissage.....	p. 20
§4 : Les effectifs de la fonction publique.....	p. 21
§5 : Les dépenses de fonction publique.....	p. 21
Section 2 : Les organes de gestion de la fonction publique.....	p. 23
§1 : Les autorités centrales de gestion.....	p. 23
A - Le Parlement.....	p. 24
B - Les ministres.....	p. 24
C - La Direction générale de l'administration et de la fonction publique.....	p. 25
D - La Direction générale des collectivités locales.....	p. 25
E - La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM).....	p. 25
§2 : Les organes consultatifs.....	p. 25
A - Le conseil commun de la fonction publique.....	p. 26
B - Les conseils supérieurs.....	p. 26
1. Le Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État.....	p. 26

a) Organisation.....	p. 26
b) Compétences.....	p. 27
2. Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT).....	p. 27
C - La commission administrative paritaire.....	p. 28
1. Définition.....	p. 28
2. Composition.....	p. 28
3. Compétences.....	p. 28
D - Le comité social d'administration.....	p. 28
1. Définition.....	p. 29
2. Composition.....	p. 29
3. Compétences.....	p. 29
E - Les centres de gestion de la fonction publique territoriale.....	p. 30
F - Le conseil médical.....	p. 31
Section 3 : La structure statutaire.....	p. 32
§1 : Les différentes catégories de statuts.....	p. 32
A - La fonction publique d'État.....	p. 32
B - La fonction publique territoriale.....	p. 32
C - La fonction publique hospitalière.....	p. 32
D - Les statuts particuliers.....	p. 33
E - Les statuts autonomes.....	p. 33
1. Le statut de la fonction militaire.....	p. 33
2. Le statut des magistrats de l'ordre judiciaire.....	p. 35
3. Le statut des fonctionnaires des assemblées parlementaires.....	p. 38
§2 : Grade et emploi.....	p. 39
A - Le grade.....	p. 39
B - Corps et cadres d'emplois.....	p. 40
1. Fonction publique de l'État.....	p. 40
2. Fonction publique territoriale.....	p. 41
3. Fonction publique hospitalière.....	p. 41
C - Les catégories.....	p. 41
D - L'emploi.....	p. 43
1. La liaison entre le grade et l'emploi.....	p. 43
2. La distinction du grade et de l'emploi.....	p. 43

A l'origine, les termes « *fonction* » et « *publique* » renvoyaient, réunis, à une conception matérielle de l'administration, c'est à dire à la mission poursuivie par les agents du « *service public* ». L'expression est aussi utilisée pour désigner les agents des personnes publiques, soumis à un statut dérogatoire au droit commun. Cette conception essentiellement organique est celle qui est aujourd'hui communément adoptée en droit interne. Mais l'influence internationale, et plus particulièrement communautaire, nous le verrons, conduit à revenir à une nouvelle approche, basée à la fois sur les deux conceptions : la conception originaire, et celle plus récente.

L'intitulé de cette leçon fait délibérément référence à l'expression « *fonction publique* », au singulier. C'est pour souligner l'**unité du domaine juridique** étudié, et une formulation consacrée. Branche du droit public, le droit de la fonction publique constitue un « *droit administratif spécial* », dont les particularismes sont bien marqués. Certains auteurs préfèrent cependant parler aujourd'hui de « *fonctions publiques* », au pluriel, afin de marquer, au contraire, l'existence des fonctions publiques État, territoriale, et hospitalière. Il est vrai que le statut général est dorénavant décliné en trois versions. Mais les similitudes des règles consacrées sont telles que je préfère considérer qu'il existe **Une** fonction publique, même si elle est dotée de plusieurs branches ou « versants ». Celle-ci justifie la consécration d'un [Code général de la fonction publique](#), issu d'une opération de codification par ordonnance du 24 novembre 2021. Sa partie législative est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2022. Quant à la partie réglementaire du CGFP, elle entre en vigueur progressivement, au « fil de l'eau ». Un décret du 6 novembre 2024 crée les deux premiers livres de la partie réglementaire (articles en D et R), entrés en vigueur le 1^{er} février 2025, qui sont relatifs aux « droits, obligations et protections » et à l'« exercice du droit syndical et dialogue social », à savoir, déjà, 1 867 articles. Six autres livres de cette partie réglementaire doivent encore être publiés, ce qui conduira au moins jusqu'à l'été 2026. Au résultat, ce sont 400 décrets pour près de 6000 articles qui doivent être intégrés dans cette partie réglementaire. L'ampleur de la tâche a conduit à créer une « mission codification et qualité du droit de la fonction publique » (MCQD) au sein de la DGAFP.

Après avoir étudié le personnel de l'Administration (**section 1**) et les organes principaux de gestion de la fonction publique (**section 2**), nous détaillerons quelle en est la structure statutaire actuelle (**section 3**).

Section 1 : Le personnel de l'Administration

L'administration constitue le premier employeur de France. Il n'est pas étonnant, eu égard à la multiplication des tâches qu'elle effectue, que son personnel ait vu son régime juridique se perfectionner, tout en se diversifiant. Toute la question reste de savoir jusqu'à quel point l'unité ou la diversité peuvent être consacrées.

L'administration n'est pas composée exclusivement de fonctionnaires. Les agents publics, au sens large, constituent un ensemble plus diversifié.

Le fonctionnaire, au sens strict constitue le cœur de la fonction publique ; sa relation de travail est soumise au droit public. Sa définition juridique est donnée tant par les textes que par la jurisprudence.

Mais l'administration a aujourd'hui, de plus, recours à des contractuels de droit public et de droit privé pour accomplir des tâches de service public.

Au résultat, les effectifs de la fonction publique n'ont cessé d'augmenter jusqu'à aujourd'hui, ce qui constitue un fort enjeu de gestion pour les pouvoirs publics, compte tenu du poids des dépenses de fonction publique dans les budgets publics.

§1 : La notion d'agent public

En principe, seuls les agents affectés dans des services publics administratifs sont des agents publics. La notion d'agent public englobe les fonctionnaires, et les agents de droit public non titulaires. Les personnels des services publics industriels et commerciaux sont, au contraire, en principe, des agents de droit privé qui n'appartiennent donc pas à la fonction publique.

A - Dérogations législatives

1. L'exception statutaire

La principale dérogation au principe du recrutement de fonctionnaires titulaires sur les emplois permanents par le CGFP qui prévoit que seuls **certains emplois de l'État et des établissements publics de l'État énumérés limitativement peuvent ne pas être occupés** par un fonctionnaire :

- Les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ;
- Les emplois de direction de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent 1° bis, notamment la liste des emplois concernés, les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'emploi et de rémunération des personnes recrutées en application du présent 1° bis. Les agents contractuels nommés à ces emplois suivent une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics. L'accès d'agents contractuels à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service ni, au terme du contrat, qui doit être conclu pour une durée déterminée, la reconduction de ce dernier en contrat à durée indéterminée ;
- Les emplois des établissements publics de l'Etat, sous réserve des dispositions du code de la recherche pour les agents publics qui y sont soumis ;
- Les emplois des centres hospitaliers et universitaires occupés par des personnels médicaux et scientifiques mentionnés aux articles L. 952-21 du code de l'éducation nationale et L. 6151-1 du code de la santé publique ;
- Les emplois des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ;
- Les emplois occupés par les assistants d'éducation, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat des établissements d'enseignement.

Le Conseil d'Etat contrôle que le décret respecte la liste.

En l'occurrence, c'est le décret n° [2019-1594](#) du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat pris en application de la loi de transformation de la fonction publique qui ouvre les emplois de direction de l'Etat aux personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaires. Le décret fixe donc les dispositions communes à l'ensemble des emplois de direction de l'Etat. Il indique les modalités de sélection des candidats à ces emplois, fixe les conditions d'expérience professionnelle exigées. Il précise les dispositions relatives aux emplois interministériels de direction et celles relatives à des statuts d'emplois spécifiques des administrations centrales.

Exemple

Il a annulé partiellement le décret modifiant cette liste, du 3 août 2018, concernant les chefs poste consulaire ayant rang consul général (cf CE, section, 27 mars 2019, syndicat CFDT Affaires étrangères et autres, n° [424394](#)).

Eu égard à ses conditions de nomination et aux caractéristiques de ses fonctions, le directeur de l'INC occupe ainsi un emploi supérieur à la décision du Gouvernement (CE, 9 juin 2017, Mme A., n° [398519](#)).

Par ailleurs, les **collaborateurs de cabinet ministériel** ont une place à part dans la fonction publique, leur fonction étant liée au sort du ministre de rattachement.

Les remplacements de fonctionnaires occupant les emplois de l'État et de ses établissements publics, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être **assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires**. Mais par dérogation, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

1. Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2. Lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment :
 - a) Lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles ;
 - b) Lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir à l'issue du délai prévu par la procédure mentionnée à l'article 61 ;
3. *Lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires.*

Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet, sont assurées par des agents contractuels.

Pour les besoins de continuité du service, des agents contractuels peuvent être recrutés pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

Des agents contractuels peuvent encore être recrutés pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires.

Le Conseil d'Etat se révèle strict dans la conception qu'il a de la possibilité laissée à l'administration de recruter de tels contractuels.

Exemple

Ainsi, eu égard aux attributions exercées, l'emploi d'adjoint au directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives doit être regardé comme un emploi civil permanent de l'État sans que ni la nature des fonctions ni les besoins du service ne justifient qu'il soit dérogé à la règle fixée par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 réservant les emplois civils permanents de l'État à des fonctionnaires (CE, 16 mai 2011, Association des administrateurs civils de la défense, n° [341936](#)).

L'emploi de directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ne constitue pas un emploi à la « décision du gouvernement » (CE, 27 janvier 2016, n° [384873](#)).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs censuré, mais pour une question de procédure législative, une disposition de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel concernant l'extension de la liste des emplois « fonctionnels » car les articles qui autorisaient la nomination de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire dans certains emplois de direction des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, introduits en première lecture par le gouvernement, ne présentaient pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, car constituant des "cavaliers budgétaires" prohibés, ces articles lui sont donc contraires (décision n° [2018-769](#) DC du 4 septembre 2018).

2. L'intérim

Des intérimaires, sous contrat de droit privé, peuvent être recrutés pour assurer le remplacement momentané :

- de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale, de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, ou de leur participation à l'une des réserves,
- ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu.
- pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ;
- pour faire face à un besoin occasionnel ou saisonnier.

Si la personne morale de droit public continue à employer un salarié d'une entreprise de travail temporaire après la fin de sa mission sans avoir conclu avec lui un contrat ou sans nouveau contrat de mise à disposition, ce salarié est réputé lié à la personne morale de droit public par un contrat à durée déterminée de trois ans. Dans ce cas, l'ancienneté du salarié est appréciée à compter du premier jour de sa mission. Elle est déduite de la période d'essai éventuellement prévue.

Le recours à l'intérim « doit être exceptionnel et ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale de la personne publique ». Il « ne peut constituer qu'une solution ponctuelle. Il

doit être motivé par des nécessités liées à la continuité du service public » (circulaire du 3 août 2010 Relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique).

B - Dérogations d'ordre général

Il existe à côté des fonctionnaires *stricto sensu* tout un **ensemble d'agents qui sont dans une situation précaire ou provisoire** : stagiaires, auxiliaires, vacataires ; ou non réglementaire (contractuels). **Le recours aux agents non titulaires permet d'échapper à certaines règles rigides de la fonction publique** notamment grâce à un recrutement plus rapide, des licenciements moins contraignants, une rémunération non obligatoirement dictée par la seule échelle indiciaire. Ces raisons expliquent la présence d'agents non titulaires dans la fonction publique.

Depuis 1950, de nombreuses lois sont intervenues soit pour transformer des postes d'auxiliaires en emplois permanents, soit pour interdire le recrutement de nouveaux auxiliaires. Divers plans de résorption de l'auxiliariat ont été élaborés. Différentes lois de titularisation sont intervenues :

Exemple

p. ex. du 11 juin 1983 ; 11 janvier 1984 ; loi du 12 mars 2012 (loi "Sauvadet").

Comme le souligne le Conseil d'État (Perspectives pour la fonction publique, Rapport public du Conseil d'État 2003, EDCE, La Documentation française, 2003, 450 p. 258), **ces lois de titularisation, « toujours considérées comme exceptionnelles, mais répétitives » ... « finissent par être sources d'injustices : ainsi la dernière loi de titularisation offre-t-elle des possibilités privilégiées de titularisation en catégorie A à des contractuels de ce niveau, alors que nombre de leurs collègues ayant opté, faute de réussir aux concours des IRA, pour une entrée dans l'administration dans un corps de catégorie B, n'auront pas la même opportunité, et même verront les emplois ouverts à la promotion interne réduits d'autant ».**

C - Qualification juridique d'agent public

Un agent ne pourra être qualifié d'agent public (qui est donc non titularisé) que si plusieurs conditions sont remplies, ou dans différents cas :

- **La qualification législative expresse** : par exemple les personnels de l'Imprimerie nationale, pourtant société nationale, en vertu de la loi du 31 décembre 1993.
- **La qualification jurisprudentielle** : elle implique la réunion de deux éléments :
 - **L'emploi par une personne publique** (critère **organique**). Ce critère ancien est toujours d'actualité.

Exemple

TC, 22 sept. 2003, Thomas c/ Crédit municipal de Dijon : les caisses de crédit municipal sont des établissements publics administratifs, qui emploient donc des agents publics). *A contrario*, un individu employé par une personne juridique de droit privé sera agent de droit privé, même si l'employeur poursuit une mission de service public, sauf en cas de **dérogation législative** (CE, 19 mars 1993, François, p. 619).

- **Le travail pour le compte d'un service public à caractère administratif** : faute de textes généraux, c'est la **jurisprudence** qui a été amenée à définir un critère général (de nature **matérielle**) de distinction des agents de droit privé et des agents publics. Etaient considérés à l'origine comme des agents publics, tous les agents qui participaient de manière directe à l'exécution du service public administratif.

Exemple

CE, 4 juin 1954, Vingtaine et Affortit, Rec. 342, concl. Chardeau ; TC, 25 novembre 1963, Dame veuve Mazerand, p. 792.

Exemple

La notion d'exécution s'étant avérée complexe à gérer, la jurisprudence simplificatrice dite « Berkani » (TC, 25 mars 1996, Préfet de la Région Rhône Alpes, concl. P. Martin, AJDA 1996, p. 355) du Tribunal des conflits, en 1996 a précisé que les « *personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi* ». Plus précisément, cette jurisprudence impose d'identifier la présence d'un service public administratif, qui doit être géré « *par une personne publique* » (TC, 3 juin 1996, Gagnant, p. 542).

Cette solution a été reprise tant par la Cour de Cassation (Cass. soc., 18 juin 1996, Gonin ; 28 octobre 1996, Syndicat intercommunal "Poéra du Nord", D. 1997, IR, p. 4), que par le Conseil d'État (CE, 26 juin 1996, Commune de Céreste, ; v. aussi TC, 6 juin 2011, Bussière-Meyer c/ Communauté d'agglomération belfortaine, n° C3792 ; CE, 17 février 2010, Mme Henny).

Ainsi, un agent employé en qualité de conseiller en droit du travail par la Bourse du travail de Paris (CE, 7 mars 2018, bourse du travail de Paris, n° 415125) : en effet, la Bourse du travail de Paris est un établissement public de caractère municipal doté de la personnalité morale, et exerce une mission de service public à caractère administratif.

De même, les agents qui travaillent dans le service d'un maître tailleur de l'armée sont des agents de droit public (Cass. Civ., 26 sept. 2019, n° 18-20.396).

Mais il existe des cas très particuliers : cf. CE, 9 déc. 2021, n° 432608 : Pour se prononcer sur la reprise d'ancienneté d'un ex-agent contractuel d'un établissement public « à double visage » (l'ONF : ppe ÉTABLISSEMENT PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL, sauf / missions police ou contrôle) (à l'occasion de la transformation de son contrat de droit privé à un contrat de droit public), l'administration et le juge doivent rechercher si l'intéressé participait directement à l'exercice de missions de service public administratif dont se trouve également investi l'office nonobstant sa qualification par la loi d'établissement public à caractère industriel et commercial.

Il faut préciser que pendant longtemps, la distinction entre fonctionnaires et agents publics a eu un intérêt capital. **Seuls les fonctionnaires jouissaient, en effet, du régime particulier de la fonction publique.** A l'heure actuelle, les traits qui rapprochent les agents publics des fonctionnaires sont plus nombreux que ceux qui les séparent. Le fonctionnaire conserve néanmoins un statut spécial et il reste nécessaire de distinguer juridiquement agents publics et fonctionnaires (cf. *infra*).

Exemple

Mais le législateur peut aller à l'encontre de la jurisprudence « Berkani » : c'est le cas pour les personnels des missions locales : bien qu'ayant le statut de GIP (groupement d'intérêt public), donc de personnes publique, et bien que gérant un SPA, leur personnel est soumis au Code du travail du fait de l'article L. 5314-1 du Code du travail, issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 (cf. TC, 24 avril 2017, Mission Intercommunale Jeunesse et mission locale d'Argenteuil ; V. aussi une application aux agents de l'État affectés en Polynésie : CE, 27 juin 2022, n° 452552).

D - Les garanties jurisprudentielles au profit des contractuels

La jurisprudence, dans le silence des textes, a apporté plusieurs garanties professionnelles aux agents non titulaires, grâce à la méthode des principes généraux du droit, « *dont s'inspire le Code du travail (un des apports de la jurisprudence des principes généraux du droit est la confirmation de la non application du droit du travail aux agents publics)* ».

Autrement dit, on ne peut sauf quelques exceptions appliquer le Code du travail aux agents publics.

Exemple

V. CE, avis, n° 357533, 12 nov. 2012, Kainuku : avis dans le sens de l'irrégularité de l'extension des règles de droit privé aux agents publics par une « loi » du Pays de Polynésie française.

1. Liste des principes généraux du droit protecteurs des agents publics

Les principes généraux du droit sont en cours de construction. On ne peut en donner, non une définition, mais une liste non définitive par domaine d'intervention.

a) Les principes généraux du droit protégeant les agents publics lors de l'exercice des fonctions

Le Conseil d'État protège d'abord les agents publics à l'occasion de l'entrée dans la carrière.

Ainsi, en vertu des principes généraux du droit des concours, un jury de concours porte sur les mérites des candidats une appréciation souveraine qui n'est pas susceptible d'être remise en cause par l'administration ; en outre, lorsqu'un jury se prononce sur la liste des candidats qu'il estime aptes à occuper un emploi d'enseignant, il doit comporter des spécialistes de la discipline examinée (CE, sect., 4 octobre 2012, M. Rousseaux).

Le Conseil d'État protège aussi les **agents publics en cours de carrière**.

Les principes généraux du droit consacrés comblent les lacunes législatives en matière de **relations professionnelles** :

Exemple

- principe général du droit dont s'inspirent les articles L. 141-2 et R. 315-5 du Code du travail (auj art. [L. 3231-1 s.](#) du Code travail) imposant qu'aucune rémunération dans la fonction publique ne soit inférieure au SMIC (CE, Sect., 23 avril 1982, Ville de Toulouse c/ Aragnou ; confirmé par CE, 16 février 1994, Mme Labat et par le Décret du 2 août 1991 créant une indemnité différentielle, garantissant une rémunération au moins égale au SMIC ; pour la fonction publique territoriale : confirmation qu'il n'est pas légal de rémunérer un agent uniquement au moyen de seuls avantages en nature : CE, 17 févr. 2010, Henny c/ CCAS Talence, n° [308852](#) ; Conf. CE, 6 janv. 2023, Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière, n° [464463](#)) ;
- principe général du droit interdisant à l'employeur d'édicter des amendes et sanctions pécuniaires (CE, Ass., 1^{er} juillet 1988, Billard et Volle, décision relative à la SNCF, mais applicable à l'ensemble des agents publics) ;
- Si l'existence d'une raison objective au recrutement de contractuels en remplacement temporaire d'agents momentanément indisponibles exclut en principe que le renouvellement des contrats à durée déterminée soit regardé comme abusif, c'est sous réserve qu'un examen global des circonstances dans lesquelles les contrats ont été renouvelés ne révèle pas, eu égard notamment à la nature des fonctions exercées par l'agent, au type d'organisme qui l'emploie, ainsi qu'au nombre et à la durée cumulée des contrats en cause, un abus (CE, 20 mars 2015, Mme B., n° [371664](#)).
- Principe général du droit selon lequel un agent suspendu de ses fonctions, s'il est finalement reconnu indemne de toute sanction, a droit au remboursement des retenues effectuées sur sa rémunération (CE, Assemblée, 29 avril 1994, M. Colombani, p. 209, concl. S. Fratacci).
- Principe de non-rétroactivité des actes administratifs, y compris des décisions de mutation (CE, 29 octobre 2012, n° [348341](#), Commune de Cabriès).
- Le CE a partiellement annulé le nouveau statut du personnel de l'Agence française de développement, en tant qu'il excluait l'obligation de prendre en compte les contraintes familiales des agents amenés à réaliser des mutations dans le même secteur géographique : dispositions jugées contraires à un principe général du droit (PGD) du travail qui impose à l'employeur de s'assurer que toute mutation ne porte pas d'atteinte injustifiée ou disproportionnée au droit des agents à une vie personnelle et familiale. Les dispositions statutaires qui excluaient le décès du partenaire pacsé de la liste des situations ouvrant droit au congé allongé pour événements familiaux sont quant à elles jugées contraires au principe d'égalité (CE, 4 janvier 2024, n° [466189](#)).
- Le droit de se taire à l'occasion de poursuites disciplinaires (CE, Sect., 19 déc. 2024, M. Ottomani, n° [490157](#)).

- Le droit à la protection fonctionnelle est un PGD (malgré l'existence de dispositions dans le CGFP) y compris lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions : CE, 29 janvier 2025, société UGGC Avocat et autre, n° [497840](#) (mais n'est pas un droit automatique dans ce cas).

b) Les principes généraux du droit protégeant les contractuels contre certains risques d'éviction

Le but des principes généraux du droit est de garantir **contre des évictions discriminatoires**.

La liste des principes généraux du droit est restreinte :

Exemple

- interdiction du licenciement d'une **femme enceinte**, en tout cas pour ce motif (CE, Ass., 8 juin, 1973, Dame Peynet). Mais le licenciement reste possible en cas de faute grave (CE, 27 janvier 1989, Centre Hospitalier de Rambouillet c/ Mme Carluet) et d'inaptitude (CE, Sect., 26 mai 1982, Mme Caius). Mais la constatation de l'inaptitude définitive d'un agent non titulaire à l'expiration de l'un des congés de maladie, de grave maladie, d'accident du travail, ou de maternité, de paternité ou d'adoption justifie le licenciement. Toutefois, lorsqu'à la date d'expiration du congé au terme duquel l'inaptitude définitive est constatée l'agent justifie encore de droits à congé rémunéré soit au titre de la maternité, soit au titre de la maladie, le licenciement est différé afin de lui permettre de bénéficier de ces congés. Une femme enceinte ne justifie de droits à congé maternité impliquant, en vertu de cette règle, que le licenciement soit différé pour lui permettre d'en bénéficier qu'à compter de l'ouverture de son droit à congé de maternité, qui n'intervient, en vertu des dispositions de l'[article 15 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986](#) et de l'article [L. 331-3](#) du Code de la sécurité sociale, que six semaines avant la date présumée de l'accouchement (CE, 30 juillet 2014, ministre de l'Intérieur, n° [359426](#)).
- Nul ne peut résilier ou refuser de renouveler le contrat de travail d'un salarié **en considération du sexe ou de la situation familiale ou sur la base de critères de choix différents selon le sexe ou la situation de famille** (CE, 27 mars 2000, Mme Brodbeck, p. 129) ;
- En ce qui concerne les personnels administratifs des chambres de commerce et d'industrie qui, **pour des raisons médicales**, ne peuvent plus occuper leur emploi, lorsqu'il a été médicalement constaté que le salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, la chambre a l'obligation de chercher à reclasser l'agent concerné au sein de son établissement et, si ce reclassement est impossible, de prononcer son licenciement (CE, 2 octobre 2002, C.C.I. de Meurthe-et-Moselle ; CE, 28 mars 2011, Chambre régionale de métiers de Champagne-Ardenne). Extension au bénéfice des contractuels en CDI : CE, 13 juin 2016, mme A., n° [387373](#).
- Un **agent contractuel ne peut être licencié, pour être remplacé par un fonctionnaire**, sous réserve du respect des règles relatives au préavis et aux droits à indemnité qui résultent, que si son reclassement s'avère impossible, faute d'emploi vacant ou si l'intéressé refuse la proposition qui lui est faite (CE, 22 octobre 2014, Ministre de l'éducation nationale, n° [368262](#)).
- Lorsqu'il a été **médicalement constaté qu'un salarié se trouve, de manière définitive, atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi**, « *il incombe à l'employeur public, avant de pouvoir prononcer son licenciement, de chercher à reclasser l'intéressé dans un autre emploi* » ; ce principe est applicable aux agents contractuels régis par les dispositions du décret du 31 décembre 2003 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public de Pôle emploi (CE, 25 mai 2018, M. A. c/ Pôle Emploi, n° [407336](#) ; CE, 29 déc. 2021, commune de Saint-Lubin-des-Joncherets, n° [437489](#)).

2. Limites de la protection des contractuels de droit public par les principes généraux du droit

Le Conseil d'État écarte l'application du principe général du droit si les **nécessités du service ou un texte de loi les écarte**. La juridiction administrative ne veut pas non plus alourdir les charges des collectivités publiques. La création de principes généraux du droit est donc rare.

3. Le refus de la consécration de principe général du droit

Le Conseil d'État a plusieurs fois **refusé expressément la consécration de certains principes**, ce qui contribue à différencier la situation des contractuels de droit public de celle des salariés régis par le Code du travail.

Ainsi - solutions infirmant parfois la décision des premiers juges -, il n'existe :

Exemple

- pas de « principe général » ouvrant aux agents droit à une indemnité compensant l'inexécution, en cas de licenciement, du délai de préavis (CE, 12 avril 1995, Alexandre) ;
- ou leur donnant droit à une indemnité compensatrice de congés payés, quand ils n'ont pu en bénéficier avant la cessation de leurs fonctions (CE, 6 juin 1986, Lerne) ;
- ni un tel principe qui interdirait de licencier un agent, dès lors qu'il serait en congé de maladie (CE, 25 octobre 1993, Chbre de Comm. de Digne) ;
- ni de droit à une indemnisation des jours inscrits sur le compte épargne-temps indexée sur le traitement ou majorée au même titre que des heures supplémentaires (CE, 11 octobre 2010, Synd. CFDT du ministère des Affaires étrangères).

E - Les différentes catégories de contractuels

1. Les vacataires

Les vacataires sont des agents non titulaires qui n'occupent pas un emploi à temps complet ou incomplet. Ils accomplissent des **prestations de service pour l'administration**, et **sont rémunérés à la « tâche (à la vacation) »**, c'est à dire à l'heure ou au mois (CE, 8 mars 1989, Despiau, T. p., 736).

Exemple

Le Conseil d'Etat a précisé que ce sont des « *agents recrutés au moyen de contrats à durée déterminée d'une durée inférieure à un an pour l'exécution d'un acte déterminé ou d'une tâche ponctuelle* » (CE, 26 mars 2003, Synd. Nat. CGT de l'Insee, n° [230011](#)). Faute de quoi, le juge peut opérer une requalification en contrat administratif (CE, 4 mai 2011, Mme P. c/ Commune de Fourmies, n° [318644](#)). Lorsque l'exécution d'actes déterminés multiples répond à un besoin permanent de l'administration, l'agent doit être regardé comme ayant la qualité d'agent non titulaire de l'administration, et pas de vacataire (CE, 2 déc. 2019, M. B. c/ centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), n° [412941](#)).

Les vacataires n'ont ni la protection accordée aux contractuels, ni celle du Code du travail. (v. décret n° [87-889](#) du 29 octobre 1987 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi de vacataires dans l'enseignement supérieur). Ils sont assez fréquents dans l'enseignement supérieur ;

Exemple

le Conseil d'Etat a précisé en ce qui les concerne qu'ont bien la qualité de vacataire les chargés d'enseignement d'une université pour qui l'enseignement n'est pas l'activité principale (CE, 13 janv. 2010, Dauphin, n° [313553](#)).

Un agent de droit public employé par l'Etat doit être regardé comme ayant été engagé pour exécuter un acte déterminé lorsqu'il a été recruté pour répondre ponctuellement à un besoin de l'administration ;

Exemple

la circonstance que cet agent a été recruté plusieurs fois, au cours de différentes années, pour exécuter des actes déterminés n'a pas pour effet, à elle seule, de lui conférer la qualité d'agent contractuel (CE, 11 février 2013, Mme A., n° [347145](#)).

2. Les contractuels de droit public « de droit commun »

Le contractuel se distingue du titulaire par trois traits, en principe : il n'est **pas nommé** ; il n'occupe en principe **pas un emploi permanent** ; il n'est **pas titularisé** dans un grade de la hiérarchie administrative. En vertu de l'art. [L. 331-1](#) du CGFP, les agents contractuels sont recrutés après appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir.

Il ne peut en principe être recruté de contractuel à la place d'un fonctionnaire que dans les cas suivants (cf. *supra*) :

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ;
- les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet, sont assurées par des agents contractuels ;
- pour les besoins de continuité du service, des agents contractuels peuvent être recrutés pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ;
- des agents contractuels peuvent être recrutés pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité lorsque cette charge ne peut être assurée par des fonctionnaires ;
- lorsqu'un employeur public ou un de ses EPA propose un nouveau contrat à un agent contractuel lié à un autre employeur public par un CDI ;
- un "**contrat de projet**" : les employeurs publics des trois versants autres que les établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent, pour mener à bien un projet ou une opération identifié, recruter un agent par un CDD dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération.

Le décret n° [2019-1414](#) du 19 décembre 2019 formalise la procédure de recrutement des agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents.

L'acte d'engagement est le document écrit qui matérialise le recrutement de l'agent. Il prend la forme d'un contrat de travail. Certaines mentions sont obligatoires :

- le texte de loi en vertu duquel l'agent est recruté,
- la définition du poste occupé,
- la date de recrutement et la fin de l'engagement,
- la durée de l'engagement,
- les conditions de rémunération,
- les conditions d'emploi (temps de travail, sujétions particulières, etc.),
- les droits et obligations de l'agent.

Le contrat est cosigné par le représentant de l'administration et l'agent.

L'acte d'engagement peut prévoir une période d'essai, dont la durée est modulée en fonction de celle de l'engagement. Si une période d'essai et son renouvellement sont prévues, elles doivent être mentionnées à l'acte d'engagement.

La période d'essai est de :

Durée du contrat	Période d'essai
6 mois	3 semaines
1 an	1 mois
2 ans	2 mois
Supérieur ou égal à 2 ans	3 mois
CDI	4 mois

Lorsque les agents sont recrutés à durée déterminée, c'est par une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse, écrite, dans la limite d'une durée maximale de six ans.

Délais pour informer l'agent du renouvellement ou non de son contrat

Le délai se décompte de date à date à partir de la date de fin du contrat.

La notification de la décision doit être précédée d'un entretien si le contrat est reconduit en CDI ou s'il est supérieur ou égal à 3 ans.

L'agent dispose de 8 jours pour faire connaître son acceptation. À défaut de réponse dans ce délai, il est présumé renoncer à son emploi et ne peut pas prétendre aux allocations chômage.

L'absence de décision de l'administration à l'issue d'un CDD et le maintien de fait en fonction de l'agent donne naissance à un nouveau CDD d'une durée égale à celle du contrat initial ou d'une durée convenue entre les parties.

L'agent reçoit à la fin de son contrat un certificat de travail indiquant notamment ses fonctions et sa catégorie.

A l'issue d'un délai de 6 ans, un agent en CDD doit pouvoir bénéficier d'une "**CDIsation**" : si, à l'issue de la période de six ans, le contrat est reconduit, il ne peut l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

La durée de six ans est comptabilisée au titre de l'ensemble des services effectués.

Elle doit avoir été accomplie dans sa totalité auprès du même département ministériel, de la même autorité publique ou du même établissement public. Pour l'appréciation de cette durée, les services accomplis à temps incomplet et à temps partiel sont assimilés à du temps complet.

L'autorité d'emploi lui adresse une proposition d'avenant confirmant cette nouvelle nature du contrat. En cas de refus par l'agent de l'avenant proposé, l'agent est maintenu en fonctions jusqu'au terme du contrat à durée déterminée en cours.

Les fonctions doivent avoir été faites pour un même employeur : il appartient au juge administratif, saisi par l'intéressé, de rechercher, en recourant au besoin à la méthode du faisceau d'indices, si en dépit de l'existence de plusieurs employeurs apparents, l'agent peut être regardé comme ayant accompli la durée nécessaire de services publics effectifs auprès d'un employeur unique (CE, 9 oct. 2019, M. B. c/ CNRS, n° [422866](#)).

Exemple

Est réputé conclu à durée indéterminée le contrat d'un agent justifiant de six ans de service dans des fonctions de même catégorie et auprès du même établissement (Université Nantes) : CE, 5 juin 2025, n° [491913](#).

Mais la CDIsation n'est pas obligatoire : l'administration peut rompre le contrat, et il n'existe pas de procédure tacite de passage de CDD à CDI (CE, 26 févr. 2024, n° [472075](#)).

Lorsque les contractuels sont engagés par des contrats à durée déterminée, il s'agit d'une durée maximale de trois ans.

Ainsi, le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient en principe occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi, que ce recrutement prenne la forme de contrats à durée déterminée ou, par application des dispositions issues de la loi n° [2005-843](#) du 26 juillet 2005, de contrats à durée indéterminée. Par suite, un agent contractuel ne peut tenir de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté, lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi. L'administration peut, pour ce motif, légalement écarter l'agent contractuel de cet emploi.

Exemple

CE, avis, 25 septembre 2013, Mme S., n° [365139](#).

Sa situation juridique est "*mixte*" : à la fois contractuelle et réglementaire, dans la mesure où il se voit appliquer un statut juridique qui fixe sa relation de travail avec l'Administration.

Les recours contre les contrats de recrutement d'agents publics non titulaires relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir ; les membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales justifient d'un intérêt leur donnant qualité à agir contre ces contrats, et peuvent invoquer tout moyen à l'appui d'un recours contre de tels contrats de recrutement.

Exemple

CE, 2 février 2015, Castronovo c/ Commune d'Aix-en-Provence, n° [373520](#) ; cf. Cf. CE, Sect., 30 octobre 1998, Ville de Lisieux, et CE, ass., 4 avril 2014, Département du Tarn-et-Garonne.

Les contractuels de la fonction publique bénéficient des garanties jurisprudentielles apportées à tous les contrats administratifs.

Exemple

Jurisprudence :

Un agent contractuel ne peut tenir de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté, lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi ou supprimer cet emploi dans le cadre d'une modification de l'organisation du service. Elle peut, pour ce motif, légalement écarter l'agent contractuel de cet emploi. Mais il incombe à l'administration, avant de pouvoir prononcer le licenciement d'un agent contractuel recruté en vertu d'un contrat à durée indéterminée pour affecter un fonctionnaire sur l'emploi correspondant, de chercher à reclasser l'intéressé (CE, avis, 25 septembre 2013, Mme Sadlon ; conf. CE, 18 décembre 2013, Ministre de l'éducation nationale n° [366369](#)).

Un agent public qui a été recruté par un contrat à durée déterminée ne bénéficie ni d'un droit au renouvellement de son contrat ni, à plus forte raison, d'un droit au maintien de ses clauses, si l'administration envisage de procéder à son renouvellement. Toutefois, l'administration ne peut légalement décider, au terme de son contrat, de ne pas le renouveler ou de proposer à l'agent, sans son accord, un nouveau contrat substantiellement différent du précédent. Lorsqu'un agent public sollicite le versement d'une indemnité en réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité de la décision de ne pas renouveler son contrat ou de le modifier substantiellement sans son accord, sans demander l'annulation de cette décision, il appartient au juge de plein contentieux, forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties, de lui accorder une indemnité versée pour solde de tout compte et déterminée en tenant compte notamment de la nature et de la gravité de l'illégalité, de l'ancienneté de l'intéressé, de sa rémunération antérieure, et des troubles dans ses conditions d'existence (CE, 10 juillet 2015, M. B. c/ département de haute-Corse, n° [374157](#), arrêt confirmé par CE, 19 décembre 2019, commune du Vésinet, n° [423685](#)).

Sur le préavis en cas de fin de fonctions : l'agent non titulaire de la fonction publique territoriale recruté pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée ne peut être légalement licencié avant le terme de son contrat par l'autorité territoriale compétente qu'après un préavis, sauf si le licenciement est prononcé pour des motifs disciplinaires ou au cours ou à l'expiration d'une période d'essai. La circonstance que le préavis auquel l'agent non titulaire avait droit n'a pas été respecté par la décision de licenciement n'est pas de nature à entraîner l'annulation totale de cette décision, mais la rend seulement illégale en tant qu'elle prend effet avant l'expiration du délai de préavis applicable (CE, avis, 4 févr. 2022, n° [457135](#)).

3. Les « fonctionnaires-stagiaires »

Le stagiaire dont il est question ici est un agent public **recruté suite à un concours**, qui a **vocation** (et non droit, même si les refus de titularisation sont rares) **à être titularisé après une période de stage probatoire** (d'une durée de un à deux ans). C'est la raison pour laquelle le licenciement en fin de stage des stagiaires, au motif d'insuffisance professionnelle n'est soumis qu'au contrôle restreint (de l'erreur manifeste d'appréciation) du juge administratif.

Exemple

Le refus de titularisation au motif d'inaptitude n'a pas à être précédé de la communication du dossier CE (CE, Section, 16 mars 1979, Stéphan, Section, 16 mars 1979, Stéphan, préc.).

Le jury académique qui se prononce à l'issue d'une période de formation et de stage sur l'aptitude des professeurs stagiaires en vue de leur titularisation, porte une appréciation sur la valeur professionnelle des intéressés ; s'agissant non d'un concours ou d'un examen mais d'une procédure tendant à l'appréciation de la manière de servir qui doit être faite en fin de stage, cette appréciation fait l'objet d'un contrôle restreint par le juge de l'excès de pouvoir par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 23 juillet 2014, M. B., n° [363141](#) ; Ab. jur., CE, 10 février 2006, M. Poyet, n° [257484](#)).

Depuis 1949, les stagiaires bénéficient d'un statut protecteur, revalorisé périodiquement (décret du 7 octobre 1994 pour la fonction publique de l'État). **Le statut général s'applique** à eux à condition qu'aucun texte particulier n'écarte son application, et si ses dispositions sont compatibles avec leur situation particulière et dans les conditions prévues par ce décret (v. Saint-James, "Le fonctionnaire stagiaire", *AJFP* n° 3/2000).

4. Les ouvriers de l'État

Les ouvriers de l'État sont des **agents employés dans les établissements industriels de l'armée** (arsenaux, poudreries...). Ils sont environ 35 000. Il s'agit d'agents de droit public, à condition d'occuper de façon continue un emploi permanent dans un établissement public ou d'une administration centrale (TC, 9 juillet 1953, Piotet, p. 692 ; TC, 25 mars 1957, Cagliardi, p. 813). Ils bénéficient, sans être titulaires, d'une stabilité d'emploi.

Le Conseil d'Etat précise que le statut général de la fonction publique ne leur est pas applicable (CE, 3 mars 2010, Sorin, n° [325714](#)).

5. Les volontaires

Il s'agit d'une catégorie de contractuels, **issue de la réforme du service national**.

Le contrat de « *volontariat pour l'insertion* » ouvert aux jeunes de 18 à 25 ans, leur permet d'acquérir une formation, par contrat de 6 mois à un an, dans le cadre de centres EPIDE (Etablissement Public d'Insertion de la Défense), créé par l'ordonnance du 2 août 2005, établissement public administratif chargé de piloter le dispositif "Défense, 2ème chance".

Le contrat d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle est quelque peu différent, car il s'adresse à un public déjà inséré dans le monde du travail (agent public ou travailleur soumis au Code du travail) : les personnes d'au moins 18 ans peuvent servir dans la réserve, à raison de 30 jours maximum par an, au moyen de contrats d'une durée de un à cinq ans (art. [L. 4221-1 s.](#) du Code de la Défense).

Le « service civique », créé par la loi du 10 mars 2010, est un engagement volontaire d'une durée continue de six à douze mois donnant lieu à une indemnisation prise en charge par l'Etat, ouvert aux personnes âgées de seize à vingt-cinq ans, en faveur de missions d'intérêt général reconnues prioritaires pour la Nation. Cet engagement est effectué auprès de personnes morales agréées, qui sont soit organisme sans but lucratif de droit français, soit personne morale de droit public.

Le service civique peut prendre les formes suivantes : un volontariat de service civique, d'une durée de six à vingt-quatre mois ouvert aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans auprès de personnes morales agréées du type association de droit français ou fondation reconnue d'utilité publique ; un volontariat international en administration ou volontariat international en entreprise.

Il existe encore d'autres dispositifs liés aux armées.

6. Les collaborateurs bénévoles

Cette catégorie est issue de la **construction de la responsabilité sans faute de la puissance publique** par la **juridiction administrative** (CE, 25 septembre 1970, Commune de Batz-sur-mer, p. 540).

Le collaborateur occasionnel ou bénévole est la personne qui **apporte son aide à l'administration, dans un but d'intérêt général, alors qu'il n'avait pas de lien particulier avec le service public** (CE, 27 novembre 1970, Cts Appert-Collin, p. 709). Il s'agit d'une notion purement jurisprudentielle, qui vise à améliorer la protection des personnes qui apportent ainsi leur aide de manière désintéressée, surtout en cas d'urgence, aux missions de service public. Le bénéfice de la **théorie du risque** est octroyé à ces personnes, si elles subissent un dommage dans l'accomplissement des tâches administratives qu'elles effectuent (CE, 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, p. 279). On doit par ailleurs distinguer cette notion de celle de collaborateur requis (en cas de grève, de guerre).

Les collaborateurs bénévoles ne peuvent être considérés comme des « professionnels » dans la mesure où ils ne perçoivent pas de rémunération, et où le lien hiérarchique les liant à l'administration est délicat à formaliser.

Ces collaborateurs bénéficient de la protection dite "fonctionnelle" (CE, 13 janvier 2017, B. c/ min justice, n° [386799](#)).

La loi du 3 juillet 2020 crée le « citoyen sauveteur » (CSI, [L. 721-1- II](#)) : « *Quiconque porte assistance de manière bénévole à une personne en situation apparente de péril grave et imminent est un citoyen sauveteur et bénéficie de la qualité de collaborateur occasionnel du service public. (...) Lorsqu'il résulte un préjudice du fait de son intervention, le citoyen sauveteur est exonéré de toute responsabilité civile, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle de sa part.* »

§2 : Définition du fonctionnaire

Le fonctionnaire est la personne nommée de façon unilatérale dans un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations de l'État, locales (communes, départements, régions et leurs établissements publics) ou des hôpitaux publics.

Art. [L. 1](#) du CGFP : vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.

Art. [L. 7](#) du CGFP : Le mot : « *fonctionnaire* » désigne le fonctionnaire civil de l'État, le fonctionnaire territorial et le fonctionnaire hospitalier.

A - La définition française

Le fonctionnaire est une notion plus restrictive que celle d'agent public : le fonctionnaire est un agent public titulaire, qui bénéficie donc de la garantie de "l'emploi", même si l'expression est inexacte.

Le fonctionnaire se caractérise par l'occupation d'un « emploi permanent » (ce qui s'apprécie notamment au regard des attributions confiées : CE, 16 mai 2011, Association de défense des administrateurs civils de la défense) dans une administration publique française, et la « titularisation », acte qui confère à un agent la qualité de fonctionnaire en l'intégrant dans la hiérarchie administrative.

Ces conditions cumulatives dénie la qualité de fonctionnaire aux employés temporaires, ou encore aux stagiaires. Ce qui distingue fondamentalement le fonctionnaire des autres agents publics se situe dans l'étendue de ses garanties professionnelles grâce à la titularisation.

Ceci étant, dans une décision qui a pu surprendre compte tenu de la liaison que l'on croyait de principe entre fonctionnaire et service public, (cf. *infra*), le Conseil constitutionnel a confirmé qu'une entreprise de statut de droit privé pouvait fort bien employer des fonctionnaires dans le cadre d'une activité sans service public.

Exemple

CC, 12 oct. 2012, Syndicat de défense des fonctionnaires, n° [2012-281](#) QPC ; v. déjà, CE, avis, 18 nov. 1993, France Télécom.

B - La conception européenne

La liberté de circulation consacrée par le Traité de Lisbonne (article 45 du [TFUE](#)) s'applique à tous les travailleurs, sauf aux « emplois de l'administration publique ».

Par ailleurs, les traités communautaires ne connaissent pas le terme de « fonction publique ». En conséquence, l'Union européenne ne peut pas imposer directement aux États un modèle unique de fonction publique, mais va plutôt les orienter à travers une position pragmatique à tel point qu'aujourd'hui on peut considérer que le droit des personnels des administrations publiques n'est plus réellement national.

La définition des emplois de l'administration publique est le fait de la Cour de Justice de l'Union européenne. Celle-ci a en effet défini la portée du principe de libre circulation des travailleurs dans le secteur public (CJCE, 17 décembre 1980, Commission c/ Belgique, affaire dite des « chemins de fer belges »).

La CJCE précise les critères qui permettent de réserver des emplois aux nationaux d'un pays de la manière suivante : il faut que ces emplois soient « caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts de l'État (ou des collectivités publiques) ». Deux éléments sont donc à prendre en compte pour définir les emplois dans l'administration publique : une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ; et la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques (v. aussi CJCE 26 mai 1982, Commission c/ Royaume de Belgique ; CJCE, 2 juillet 1996, 3 arrêts : Commission c/ Luxembourg, Belgique et Grèce).

La CJUE a adopté ainsi une conception fonctionnelle des emplois publics, qu'elle a par ailleurs confirmée, par secteurs. Désormais, si l'activité d'un secteur est éloignée des activités spécifiques de l'administration, il y a lieu d'admettre que la plupart des emplois qu'il comprend ne remplissent pas les conditions de la définition communautaire. Dans cette hypothèse, le secteur sera considéré ouvert aux ressortissants communautaires (L. Dubouis, "La notion d'emploi dans l'administration publique et l'accès des ressortissants communautaires aux emplois publics", *RFDA* 1987, p. 949).

Remarque

Notons par ailleurs que la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a adopté la définition de l'« emploi dans l'administration publique » développée par la CJUE, décidant que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme tendant à définir les règles du « procès équitable » dans les seuls cas où les juridictions sont saisies soit de « contestations sur des droits et obligations de caractère civil », soit « du bien fondé de toute accusation en matière pénale », n'était pas applicable au cas des agents occupant des emplois comportant « une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques » (CEDH, 8 décembre 1999, Pellegrin c/ France, *AJDA* 2000, p. 530, obs. J.-F. Flauss ; dans le même sens : CE, 18 octobre 2000, Terrail, *RFDA* 2000, p. 1368).

Mais la CEDH a infléchi sa jurisprudence vers plus d'exigences pour les Etats. Elle estime en effet désormais qu'un agent public ne bénéficie pas de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relative au procès équitable que si deux conditions cumulatives sont remplies. Le droit interne doit tout d'abord avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie d'agents concerné. Cette dérogation doit ensuite reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État : « *Le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant. (...) Il faut aussi que l'État montre que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique* ». Or, « rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail, tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type ». La cour n'a cependant pas précisé si un contentieux disciplinaire de la fonction publique constitue un « conflit ordinaire du travail » (CEDH, 19 avr. 2007, n° 63235/00, Eskelinen c/ Finlande, § 62).

C - Employeur public ou emploi public ?

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si l'évolution de la jurisprudence communautaire va conduire à une « privatisation » de la fonction publique.

En effet, la différence de conception entre le système français (conception statutaire ou formelle, fondée sur la notion d'employeur public) et le droit communautaire (conception fonctionnelle ou matérielle, fondée sur la nature des tâches et des responsabilités) entraîne des discordances. D'autant plus que la vision de la CJUE est elle-même confirmée par la Commission européenne et la CEDH. La conception communautaire ne vise en définitive que les agents d'autorité et non d'exécution. Elle estime donc que les emplois de « l'administration publique » ne concernent qu'un nombre très réduit d'emplois par rapport à la masse actuelle de notre fonction publique. Autrement dit, elle limite le champ de la fonction publique aux emplois « régaliens (police, justice, diplomatie, défense, fonctions normatives, finances) ». La position de la CJUE s'inscrit clairement dans une logique d'emploi plus que de carrière.

Une précision intéressante a, sur la question du critère du fonctionnaire (conception organique ou au contraire matérielle) été apportée par le Conseil d'État au sujet de la possibilité pour une personne morale de droit privé d'employer des fonctionnaires. C'est le cas de France Télécom, qui a aujourd'hui la qualité de société anonyme. Pour la haute juridiction, plusieurs conditions cumulatives doivent être remplies : le gouvernement doit pouvoir nommer et mettre fin aux fonctions du président de la société ; la loi doit définir les missions de service public confiées aux fonctionnaires ; elle doit fixer les éléments essentiels d'un cahier des charges et prévoir les mesures propres à garantir la continuité du service ; et le capital de la société doit être détenu en majorité, directement ou indirectement, par l'État (CE, avis, 18 novembre 1993, EDCE 1994, p. 320).

D - Système d'emploi et système de carrière

Si le fonctionnaire est uni à l'administration par un lien permanent, il fait « carrière » dans la fonction publique en progressant dans la hiérarchie administrative. Dans un système opposé, l'agent public est affecté à un emploi déterminé dans lequel il demeurera toute sa vie professionnelle.

1. La carrière

Le système de la carrière a l'avantage de garantir les administrateurs contre les abus du favoritisme et de les doter d'une large stabilité (France).

Le système de la carrière a l'inconvénient d'isoler les fonctionnaires de la nation et peut-être de diminuer le rendement du personnel (en raison de la titularisation). Le passage du secteur public au secteur privé, est considéré en France comme une dérive. Ce « pantouflage » existe néanmoins, surtout dans la haute fonction publique : inspecteurs des finances allant vers le secteur bancaire privé, énarques attirés par des secteurs dans lesquels les rémunérations privées sont plus importantes... La carrière commence par la nomination et se termine par la sortie du service, en principe par la mise à la retraite. L'agent public a droit à avancer pendant toute la durée de sa carrière, soit à l'ancienneté, soit au choix. On l'a vu, la contractualisation de la fonction publique multiplie les agents hors statut. On consacre dans ce cas une fonction publique partiellement d'emploi, dans laquelle le recrutement se fait en fonction de l'emploi à remplir. De manière générale, le système de la carrière se trouve de plus en plus souvent contesté, car sclérosant.

2. L'emploi

Le système de l'emploi (Etats-Unis) permet de disposer d'hommes compétents pour effectuer des tâches spécialisées, ainsi qu'une rotation plus rapide des agents.

On s'attache dans ce système plus à l'emploi qu'à la qualité du candidat. On définit le poste à tenir, les qualités et les exigences qu'il requiert, et l'on recherche ensuite un agent dont les aptitudes correspondent. La fonction publique est dès lors très spécialisée. Ces caractéristiques donnent sa particularité à la fonction publique américaine, à l'opposé de la notion de carrière des pays européens. L'organisation de la fonction publique américaine se base donc sur la classification des emplois :

- le classement des emplois est fonction des tâches et des responsabilités confiées et des qualifications exigées,
- le classement des emplois détermine leur rémunération.

Il en est résulté une fonction publique morcelée, soumise à une multitude de régimes spéciaux de classement dont le plus important est le Barème général (Général Schedule). La classification ignore la distinction du grade et de l'emploi (cf. *infra*), qui peut être déclassé (le fonctionnaire rétrograde). Si le poste est supprimé le fonctionnaire devra postuler sur un autre emploi. Dans ce système, ce qu'on appelle la « carrière » correspond simplement la période que le fonctionnaire va passer dans l'administration (après une période de stage, il devient permanent - *full career status* - , ce qui lui permet seulement, si son poste est supprimé, de postuler un emploi de la même catégorie, vacant ou occupé par un agent non titulaire, ou d'être licencié après le

non titulaire en cas de suppression d'emplois). Le système de l'emploi est fondé sur un souci d'efficacité et de mobilité et permet une plus grande souplesse. Il présente cependant certains inconvénients : il oblige à démissionner pour présenter un nouveau concours, pour progresser (concours souvent interne).

E - Situation juridique du fonctionnaire

Le fonctionnaire est dans une situation légale et réglementaire, objective (loi du 13 juillet 1983, art. 4, CE, 22 octobre 1937, Dlle Minaire, p. 843 ; CE, 17 octobre 2012, n° [354354](#), Association de défense des fonctionnaires de l'État PTT). Il ne peut donc pas modifier sa situation juridique particulière, même avec l'accord de l'Administration, comme par exemple modifier l'âge de sa retraite (arrangements au contraire envisageables pour les contractuels) (CE, 11 janvier 1946, Géraud, p. 10 ; CE, 9 avril 1999, Rochaix). A contrario, sa situation est entièrement modifiable à tout moment par l'Administration ou le législateur, dans les limites de leur compétence respective. De cette situation, résulte notamment que toute promesse faite par l'Administration à ses fonctionnaires est illégale (CE, 28 juillet 1943, Giret, p. 207), et que l'octroi à un fonctionnaire d'un avantage prévu par son statut ou par les dispositions réglementaires régissant sa situation ne saurait être subordonné à une demande de l'intéressé (CE, 3 décembre 2007, M. Howarth, n° [297639](#)). Surtout, le fonctionnaire est soumis au principe (loi de Rolland) de mutabilité de sa situation juridique. C'est à dire qu'il n'existe pas, en principe, dans la fonction publique, de droits acquis au maintien de sa situation juridique par le fonctionnaire : l'Administration peut toujours la modifier, dans l'intérêt du service (CE, 26 janvier 1929, Bonjontin, p. 99 ; CE, 4 mai 1960, Jaffray, p. 291). Mais l'Administration est soumise à deux limites dans ce pouvoir de modification : le principe général du droit de non rétroactivité des actes administratifs, et le respect du principe de légalité.

En matière de répartition des compétences normatives, le législateur est d'ailleurs appelé par la Constitution (art. 34 ; CC, 27 novembre 1959) à fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, à déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales (art. 72 al. 3), et donc du statut des fonctionnaires territoriaux (CC, 20 janvier 1984).

§3 : Les agents de droit privé de l'Administration

En théorie, il n'est pas exclu que le personnel de l'Administration soit soumis au droit privé : c'est la solution consacrée notamment en Grande-Bretagne, pour la majorité des membres du *Civil Service*, ou encore en Italie, depuis une réforme de 1993. En France aussi, nombre d'agents de l'Administration sont soumis à un contrat de travail de droit privé. Ce phénomène est d'autant plus marqué, que les garanties apportées aux contractuels, qu'ils soient de droit public ou de droit privé, ont tendance à se rapprocher. Pour cette raison, on a pu parler de « *travallisation du droit de la fonction publique* ».

A - Le personnel des services publics industriels et commerciaux

Depuis une jurisprudence célèbre du Tribunal des conflits qui consacre la catégorie des services publics industriels et commerciaux (TC, 1921, Société commerciale de l'Ouest Africain), **relèvent du droit privé les personnels des services publics industriels et commerciaux**, sauf le directeur du service (CE, 1923, De Robert Lafrégeyre, p. 67 ; CE, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, p. 157 ; CE, 27 mars 2000, Mme Brodbeck, n° [155831](#), JCP 2000, n° 10428, concl. S. Boussard), et le chef comptable, s'il a la qualité de comptable public (CE, 4 juin 1954, Vingtaine et Affortit, p. 342).

Exemple

Pour un exemple en matière de remontées mécaniques : CE, 28 janv. 2021, Syndicat mixte Savoie Grand Revard, n° [432340](#).

Cette solution peut recevoir une dérogation législative, prévue ou autorisée par la loi. Ainsi, la volonté des parties au moment de la passation du contrat peut déterminer le statut (droit privé ou droit public) applicable.

Exemple

Le directeur d'un établissement public industriel et commercial, même directement subordonné à son président, est un agent public. Les litiges relatifs à sa situation individuelle appartiennent à la juridiction administrative (TC, 15 nov. 2004, Pons c/ Office municipal du Tourisme de Carcassonne, n° [C3425](#)).

Le juge judiciaire (conseil de prud'hommes) est compétent pour statuer sur le licenciement d'un bûcheron sylviculteur employé par une commune pour entretenir son domaine forestier à seule fin de procéder à la vente de bois abattu et façonné, car il s'agit d'une activité de gestion de son domaine privé, qui n'est pas, par elle-même, constitutive d'une mission de service public (Cass. Soc., 28 octobre 2015, n° [14-15.262](#)).

B - Le personnel des entreprises publiques ou nationales à statut

Leur personnel, même s'il bénéficie de **garanties renforcées par rapport aux salariés de droit commun, est soumis au droit du travail**. Ces salariés, qui appartiennent au "*secteur public*", **ne font pas pour autant partie de la fonction publique** telle que nous l'avons définie. Certains cas sont particuliers, comme celui de France Télécom, société anonyme autorisée par le législateur à employer des fonctionnaires. Le régime juridique des salariés de l'entreprise vient d'être modifié, et tend à diminuer la part des fonctionnaires au sein de l'entreprise, au bénéfice des agents de droit privé.

En savoir plus : France Télécom et La Poste

1) France Télécom

La loi n° [2003-1365](#) du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom modifie le statut des fonctionnaires de France Télécom défini par la loi du 2 juillet 1990 afin de permettre l'évolution du statut de l'entreprise (privatisation). Les statuts particuliers des corps homologues avec La Poste pourront être conservés, mais ne seront plus nécessairement communs. Les fonctionnaires de France Télécom pourront demander leur mise à disposition ou leur détachement sur des fonctions propres à l'entreprise ou à ses filiales. La définition des procédures par lesquelles le président peut déléguer ses pouvoirs de gestion et de nomination est simplifiée. France Télécom doit proposer à tous les fonctionnaires qui en font la demande dans un délai de six mois suivant la publication de la loi un contrat de travail sur la base de conditions au moins équivalentes à celles de leur emploi actuel. Si, à l'issue de la discussion de ce contrat de travail, le fonctionnaire l'accepte, il devient alors agent contractuel de droit privé et quitte la fonction publique. Les agents fonctionnaires de France Télécom participent aux côtés des salariés à l'organisation et au fonctionnement de leur entreprise, par l'intermédiaire des instances représentatives du personnel des entreprises privées. Les dispositions du droit du travail en matière d'hygiène et sécurité, de médecine du travail, de service social du travail et de pénalités sont applicables aux fonctionnaires de l'entreprise. Les modalités de rémunération de l'ensemble du personnel de l'entreprise sont harmonisées.

Certaines règles du droit de la fonction publique restent applicables à ces personnels, comme les règles de représentativité des syndicats ou unions de syndicats représentant les fonctionnaires pour la constitution des commissions administratives paritaires et de l'organisme paritaire représentant les fonctionnaires chargé de donner un avis sur les textes relatifs à leurs statuts. Pour le reste, le statut des fonctionnaires de France Télécom est inchangé.

La question du maintien de fonctionnaires au sein de France Télécom a fait l'objet d'une QPC, sur le fondement de règles constitutionnelles relatives aux fonctionnaires et notamment du principe selon lequel des corps de fonctionnaires ne pourraient être créés ou maintenus que pour assurer l'exécution de missions de service public. Mais le Conseil constitutionnel a indiqué que l'article 13 de la Constitution, relatif au pouvoir de nomination du président de la République, n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Dès lors, sa méconnaissance ne pouvant être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (CC, 12 octobre 2012, n° [2012-281 QPC](#), Syndicat de défense des fonctionnaires).

2) La Poste

La loi n° [2010-123](#) du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales modifie la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom. Elle a transformé le 1^{er} mars 2010 la personne morale de droit public La Poste en société anonyme.

En ce qui concerne les personnels : à compter du 1^{er} mars 2010, les corps de fonctionnaires de La Poste sont rattachés à la société anonyme La Poste et placés sous l'autorité de son président qui dispose des pouvoirs de nomination et de gestion à leur égard.

Désormais, hormis ces fonctionnaires qui peuvent rester sous ce statut, La Poste recrute des agents contractuels de droit privé sous le régime des conventions collectives.

C - Les contrats objets de détermination légale

On l'a vu, le **contrat administratif** peut constituer un mode d'accès à la fonction publique (jurisprudence Berkani). Dans ce cas, on observe simplement une dérogation à la procédure de recrutement de droit commun qu'est le concours. Ceci étant, le contractuel de droit public est soumis à un régime dérogatoire du droit commun encore assez marqué, en faveur de l'administration (mutabilité de certaines clauses...).

Les contrats emploi-jeune, contrats emploi consolidé, contrats emploi solidarité ont été l'occasion de mener une politique de contrats de droit privé dits "aidés" dans le secteur public ou le secteur non marchand. Aujourd'hui, de nouveaux dispositifs ont pris le relais.

1. Le contrat d'engagement jeune

Il faut renvoyer ici à l'application de l'art. [L. 5131-6](#) Code travail : il s'agit de proposer aux jeunes de 16 à 25 ans (vingt-neuf ans pour les jeunes en situation de handicap), ni en études, ni en formation, qui présentent des difficultés d'accès à un emploi durable, et qui sont prêts à s'engager, un accompagnement individualisé et renforcé, sous la forme d'un contrat d'engagement jeune. Avec une sécurisation financière sous conditions de ressources.

Principalement, missions locales (= associations, mais SPA) et Pôle emploi ; possible aussi, personnes publiques (il peut également être mis en œuvre par tout organisme public ou privé fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation, à l'accompagnement et au maintien dans l'emploi des personnes en recherche d'emploi).

2. L'apprentissage

C'est un contrat de travail de droit privé signé par un employeur, public en l'occurrence, et un apprenti (ou son représentant légal), âgé de 16 à 29 ans (extension à 30 ans dans certaines régions). La durée est comprise entre 1 et 3 ans en fonction de la durée de formation nécessaire pour la préparation du diplôme (ex. Certificat d'aptitude professionnelle, Brevet d'études professionnelles, Bac Pro, Brevet de technicien supérieur). L'employeur est tenu de permettre à l'apprenti de suivre la formation en Centre de formation d'apprentis (CFA), temps compris dans le temps de travail.

La durée du travail est celle applicable aux autres personnels de la collectivité publique.

Le contrat comporte une période d'essai de 2 mois pendant laquelle il peut être librement mis fin par l'employeur ou l'apprenti. A l'issue de cette période, le contrat ne peut être rompu que par accord ; à défaut, il ne peut être résilié que par le conseil des prud'hommes, seulement en cas de faute grave, de manquements répétés de l'employeur ou de l'apprenti à leurs obligations, ou en raison de l'inaptitude de l'apprenti.

Le contrat cesse après l'obtention du diplôme (cf. art. [L. 6221-1](#) du Code du travail).

A la fin du contrat, l'apprenti a vocation à chercher un emploi dans le secteur privé ; il peut aussi passer un concours.

Remarque

Cf. circulaire n° [6394-SG](#) du 10 mars 2023 relative au renforcement du recrutement d'apprentis dans la fonction publique pour les années 2023-2026.

§4 : Les effectifs de la fonction publique

Paradoxalement, si la fonction publique voit son budget voté par le Parlement chaque année, **il paraissait quasiment impossible de donner avec exactitude le nombre de personnes employées dans les différentes administrations françaises.**

Différentes explications peuvent être avancées par rapport à cette difficulté : tout d'abord une approche strictement budgétaire ne permet pas de connaître avec exactitude quels sont les emplois réellement pourvus ; ensuite, on a toujours eu recours à de nombreux agents provisoires qui ne sont pas toujours comptabilisés dans les statistiques.

Les effectifs de la fonction publique n'ont cessé d'augmenter depuis le XIX^{ème} siècle. On estime qu'en 1870, c'est-à-dire au début de l'administration moderne, le nombre des agents publics était approximativement de 200.000 personnes.

Remarque

Le gouvernement mène actuellement une politique de "transformation de l'action publique" qui inclut bien entendu la fonction publique.

Fin 2022, ce sont 5,7 millions de personnes qui sont employées sous statut de droit public : 19,8 % de l'emploi total en France (salariés et non salariés).

Les tableaux suivants donnent une idée synthétique de la composition des effectifs de la fonction publique française.

Effectifs des trois fonctions publiques (Source : Rapport annuel de la Fonction publique)

Année	Total effectifs en millions	Poids (%)
Fonction publique de l'Etat	2,54	45
Fonction publique territoriale	1,94	34
Fonction publique hospitalière	1,21	21
Total	5,96	

L'État reste le premier employeur public, puis la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

La fonction publique emploie 63 % de femmes (46 % dans le secteur privé).

La moyenne d'âge est de 44 ans en 2022.

§5 : Les dépenses de fonction publique

Il s'agit d'un **des enjeux majeurs**, compte tenu des ressources publiques limitées.

La mise en place de la loi de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a modifié les règles de gestion budgétaire et comptable des opérations de l'État. Le budget 2006 a été le premier budget à être entièrement prévu et réalisé dans le cadre « Lolf ».

Les dépenses de personnel se décomposent en trois catégories : les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales à la charge de l'employeur, les prestations sociales et allocations diverses.

En 2023 en format LOLF, les dépenses de personnel de l'Etat ont été les suivantes : 209 Mds d'euros (26 % budget Etat) répartis ainsi :

- 85 milliards d'euros pour les rémunérations d'activité ;
- 60 milliards d'euros de cotisations sociales employeur, dont le financement des retraites ;
- 63,7 Md de prestations sociales et allocations diverses (remboursement de transport, allocation de retour à l'emploi...).

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales se sont élevées à 73 milliards d'euros en 2022.

Les dépenses de personnel des administrations de sécurité sociale et établissements publics de santé se sont élevées à 51 milliards d'euros en 2020.

Divers facteurs expliquent la difficulté à contenir le poids des dépenses liées à la fonction publique dans les budgets publics. Ces facteurs sont : les revalorisations catégorielles bénéficiant à une catégorie d'agents ; la variation des effectifs à la hausse ; le « *glissement vieillesse technicité (ou GVT)* », qui correspond à l'évolution de l'aptitude professionnelle des agents (qualification, ancienneté), et qui, ces dernières années (une fois retranché l'effet des nouveaux entrants), qui s'est avéré positif ces dernières années.

Section 2 : Les organes de gestion de la fonction publique

Tous les États mettent en place des organismes de gestion de la fonction publique, plus ou moins centralisés.

L'administration constitue un vaste ensemble qui nécessite, pour agir de manière efficace, une organisation solide. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont mis en place, à différents niveaux, des organes de gestion. **Le niveau central consacre une répartition traditionnelle entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif**, et comprend des organes représentatifs. De nombreux organes consultatifs offrent au personnel la possibilité de faire valoir leur position. Des organes plus spécialisés comme les Comités Hygiène et Sécurité ou les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale approfondissent les modes de gestion de la fonction publique.

§1 : Les autorités centrales de gestion

Les autorités de gestion de la fonction publique sont aussi bien législatives qu'administratives.

En vertu de l'art. 20 Constitution, le gouvernement dispose de l'administration et de la force armée : ceci appartient aux « principes à valeur constitutionnelle », et implique que soit garantie, en tout temps et en tout lieu, la disponibilité des forces armées pour assurer la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au premier rang desquels figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire (CE, ass., 17 déc. 2021, n° [437125](#)).

Pour mémoire, on rappellera seulement en introduction que le **Président de la République dispose d'un pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'État** (art. [13](#) de la Constitution). Ce pouvoir est précisé par une loi organique. Dans certains cas, le Président nomme en Conseil des ministres, c'est le cas pour les emplois de Conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs, les conseillers-maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs d'académie, les directeurs d'administration centrale. C'est une compétence de droit commun ; donc, lorsqu'un texte prévoit que la nomination est prononcée « par décret », il s'agit d'un décret du Président de la République et non du Premier ministre (CE, 20 décembre 2006, Mathieu, n° [278159](#)).

La réforme loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu (art. [13](#) de la Constitution) qu'une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Ainsi, la loi organique n° [2010-837](#) fixe la liste des emplois et fonctions soumis à cette obligation ; et la loi n° [2010-838](#) du 23 juillet 2010 fixe les commissions parlementaires chargées de se prononcer sur chacun d'eux (commissions des lois).

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle minimal sur ces nominations.

Le **Premier ministre**, nomme (art. [21](#) de la Constitution), aux emplois civils et militaires qui ne sont pas de la compétence du Président de la République (la majorité) sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution ; c'est à dire que souvent il ne fait que proposer, et le président de la République nomme. Par des circulaires, il va orienter la GRH. Les Lignes directrices de gestion (LDG) constituent désormais un guide d'action important.

A - Le Parlement

Le Parlement est nécessairement associé à la gestion de la fonction publique en raison du poids extrêmement lourd des rémunérations de la fonction publique dans le budget de l'État (plus de 40 % des dépenses ; cf. *infra*). Sa réflexion se base pourtant en grande partie sur des documents de travail élaborés par le Ministère de la fonction publique, qui détermine en réalité les grandes orientations de la politique de fonction publique.

Dans cette optique, la réforme de la [LOLF](#) s'avère essentielle, instaurant une gestion par objectif.

Par ailleurs, en vertu de l'article [34](#) de la Constitution, il existe une réserve de compétence au profit du législateur concernant les garanties fondamentales des fonctionnaires.

Ainsi, un décret ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de porter atteinte aux garanties fondamentales des fonctionnaires, qui relèvent de la compétence du législateur, notamment au droit d'être affecté à un emploi pour exercer des missions afférentes au grade détenu et à l'obligation faite à l'administration de recueillir l'accord du fonctionnaire intéressé pour l'affecter à un emploi ne correspondant pas à de telles missions (CE, Ass., 28 décembre 2009, Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation CFDT et Syndicat unitaire travail emploi formation insertion – Fédération syndicale unitaire).

B - Les ministres

Une lecture stricte de la Constitution (art. [21](#)), laisse entendre que la fonction publique est dirigée par le Premier ministre. En réalité, par délégation, ce rôle appartient au ministre de la fonction publique, par délégation.

Par ailleurs, les **ministres** détiennent, comme tout chef de service, un pouvoir de réglementation interne des services placés sous leur autorité.

Exemple

« Même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité » (CE, Sect., 7 févr. 1936, Jamart).

Sur la compétence de recrutement en tant que directeur d'ÉTABLISSEMENT PUBLIC, qui en l'espèce a posé le problème de l'autonomie des EP entre eux : le pouvoir réglementaire pouvait compétemment, par le décret litigieux, confier au directeur de l'Office français de la biodiversité la mission de recruter, nommer et gérer non seulement les membres du corps des agents techniques de l'environnement et de celui des techniciens de l'environnement qui sont affectés au sein de l'Office mais également les membres des mêmes corps qui sont affectés dans les établissements publics de parcs nationaux. Une telle attribution de compétence au directeur de l'Office français de la biodiversité, qui concerne la gestion des personnels affectés principalement dans cet établissement public ainsi que dans d'autres établissements publics qui lui sont liés, ne méconnaît pas, par elle-même, les principes de spécialité et d'autonomie des établissements publics (CE, 12 avr. 2022, Syndicat national de l'environnement FSU (SNE-FSU), n° [452471](#)).

Cette compétence des chefs de service, ne peut légalement s'exercer lorsqu'une disposition législative ou réglementaire a déterminé les conditions dans lesquelles ces décisions doivent être prises.

Un ministre peut, en sa qualité de chef de service, établir des « lignes directrices » répondant aux critères de la jurisprudence concernant ces actes à la « frange » de la décision : « l'autorité compétente peut, alors qu'elle ne dispose pas en la matière du pouvoir réglementaire, encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant, par la voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, des critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans ce cas, la personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices si elles ont été publiées » (CE, 21 sept. 2020, CNRS).

C - La Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Créée par le Général De Gaulle par l'ordonnance n° [45-2283](#) du 9 octobre 1945, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) avait pour but de supprimer la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances sur la fonction publique, et de développer une véritable politique de gestion de la fonction publique.

Son organisation est fixée par un [arrêté du 10 avril 2012](#) modifié relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Elle comprend notamment deux services :

- le service du pilotage des politiques de ressources humaines ;
- le service des parcours de carrière et des politiques salariale et sociales.

Il s'agit d'une **administration de mission**, composée d'un effectif réduit (moins de 200 personnes), qui a 4 missions principales (source : ministère de la fonction publique) :

- construire une fonction publique innovante avec l'ensemble des agents ;
- fournir une expertise pour toute la fonction publique, en appui de la transformation des politiques de ressources humaines ;
- faire vivre un dialogue social de qualité et équilibré ;
- accompagner la transformation des politiques ressources humaines par la mobilisation des acteurs.

Elle a d'autres missions :

- elle met en place une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences,
- elle assure la tutelle des écoles de formation administratives : ex. IRA.

D - La Direction générale des collectivités locales

La Direction générale des collectivités locales (DGCL ; appellation donnée en 1960), rattachée au ministère des territoires, est chargée de coordonner les **actions relatives à la fonction publique territoriale** et d'assurer le secrétariat du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale.

Sa mission est d'être au sein de l'État, l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales.

Elle reste en liaison étroite avec la DGAFP.

E - La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM)

La direction interministérielle de la transformation publique comprend différentes missions :

- pilotage du programme de transformation ;
- accélération de la transformation ;
- expérience des usagers ;
- innovation publique ;
- communication ;
- soutien.

§2 : Les organes consultatifs

Les organismes consultatifs (CCFP, CAP, CSFPE) sont basés sur deux principes : le paritarisme (ils comprennent un nombre égal de représentants de l'administration et des organisations syndicales de fonctionnaires, sauf le CHSCT) et un rôle consultatif sur certains textes et décisions, qui n'engage pas l'administration qui conserve son pouvoir de décision (Marc (Emmanuelle), Struillou (Yves), "La réforme des institutions participatives dans la fonction publique", *AJDA* 23/5/2011, n° 18, pp. 1015-1021).

A - Le conseil commun de la fonction publique

La loi n° [2010-751](#) du 5 juillet 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique a créé ce nouveau « conseil commun de la fonction publique », qui connaît obligatoirement des projets de loi ou d'ordonnance et, lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit, de décret, communs aux trois fonctions publiques, à l'exception des textes spécifiques à chaque fonction publique. Il est saisi des projets de loi ou d'ordonnance et, lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit, de décrets, communs aux trois fonctions publiques, à l'exception des textes spécifiques à chaque fonction publique. La consultation du Conseil commun de la fonction publique, lorsqu'elle est obligatoire, remplace celle des conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Comme son nom l'indique, il permettra de développer une vue d'ensemble sur les grandes réformes communes aux différentes branches de la fonction publique.

Le CCFP est présidé par le ministre chargé de la fonction publique. Il est composé de quatre collèges (organisations syndicales : fonctionnaires désignés par les organisations syndicales ; représentants des administrations et employeurs de l'État et de leurs établissements publics ; Des représentants des employeurs publics territoriaux ; représentants des employeurs publics hospitaliers). La loi prévoit que l'avis est rendu par collèges séparés et sans l'intervention des représentants de l'État (pour des raisons d'impartialité).

Cf. "Le Conseil commun de la fonction publique", *Les Informations administratives et juridiques*, 2012, n° 2, p. 10.

B - Les conseils supérieurs

Mis à part le Conseil supérieur de la Fonction publique hospitalière, présidé par un conseiller d'État, qui est chargé d'examiner toute question relative à la fonction publique hospitalière dont il est saisi et de formuler, le cas échéant, des propositions, il existe deux conseils supérieurs (il existe aussi un Conseil supérieur de la fonction militaire, avec des particularités plus marquées dans sa composition notamment).

1. Le Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État

Le [Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État \(CSFPE\)](#), dont la création remonte à 1946, connaît de **toutes questions d'ordre général** concernant la Fonction Publique de l'État ou les fonctionnaires de l'État.

Art. [L 242-1](#) du CGFP : « Le Conseil commun de la fonction publique connaît de toute question d'ordre général commune à au moins deux des trois fonctions publiques dont il est saisi. Il est saisi des projets de loi ou d'ordonnance et de décret, communs à au moins deux des trois fonctions publiques. Il peut également être consulté sur les dispositions d'un texte comportant des dispositions propres à l'une des fonctions publiques dès lors qu'elles présentent un lien avec les dispositions communes, après accord du président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière selon la fonction publique concernée. La consultation du Conseil commun de la fonction publique, lorsqu'elle est obligatoire, ou lorsqu'elle intervient en application du troisième alinéa, remplace celle des conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. »

a) Organisation

Le CSFPE comprend, outre le Premier ministre, 40 membres nommés par décret : 20 sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives (mandat, de type impératif, de quatre ans), et 20 représentants de l'administration (mandat de trois ans). Il comprend 80 suppléants.

Les sièges sont désormais répartis entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre des voix obtenues par chaque organisation lors des dernières élections aux comités techniques.

Il exerce ses compétences soit en assemblée plénière, soit dans l'une de ses quatre formations spéciales paritaires : des statuts ; des la formation professionnelle ; de l'hygiène et de la sécurité ; des recours.

Les représentants de l'Administration ne participent pas aux votes.

b) Compétences

Il est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire (une centaine de cas par an). Il émet des avis ou des recommandations.

Il doit être **obligatoirement consulté** :

- Sur les projets de loi modifiant le statut général ;
- Sur les dispositions dérogeant au statut général dans les décrets portant statut particulier ;
- Sur les projets de classement indiciaire des grades et emplois des fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- Sur les projets de décret comportant des dispositions communes à plusieurs corps de fonctionnaires (sauf si ces projets relèvent de la compétence d'un même CT).

En dehors de ces cas, son intervention est facultative : sur la politique de formation professionnelle et sa mise en œuvre ; l'hygiène, la sécurité du travail ; la médecine de prévention ; les actions de modernisation ; déconcentration, délocalisation, restructurations...

Ses recommandations ne lient pas le gouvernement.

Il examine le rapport annuel sur la fonction publique.

2. Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT)

Il est le **garant de l'unité de la fonction publique territoriale**. Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, créé en 1984, composé de 40 membres : 20 élus représentants des différentes catégories de collectivités territoriales et 20 représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. Il est présidé par un élu. Le collège des représentants syndicaux du CSFPT est désormais composé à partir des résultats agrégés des élections aux comités techniques et il n'y a plus d'attribution de sièges préciputaires. Le mandat des membres titulaires et suppléants du Conseil supérieur représentant les collectivités territoriales expire à l'occasion du renouvellement général ou partiel de leur collectivité de rattachement.

Le CSFPT est **consulté pour avis sur tout projet de loi et décret intéressant les personnels territoriaux**. Il réalise des études et des statistiques concernant l'ensemble de la fonction publique territoriale. Il peut formuler des propositions en matière statutaire et procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion des personnels territoriaux.

Des fonctionnaires territoriaux peuvent être mis à sa disposition pour l'exercice de ses missions.

Cf. décret n° [2014-1379](#) du 18 novembre 2014 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et au Centre national de la fonction publique territoriale.

Remarque

Précision : le CNFPT : Missions du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), organisme de formation et de gestion de la fonction publique territoriale. Les compétences du CNFPT sont recentrées sur sa mission de formation et de développement de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) et de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Il reste compétent pour organiser les concours donnant accès

aux cadres d'emplois pour lesquels les lauréats sont astreints à une scolarité avant recrutement. Les autres tâches de gestion, qui lui étaient jusqu'alors confiées, comme notamment la prise en charge des personnels de catégorie A momentanément privés d'emplois ou le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à leur emploi sont transférées au Centre national de coordination des centres de gestion (CNCCG).

C - La commission administrative paritaire

1. Définition

La commission administrative paritaire (CAP) est un **organe consultatif** chargé de la **préparation des décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires**.

Une commission administrative paritaire doit être créée **pour chaque corps de fonctionnaires** (cf. art. [L 262-1](#) et [s.](#) du CGFP).

2. Composition

La composition de la CAP comprend autant de représentants de l'administration que du personnel (dont le nombre varie en fonction des effectifs du corps). Les représentants du personnel sont élus à la représentation proportionnelle sur des listes présentées par les syndicats. La durée du mandat est de 3 ans, avec possibilité de réduire ou proroger dans une limite maximum de 1 an (dans l'intérêt du service), ou de mettre fin au mandat en cas de modification du statut du corps.

Des commissions administratives paritaires communes à plusieurs corps peuvent également être créées à l'échelon central, aux échelons déconcentrés et dans les établissements publics.

Si la règle de la parité s'impose pour la convocation des commissions administratives paritaires, en revanche, la présence effective en séance d'un nombre égal de représentants du personnel et de représentants de l'administration ne conditionne pas la régularité de la consultation d'une commission administrative paritaire, dès lors que ni les dispositions précitées, ni aucune autre règle, ni enfin aucun principe ne subordonnent la régularité des délibérations des commissions administratives paritaires à la présence en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants du personnel (CE, 1^{er} mars 2013, ministre de la culture et de la communication c/ M. Hoddé, n° [351409](#)).

3. Compétences

La CAP connaît de décisions *individuelles* importantes relatives à la carrière.

Elle doit être **obligatoirement consultée** sur :

- la disponibilité ;
- les sanctions disciplinaires (sanction des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} groupes) ;
- le licenciement pour insuffisance professionnelle,
- l'appréciation de la valeur professionnelle,
- le refus de titularisation,
- le refus de demande de temps partiel,
- la demande de révision de compte rendu d'entretien professionnel,
- le refus de démission.

Si juridiquement, la CAP ne dispose que d'un **pouvoir d'avis**, en pratique, les chefs de service ne s'écartent que rarement des propositions qu'elles émettent.

D - Le comité social d'administration

1. Définition

La loi de transformation de la fonction publique a souhaité simplifier le paysage administratif interne à la fonction publique en fusionnant le comité technique et la comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail par la création du "comité social d'administration" (CSA ; qui prend le nom de comité social d'établissement dans la FPH), dans les trois versants, hors établissements publics à caractère industriel ou commercial.

Dans toutes les administrations de l'Etat et dans tous les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, il est institué un ou plusieurs comités sociaux d'administration. En cas d'insuffisance des effectifs, la représentation du personnel d'un établissement public peut être assurée dans un comité social d'administration ministériel ou dans un comité social d'administration unique, commun à plusieurs établissements.

2. Composition

Il comprend des représentants de l'administration (nommés) et des représentants des organisations syndicales représentatives (élus à la proportionnelle). La durée du mandat est de 4 ans. En principe seuls les représentants du personnel sont appelés à voter.

Dans les administrations et les EPA dont les effectifs sont au moins égaux à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, il est institué, au sein du CSA, une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, compétente en la matière, sauf lorsque les questions se posent dans le cadre de projets de réorganisation de services examinés directement par le comité.

Les CSA comprennent des représentants de l'administration et des représentants élus du personnel. Seuls ces derniers sont appelés à prendre part aux votes.

3. Compétences

Les CSA connaissent des questions relatives :

- au fonctionnement et à l'organisation des services ;

Exemple

Pour un ex. : consultation nécessaire avant la décision du directeur académique déterminant le nombre d'enseignants par école premier degré du département : CE, 13 juin 2025, n° [498922](#).

- à l'accessibilité des services et à la qualité des services rendus ;
- aux orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines ;
- aux lignes directrices de gestion (LDG, cf. infra) en matière de mobilité et de promotion et valorisation des parcours professionnels ;
- aux enjeux et aux politiques d'égalité professionnelle et de lutte contre les discriminations ;
- aux projets de statuts particuliers ;
- à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail.

Précision : les lignes directrices de gestion (LDG) : créées par la loi de transformation de la fonction publique, elles déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, et les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, en vue de l'élaboration des décisions individuelles. Le décret n° [2019-1265](#) du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires précise les règles et procédures pour l'édition des LDG et modifie les compétences des commissions administratives paritaires (CAP).

Le Premier ministre a rendu publiques, le 20 avril 2022, les lignes directrices de gestion interministérielle (LDGI) pour l'encadrement supérieur de l'État ([Circ. n° 6346/SG](#)). Prévu par l'ordonnance du 2 juin 2021, ce document établit « *un socle commun de la politique de ressources humaines applicable à l'encadrement supérieur de l'État* ».

Exemple

Exemples jurisprudentiels concernant les LDG :

- sur la LDG relative au maintien au-delà limite d'âge : CE, 21 sept 2020, CNRS ;
- sur la LDG relative au choix en matière de mutation, en cas de classement identique d'agents : CE, 22 mars 2021, n° [426811](#) ;
- des LDG (relatives à la mobilité des personnels de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports) non transmises au ministre de la FP pour avis (obligatoire) sont irrégulières : CE, 5 juillet 2022, n° [448711](#).

E - Les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Nous prenons cet exemple, car il est **caractéristique de la particularité des contraintes de gestion de la fonction publique territoriale**.

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif dirigés par un conseil d'administration comprenant de quinze à trente membres. Le nombre des membres de chaque conseil est fixé, dans ces limites, en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées et de l'effectif total des personnels territoriaux employés par les collectivités et établissements affiliés au centre.

Le conseil d'administration est composé de représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés, titulaires d'un mandat local.

La représentation de chacune des catégories de collectivités et de l'ensemble de ces établissements publics est fonction de l'effectif des personnels territoriaux qu'ils emploient, sans toutefois que le nombre des représentants de l'une de ces catégories de collectivités et de l'ensemble des établissements publics puisse être inférieur à deux.

Le conseil d'administration élit en son sein le président du centre. La composition des centres de gestion (CDG) n'est pas paritaire, leur conseil d'administration étant composé exclusivement d'élus locaux désignés par leurs pairs.

Les CDG s'organisent désormais, au niveau régional ou interrégional, pour l'exercice de leurs missions. Ils élaborent un schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation, qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination. A défaut, le centre coordonnateur est le centre chef-lieu de région.

L'adhésion est obligatoire pour les unités qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet. Pour les autres, elle est facultative.

Ils remplissent des missions obligatoires pour les collectivités affiliées :

Exemple

- l'organisation des examens ou des concours pour les fonctionnaires de catégorie A, B, C ;
- la gestion des carrières : fonctionnement des CAP et des conseils de discipline.

Ils exercent d'autres missions obligatoires, même pour les collectivités non affiliées :

- publicité des créations ou vacances d'emploi catégorie A, B, C (« bourse d'emploi ») ;
- prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi catégorie A, B, C ;
- le reclassement des fonctionnaires de catégorie A et B et C devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

- mise en place du référent déontologue/laïcité – dispositif de lanceur d'alerte.

Plus des missions facultatives :

- gestion des œuvres sociales,
- médecine professionnelle,
- archivage,
- gestion CET.

Les centres de gestion peuvent créer des services de médecine préventive, de médecine agréée et de contrôle ou de prévention des risques professionnels, qui sont mis à la disposition des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui en font la demande.

En savoir plus : Comités territoriaux

Le décret du 18 juin 2024 crée les comités territoriaux, avec quatre missions :

- piloter la déclinaison locale des orientations stratégiques définies par le Comité national,
- veiller à la mise en œuvre des actions et procédures du « patrimoine commun »,
- participer au suivi de l'exécution des conventions État/région sur la formation des demandeurs d'emploi ou de toute convention conclue entre l'État et les départements dans le champ des missions du réseau pour l'emploi,
- réunir des conférences de financeurs pour l'insertion sociale et professionnelle.

Ils doivent être en lien avec France Travail, et veiller que les acteurs se coordonnent au niveau local.

F - Le conseil médical

Le [décret du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique de l'État](#), pris pour l'application à la fonction publique de l'État de l'article [L. 821-1](#) du Code général de la fonction publique, instauré par l'article 2 de l'ordonnance dite "Santé-Famille" du 25 novembre 2020, crée le « **conseil médical** », saisi pour avis à l'occasion de l'octroi d'un congé pour raison de santé, pour les accidents de service et maladies professionnelles.

Il se substitue au comité médical et à la commission de réforme.

Il prend acte de la suppression du principe général du contrôle de l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique (désormais Les conditions de santé particulières requises sont appréciées par des médecins agréés dans les conditions fixées par les statuts particuliers) et l'instauration du principe de conditions de santé particulières exigées pour l'exercice de certaines fonctions. Les conseils médicaux sont saisis pour avis par l'administration, à son initiative ou à la demande du fonctionnaire.

L'avis d'un conseil médical en formation restreinte peut être contesté devant le conseil médical supérieur par l'administration ou le fonctionnaire dans délai deux mois notification.

Parallèlement à ce décret : décret n° [2022-350](#) du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique territoriale, et n° [2022-351](#) du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique hospitalière.

Section 3 : La structure statutaire

La France a fait le choix de soumettre les relations de travail dans ses services publics administratifs à un droit **dérogatoire du droit commun**. La traduction juridique de ce choix, confirmé lors de l'alternance de 1981, se manifeste dans l'adoption d'un statut général à valeur législative.

La France compte **trois branches** dans sa fonction publique : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Elles font l'objet, chacune, d'une loi, nécessitant de nombreux décrets d'application. Cette structure ne fait par ailleurs pas obstacle à la **consécration de statuts particuliers ou dérogatoires**. Le fonctionnaire soumis à ces statuts est titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative, ce qui lui donne vocation à en occuper un des emplois, et à y faire carrière.

§1 : Les différentes catégories de statuts

La fonction publique française est fondée sur un statut général commun.

A - La fonction publique d'État

La fonction publique d'État répartit ses effectifs entre les **administrations centrales de l'État** situées généralement à Paris, ayant en charge la conception et la coordination des actions de l'État au niveau national, et les **services déconcentrés de l'État** sur l'ensemble du territoire, tant au niveau de la région que du département (préfectures, rectorats, directions départementales...). De nombreux fonctionnaires exercent leurs fonctions dans les établissements publics d'enseignement (universités, lycées, collèges), ainsi que dans les établissements publics administratifs rattachés aux différents ministères.

B - La fonction publique territoriale

Cette branche de la fonction publique a été créée afin d'**accompagner les lois de décentralisation de 1983, qui ont opéré transfert de compétences aux collectivités territoriales**. Elle regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales (la commune, le département, la région) et de leurs établissements publics (établissement public de coopération intercommunale p. ex.). Son statut est aligné sur celui de la fonction publique de l'État : on dit qu'il bénéficie du principe de parité des deux fonctions publiques : même consécration du régime de la carrière, possibilité d'échanges d'agents entre les deux fonctions publiques.

Cette parité est néanmoins "plafonnée" par les droits bénéficiant à la FPE. Ainsi, il est possible de mettre en place un régime indemnitaire propre à la fonction publique territoriale, mais sous réserve que le plafond global des primes ne dépasse pas celui octroyé aux agents de l'État (CC, 13 juillet 2018, décision n° [2018-727](#), QPC).

Les conséquences de la décentralisation sur la fonction publique territoriale sont significatives, notamment en termes quantitatifs. Les transferts les plus importants ont concerné les missions en matière de développement économique, formation professionnelle, voirie et grands équipements, action sociale et santé, éducation et culture.

C - La fonction publique hospitalière

La fonction publique hospitalière regroupe, **à l'exception du personnel médical** (médecins, biologistes, pharmaciens et orthodontistes dont le statut est établi par voie réglementaire), l'ensemble des emplois des établissements d'hospitalisation publics ; des maisons de retraite publiques ; des établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ; des établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés ; des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou à caractère public.

Avec la loi n° [2019-828](#) du 6 août 2019, la gestion des personnels de la FPH est de plus en plus déconcentrée. Ainsi, si en principe les personnels de direction et les directeurs des soins sont recrutés et gérés au niveau national (par le CNG, Centre national de gestion), leur gestion peut désormais être déconcentrée. Les membres des autres corps et emplois sont recrutés et gérés par les autorités investies du pouvoir de nomination dans le cadre des établissements.

Enfin, un comité consultatif national est institué auprès des ministres compétents pour l'ensemble des corps de catégorie A recrutés et gérés au niveau national dans la FPH. Ce comité est consulté sur les problèmes spécifiques à ces corps, et contribue notamment à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, ainsi qu'à l'organisation du travail et à l'amélioration des conditions de travail.

D - Les statuts particuliers

Les statuts particuliers sont **créés par Décret en Conseil d'État** afin d'appliquer le statut général, c'est à dire pour **régir la situation de corps de fonctionnaires soumis à des contraintes particulières**. Les agents concernés sont donc soumis au statut général, sous réserve de certaines dérogations.

Il existe une obligation de prendre les actes réglementaires nécessaires à l'application du statut général ; délai raisonnable d'environ 6 mois pour dans la fonction publique (CE, 13 juill. 1962, Sieur Kevers-Pascal ; CE, Ass., 27 nov. 1964, Ministre des finances et des affaires économiques c/ Dame veuve Renard).

On peut classer les statuts particuliers en trois catégories :

- **Les statuts particuliers « ordinaires »** : ils sont subordonnés au statut général, et en précisent les règles, comblent ses lacunes (nombre d'échelons, rythme de l'avancement... ; cf. CE, ass., 13 févr. 1976, Sieur Casanova).
- **Les statuts particuliers « dérogatoires »** : ils consacrent des changements qualitatifs par rapport au statut général et aux statuts ordinaires.

Exemple

Ex. : corps enseignant.

Ils sont pris après **avis du CSFPE** (l'article 10 du Titre II du statut général prévoit ainsi trois grandes catégories de statuts dérogatoires : les membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, des corps enseignants et des personnels de la recherche, des corps reconnus comme ayant un caractère technique (corps d'ingénieurs, d'architectes)... La raison (donnée par le statut lui-même) de la dérogation est la suivante : éviter l'application de certaines des dispositions du statut général « *qui ne correspondraient pas aux besoins propres de ces corps ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer, notamment pour l'accomplissement d'une obligation statutaire de mobilité* ».

- **Les statuts particuliers « spéciaux »** : ils consacrent des contraintes renforcées sur les agents qu'ils concernent, notamment le retrait du droit de grève, pour des raisons de sécurité publique (ex. contrôleurs aériens, fonctionnaires actifs de la police nationale...), (loi sur la sécurité du 21 janvier 1995).

E - Les statuts autonomes

En plus du statut général, qui concerne les trois branches de la fonction publique, on peut noter l'existence de statuts « *autonomes* », en raison des **missions de souveraineté** que les agents qui en sont membres doivent poursuivre.

1. Le statut de la fonction militaire

Il s'agit d'un **statut totalement autonome**, consacré par la loi n° [2005-270](#) du 24 mars 2005 (intégrée au Code de défense) qui pourrait tout à fait être qualifié de « *statut général de la fonction militaire* », car il couvre tout un ensemble de corps différents. Il s'applique aux militaires de carrière, et aux contractuels, et est le signe

d'une **volonté d'unité de gestion de l'armée. Seule la loi peut y déroger**. Il comporte des **contraintes renforcées** : interdiction du droit syndical, du droit de grève, et d'adhésion à un parti politique. La procédure disciplinaire est aménagée. Par contre, le **déroulement de carrière est similaire à celui des fonctionnaires civils**.

La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives a introduit dans la condition des militaires l'obligation de saisir préalablement la Commission des Recours des Militaires (CRM) qui est une commission administrative instituée par le décret n° [2001-407](#) du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires.

Exemple

Ainsi, par exemple, la lettre informant un militaire de l'intention de l'administration de procéder à une retenue sur sa solde doit faire l'objet d'un tel recours administratif préalable obligatoire devant la commission des recours des militaires, à la différence du titre de perception émis pour recouvrer cette somme (CE, avis, 25 juin 2018, M. G..., n° [419227](#)).

En savoir plus : Le Code de la Défense

La loi n° [2005-270](#) du 24 mars 2005, portant statut général des militaires, abroge la loi du 13 juillet 1972, et rénove considérablement les conditions d'emplois des militaires. Elle a été intégrée au Code de défense.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI SONT LES SUIVANTES :

1- Les droits civils et politiques

Le texte consacre la suppression de plusieurs dispositions qui ne semblaient plus justifiées telles que la demande d'autorisation de mariage lorsque le futur conjoint est un ressortissant étranger, l'obligation de déclarer l'activité professionnelle de son conjoint à l'autorité militaire, qui peut alors prendre les mesures propres à sauvegarder l'intérêt du service, ou encore l'obligation de rendre compte des responsabilités exercées dans une association à caractère non professionnel, l'autorité militaire pouvant contraindre le militaire concerné à s'en démettre. Il supprime la possibilité d'interdire l'introduction dans les enceintes militaires de certaines publications pouvant nuire à la discipline ou au moral. En matière de liberté d'expression, il aligne les militaires sur le droit commun de la fonction publique. L'autorisation préalable pour évoquer publiquement des questions militaires non couvertes par le secret est supprimée. Les militaires sont soumis au devoir de réserve et de discrétion professionnelle. La loi maintient les principales restrictions à l'exercice des droits civils et politiques : interdiction d'adhérer à un parti politique, sauf en cas de candidature à une élection ; mise en détachement d'office en cas de mandat électif ; interdiction du droit de grève ; interdiction des groupements professionnels militaires à caractère syndical. La loi rappelle que c'est au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème venant à sa connaissance. Par ailleurs, les instances de concertation actuelles, à savoir les conseils de la fonction militaire propres à chaque armée ou service et le Conseil supérieur de la fonction militaire, sont confortées. La loi crée une instance nouvelle chargée d'en suivre l'évolution et d'établir un rapport périodique : le Haut comité d'évaluation de la condition militaire.

Le principe de nécessaire libre disposition de la force armée « *implique que l'exercice par les militaires de certains droits et libertés reconnus aux citoyens soit interdit ou restreint* » ; compte tenu des obligations particulières attachées à l'état militaire et des restrictions à l'exercice de la liberté d'aller et de venir qui en résultent, en prévoyant la sanction des arrêts parmi les sanctions disciplinaires applicables aux militaires sans en définir plus précisément les modalités d'application que d'indiquer que l'intéressé « *a droit à la communication de son dossier individuel, à l'information par son administration de ce droit, à la préparation et à la présentation de sa défense* », et le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence (CC, décision n° [2014-450](#) QPC du 27 février 2015, M. Pierre T. et autre).

2- Les protections et garanties accordées aux militaires

C'est dans ce domaine que la loi s'avère le plus novateur, introduisant dans le statut la notion d'opérations extérieures et apportant des améliorations concrètes pour des situations qui n'étaient pas correctement prises en compte dans le droit précédent : protection pénale des militaires en opérations hors du territoire français. Elle établit une exonération de la responsabilité pénale du militaire qui exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force, dès lors que cela est nécessaire à l'accomplissement de la mission et qu'il agit dans le

respect des règles du droit international. La loi définit aussi le régime de responsabilité pénale applicable en cas d'usage de la force sur le territoire national pour la protection des zones de défense hautement sensibles. Elle permet également une avancée de la prise en charge des blessures survenues en opérations. Ces blessures seront réputées imputables au service dès lors qu'elles sont intervenues entre le début et la fin d'une mission opérationnelle, y compris pendant les actes de la vie courante ou lors des escales des bâtiments.

3- Le déroulement et la gestion des carrières

C'est la part principale de la réforme. La loi procède à une refonte du régime des sanctions disciplinaires, inspirée d'un souci de rapprochement avec la fonction publique civile et d'un renforcement des garanties accordées aux militaires. Le nouveau statut se conformera aux grands principes du droit de la défense, avec la possibilité de choisir un défenseur de son choix. La loi regroupe les actuelles punitions disciplinaires et sanctions statutaires dans un même ensemble de sanctions disciplinaires qui ne pourront se cumuler entre elles, à l'exception des arrêts qui pourront être appliqués en l'attente du prononcé d'une sanction d'un autre type. Elle introduit également dans le statut général des sanctions prévues dans la fonction publique civile et à portée pécuniaire, comme l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours, avec privation de la rémunération, ou encore l'abaissement d'échelon, temporaire ou définitif. Elle retient aussi le principe d'un alignement, chaque fois que possible, de la situation des personnels sous contrat sur celle des personnels de carrière. La loi instaure une catégorie nouvelle ' les militaires commissionnés ' pour permettre des recrutements exceptionnels, à des grades correspondant au niveau de compétence de l'intéressé et dans des spécialités pour lesquelles les armées n'assurent pas de formation. Inspirée de l'actuel statut des officiers servant sous contrat, cette catégorie inclura également des sous-officiers.

Remarque

Précision :

En vertu de l'art 20 : le gouvernement dispose de l'administration et de la force armée : cela appartient aux « principes à valeur constitutionnelle », et implique que soit garantie, en tout temps et en tout lieu, la disponibilité des forces armées pour assurer la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au premier rang desquels figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire (CE, ass., 17 déc. 2021, n° [437125](#)).

2. Le statut des magistrats de l'ordre judiciaire

En vertu de l'article 66 de la Constitution de 1958, **l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle**. Cette mission particulière conduit à ce que les magistrats judiciaires voient leur statut résulter d'une **loi organique**, en vertu de l'article 64 de la Constitution (ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée).

Remarque

Les magistrats judiciaires sont environ 8 600 dont 66 % de femmes.

Les magistrats du siège appartiennent au même corps que ceux du parquet, mais ils sont soumis à des règles statutaires assez différentes.

Les **magistrats du siège sont inamovibles**. Cette **garantie d'indépendance** est nécessaire, car ils peuvent prononcer des peines privatives de liberté. Les nominations ne peuvent se faire qu'avec l'accord ou sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les **magistrats du parquet subissent plus l'influence du Garde des Sceaux** : ils ne sont **pas inamovibles**, et le Conseil Supérieur de la Magistrature n'intervient dans la gestion de leur carrière qu'à titre consultatif.

- **Recrutement** : Le nombre des auditeurs nommés au titre de l'intégration directe ne peut dépasser le tiers du nombre des auditeurs issus des concours interne, externe et du troisième concours et figurant dans la promotion à laquelle ils seront intégrés. Le jury, lorsqu'il procède au classement des auditeurs de justice qu'il juge aptes, à la sortie de l'école (ENM), à exercer les fonctions judiciaires, assortit la déclaration d'aptitude de chaque auditeur d'une recommandation et, le cas échéant, de réserves sur les fonctions pouvant être exercées par cet auditeur, lors de sa nomination à son premier poste (dans ce cas, les auditeurs ne peuvent faire connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, le poste auquel ils souhaitent être nommés).

En ce qui concerne la scolarité : Les candidats admis suivent une formation probatoire organisée par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) comportant un stage en juridiction. Ils sont rémunérés pendant cette formation.

De plus, les auditeurs de justice effectuent, pendant la scolarité à l'ENM, un stage d'une durée minimale de six mois auprès d'un barreau ou comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau.

- **Avancement** : A l'exception des conseillers référendaires et des avocats généraux référendaires à la Cour de cassation, nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade et satisfait à l'obligation de mobilité, accomplie auprès d'une administration française ou de tout autre organisme de droit public français ; d'une entreprise publique ou privée ou d'une personne morale de droit privé assurant des missions d'intérêt général ; d'une institution ou d'un service de l'Union européenne, d'un organisme qui lui est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un Etat étranger. La durée de la période de mobilité statutaire des magistrats est d'un an renouvelable une fois. Au terme de cette période, ils sont réintégrés de droit dans le corps judiciaire. Ils retrouvent, s'ils le demandent, une affectation dans la juridiction dans laquelle ils exerçaient précédemment leurs fonctions, le cas échéant en surnombre.

- **Discipline et déontologie** : Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats comprennent désormais notamment l'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans. Désormais, à partir du retrait de certaines fonctions, les sanctions peuvent être assorties du déplacement d'office. Désormais, le Conseil supérieur de la magistrature doit élaborer et rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats. En matière de « pantouflage » des magistrats judiciaires, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui est chargé d'émettre un avis sur la demande de mise en position de détachement ou de disponibilité émise par un magistrat pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé. L'avis, comme pour le reste de la fonction publique, porte également sur la compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années.

- **Responsabilité des magistrats** : Toute décision définitive d'une juridiction nationale ou internationale condamnant l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice est communiquée aux chefs de cour d'appel intéressés par le garde des sceaux, ministre de la justice. Le ou les magistrats intéressés sont avisés dans les mêmes conditions. Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le ministre de la justice et les chefs de cour d'appel intéressés. Avant le 30 juin de chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant état, pour l'année civile écoulée, des actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice, des décisions définitives condamnant l'Etat à ce titre et du versement des indemnités qui en découlent, ainsi que des suites réservées à ces décisions.

Exemple

La consultation du Conseil Supérieur de la Magistrature avant la nomination d'un magistrat judiciaire en qualité d'avocat général à la Cour de cassation est une formalité substantielle, non respectée si le garde des sceaux, ministre de la justice, qui assurait la présidence de la séance en vertu de l'article 65 de la Constitution et qui, en sa qualité de suppléant, exerçait la plénitude des attributions relevant du président et pouvait notamment décider de surseoir à l'examen d'un point inscrit à l'ordre du jour, a différé l'examen du projet de nomination de l'intéressé, nommé avant nouvelle réunion (CE, 30 décembre 2010, M. Robert, n° [329513](#)).

Le statut des magistrats peut intégrer une condition explicite de bonne moralité, sans contrevenir à l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi : le Conseil constitutionnel a estimé « que les dispositions contestées ont pour objet de permettre à l'autorité administrative de s'assurer que les candidats présentent les garanties nécessaires pour exercer les fonctions des magistrats et, en particulier, respecter les devoirs qui s'attachent à leur état ; qu'il appartient ainsi à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, les faits de nature à mettre sérieusement en doute l'existence de ces garanties ; que les exigences de l'article 6 de la Déclaration de 1789 n'imposent pas que le législateur organique précise la nature de ces faits et les modalités selon lesquelles ils sont appréciés » (CC, décis. n° [2012-278](#) QPC, 5 octobre 2012, Mme Elisabeth B.).

Le Président de la République, compétent en vertu du statut de la magistrature pour prendre les décrets portant nomination aux fonctions exercées par les magistrats, peut muter d'office dans l'intérêt du service les magistrats qui ne bénéficient pas de l'inamovibilité (CE, 12 juin 2013, M. Courroye, n° [361698](#)).

L'avis non conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur la nomination d'un magistrat du siège, qui fait obstacle à ce que le Président de la République prononce cette nomination et n'implique pas nécessairement qu'il prenne un décret pour en tirer les conséquences, constitue un acte faisant grief qui peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir, qui exerce dessus un contrôle minimum. (CE, 29 octobre 2013, M. B., n° [346569](#)).

Les sanctions du garde des sceaux après avis du CSM pour les magistrats du parquet sont illégales s'il s'estime lié par l'avis du CSM : CE S., 20/6/2003, Stilinovic ; CE, 1^{er} octobre 2015, n° [379622](#).

La fixation d'une prime modulable en fonction de la quantité et de la qualité du travail des magistrats n'entraîne pas en elle-même une atteinte à leur indépendance (CE, 4 février 2005, Syndicat de la magistrature et M. Robin, p. 33).

En matière de **discipline** : le CE est juge de premier et dernier ressort pour les sanctions concernant les magistrats du parquet ; cf. CE, 8 juin 2016, M. H., n° [382736](#) : contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du juge sur l'avis donné par le CSM sur la candidature d'un magistrat judiciaire sur un emploi vacant.

Le CE est juge de cassation des décisions juridictionnelles du CSM sanctionnant les magistrats du siège.

La compétence est donc celle de la juridiction administrative dans les deux cas. On n'y applique donc pas toutes les garanties du droit pénal : ainsi, « si le Conseil constitutionnel a reconnu que le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, résulte de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen [...] ce principe a seulement vocation à s'appliquer dans le cadre d'une procédure pénale ». Dès lors que les articles 52 et 56 ord. 58 « définissent la procédure disciplinaire applicable aux magistrats du siège, M. B. n'est pas fondé à soutenir que ces dispositions méconnaîtraient le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, nonobstant la circonstance que les informations recueillies dans le cadre de cette procédure pourraient être ultérieurement transmises au juge répressif » (CE, 23 juin 2023, QPC, n° [473249](#)).

Mais désormais, il faut tenir compte d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel élargissant à la fonction publique dans son ensemble le "droit de se taire" : cf. CC, 8 déc. 2023, n° [2023-1074](#) QPC : « 9. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi". Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Elles impliquent que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne

puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. »

3. Le statut des fonctionnaires des assemblées parlementaires

On mentionnera simplement que leur statut (réglé par l'ordonnance n° [58-1100](#) du 17 novembre 1958) doit garantir leur indépendance, car ils travaillent pour le compte du pouvoir législatif, Assemblée nationale et Sénat, même s'ils sont considérés, juridiquement, comme des fonctionnaires de l'Etat. Si la sélection est rigoureuse, les avantages, notamment en matière de rémunération, sont réels. Le statut de ces 1800 personnes consacre la pratique d'indépendance qui remonte à la Révolution. Le statut est déterminé par le bureau de chaque Assemblée après avis des organisations syndicales représentatives.

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, la juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant les agents des assemblées parlementaires. Les instances qui demandent l'annulation des arrêtés du bureau du Sénat modifiant le règlement intérieur du Sénat en instituant des comités techniques paritaires et des comités administratifs paritaires et des arrêtés du président et des questeurs du Sénat, en date des mêmes jours, fixant les compétences et les modalités de fonctionnement desdits comités, ne peuvent être regardées comme portant sur des litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires du Sénat, mais sont relatives à des actes réglementaires ; la juridiction administrative est donc incompétente pour en connaître (CAA de Paris, 4ème ch., 18 mai 2006, MM. Becq et Szabo, n° 05PA03662 et 05PA03663, AJDA 2006 p. 1482).

La juridiction administrative est compétente en ce qui concerne les litiges relatifs au personnel. Plus précisément, la juridiction administrative est appelée à connaître de tous **litiges d'ordre individuel** concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. Dès lors, si les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 n'ouvrent pas de voie d'action directe aux agents des services du Sénat à l'encontre des décisions du bureau du Sénat en matière statutaire, ceux-ci peuvent contester ces décisions et les dispositions du règlement intérieur dont il leur est fait application, par voie d'exception, à l'occasion des litiges relatifs à leur situation individuelle qu'ils portent devant la juridiction administrative (CE, 28 janvier 2011, M. Patureau, n° [335708](#)).

Le règlement intérieur sur l'organisation des services de l'Assemblée nationale portant statut du personnel précise ainsi que les services administratifs « *apportent aux députés le concours nécessaire à l'accomplissement de leurs missions de législation, de contrôle et d'évaluation* ».

En savoir plus : Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Référence : Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires :

Article 8 : « L'État est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires. Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître. Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, l'État est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée ».

qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée. »

En vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. Il n'y a donc pas de voie d'action directe à disposition des agents des services du Sénat à l'encontre des décisions du bureau du Sénat en matière statutaire ; ils ne peuvent que contester « *ces décisions et les dispositions du règlement intérieur dont il leur est fait application, par voie d'exception, à l'occasion des litiges relatifs à leur situation individuelle qu'ils portent devant la juridiction administrative* » (CE, 28 janvier 2011, M. Patureau).

§2 : Grade et emploi

A - Le grade

Le grade se situe à l'intérieur d'un corps de fonctionnaires. Il existe en principe plusieurs grades par corps.

En savoir plus : Pour aller plus loin

Le « statut d'emploi » fait relever un ou plusieurs emplois d'un même ensemble de règles juridiques, mais il faut, « *d'une part, que la spécificité des missions concernées par rapport aux fonctions auxquelles les corps et grades existants donnent vocation à accéder soit caractérisée et, d'autre part, qu'une large ouverture des viviers de candidats pouvant prétendre à l'accès au statut d'emploi soit assurée* ».

Le statut d'emploi est une « mesure d'organisation du service » qui permet d'assurer une adéquation entre les compétences de certains agents et l'exercice de missions très spécifiques. Le « statut d'emploi », à la différence d'un statut particulier qui régit la situation de l'ensemble des agents d'un même corps indépendamment de l'emploi occupé, permet de gérer la carrière d'un agent dans un emploi déterminé et pour la durée d'occupation de cet emploi. L'agent est détaché de son corps d'origine pour occuper l'emploi.

Exemple

- décret n° [2019-1594](#) du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État ;
- décret n° [2022-491](#) du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet (maxi 9 ans) ;
- décret n° [2022-561](#) du 16 avril portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n° [69-222](#) du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires ;
- Décret n° [2022-335](#) du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services (ex. contrôle général économique et financier, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des affaires culturelles, de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, de l'inspection générale des finances et, pour ses membres non magistrats, de l'inspection générale de la justice).

Le grade apporte une **protection au fonctionnaire**, qui en est « **titulaire** » : c'est ce qui lui donne un droit à faire carrière, à se voir affecter un emploi, à bénéficier d'avancement, à avoir droit à un traitement, ainsi qu'à des protections, et, après sa mise à la retraite, à une pension.

En savoir plus : Le grade

Référence : Art. [L. 411-5](#) du CGFP : « Le grade est distinct de l'emploi.

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

Le fonctionnaire ne peut être privé de son grade que dans les cas prévus par la loi :

- la faute disciplinaire

- le licenciement pour inaptitude
- une loi de dégageant des cadres
- le refus de trois postes à l'issue d'une procédure de réorganisation de service.

Le grade est distinct de l'emploi (cf. *infra*). Le **grade est indépendant de l'emploi effectivement occupé** : alors que le fonctionnaire a un droit acquis à conserver son grade, il n'en a aucun à l'égard de son emploi. L'avancement de grade a lieu de grade en grade, selon des modalités diverses.

Le grade est divisé en classes (grade et éventuellement classes sont subdivisés en échelons), qui permettent de moduler l'avancement. L'accès à la classe supérieure a lieu par sélection, du même type que celle utilisée pour le passage au grade supérieur. Cependant, **l'avancement de classe ne provoque pas l'accès à des fonctions d'un niveau plus élevé contrairement à l'avancement de grade**. Il entraîne seulement une augmentation de traitement.

Les emplois de la fonction publique sont répartis en trois catégories hiérarchiques, chaque catégorie étant elle-même constituée de plusieurs corps.

B - Corps et cadres d'emplois

Le corps est un cadre juridique d'appartenance du fonctionnaire, dans lequel il va dérouler sa carrière. Chaque corps est en principe régi par un statut particulier fixé par décret. Un fonctionnaire, on l'a vu, n'est pas recruté pour occuper un emploi déterminé (cf. aussi item 1), **mais pour entrer dans un corps** dans lequel il fera carrière, jusqu'à la retraite.

Ponctuellement, le statut général peut prévoir une dérogation, et préciser que certains emplois ne seront pas organisés en corps : c'est notamment le cas, depuis la loi du 6 août 2019, d'emplois supérieurs hospitaliers dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, eu égard aux fonctions exercées et au niveau de recrutement.

En savoir plus : Art. L. 411-2 du CGFP :

« Les corps et cadres d'emplois sont répartis en trois catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C. Le statut particulier de chaque corps ou cadre d'emplois fixe son classement dans l'une de ces catégories selon son niveau de recrutement. »

1. Fonction publique de l'État

La fonction publique d'État est divisée en *corps* qui regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Art. [L. 411-1](#) du CGFP : « Le fonctionnaire appartient à :

1. Un corps dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique hospitalière ;
2. Un cadre d'emplois dans la fonction publique territoriale.

Chaque corps ou cadre d'emplois comprend un ou plusieurs grades. Il groupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier à caractère national et ayant vocation aux mêmes grades. »

Chaque corps est en principe régi par un statut particulier fixé par décret. Cette diversité freine la mobilité. Le statut particulier donne une description rapide des fonctions des membres du corps, les modalités de leur recrutement, les grades auxquels ils peuvent être promus, et éventuellement, les dispositions dérogatoires au statut général. Le **principe de « l'unité de corps »** signifie qu'en principe, tout membre du corps doit pouvoir accéder, en cours de carrière, à tout grade du corps. Les corps de fonctionnaires sont le plus souvent des **corps ministériels**. Cependant le corps des administrateurs civils est interministériel, relève du Premier ministre (même si, en fait, les administrateurs civils persistent font carrière dans un seul ministère. La seule obligation qui pèse sur eux est de passer au moins deux ans dans une autre administration que celle où ils ont été affectés à l'origine). Quantitativement, les corps ont des dimensions extrêmement variables : de quelques membres (inspecteurs généraux des bibliothèques) à plus de 200 000 agents (professeurs des écoles).

Le gouvernement diminue le nombre de corps dans la fonction publique de l'Etat (environ 320), avec une multiplication des corps à vocation interministérielle.

Il en est ainsi de la mise en place du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat, qui a remplacé 13 corps ministériels (décrets n° [2011-1317](#) et [2011-1318](#) du 17 octobre 2011) et constitue un «

corps interministériel à gestion ministérielle » (Cigem) : la gestion (nomination, affectation, promotion...) reste exercée par le ministre ou l'autorité de rattachement du fonctionnaire, nouveau modèle d'organisation.

Ainsi, « *Il appartient au gouvernement de déterminer la mission et l'organisation des corps de la fonction publique de l'Etat, les fonctionnaires étant par ailleurs placés dans une situation statutaire et réglementaire et n'ayant dès lors aucun droit acquis au maintien de leur statut. Il est ainsi loisible au gouvernement, qui dispose à cet effet, sous le contrôle du juge et dans le respect des principes constitutionnels et des principes généraux du droit, d'un large pouvoir d'appréciation, de privilégier la dimension interministérielle de l'action de l'Etat et de constituer à cet effet des corps interministériels à effectifs nombreux chargés d'assurer certaines missions interministérielles ou certaines fonctions communes à plusieurs ministères.* » (CE, 31 octobre 2023, n° [468058](#), syndicat CFTC Affaires étrangères et autres).

2. Fonction publique territoriale

Le terme employé pour la fonction publique territoriale n'est pas celui de corps mais de « **cadres d'emplois** (terme qui ne s'applique qu'à la fonction publique territoriale) ». Ces cadres d'emplois sont régis par des statuts particuliers à caractère national édictés par décret en Conseil d'État.

L'organisation de la fonction publique territoriale en 250 métiers répartis en 53 cadres d'emplois et 10 filières (administrative ; médico-technique ; culturelle ; médico-sociale ; police ; sportive ; animation ; sapeurs-pompiers professionnels ; technique) marque son détachement par rapport aux autres fonctions publiques. **Les agents n'ont plus vocation à accéder à tous les grades, ni à occuper n'importe quel emploi de leur grade.** Ces limitations résultent de l'**application du principe de libre administration**, interprété comme devant laisser une marge de manoeuvre importante aux chefs de service des collectivités territoriales dans la gestion de leur personnel.

La filière regroupe des cadres d'emplois qui correspondent aux grands secteurs d'activité de la fonction publique territoriale (administrative, technique, culturelle, sportive, sanitaire et sociale, animation, police municipale, sapeurs-pompiers). C'est une innovation importante de la fonction publique française, jusque-là basée sur deux modèles : la carrière (rappel : activité professionnelle toute entière poursuivie dans un corps, assurant un déroulement de carrière et la garantie de l'emploi) et l'emploi (Rappel : recrutement dans un emploi sans aucune perspective organisée de promotion et dans l'incertitude du maintien dans cet emploi). **L'originalité statutaire de la fonction publique territoriale réside donc dans la création de voies de promotion organisées reliant des cadres d'emplois de catégories différentes**, qui ont pour caractéristique de correspondre à des activités de même type. On voit donc en théorie l'**émergence d'une fonction publique moderne, de métiers** (les filières sont aussi utilisées dans les corps techniques, et servent alors à répartir les fonctionnaires selon leurs spécialités)

3. Fonction publique hospitalière

La fonction publique hospitalière est organisée en corps, comme la fonction publique de l'État. La différence résulte principalement du fait que **ces corps sont gérés au plan local** et non national, car **les établissements hospitaliers bénéficient d'une grande indépendance de gestion**, afin de pouvoir s'adapter rapidement à la demande de soins.

C - Les catégories

L'ensemble de la fonction publique est composé de **trois catégories hiérarchiques**, elles-mêmes constituées de corps correspondant à divers métiers. Art. [L. 411-2](#) du CGFP : « *Les corps et cadres d'emplois sont répartis en trois catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C. Le statut particulier de chaque corps ou cadre d'emplois fixe son classement dans l'une de ces catégories selon son niveau de recrutement.* »

- Les agents de la **catégorie A** occupent les **fonctions de conception, de direction et d'encadrement**. Ils sont recrutés au niveau des diplômes de l'enseignement supérieur (licence, master, diplôme

d'ingénieur ou doctorat : dans la plupart des cas, le niveau du diplôme requis est celui de la licence). On y classe les « *grands corps* » de la fonction publique : Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection des finances, Ingénieurs des mines, Ingénieurs des Ponts et chaussées, préfets, administrateurs civils...

Il existe, de manière informelle, une catégorie « A + » : cette référence est utilisée par le ministère de la fonction publique pour distinguer, au sein de la catégorie A, les corps ayant vocation à occuper les emplois de direction, des autres corps ayant des fonctions d'encadrement intermédiaire.

La DGAFF formalise la définition de la catégorie A + comme : « *l'ensemble des corps ou emplois fonctionnels dont l'indice terminal du grade supérieur est au moins égal à la hors échelle B* ».

- Les agents de la **catégorie B** ont des **fonctions d'application et de rédaction**. Ils doivent posséder le baccalauréat ou un équivalent. Certains concours nécessitent toutefois un diplôme à caractère professionnel.

Exemple

Diplôme d'État d'infirmier, contrôleur des impôts, secrétaires administratifs d'administration centrale, rédacteur territorial (cadre d'emploi de la fonction publique territoriale).

En savoir plus : Décrets du 22 mars 2010

Les différentes catégories connaissent une modernisation. Ainsi, par exemple, dernièrement, deux décrets (n° [2010-329](#) et n° [2010-330](#)) du 22 mars 2010 ont porté réforme des dispositions statutaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale. Le premier décret porte dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale par la création d'un nouvel espace statutaire : le cadre d'emplois de fonctionnaires classés dans la catégorie B comprend désormais trois grades. Le second décret uniformise et revalorise la grille indiciaire applicable aux membres des cadres d'emplois relevant de ce nouvel espace statutaire. Il s'agit de créer un « Nouvel Espace Statutaire (NES) ». Le décret n° [2012-924](#) du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux s'inscrit dans le cadre de cette réforme en formulant un nouvel échelonnement indiciaire, en créant des échelons supplémentaires, et en permettant l'accès par concours au deuxième grade du cadre d'emplois.

- Les agents de la **catégorie C** sont chargés de **fonctions d'exécution**. Ils sont recrutés sans conditions de diplôme, ou en général au niveau du Certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou Brevet d'études professionnelles (BEP) et Brevet des Collèges. Il s'agit par exemple d'adjoints administratifs, de secrétaires dactylographes...
- La catégorie D a été explicitement abrogée par la loi du 16 décembre 1996 dans la fonction publique territoriale, et disparaît progressivement dans les autres fonctions publiques par intégration dans la catégorie C, en application d'un protocole d'accord de 1990 « *protocole Durafour* ».

Les catégories ont permis de mettre au point un **système rationnel de rémunération**, à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique : dans chaque catégorie, les rémunérations doivent se situer entre un minimum et un maximum précis. De plus, elles servent de référence pour l'application de textes législatifs.

Enfin, on observe un phénomène assez net de "requalification" des corps ou cadres d'emplois de catégorie B et C, qui "montent" : le C devient B et le B devient A. Ainsi, dernièrement, le [décret du 16 juillet 2024](#) prévoit qu'une « formation-promotion » permet aux agents territoriaux secrétaires de mairie de catégorie C d'être promus en catégorie B après avoir suivi une formation qualifiante sanctionnée par un examen professionnel.

Exemple

Par exemple, dispenses de concours pour certains recrutements en catégorie C.

Exemples d'emplois par catégorie

	CATEGORIE A : Emplois de direction, de conception et d'encadrement	CATEGORIE B : Emplois d'application et de rédaction	CATEGORIE C : Emplois d'exécution

CORPS VOCATION ADMINISTRATIVE	Administrateurs civils, attachés, etc.	Secrétaires administratifs, etc.	Agents et adjoints administratifs, etc.
CORPS VOCATION TECHNIQUE	Ingénieurs des travaux publics, ingénieurs des mines.	Techniciens de laboratoire, techniciens de la météorologie, etc.	Ouvriers professionnels.
AUTRES EXEMPLES	Professeurs, inspecteurs des Impôts, commissaires de police, conservateurs du patrimoine, etc.	Officiers de police, contrôleurs du Trésor, etc.	Agents des services techniques, surveillants de l'administration pénitentiaire, etc.

Source : Ministère de la fonction publique, DGAFP.

Les trois fonctions publiques ont une composition hiérarchique très variable, reflet des missions qui sont données à leur institution.

D - L'emploi

L'emploi n'est pas défini dans les textes relatifs à la fonction publique. On lui donne généralement deux sens :

- **administratif** : l'emploi est une fonction administrative, permanente ou non (un poste de travail correspondant à un grade),
- **financier** (et non plus budgétaire) : l'emploi, depuis 2006 (réforme LOLF) s'identifie comme « l'emploi équivalent temps plein travaillé » (ETPT). La jurisprudence a toujours précisé que toute création d'emploi sans ouverture préalable des crédits budgétaires était illégale.

Les conséquences de la distinction entre le grade et l'emploi (art. 12 Titre I : le grade est distinct de l'emploi sont importantes).

1. La liaison entre le grade et l'emploi

En principe, **les titulaires d'un grade déterminé doivent occuper des emplois en rapport avec les fonctions** que la possession du grade les destine à remplir .

En ce qui concerne l'**affectation**, l'Administration doit, lorsqu'elle affecte un agent, le placer dans **un emploi correspondant** à son grade (CE, 10 janvier 1958 , Portes, p. 928 ; CE, 5 février 1961 , Bourianne, p. 82), et dans le but de pourvoir un emploi vacant. Art. **L. 411-8** du CGFP : « *Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle.* »

Mais, l'**intérêt du service** peut justifier qu'un fonctionnaire d'un grade déterminé soit affecté, aussi bien à un emploi normalement destiné à des fonctionnaires de grade plus élevé, qu'à un emploi normalement attribué à des fonctionnaires de grade inférieur. C'est toute la différence du choix, dans le statut général, du terme de « **vocation** », et non du « **droit** » des fonctionnaires à occuper les emplois correspondant à leur grade (CE, 10 décembre 1996, Dame Lacombe c/ Département du Val-d'Oise, DA 1997, n° 68).

2. La distinction du grade et de l'emploi

Si le grade appartient au fonctionnaire (il en est titulaire, selon les termes du statut général), l'**emploi est à la disposition de l'autorité compétente** (v. CE, Sect., 27 avril 1956, Egaze, p. 172 ; CE, 24 juin 1959, Assoc. des administrateurs civils du ministère du travail, p. 391, AJDA 1960, n° 2, p. 23). Ainsi :

- la suppression de l'emploi n'affecte pas le grade** : le fonctionnaire reste dans l'Administration. Si on veut exclure un fonctionnaire de la fonction publique, il faut le priver de son grade, ce qui n'est possible que dans des conditions et selon des procédures déterminées. **Référence** : art. [L. 541-1](#) du CGFP : « *Le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient. En cas de suppression de son emploi, le fonctionnaire de l'Etat est affecté dans un emploi de son corps d'origine, au besoin en surnombre provisoire.* » **L' Administration a beaucoup plus de liberté sur l'emploi du fonctionnaire, qui n'a pas de droits acquis sur celui-ci** : il n'a ni le droit de le conserver, ni le droit d'en changer (CE, 5 mars 1954 , Nicoli, p. 141) ; il peut faire l'objet de mutation, par exemple, qui sera susceptible néanmoins de recours pour excès de pouvoir, sauf si la décision est sans influence sur la « **situation personnelle** » de l'agent. Il s'agira dans ce cas d'une simple **mesure d'ordre intérieur** (CE, 18 mars 1996, Biard), insusceptible de recours contentieux. Ainsi, les mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination ou une sanction, est irrecevable. (CE, 15 avril 2015, Mme A. c/ Pôle Emploi, n° [373893](#) ; CE, 10 déc. 2021, n° [440458](#) ; v. aussi , au sujet d'une décision d'affectation d'office prise dans un contexte d'agissements répétés : CE, 8 mars 2023, n° [451970](#)) ;
- mais on observe comme dans les autres pans du droit administratif, une diminution du champ des mesures d'ordre intérieur en droit de la fonction publique. Ainsi, le CE a décidé que « *la décision par laquelle le recteur d'académie procède [...] à l'affectation d'un enseignant qui exerce ses fonctions comme titulaire de zone de remplacement dans un établissement situé au sein de la zone de remplacement à laquelle il a été affecté, ou dans une zone limitrophe, constitue une simple mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours, à moins qu'elle ne traduise une discrimination ou une sanction* ». En revanche, « *lorsqu'un enseignant qui exerce ses fonctions comme titulaire de zone de remplacement demande sa mutation sur un poste de titulaire dans un établissement, le refus opposé à sa demande présente le caractère d'une décision lui faisant grief* » (CE, 5 mars 2024, n° [466622](#)) ;
- le fonctionnaire peut **bénéficier d'un avancement de grade sans changer d'emploi**.