

Emplois fonctionnels (catégorie A)

Les emplois relevant de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qualifiés d'emplois "fonctionnels", dont la liste est fixée limitativement, comportent des modalités spécifiques d'accès et de fin de fonctions. Cette distinction résulte directement de l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, qui applique à l'ensemble des fonctionnaires, et donc également aux fonctionnaires territoriaux, le principe de la séparation du grade et de l'emploi, en disposant que « le grade est distinct de l'emploi » et que « le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent ». Ce sont donc les emplois qui relèvent des différents grades qui sont regroupés dans les statuts particuliers des cadres d'emplois autour de règles communes et impératives de recrutement, d'avancement et de promotion interne qui définissent une carrière.

Les emplois fonctionnels relèvent de dispositions réglementaires qui leur sont propres, en raison de leur nature.

Il s'agit des emplois de direction des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, pour la gestion desquels il importe de laisser aux autorités locales une marge de manœuvre plus importante sans compromettre à l'excès les garanties de carrière des agents qui les occupent, lorsqu'ils sont déjà fonctionnaires.

1. Caractère limitatif de la liste

Les emplois fonctionnels susceptibles d'être créés par une collectivité ou un établissement sont limitativement énumérés par l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. L'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local n'est donc pas compétent pour ériger un emploi ou une fonction en emploi fonctionnel. La notion d'emploi fonctionnel est liée à celle des seuils démographiques. Ces seuils démographiques sont fixés par la loi ou par un décret. En dessous de ces seuils, l'emploi correspondant ne peut être pourvu que par un agent dans le cadre des fonctions afférentes à son grade, et dans les mêmes conditions que s'il occupait un autre emploi au sein des services, de sorte qu'il est alors rémunéré sur l'échelle indiciaire de son grade.

2. Emplois de l'article 53

L'article 53 énumère les emplois suivants :

- directeur général des services, directeur général adjoint des services des départements et des régions,
- directeur général des services, directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants,
- directeur général des services techniques ou directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants,
- directeur général, directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants,
- directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité à propre de plus de 10 000 habitants,
- directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du CNFPT,
- directeur général et directeur général adjoint des établissements publics suivants :
 - > communautés urbaines, communautés d'agglomération nouvelle, communautés d'agglomération,

- > communautés de communes dont la population totale des communes regroupées est supérieure à 10 000 habitants pour l'emploi de directeur et 20 000 habitants pour l'emploi de directeur adjoint,
- > syndicats d'agglomération nouvelle dont la population totale des communes regroupées est supérieure à 10 000 habitants pour l'emploi de directeur et 20 000 habitants pour l'emploi de directeur adjoint,
- > syndicats intercommunaux, syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales ou de groupement de ces collectivités, sous réserve que les compétences de ces établissements, l'importance de leur budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des communes de plus de 10 000 habitants pour l'emploi de directeur et 20 000 habitants pour l'emploi de directeur adjoint,
- > centres interdépartementaux de gestion de la petite et de la grande couronne Ile-de-France,
- > centres départementaux de gestion sous réserve que le total des effectifs d'agents qui relèvent des collectivités et établissements du ressort du centre soit au moins égale à 5 000,
- > directeur d'office public de l'habitat (OPH) de plus de 5 000 logements,
- > directeur de caisse de crédit municipal ayant un statut d'établissement public administratif.
- > centres communaux et intercommunaux d'action sociale, sous réserve que l'importance de leur budget de fonctionnement et le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des communes de plus de 10 000 habitants pour l'emploi de directeur et de plus de 20 000 habitants pour l'emploi de directeur adjoint.

Le critère de base est constitué, notamment pour les communes, par le nombre d'habitants.

L'article 1^{er} II du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 définit, pour la création des emplois fonctionnels, les conditions d'assimilation de certaines collectivités et de certains établissements aux communes et aux départements :

- les communautés urbaines et leurs principales villes-centres, les communautés d'agglomération ou d'agglomération nouvelle, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes sont assimilés à des communes dont la population serait égale à la somme des populations des communes regroupées ;
- le CNFPT est assimilé à un département de plus de 900 000 habitants
- les centres interdépartementaux de gestion de la petite et de la grande couronne de la région Ile-de-France sont assimilés à un département de plus de 900 000 habitants ;
- les centres de gestion sont assimilés à des communes dans les conditions fixées à l'annexe XI du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, en fonction du total des effectifs régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relevant de leur ressort ;
- les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes exclusivement composés de collectivités territoriales et de groupements de ces collectivités dont les compétences, l'importance du budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer le permettent sont assimilés à des communes de plus de 10 000 habitants ;
- les centres communaux et intercommunaux d'action sociale dont l'importance du budget de fonctionnement et le nombre et la qualification

des agents à encadrer le permettent sont assimilés à une commune de plus de 10 000 habitants ;

En outre, pour l'application de ces dispositions :

- les emplois de directeur de caisse de crédit municipal et de directeur d'OPH sont assimilés à des emplois de DGS de commune dans les conditions fixées à l'annexe XII du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987
- l'emploi de directeur de délégation du CNFPT ne peut être assimilé à un emploi supérieur à celui de DGAS d'un département de plus de 900 000 habitants.

Dans le cas d'une assimilation au nombre d'habitants d'une commune, il appartient à l'assemblée délibérante des établissements de fixer cette assimilation par délibération, soumise au contrôle de légalité, et le cas échéant, au juge administratif. Ce point, qui avait été confirmé par une réponse ministérielle à un parlementaire, a déjà fait l'objet de jurisprudence. D'un contrôle restreint limité à la censure d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif est passé à un contrôle normal, et vérifie désormais la stricte adéquation entre la décision d'assimilation et les données matérielles qui la justifient

Les dispositions réglementaires relatives aux emplois de direction comportent également une définition des fonctions exercées.

C'est ainsi que l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 précise, par exemple, que « le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation ». Le décret n° 90-128 du 9 février 1990 indique que « le directeur des services techniques et le directeur général des services techniques sont chargés de diriger l'ensemble des services techniques de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et d'en coordonner l'organisation sous l'autorité du directeur général des services ou d'un directeur général adjoint des services ».

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de confirmer la légalité de cette subordination de la direction technique à la direction administrative, même dans la cas où la situation indiciaire du directeur des services techniques est supérieure.

