

JURISPRUDENCE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Jurisprudences applicables aux agents publics

...

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

LES REGLES STATUTAIRES

L'essentiel

La loi prévoit que les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois de la fonction publique doivent être édictés par décret en Conseil d'État. Cependant, au sein des règles fixées unilatéralement et régissant la situation des fonctionnaires, la jurisprudence distingue celles « *de caractère statutaire* », édictées obligatoirement par décret en Conseil d'État, des autres.

Les mots du juge

« *Considérant que la répartition des emplois en catégories pour l'attribution de bonifications indiciaires ne constitue pas un élément du classement indiciaire de ces emplois, mais un élément du statut du personnel nommé à ces emplois, qui ne peut être fixé, en application de l'article 2 de l'ordonnance du 4 février 1959, que par décret en Conseil d'État* »

(CE, Ass., 13 février 1976, *Sieur Casanova X...*, n° 94707, Rec.)

(CE, Ass., 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation et autre*, n° 316479, Rec.)

...

La fonction publique est structurée en corps et cadres d'emplois dotés de statuts particuliers édictés par décret en Conseil d'État

L'édition du statut général par la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 a fixé un socle de règles statutaires communes à tous les fonctionnaires. Ce socle a vocation à être décliné et, dans la mesure permise par la loi, adapté pour chaque corps ou cadre d'emplois par un statut particulier. Dès 1946, il a été décidé que les statuts particuliers seraient fixés par des règlements administratifs pris par le gouvernement. La Constitution du 4 octobre 1958 a confirmé ce choix en séparant le domaine de la loi (compétence du législateur) du domaine du règlement (compétence des autorités disposant du pouvoir réglementaire, en premier lieu le Président de la République et le Premier ministre). Seules les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires relèvent du domaine de la loi : les autres règles applicables aux fonctionnaires comme toutes les règles d'organisation de l'administration relèvent du pouvoir réglementaire (cf. la fiche n° 2 « Les garanties fondamentales accordées par la loi aux fonctionnaires »).

Les trois lois statutaires prévoient que les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois sont fixés par des décrets en Conseil d'État¹¹

11 Pour la fonction publique d'État : art. 8 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ; pour la fonction publique territoriale : art. 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; et pour la fonction publique hospitalière : art. 5 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986. , c'est-à-dire des décrets d'une autorité juridique supérieure aux décrets simples. Les statuts de certains corps de la fonction publique d'État peuvent, par exception, déroger à celles des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de ces corps ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer¹²

12 Il s'agit des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, des corps enseignants et des personnels de la recherche ainsi que des corps reconnus comme ayant un caractère technique (art. 10 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984).

La jurisprudence distingue les règles statutaires des autres règles de gestion des fonctionnaires

La jurisprudence n'a pas interprété cette exigence comme impliquant que toute règle s'appliquant aux fonctionnaires soit édictée par un décret en Conseil d'État. Le terme « *statut* » présente, en effet, une polysémie. Dans un sens large, le statut s'oppose au contrat et fait référence à un ensemble de règles fixées unilatéralement par l'État pour s'appliquer à un ensemble de personnes. Selon cette acception, dès lors que le contrat n'a pas de place pour l'emploi des

...

fonctionnaires, toutes les règles qui les régissent sont *statutaires*. Mais, dans un sens plus restreint, le statut ne désigne qu'une partie de ces règles, celles qui régissent les caractéristiques principales du corps : ses missions, la carrière que l'on y fait et les principales règles de gestion. Le Conseil d'État a opté pour cette conception restrictive et distingue donc entre des règles de « *caractère statutaire* », qui ne peuvent être édictées ou modifiées que par décret en Conseil d'État, des autres règles, qui peuvent, en principe, être édictées par un décret sans avis du Conseil d'État. Selon les mots du commissaire du gouvernement Gilles Bachelier, dans ses conclusions sur la décision du 5 juin 2002 X... (n° 242901, T.), « il faut rechercher au cas par cas si [une] mesure a une telle densité au regard des droits, des obligations ou des garanties qui sont inhérents à la qualité de fonctionnaire » qu'elle revêt un caractère statutaire.

Les statuts législatifs donnent quelques exemples de règles statutaires : le classement dans l'une des trois catégories A, B et C fixées par l'article 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires ; les modalités de recrutement ; la hiérarchie des grades dans chaque corps ; le nombre d'échelon de chaque grade ; les règles d'avancement et de promotion. En revanche, le statut de la fonction publique territoriale précise que l'échelonnement indiciaire des cadres d'emplois et emplois (qui sert à la fois au classement hiérarchique et à la détermination du montant du traitement) est fixé par décret et ne constitue donc pas une règle statutaire (art. 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Pour l'État, c'est le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites, encore en vigueur, qui prévoit que cet échelonnement est fixé par décret simple après avis du comité technique ou du Conseil supérieur de la fonction publique d'État. En l'absence d'un décret spécifique, les bornes indiciaires fixées pour chaque grade des corps de fonctionnaires de l'État à l'annexe du décret du 10 juillet 1948 demeurent encore applicables.

Le Conseil d'État a complété cette liste et a développé une conception unitaire des règles « *de caractère statutaire* » pour les trois fonctions publiques. Par la décision *Sieur Casanova X...* de 1976, rendu en assemblée, il a annulé un décret sans avis du Conseil d'État qui avait fixé une règle statutaire pour les membres du corps enseignant, en décidant que les emplois de direction des collèges et lycées seraient classés en catégories en fonction de l'importance et des difficultés des établissements, catégories dont dépendait ensuite l'attribution d'une bonification indiciaire.

Par la suite, la jurisprudence a précisé les contours du domaine statutaire réservé au décret en Conseil d'État

...

Sont ainsi de caractère statutaire :

- les règles de recrutement : on ne peut interdire à un fonctionnaire de se présenter à un concours de recrutement du corps auquel il appartient déjà si le statut ne le prévoit pas (CE, 2 février 2005, *Institut des ingénieurs de recherche*, n° 261284, T.) ;
- le fait de prévoir une durée limitée pour certaines affectations (CE, 3 octobre 2003, *M. X...*, n° 215180, T. ; CE, 14 octobre 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, n° 343396, T.) ;
- les règles d'avancement d'échelon (CE, 5 mars 1980, *Sieur X...*, n° 14510, T.) ;
- l'institution de règles relatives aux affectations : l'institution par circulaire de contraintes dans l'émission et la prise en considération des vœux d'affectation, ou l'institution de priorités entre les agents, notamment par la mise en place de barèmes, sont statutaires (CE, 1er mars 1993, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, n° 66141, T. ; CE, 19 mars 2001, *Société des agrégés de l'université*, n° 20434, T. ; CE, 25 janvier 2006, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur et autres*, n° 275857, T.) ; la décision d'un ministre d'organiser un concours pour l'affectation à certains types de poste est illégale (CE, 4 octobre 1991, *M. X...*, n° 109942, T.) ;
- les obligations des fonctionnaires en matière de résidence (CE, 6 décembre 1993, *Ministre du budget c/ Mlle X...*, n° 121878, T.) ;
- la fixation d'obligations de service pour les agents qui sont gérés selon cette modalité (CE, 5 octobre 1983, *Sieur X...*, n° 18685 48006, T.)
- les règles relatives à la notation des agents (CE, 19 octobre 2001, *Syndicat national des personnels administratifs de l'office national des forêts FO*, n° 221754, T. ; CE, 10 novembre 2004, *M. X...*, n° 255409 255557, T.) ;
- certaines indemnités « font partie des avantages qui ne peuvent être prévus que par le statut des agents », telles les indemnités couvrant les frais de changement de résidence (CE, 29 juin 1988, *MM. X... et Y...*, n° 55415 55416, T.) ;

Sauf disposition législative spéciale, lorsqu'une règle de caractère statutaire est édictée par un décret sans avis du Conseil d'État, par un ministre ou encore par la décision d'une autre autorité (par exemple, le directeur d'un établissement public administratif pour ses agents de droit public, *cf.* CE, 17 juin 1983, *Syndicat national CFDT de l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer*, n° 29632, Rec. ; CE, 26 janvier 1994, *M. X...*, n° 82546, Rec.), elle est annulée d'office par le juge administratif pour incompétence.

En revanche, ne revêtent pas un caractère statutaire :

...

- la fixation d'indemnités ou l'attribution d'avantages pécuniaires liées aux fonctions occupées et sans incidence sur la carrière (CE, assemblée, 9 novembre 1973, Sieur X..., n° 85100, Rec. ; CE, 9 septembre 1994, M. X..., n° 133640, T. ; CE, 12 décembre 2012, Ministre de la défense c/ Mme X..., n° 340802, T.) ; de ce point de vue, la censure prononcée par la décision Sieur Casanova est justifiée par la création de véritables catégories d'affectation à l'intérieur des affectations possibles pour les personnels d'un même corps, et non par la seule création de bonifications indiciaires pour certains emplois ; Organisation générale et gestion des corps et des cadres... **Fiche n°3 PARTIE 1 14** - L'essentiel de la jurisprudence du droit de la fonction publique - Édition 2020

...