

Un ouvrage pratique et inédit !

Cet ouvrage présente l'avantage d'être à la fois un manuel et un guide pratique. Il répond de ce fait au double objectif d'intéresser en même temps, le candidat au recrutement dans la fonction publique désireux de disposer d'une vue panoramique de celle-ci mais aussi de précisions sur l'ensemble des filières et cadres d'emplois qu'elle offre, et l'agent territorial intéressé par une meilleure connaissance tant de son environnement statutaire et professionnel que de ses perspectives de carrière.

⇒ **Pour le candidat aux concours de la fonction publique territoriale**, l'intérêt d'un tel ouvrage est indéniable, à un double titre : il lui permet de choisir parmi le foisonnement des concours organisés chaque année, celui qui lui sera le mieux adapté et de le préparer dans les meilleures conditions.

Mieux choisir son concours

Du fait du mouvement de **décentralisation**, accentué il y a maintenant vingt-cinq ans et des transferts de compétences, accompagnés du transfert de personnels, de l'État vers les collectivités territoriales, celles-ci recrutent chaque année – de façon certes inégale selon les filières – un nombre plus important d'agents par la voie de concours tout aussi nombreux que variés. Le nombre et la variété de ceux-ci dépendent non seulement des huit filières composant la fonction publique territoriale mais aussi des cadres d'emplois qu'elles regroupent, et au sein de ceux-ci, des divers modes d'accès (externe, interne, troisième concours, etc.) éventuellement subdivisés en spécialités. C'est ainsi qu'au sein de la filière culturelle, par exemple, le cadre d'emplois de professeur territorial d'enseignement artistique, est accessible, notamment, par la voie du concours interne, via dix-neuf spécialités différentes ! Cette profusion de concours n'est pas, loin s'en faut, le seul handicap dressé sur la route du candidat au recrutement. Le choix fait d'une filière et, au sein de celle-ci, d'un cadre d'emplois, encore faut-il qu'il en mesure toutes les conséquences, sur le plan des fonctions exercées, de la rémunération, certes, mais aussi des contraintes, et surtout de l'évolution de carrière.

Mieux préparer son concours

Examineur dans un centre de gestion de la région PACA, rédacteur de sujets de concours, l'auteur a pu constater par lui-

même la méconnaissance de nombre de candidats tout à la fois de **l'environnement professionnel** du cadre d'emplois pour lesquels ils postulent et de **l'environnement juridique** dans lequel évolue l'agent territorial : quels sont ses droits, ses obligations ? Qu'est-ce que le secret professionnel ? Comment se déroule la procédure disciplinaire ? Qu'est-ce que la règle du « service fait » ou plus simplement : « quelles sont les conditions d'accès à la fonction publique territoriale » ? Les jurys de concours, à l'oral, sont bien souvent irrités par des candidats désireux de rejoindre un monde dont ils ignorent tout ou presque tout. Afin de mieux préparer ceux-ci à des épreuves destinées à tester leurs connaissances et leurs motivations, cet ouvrage répond à la plupart des questions qui leur seront généralement posées s'agissant du droit spécifique de la fonction publique territoriale.

⇒ **Pour les agents territoriaux**, l'intérêt d'un tel ouvrage n'est pas moindre. Il leur permet en effet de mieux appréhender leur environnement professionnel et leurs perspectives de carrières par une plus grande connaissance des filières et cadres d'emplois, des différents statuts et d'un environnement juridique fraîchement réformé.

À jour des textes qui ont récemment modifié le droit de la fonction publique territoriale, cet ouvrage est divisé en deux parties.

Dans une première partie, consacrée au **droit de la fonction publique territoriale**, le candidat et l'agent trouveront les réponses aux questions posées lors des concours de recrutement ou qu'ils se poseront tout au long de leur carrière.

Dans une seconde partie ils trouveront le **détail, regroupés par catégories (A, B et C) des cadres d'emplois** de la fonction publique territoriale, filière par filière. À chaque filière sera attribuée une leçon. Pour chaque cadre d'emplois le lecteur disposera de la description de celui-ci et des emplois auxquels il donne droit, des conditions d'accès générales et particulières à chaque concours (externe, interne ou troisième concours), du détail des épreuves (admissibilités et admissions) accompagné des barèmes de notation et des informations relatives aux suites du concours (stages, formations, évolutions et perspectives de carrière).

Enfin, les références des textes correspondant à chaque développement et de toute information figurant dans cet ouvrage sont spécifiquement mentionnées. Elles permettront au lecteur de retrouver instantanément, si besoin est, le texte législatif ou réglementaire qui peut lui être nécessaire pour toute procédure ou démarche quelconque.

Pour plus de clarté, les 20 leçons de cet ouvrage se divisent comme suit.

Chaque développement thématique est suivi, pour les leçons n° 1 à n° 12 d'une partie intitulée « Zoom sur... » dans laquelle seront approfondies des questions particulières ou d'actualité relatives au thème abordé dans la leçon (pourront y être reproduites de même des circulaires interprétatives particulièrement importantes).

À la fin de cet ouvrage se trouve la liste des adresses utiles (centres de gestion et délégations régionales du CNFPT) et des sites Internet particulièrement conseillés aussi bien pour les candidats que pour les agents.

À tous, bonne lecture et surtout bonne chance !

ABRÉVIATIONS

AJDA : Actualité juridique de droit administratif
 CAA : Cour administrative d'appel
 CAP : Commissions administratives paritaires
 CC : Conseil constitutionnel
 C. Cass. : Cour de cassation
 CCC : Cahiers du Conseil constitutionnel
 C. civ. : Code civil
 CDG : Centre de gestion
 CE : Conseil d'État
 CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
 CEPT : Collège des employeurs publics territoriaux
 CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
 C. élect. : Code électoral
 C. env. : Code de l'environnement
 CFP : Cahiers de la fonction publique
 CGCT : Code général des collectivités territoriales
 CGI : Code général des impôts
 CHS : Comité d'hygiène et de sécurité
 CJA : Code de justice administrative
 CJCE : Cour de justice des communautés européennes
 CMP : Commission mixte paritaire
 CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
 CNRS : Centre national de la recherche scientifique
 CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
 CTP : Comité technique paritaire
 ENACT : École nationale d'application des cadres territoriaux
 FPE : Fonction publique d'État
 FPH : Fonction publique hospitalière
 FPT : Fonction publique territoriale
 GACE : Grands Avis du Conseil d'État
 GAJA : Grands Arrêts de la jurisprudence administrative
 Gaz. Pal. : Gazette du Palais
 GDC : Gazette des Communes
 INET : Institut national d'études territoriales
 IRL : Inédit au Recueil Lebon
 JCP : Jurisclasseur périodique
 JCA : Jurisclasseur administratif
 JO : Journal officiel
 LCT : La Lettre du cadre territorial
 LDF : La Documentation française
 LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence
 LGF : Librairie générale française
 LPA : Petites Affiches
 MTRL : Mentionné aux tables du Recueil Lebon
 NCPC : Nouveau Code de procédure civile
 PRL : Publié au Recueil Lebon
 PUF : Presses universitaires de France
 RA : La Revue administrative
 RDP : Revue du droit public
 Rec. : Recueil Lebon
 REP : Recours pour excès de pouvoir
 Req. : Requête
 RFDA : Revue française de droit administratif
 RFDC : Revue française de droit constitutionnel
 RJC : Recueil de jurisprudence constitutionnelle
 RS : Revue des sociétés
 SJ : La Semaine juridique
 TC : Tribunal des conflits
 TA : Tribunal administratif

L'AGENT TERRITORIAL

En France coexistent trois fonctions publiques généralement distinguées dans les manuels consacrés au droit de la fonction publique :

- la fonction publique d'État ;
- la fonction publique territoriale ;
- la fonction publique hospitalière.

I. Les trois fonctions publiques et la fonction publique territoriale

La situation juridique professionnelle des agents publics, qu'il s'agisse de ceux de l'État, des collectivités territoriales ou du secteur hospitalier est régie par des **statuts**. En ce sens ces personnels, à la différence de ceux du secteur privé, ne relèvent pas de dispositions établies contractuellement c'est-à-dire négociées et/ou acceptées par les parties en présence (employeur et employé) mais de règles unilatérales et générales dites « statutaires ». Le fonctionnaire territorial se trouve donc dans une **situation légale et réglementaire**. Ces règles peuvent être applicables à l'ensemble des fonctionnaires et il s'agira ici du **statut général** ou seulement à une fraction d'entre eux regroupés par cadre d'emploi ou corps et l'on parlera alors de **statut particulier**. Cette situation particulière qui régit professionnellement le fonctionnaire entraîne plusieurs conséquences dont la première est concomitante de son entrée en fonction :

- La nomination du fonctionnaire constitue un acte unilatéral de l'administration.
- Le statut général s'applique à tous les fonctionnaires et les statuts particuliers à tous ceux placés dans la même situation sans qu'il ne puisse être fait de distinction individuelle au bénéfice ou au détriment d'un agent.
- Le statut est toujours modifiable unilatéralement et à tout moment.
- Le contentieux de la fonction publique étant un contentieux objectif, il relève du **recours pour excès de pouvoir**.

Enfin, si le droit de la fonction publique, en cours d'unification, relève de statuts et de règles spécifiques qu'il s'agisse de la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière, il est toutefois régi par des principes communs que l'on retrouve (outre dans les statuts) :

- Dans la **Constitution**, qu'il s'agisse du pouvoir de nomination accordé au président de la République ou au Premier ministre (art. 13, 15 et 21), des dispositions figurant dans le bloc de constitutionnalité (principe d'égalité de la DDHC relatif à l'entrée et à la carrière dans la fonction publique, d'égalité des sexes, du droit de grève, de la liberté d'opinion ou de la liberté syndicale du préambule de la Constitution du 19 octobre 1946).
- Au sein des **règles européennes et internationales** (adoptées en l'occurrence sous l'égide de l'OIT et qui promeuvent par exemple l'égalité des sexes)¹.
- Dans les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dégagés par le juge constitutionnel du bloc de constitutionnalité tels l'indépendance des professeurs d'université et du juge administratif.
- Dans la **loi** qui, selon les dispositions de l'article 34 de la Constitution « fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État » sans que, pour autant, sa compétence ne se limitât à cette dernière catégorie de fonctionnaires².
- Dans les **textes réglementaires**.
- Dans la **jurisprudence du juge administratif**.

Cependant, certaines dispositions constitutionnelles peuvent plus spécifiquement concerner la fonction publique territoriale, notamment par le moyen du principe de **libre administration des collectivités territoriales** constitutionnellement garanti aux articles 72 et suivants de la Constitution de 1958³.

S'agissant plus spécifiquement des statuts successifs de la fonction publique, on peut distinguer parmi ceux-ci les statuts généraux des statuts particuliers. Les premiers eurent rapidement vocation à s'appliquer à l'ensemble de la fonction publique dont ils constituent en quelque sorte le socle commun. Les seconds, qui peuvent soit compléter soit déroger aux premiers voire se révéler totalement autonomes sont tantôt spécifiques à chacune des fonctions publiques (comme ce sera le cas pour les fonctions publiques territoriales ou hospitalières), tantôt particuliers à certaines fonctions comme nous le verrons rapidement s'agissant de la fonction publique d'État.

1. Cf. P. AUVRET, *L'égalité des sexes dans la fonction publique*, RDP, 1983.
 2. Cf. J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE et A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 2005, p. 45-46.
 3. L. FAVOREU, *Les sources du droit de la fonction publique territoriale*, RFDA, 1985-3.

A. La fonction publique d'État

Si la fonction publique d'État a bénéficié de plusieurs statuts généraux depuis celui du 14 septembre 1941 (voir liste *infra*), elle est aujourd'hui organisée par deux textes généraux :

- **La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** « portant droits et obligations des fonctionnaires » qui constitue, à l'exception de son article 31, le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Cette loi s'applique, ainsi que l'énonce son article 2 : « aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire¹ ».

Cette loi, qui concerne d'ailleurs les trois fonctions publiques, régit :

- Les conditions d'entrée dans la fonction publique.
- Les libertés garanties aux fonctionnaires telles que la liberté d'opinion, la proscription de toute discrimination (y compris sexuelle), du harcèlement moral, le droit syndical et de grève ainsi que la participation à l'organisation et au fonctionnement des services.
- Les règles concernant la rémunération des fonctionnaires.
- Les congés auxquels ils ont droit.
- Leur formation professionnelle.
- Leurs conditions de travail et la cessation de leurs activités.
- Leurs obligations professionnelles (interdiction de cumul d'activités, secret professionnel, etc.).
- Le régime disciplinaire auquel ils sont soumis.

Le second texte général est :

- **La loi du 11 janvier 1984** (titre II du statut général) qui porte dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et dont il ne sera pas question ici.

Elle est de même régie par des statuts propres à certaines catégories de fonctionnaires :

- La loi du 24 mars 2005 qui, succédant à la loi du 13 mai 1972, établit le statut des militaires.
- L'ordonnance du 22 décembre 1958 s'agissant du statut des magistrats de l'ordre judiciaire.
- L'ordonnance du 30 décembre 1958 concernant les médecins hospitaliers.

1. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dite loi le Pors. Version consolidée au 22 février 2007.

- L'ordonnance du 17 novembre 1958 s'agissant des fonctionnaires des assemblées parlementaires.

Différents **statuts particuliers** permettent, en revanche, l'adaptation des dispositions de la loi du 11 janvier 1984 à certains corps de fonctionnaires :

- Il peut s'agir de l'indépendance de certains fonctionnaires tels les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou des chambres régionales des comptes, pouvant aller jusqu'à l'inamovibilité.
- Il peut de même s'agir de règles dérogatoires comme celles s'appliquant au corps enseignant ou aux personnels de la recherche.

Il peut enfin s'agir de **statuts spéciaux** concernant certaines catégories de fonctionnaires eu égard aux particularités de leurs fonctions, qu'il s'agisse :

- De la privation ou de la limitation du droit de grève concernant par exemple le personnel du service extérieur de l'administration pénitentiaire ou les personnels de police.
- Ou de la nomination et de la révocation *ad nutum* de certains hauts fonctionnaires tels les recteurs, les ambassadeurs, les préfets ou les directeurs de ministère. Non seulement ces personnes sont astreintes à des obligations particulières qui vont au-delà de la simple réserve (obligation de loyalisme envers le Gouvernement) mais leur dossier administratif peut comporter des mentions (notamment politiques) ordinairement proscrites. Nommés discrétionnairement par le Gouvernement ils sont identiquement révocables.

B. La fonction publique territoriale

Comme énoncé ci-dessus, la loi du 13 juillet 1983 « portant droits et obligations des fonctionnaires » s'applique aux fonctionnaires « des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales ».

Elle a été complétée par la **loi n° 84-53 du 26 janvier 1984**¹ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui énonce en son article 2 son champ d'application : « Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant, à l'exception des agents comptables des caisses de crédit municipal ».

1. Version consolidée au 1^{er} janvier 2008.

Ce statut se démarque de la situation antérieure en ce que, s'appliquant à la fois aux fonctionnaires communaux, des départements et des régions ou des établissements publics, il crée une fonction **publique territoriale unique**.

Il contribue aussi à créer certains organes de gestion adaptés tels le Centre national de la fonction publique territoriale, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la commission mixte paritaire ou les centres de gestion.

Il permet une certaine **mobilité** entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

Enfin, il adapte à la fonction publique territoriale le « **tronc commun** » mis en place par la loi du 11 janvier 1984 au bénéfice des trois fonctions publiques en tenant compte des nécessités et de l'autonomie de l'administration locale ainsi que du principe de sa libre administration en s'inscrivant dans le prolongement des grandes lois de décentralisation. Cette loi permettra la valorisation de la fonction publique territoriale par la mise en œuvre, notamment, du concours, de nature à égaler le niveau de compétences exigé par le recrutement dans la fonction publique d'État.

Cette loi sera cependant réformée par :

- La **loi Galland** du 13 juillet 1987 qui distinguera la fonction publique territoriale de l'étatique par l'abandon de la notion de « corps » au profit de celle de « cadre d'emploi » censée assouplir la gestion des personnels territoriaux. Cette loi limitera de même la compétence du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ainsi que celle des autres organes de gestion.
- La **loi Hoeffel** du 27 décembre 1994 qui n'apportera pas de changements importants.

Ce statut général est complété par des statuts particuliers, dérogatoires ou supérieurs.

- Les statuts particuliers, qui complètent le statut général, sont établis par décrets en Conseil d'État sur proposition et après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Ils concernent les cadres d'emplois et sont relatifs, par exemple, aux administrateurs territoriaux, rédacteurs territoriaux, secrétaires de mairie, attachés territoriaux...
- Les statuts dérogatoires concernent les fonctionnaires des administrations parisiennes, soumis essentiellement au décret du 24 mai 1994 ou des sapeurs-pompiers professionnels, qui sont placés sous l'autorité du maire et du préfet. S'agissant des personnels des administrations parisiennes, si le Conseil de Paris est compétent en ce qui concerne la création et la suppression des corps dont il détermine également les statuts particuliers, ceux-ci bénéficient cependant de nombreuses dispositions qui les rapprochent de la fonction publique de l'État. C'est le cas, notamment, en matière de recrutement par concours, de droits syndicaux, de formation professionnelle ou de régime

disciplinaire à l'exception toutefois de l'échelle des sanctions. D'autres règles, telles celles concernant le régime des congés ou le détachement sont celles de la fonction publique territoriale. Enfin, une structure particulière, le Conseil supérieur des administrations parisiennes, présidée par le maire de Paris et qui joue le rôle de conseil de discipline, se substitue au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Comme nous le verrons *infra*, le recrutement des personnels des administrations parisiennes fait l'objet de modalités spécifiques. S'agissant des sapeurs pompiers professionnels, de la police municipale et même des gardes-champêtres, leurs statuts seront évoqués au début de chaque leçon correspondant à la filière concernée.

Signalons enfin que les autorités locales elles-mêmes peuvent, en ce domaine, fixer les règles d'application de la loi ou édicter des normes en cas de carence de celle-ci (CE n° 40756 du 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise*).

C. La fonction publique hospitalière

Si l'on excepte la loi du 21 décembre 1941 et le décret du 17 avril 1943, le premier statut de la fonction publique hospitalière date du **20 mai 1955** lequel n'assimilait pas les agents hospitaliers aux fonctionnaires. Celle-ci sera acquise à compter de la loi du 13 juillet 1983 complétée par leur statut particulier mis en place par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986. Les dispositions spécifiques aux agents publics hospitaliers ne constituant pas l'objet du présent ouvrage, nous renvoyons donc, pour plus de précisions, aux manuels consacrés à la fonction publique en général ou plus particulièrement à la FPH.

II. L'organisation de la fonction publique territoriale

On retrouve, dans l'organisation de la fonction publique territoriale, des organes de gestion et des organes de consultation.

A. Les organes de gestion

► Les autorités locales

Comme l'indique l'article 4 de la loi du 26 janvier 1984 : « Les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent ; leur nomination est faite par l'autorité territoriale » conformément, notamment, aux dispositions des articles 40 et 41 de la loi. Au-delà, la collectivité territoriale peut recruter des **agents non titulaires** à des emplois permanents mais à la seule condition qu'il ne s'agisse que du remplacement momentané d'agents titulaires pour des motifs limitativement énumérés à l'article 3 du statut.