



Chapitre introductif

L'ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les missions confiées aux administrations sont spécifiques en ce qu'elles ont pour unique but la satisfaction de l'intérêt général. Cette spécificité ajoutée au nombre important d'agents qui la composent nécessite l'application de règles particulières, différentes de celles du Code du travail.

La singularité du droit de la fonction publique s'exprime principalement par quatre éléments : l'existence d'un système statutaire et sa conséquence directe, le principe du fonctionnariat ; la présence d'une forte hiérarchie caractéristique du système administratif français et l'existence de différents organes administratifs intervenant à tous les stades de la carrière du fonctionnaire.

Le système statutaire

Au même titre qu'il existe un seul Code du travail pour tous les salariés du secteur privé, le législateur a prévu d'assujettir les agents du secteur public à un ensemble de règles communes. Cet ensemble est appelé le « statut général de la fonction publique ». Ce statut général est précisé par des statuts particuliers ne s'appliquant qu'à certains agents publics. Exceptionnellement, certaines professions nécessitent d'écarter l'application du statut général au profit d'un statut autonome.

Le statut général

Le statut général de la fonction publique est, en principe, le corps de règles commun à tous les agents publics. Ce statut a valeur législative. Il est composé d'un « bloc dur » de règles et de spécificités propres à chacune des trois branches de la fonction publique.

Durant près de quarante ans, ce statut général était régi par quatre grands « titres » dont les règles étaient issues de lois :

- Titre I du statut général: la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « Loi Le Pors ». Cette loi constituait le « noyau dur » du statut général de la fonction publique. Elle contenait les grands principes généraux applicables à tous les fonctionnaires et en grande partie aux agents contractuels, quelle que soit leur branche d'appartenance.
- Titre II du statut général: la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.
Ce titre s'appliquait uniquement aux personnes nommées dans les administrations centrales de l'État et leurs administrations déconcentrées, dans les établissements publics sous tutelle de l'État ainsi que dans des autorités administratives indépendantes.
- Titre III du statut général: la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
Ce titre s'appliquait uniquement aux personnes exerçant leurs fonctions pour les communes, départements et régions, ainsi que pour les établissements publics qui y sont rattachés.
- Titre IV du statut général: la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Ce titre s'appliquait uniquement aux personnes exerçant leurs fonctions dans les établissements publics de santé et centres d'accueil et de soins hospitaliers, EHPAD, établissements publics relevant des services de l'aide sociale à l'enfance, établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation ou atteints de pathologie chronique ; centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics.

Toutefois, ce système de normes éclatées dans plusieurs textes a longtemps été décrié pour sa complexité. Ainsi, par l'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le parlement a habilité le gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à l'adoption de la partie législative du Code général de la fonction

publique. L'ordonnance n° 2021-1574 portant partie législative du Code général de la fonction publique a été adoptée le 24 novembre 2021.

Cette réforme constitue, d'un point de vue formel, un grand changement pour les administrations et leurs agents. On n'évoque désormais plus les quatre titres du statut, ni même les lois qui le régissent, mais uniquement le Code général de la fonction publique (CGFP), applicable depuis le 1^{er} mars 2022. En revanche, sur le fond, le droit a été peu modifié et les principes et dispositions qui régissaient le droit de la fonction publique demeurent intacts.

Une étape supplémentaire a été franchie avec la publication du décret n° 2024-1038 du 6 novembre 2024 codifiant, cette fois-ci à droit non-constant, les Livres I et II de la partie réglementaire de ce code relatives respectivement aux droits, obligations et protections des agents et à l'exercice du droit syndical et dialogue social. Selon le plan actuellement prévu, six autres livres devraient voir le jour dans les prochaines années. En attendant, il faudra donc se référer pour partie aux dispositions réglementaires du CGFP et pour partie aux décrets qui régissent encore une bonne partie des dispositions réglementaires du statut.

Le statut général offre aux agents publics l'avantage d'une certaine uniformité. Malgré l'existence de règles spéciales aux trois versants de la fonction publique, tous les agents sont titulaires des mêmes droits et soumis aux mêmes obligations. Cette uniformité permet à un agent, comme on le verra par la suite, de pouvoir passer d'un versant à un autre.

Ce statut général est précisé par de nombreuses dispositions réglementaires. Ces dispositions prévoient tous les éléments non présents dans les quatre lois précitées : hiérarchie des grades dans les corps, nombre d'échelons dans chaque grade, modalités d'avancement, règles disciplinaires spécifiques...

Textes applicables aux agents contractuels

Pour les trois versants de la fonction publique, le statut général est complété et adapté pour les agents contractuels dans les trois décrets suivants :

- Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 concernant les agents contractuels de la fonction publique de l'État.
- Décret n° 91-155 du 6 février 1991 concernant les agents contractuels de la fonction publique hospitalière.
- Décret n° 88-145 du 15 février 1988 concernant les agents contractuels de la fonction publique territoriale.

nation. À ce titre, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit que « *tous les Citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

Ainsi, le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics interdit de fonder un recrutement ou un rejet de candidature sur la base des éléments évoqués dans l'article L. 131-1 du CGFP qui prévoit que « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race* ».

Discrimination fondée sur le sexe

La discrimination fondée sur le sexe lors du recrutement est interdite par tous les textes de droit. Afin de tendre vers une *égalité réelle*, de nombreuses mesures ont été mises en œuvre.

Par exemple, la loi du 12 mars 2012 prévoit que les primo-nominations dans les emplois supérieurs de l'État, des collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière doivent concerner au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Pour lutter contre les discriminations dès le recrutement des agents, l'article L. 325-17 du CGFP prévoit que les jurys de concours sont composés « *de façon à concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes* ». L'article L. 325-18 du CGFP confie la présidence de ce jury « *de manière alternée à un membre de chaque sexe, selon une périodicité qui ne peut excéder quatre sessions consécutives* ». Enfin, un accord en date du 30 novembre 2018 entre le gouvernement et diverses organisations syndicales prévoit la mise en place de très nombreuses mesures concrètes afin de lutter contre les discriminations. En outre, le deuxième axe de cet accord prévoit des mesures permettant de « *créer les conditions d'un égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles* ».

Toutefois, l'article L. 131-4 du CGFP précise que des recrutements distincts pour les femmes ou les hommes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe « *constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions* ».

- La mauvaise entente régnant entre agents d'un même service²⁹.
- La mauvaise entente entre un agent et ses subordonnés³⁰.
- Violente altercation entre deux agents³¹.
- Le comportement global d'un agent³².

Ajoutons à cela que l'administration a également la possibilité, lorsqu'un agent est soupçonné d'avoir commis des faits qui rendent impossible, du fait du contrôle judiciaire, son maintien à son affectation et malgré les procédures disciplinaires en cours, de le muter d'office sur un autre emploi de son corps.

En ce qui concerne la procédure, précisons d'abord que la nouvelle affectation du fonctionnaire ne doit s'effectuer que sur un poste vacant ou créé par l'organe délibérant ce qui implique le respect des formalités afférentes et notamment la publication d'une déclaration de vacance de poste³³.

Ensuite, deux cas sont envisageables. Si le changement imposé à l'agent constitue une simple mesure d'ordre intérieur, alors l'administration n'a aucun formalisme ni aucune procédure particulière à respecter. Elle peut immédiatement notifier à l'intéressé l'arrêté portant affectation sur un nouveau poste. L'agent ne pourra même pas contester la légalité de cette nouvelle affectation. En revanche, si le changement constitue une véritable mutation, alors l'administration devra respecter une étape préalable.

29. CAA de Nantes, 10 mars 2020, n° 18NT02658.

30. CAA de Versailles, 7 novembre 2019, n° 17VE01344.

31. « Dans la nuit du 18 au 19 septembre 2012, une violente altercation a opposé M. F. à l'un de ses collègues de travail, altercation faisant suite à de précédentes altercations verbales. Ainsi le Centre d'action sociale de la ville de Paris est fondé à soutenir que le climat conflictuel régnant entre les agents de l'équipe de nuit du centre d'hébergement d'urgence Baudricourt était de nature à affecter les conditions de travail au sein de cet établissement, et qu'il était dans l'intérêt du service d'affecter M. F. dans un autre établissement. » (CAA de Paris, 19 janvier 2016, n° 14PA02328).

32. CAA de Nantes, 2 avril 2019, n° 17NT02080.

33. CAA de Bordeaux, 10 décembre 2002, n° 99BX01168.

Mesures d'ordre intérieur et mutation d'office

Les mesures d'ordre intérieur à l'égard des agents publics sont « des 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 » (CE, 25 septembre 2015, n° 372624).

En d'autres termes, si le changement imposé par l'administration ne modifie pas la rémunération, le niveau de responsabilité, l'exercice du droit à la vie familiale (en cas d'éloignement par exemple) et qu'il n'est pas discriminatoire, ce changement constitue une simple mesure d'ordre intérieur. L'administration n'a pas de procédure particulière à respecter et l'agent ne peut contester la mesure.

Les changements suivants constituent des mesures d'ordre intérieur :

- Changement d'affectation du fonctionnaire dans un autre service de la même administration, sur des fonctions qui comportent les mêmes avantages et les mêmes garanties de carrière que ses fonctions précédentes³⁴.
- Changement d'affectation d'un agent professeur de lettres dans un collège vers un lycée de la même commune, sans perte de rémunération ni diminution de responsabilités³⁵.

En revanche, les changements suivants constituent de véritables mutations d'office :

- Un changement d'affectation qui emporte une perte de responsabilités, en particulier si le fonctionnaire demeure dans le même service³⁶.
- Un changement d'affectation qui emporte un changement de résidence administrative, y compris lorsque la nouvelle affectation oblige le fonctionnaire à quitter son logement de fonction tout en demeurant en exercice dans la même ville³⁷.
- Un changement d'affectation qui emporte une incidence pécuniaire du fait, notamment, d'une diminution de rémunération ou de certains avantages comme un logement de fonction³⁸.

34. CE, 18 mars 1996, M. Dominique X..., n° 141089, T. CE, 9 juin 2010, Mme Parvine X..., n° 313322.

35. CAA de Marseille, 1^{er} juin 2018, n° 16MA02480.

36. CE, 23 mars 1979, Ministre du Travail c/ M. X..., n° 05355.

37. CE, 4 fév 2011, Mme Marie Noëlle A..., n° 335098.

38. CE, 22 mai 1981, Cne de Chennevières-sur-Marne, n° 17330.



L'essentiel

- Les agents titulaires peuvent envisager une mobilité, c'est-à-dire un changement d'affectation géographique ou même un véritable changement de métier, dans ou même, en dehors de la fonction publique (vers le secteur privé). Les mobilités sont encouragées.
 - La mobilité se fait par le biais de procédures différentes qui ont des conséquences plus ou moins importantes sur le lien qui unit l'agent à son service d'origine.
 - La mise à disposition peut se définir simplement comme le « prêt » d'un agent d'une administration à une autre. Elle ne modifie en rien le lien qui unit l'agent à son administration d'origine.
 - Le détachement implique en revanche que l'agent soit placé hors de son corps d'origine.
 - La mise en disponibilité a pour conséquence une rupture quasi-totale du lien avec le service : le fonctionnaire n'exécute plus son service, il ne bénéficie plus des droits à l'avancement et à la retraite ni, bien sûr, de son traitement.
 - La mutation, lorsqu'elle est dite « externe » est une rupture totale du lien unissant un agent avec son service d'origine. Il intègre un nouveau service.
 - Ces mobilités peuvent être demandées par l'agent lui-même ou, dans des cas plus rares, imposées par l'administration. Dans ce cas, elles peuvent être contestées devant les juridictions administratives.
- 