

JURISPRUDENCE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Jurisprudences applicables aux agents publics

...

Organisation générale et gestion des corps et des cadres
d'emplois

1-1. Les garanties fondamentales accordées par la loi aux
fonctionnaires

L'essentiel

En vertu de la constitution du 4 octobre 1958, la loi définit les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires. Le législateur a donc précisé, dans le statut général, les principaux droits des fonctionnaires. Il a confirmé le principe d'une fonction publique de carrière, structurée en corps ou cadres d'emplois, dont les membres ont un droit à se voir confier une affectation qui soit conforme à leur grade.

Les mots du juge

« Considérant (...) qu'au nombre de[s] garanties fondamentales [des fonctionnaires qu'il appartient au seul législateur de déterminer] figurent, d'une part, le droit d'être affecté à un emploi pour exercer les missions afférentes au grade, que le fonctionnaire détient dans son corps, d'autre part, l'obligation, pour 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 et autre*, n° 316479, Rec.)

Commentaire

La loi doit fixer, en vertu de la Constitution, les garanties fondamentales des fonctionnaires

Au xix^e siècle et pendant la première partie du xx^e siècle, le pouvoir d'organisation de l'administration reconnu à l'autorité administrative était très large : il englobait la définition des conditions de recrutement, d'emploi, de rémunération et de discipline des agents de chaque administration. L'organisation des ministères était réglée par décrets, complétés d'arrêtés ministériels, qui créaient un certain nombre de statuts d'agents publics. Quelques lois ponctuelles sont venues harmoniser certaines règles : en 1921, la loi Roustan a favorisé la possibilité pour les fonctionnaires mariés d'avoir la même résidence que leur conjoint ; en 1936, des limites d'âge ont été fixées pour l'ensemble des fonctionnaires.

L'édiction d'un statut général de la fonction publique en 1946

10 Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires. a conduit à définir dans la loi un socle de règles statutaires communes à l'ensemble des corps de fonctionnaires.

La Constitution du 4 octobre 1958 distingue un domaine de la loi et un domaine du règlement. Elle prévoit à son article 34 que relève de la seule compétence du législateur la définition « *des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État* ». L'édiction d'un statut général par le législateur ne relève donc plus d'un choix mais d'une exigence constitutionnelle. Les statuts généraux de 1959 et du début des années 1980 s'inscrivent dans ce cadre. De même que le droit du travail permet de rééquilibrer le rapport contractuel, par nature déséquilibré, entre l'employeur et le salarié, ces garanties accordées au fonctionnaire permettent de fixer un cadre au pouvoir qu'a l'administration de modifier unilatéralement les règles statutaires s'appliquant à un corps d'administration et la situation de chaque fonctionnaire.

...

La loi fixe les droits des fonctionnaires et limite les pouvoirs de gestion de l'administration

Les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires par la loi procèdent d'un choix du législateur : il fixe par le statut général un cadre qu'il peut faire évoluer. En revanche, à loi constante, le pouvoir réglementaire doit respecter ce cadre et son pouvoir réglementaire autonome d'organisation de l'administration ne lui permet pas d'y déroger pour des cas particuliers non prévus par la loi (CE, Sect., 7 février 1936, *Sieur X...Charles-Emile*, n° 43321, Rec. ; cf. la fiche n° 11 « Le pouvoir réglementaire du chef de service »).

Pour s'en tenir au statut général commun aux trois fonctions publiques, édicté par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les garanties fondamentales sont :

- les *droits politiques et sociaux reconnus aux fonctionnaires* : liberté d'opinion, droit syndical, droit de grève, droit à la protection fonctionnelle, protection contre les discriminations et le harcèlement, possibilités de mobilité, etc. ;
- les *règles encadrant les pouvoirs de gestion de l'administration*, notamment le principe du recrutement pour une carrière, l'appartenance à un corps ou à un cadre d'emplois, les règles régissant les différentes positions statutaires et les carrières ;
- les *principaux devoirs du fonctionnaire* (service, obéissance, interdiction de cumul, etc.) : le fonctionnaire étant placé dans une situation unilatérale et non contractuelle, la loi lui offre aussi des garanties en précisant les contours de ses principales obligations.

Ces garanties sont précisées et complétées par le statut général de chacune des fonctions publiques. Un acte réglementaire peut, en outre, ajouter des garanties particulières pour les fonctionnaires d'un corps, mais celles-ci ne constitueront pas des garanties fondamentales au sens de l'article 34 de la Constitution et pourront être modifiées par des actes réglementaires.

Le droit de recevoir une affectation conforme à son grade

Parmi ces garanties, il en est une un peu particulière en ce qu'elle touche au coeur du pouvoir de gestion unilatéral de l'administration : le droit du fonctionnaire de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade (CE, 8 février 1961, *Sieur X...*, n° 41171, Rec. ; CE, Ass., 11 juillet 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ Dame X...*, n° 95293, Rec. ; CE, Sect., 6 novembre 2002, *M. X...*, n° 227147, Rec. ; CE, 23 avril 2003, *M. X...*, n° 215356, Inédit ; CE, 23 juillet 2003, *M. X...*, n° 241816, T.).

...

Le Conseil d'État déduit cette garantie fondamentale de l'équilibre posé par les lois statutaires : l'administration fixe unilatéralement les conditions statutaires des fonctionnaires et prononce unilatéralement les affectations ; en contrepartie, elle se doit d'attribuer à chaque fonctionnaire une affectation correspondant au corps et au grade de l'intéressé et s'inscrivant dans la carrière pour laquelle celui-ci a été recruté. Le fait de laisser un fonctionnaire sans affectation est fautif et peut, dans certains cas, donner lieu à réparation (CE, Sect., 20 juin 1952, *Sieur Bastide*, Rec.). Il en va de même lorsque l'administration affecte un fonctionnaire à un poste sans travail effectif (CE, 9 avril 1999, *Sieur X...*, n° 155304, T.) ou qu'elle lui confie des fonctions qui ne correspondent pas à son grade (CE, 8 juin 2011, *Mme X...*, n° 335507, T.). Les statuts généraux ont, en effet, prévu une structuration de la fonction publique en corps (ou cadres d'emplois pour la fonction publique territoriale) qui sont rattachés à une ou plusieurs autorités de gestion. À chaque corps sont attribuées certaines compétences et missions. Si celles-ci peuvent, à la discrétion du pouvoir réglementaire, être définies de façon très précise ou très large, l'affectation doit respecter ce cadre. En outre, les corps et cadres d'emplois sont eux-mêmes divisés en grades ayant des niveaux hiérarchiques différents et auxquels peuvent (là encore avec un degré de précision très variable) être attribuées des missions propres. Le Conseil d'État a jugé que constitue une garantie fondamentale « *le droit d'un fonctionnaire à être nommé dans un emploi vacant de son grade* » (CE, 11 juillet 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ Dame X...*, n° 95293, Rec. ; CE, Ass., 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation et autre*, n° 316479, Rec.). Ni les textes applicables, ni la jurisprudence n'imposent d'attribuer chaque emploi à un ou plusieurs corps ni de classer les emplois selon un certain niveau hiérarchique. Il n'est pas toujours illégal d'affecter un agent sur un emploi occupé normalement par des agents d'un autre corps ou des agents de grade ou catégorie inférieure. Mais l'administration ne peut pas procéder à n'importe quelle affectation : le juge vérifie que la définition de l'emploi et les conditions concrètes d'exercice sont conformes aux missions du corps et à la vocation du grade.

Ce principe trouve sa limite dans les exceptions fixées par le législateur lui-même, notamment dans la faculté de mise à disposition du fonctionnaire auprès d'autres administrations ou de détachement du fonctionnaire dans un autre corps, qui conduisent un fonctionnaire à exercer temporairement d'autres missions que celles de son grade. En revanche, le pouvoir réglementaire peut, sans aucune habilitation législative, modifier les rapports entre affectation et structuration en corps de la fonction publique de l'Etat, rapports qui relèvent de l'organisation du service requis des fonctionnaires appartenant aux différents corps. Ainsi, le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 a profondément modifié les frontières de l'exercice des fonctions par un fonctionnaire en position d'activité dans son corps (dite *position normale d'activité, ou PNA*). En vertu de ce décret, l'administration peut désormais affecter tout fonctionnaire de l'État dans un emploi dépendant d'un

...

autre ministre que le ou les ministres gestionnaires de son corps d'appartenance, à condition que l'emploi occupé corresponde aux missions du corps. Auparavant une telle affectation aurait nécessité un détachement ou une mise à disposition (*voir la fiche 44 PNA*). Les garanties procédurales encadrant les mutations continuent à s'appliquer (CE, Ass., 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation et autre*, n° 316479, Rec.).

...