

LA VEILLE JURIDIQUE DE LA DGA FP

Numéro 35 - février 2011

Vigie, veille juridique sur la fonction publique

- La veille juridique de la DGA FP est réalisée par la sous-direction de l'information et de la légistique.
- Ce document mensuel constitue une alerte qui vous informe des principaux textes et jurisprudences en matière de fonction publique mais également d'informations brèves, extraites de la presse spécialisée.
- Le centre de ressources documentaires est à votre disposition pour répondre à vos demandes.

« Vigie » est accessible sur le site
www.fonction-publique.gouv.fr
rubrique « **Documentation** »

SOMMAIRE

Légistique et systèmes d'information	2
Publication d'une circulaire relative à la simplification des normes	2
Statut général et dialogue social.....	3
Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat	3
Décret n° 2011-183 du 15 février 2011 modifiant le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires	3
Décret n° 82-451 du 28 mai 1982	3
Recrutement irrégulier d'un agent et nomination pour ordre	3
Cumul d'activités des fonctionnaires et des agents non titulaires de l'Etat	4
Affectation d'office un agent qui a refusé successivement trois postes de reclassement...	4
Décret d'application de la loi mobilité pour la fonction publique hospitalière	4
Rémunérations, pensions et temps de travail	5
Relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.....	5
Statuts particuliers et parcours professionnels	5
Le juge des référés ne peut plus suspendre, après le terme d'un contrat à durée déterminée, la décision de ne pas renouveler ce contrat	5
Les services accomplis en qualité de contractuel sont pris en compte pour se présenter à un examen professionnel.....	5
Personnels d'encadrement.....	6
Les nominations aux emplois supérieurs de l'Etat sont conformes à la Constitution	6
Politiques de recrutement et de formation.....	6
Appréciation souveraine du jury concernant les mérites d'un candidat à la validation des acquis de l'expérience (VAE).....	6
Mutualisation des offres de formation en région	7
Principe d'égal accès aux emplois publics et condition d'âge :	7
Statistiques, études et évaluations.....	7
L'emploi public en France : une hausse des effectifs de l'Etat maîtrisée	7
Politiques sociales	8
Circulaire du 21 février 2011 relative aux règles d'indemnisation des agents publics privés d'emploi	8

Légistique et systèmes d'information

Publication d'une circulaire relative à la simplification des normes

Afin de maîtriser l'inflation normative et de réduire les coûts induits par une nouvelle réglementation, la circulaire du Premier ministre en date du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, demande aux ministères de se soumettre à une évaluation préalable approfondie concernant les mesures normatives ayant une incidence sur les collectivités territoriales.

Tout projet de texte réglementaire concernant directement ou indirectement les collectivités territoriales appelle ainsi un travail d'évaluation préalable comprenant une analyse des incidences juridiques, financières, et la définition de l'objectif assigné avec éventuellement l'examen des différentes options envisageables dans la conduite de cet objectif.

Cette évaluation préalable se traduit concrètement par une fiche d'impact à établir dès les premiers stades de la rédaction du projet de texte. Les annexes de la circulaire du 17 février 2011 précisent le cadre de chacune de ces étapes.

A travers cette fiche d'impact il s'agit de mener une réflexion sur le bien-fondé du recours éventuel à la norme.

Qui réalise l'étude d'impact ?

L'étude d'impact est réalisée par le rédacteur de la norme dès les premiers travaux d'élaboration du texte en s'appuyant sur le modèle de fiche présent en annexe de la circulaire.

Quels sont les textes concernés par l'évaluation préalable ?

La circulaire du Premier ministre précise que "**toutes les mesures** concernant les collectivités territoriales c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, leurs groupements et leurs établissements publics, indépendamment de la question de la charge financière qu'elles peuvent impliquer" sont concernées par l'évaluation préalable.

Sont ainsi visés non seulement les textes normatifs qui concernent spécialement les collectivités territoriales ou leurs groupements et établissements publics mais aussi les mesures qui les concernent concurremment avec d'autres personnes publiques ou privées.

Que contient la fiche d'impact ?

Les effets juridiques sont à prendre en considération. Les options sont analysées au regard de la sécurité juridique, de la stabilité et de la complexité du droit, de son intelligibilité et de son effectivité. L'importance des ajouts et modifications à opérer au droit en vigueur, doit être estimée. Une attention particulière est également portée sur les modalités d'entrée en vigueur de la nouvelle norme et la mise en place, le cas échéant, de mesures transitoires.

Les incidences de la nouvelle norme pour les finances publiques se mesurent en premier lieu au coût direct de la mesure; Il convient cependant de ne pas de limiter l'analyse aux seuls coûts directs imputables sur le budget de l'Etat, mais également d'estimer les éventuelles charges auxquelles les collectivités locales, les établissements publics, les caisses de sécurité

sociale ou les organismes privés chargés d'une mission de service public pourraient se trouver exposés. Dans le cas où un transfert de charges peut être anticipé, il convient de tenter d'en apprécier l'ampleur et le degré d'incertitude.

Quel contrôle est effectué ?

Le commissaire à la simplification placé auprès du secrétariat général du Gouvernement a pour mission de contrôler la qualité des évaluations préalables effectuées par les ministères. Il veillera également à l'application du moratoire sur les nouvelles normes réglementaires décidé par le président de la République. Il travaillera pour cela en lien étroit avec la commission consultative d'évaluation des normes.

[Circulaire du 17 février 2011](#)

Statut général et dialogue social

Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat

Le décret n° 2011-184 est pris en application de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui a modifié les dispositions de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat relatives aux comités techniques. Ce décret a vocation à se substituer au décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires, qui ne demeure applicable qu'à titre transitoire.

Il s'applique en vue des élections qui auront lieu en 2011 pour la mise en place des comités techniques, à la suite de l'intervention du décret n° 2010-1743 du 30 décembre 2010 relatif à la prorogation et à la réduction de la durée des mandats des membres de certaines instances représentatives du personnel de la fonction publique.

[Décret n° 2011-184 du 15 février 2011](#)

Décret n° 2011-183 du 15 février 2011 modifiant le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires

Ce décret a vocation à assouplir les règles d'accès aux élections des représentants du personnel au sein des commissions administratives paritaires et harmoniser la durée et la date du renouvellement du mandat de ces instances dans l'ensemble de la fonction publique.

[Décret n° 82-451 du 28 mai 1982](#)

Recrutement irrégulier d'un agent et nomination pour ordre

Par un arrêt du 17 janvier 2011, le Conseil d'Etat a estimé que le recrutement d'un agent sur un emploi qui n'a pas été régulièrement créé ne constitue par pour autant une nomination pour ordre dès lors que l'intéressé a exercé ses fonctions.

Pour mémoire la nomination pour ordre est définie comme le fait d'investir une personne d'une fonction non pour qu'elle l'exerce mais pour qu'elle bénéficie des avantages qui y sont attachés.

[CE 17 janvier 2011, req.n° 334513](#)

Cumul d'activités des fonctionnaires et des agents non titulaires de l'Etat

Le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 modifiant le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat étend la liste des activités accessoires susceptibles d'être exercées par les agents publics afin notamment de prendre en compte les activités sportives, les activités d'encadrement et d'animation ainsi que les activités de services à la personne.

Le texte précise notamment les activités accessoires pouvant être exercées uniquement sous le régime de l'auto-entrepreneur (services à la personne, vente de biens fabriqués personnellement par l'agent) et celles pour lesquelles l'agent aura le choix entre ce régime et tout autre régime d'activité.

La procédure suivie devant la Commission de déontologie, lorsqu'elle se prononce sur les cas de cumul d'activités, est assouplie. Elle peut désormais rendre des avis tacites lorsque la déclaration de cumul ne pose aucune difficulté déontologique.

Ces dispositions s'appliqueront aux demandes de cumul d'activités et aux déclarations en vue de créer ou de reprendre une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole en cours d'instruction à cette date.

[Décret n° 2007-658 du 2 mai 2007](#)

Affectation d'office un agent qui a refusé successivement trois postes de reclassement

L'affectation d'office d'un fonctionnaire dont le poste a été supprimé et qui a refusé successivement les trois postes de reclassement qui lui ont été proposés à la suite d'une réorganisation du service, ne revêt pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée.

Considérant que la décision d'affectation d'office ne repose pas sur des motifs tenant au comportement de l'intéressé ; le Conseil d'Etat précise que cette décision n'avait, en conséquence, pas à être précédée de la communication du dossier prévue par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

[CE 30 décembre 2010, req.n° 333493](#)

Décret d'application de la loi mobilité pour la fonction publique hospitalière

La fonction publique hospitalière vient de modifier son décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers en application de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité des parcours professionnels.

Le décret modificateur n° 2011-67 du 158 janvier 2011, précise notamment les conditions d'intégration directe et prévoit la prise en compte des avancements dans l'emploi d'accueil lors de la réintégration dans le corps d'origine.

Rémunérations, pensions et temps de travail

Relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique

Le décret n° 2011-51 du 13 janvier 2011 qui tire les conséquences de l'augmentation du salaire minimum de croissance (Smic) mensuel à compter du 1er janvier 2011, relève le minimum de traitement des fonctionnaires qui est porté à l'indice majoré 295 (indice brut 244), ce qui représente une rémunération mensuelle brute de 1.365,94 €

Ainsi, tout fonctionnaire bénéficiera, par son seul traitement indiciaire, d'un niveau de rémunération légèrement supérieur au salaire minimum de croissance brut.

Par ailleurs, des points d'indices majorés sont attribués selon les seuils suivants : 3 points supplémentaires d'indices majorés de l'indice brut 244 (IM 295) à l'indice brut 301 (IM 298) ; 2 points à l'indice 305 (IM 298) ; 1 point de l'indice brut 306 (IM 298) à l'indice brut 308 (IM 299). Ces majorations sont destinées à éviter que la hausse du minimum de traitement n'annule la progression du bas de la grille des rémunérations.

[Décret n° 82-1105 modifié par le décret n° 2011-51 du 13 janvier 2011](#)

Statuts particuliers et parcours professionnels

Le juge des référés ne peut plus suspendre, après le terme d'un contrat à durée déterminée, la décision de ne pas renouveler ce contrat

Dans un arrêt en date du 17 décembre 2010, le Conseil d'Etat considère que le juge des référés ne peut plus suspendre, après le terme d'un contrat à durée déterminée, la décision de ne pas renouveler ce contrat, ni imposer le maintien provisoire de relations contractuelles au-delà de la date d'échéance de ce contrat.

[CE 17 décembre 2010, req.n° 334064](#)

Les services accomplis en qualité de contractuel sont pris en compte pour se présenter à un examen professionnel

Lorsque le statut particulier d'un cadre d'emplois exige, en vue d'une promotion interne par la voie de l'examen professionnel, l'accomplissement d'une certaine durée de services effectifs dans un emploi, ceux-ci peuvent avoir été accomplis en qualité de non titulaire.

[CE 23 décembre 2010, req.n° 325144](#)

Personnels d'encadrement

Les nominations aux emplois supérieurs de l'Etat sont conformes à la Constitution

Dans un arrêt du 24 novembre 2010¹, le Conseil d'Etat a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité posée à l'occasion du recours en annulation dirigé contre une nomination de directeur d'administration centrale. Il a estimé que la question présentait un caractère sérieux.

La question met en cause l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui porterait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution et, notamment, au principe d'égal accès aux emplois publics découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen figurant au Préambule de la Constitution.

En prévoyant que pour les emplois supérieurs de l'Etat, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, cette disposition de nature législative serait contraire aux dispositions de l'article 6 qui précise que « tous les Citoyens étant égaux à ses yeux 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 ». Le mode de nomination aux emplois supérieurs de l'Etat, fondé sur la liberté de recrutement du Gouvernement, serait contraire au Préambule de la Constitution.

Dans sa décision rendue le 28 janvier 2012, le Conseil constitutionnel estime que si l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 réserve au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation pour la nomination aux emplois supérieurs, « elle ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, en vertu desquelles son choix doit être fait en prenant en considération les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi ». Dans ces conditions, l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 est conforme à la Constitution.

Il s'agit de la première question prioritaire de constitutionnalité qui met en cause directement une des dispositions du statut général des fonctionnaires, depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, le 1er mars 2010.

[Question prioritaire de constitutionnalité décision n° 2010-94](#)

Politiques de recrutement et de formation

Appréciation souveraine du jury concernant les mérites d'un candidat à la validation des acquis de l'expérience (VAE)

Dans un arrêt en date du 23 décembre 2010, le Conseil d'Etat considère que l'appréciation faite par le jury des mérites d'un candidat à la validation des acquis de l'expérience (VAE) relève de l'appréciation souveraine de ce jury et ne saurait utilement être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir.

[CE 23 décembre 2010, req. n° 337869](#)

Mutualisation des offres de formation en région

L'Etat s'est engagé à mieux coordonner les réseaux ministériels et interministériels de formation à l'échelon local, en assurant, dans la mesure du possible, le rapprochement des réseaux existants et la mutualisation des formations transverses, c'est-à-dire en dehors des formations « métiers » des ministères.

Les bénéfices attendus de ce dispositif sont importants à la fois pour les agents et pour les services : les agents peuvent ainsi avoir une réponse plus rapide à leur besoin de formation plus près de leur résidence et correspondant à un besoin pour lequel leur administration n'avait pas de proposition. Les administrations trouvent la possibilité de répondre à des besoins isolés, peuvent faire des économies sur les frais pédagogiques et les frais de déplacement, et avoir un taux de remplissage optimal pour les stages qu'elles organisent.

[Circulaire d'orientation de l'utilisation des crédits de formation interministérielle déconcentrée](#)

Principe d'égal accès aux emplois publics et condition d'âge :

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 24 janvier 2011, a jugé que les conditions d'âge pour l'accès à un emploi public ne peuvent être légales que si les caractéristiques de l'emploi les requièrent et si elles ne sont pas manifestement disproportionnées.

En conséquence, les dispositions du décret n° 69-697 du 18 juin 1969 relatif au statut des agents contractuels de l'Etat en service à l'étranger qui interdisent l'accès aux emplois contractuels aux personnes âgées de plus de cinquante-cinq ans sont illégales.

[CE, 24 janvier 2011, req.n° 308753.](#)

[Décret n° 69-697 du 18 juin 1969](#)

Statistiques, études et évaluations

L'emploi public en France : une hausse des effectifs de l'Etat maîtrisée

L'étude comparative du Centre d'analyse stratégique (CAS) constate que la hausse des effectifs de l'administration depuis le milieu des années 2000 est freinée, et observe une nette baisse de l'emploi dans les ministères. Sur la période 2006-2011, on peut estimer à 16,5 % la baisse des effectifs. Si cette baisse s'explique par d'importants transferts d'effectifs sur les opérateurs et les collectivités (11 points de cette baisse correspondent à du redéploiement), plus de 5 points correspondent à une diminution réelle de l'emploi des ministères.

La note d'analyse souligne également que la politique de modérations des recrutements s'est accompagnée d'une profonde recomposition de l'emploi entre ministères et par catégories statutaires :

- Les taux de remplacement des départs à la retraite sont en effet très différenciés d'un ministère à l'autre. Des ministères comme l'Éducation, l'Enseignement supérieur et la Recherche, l'Intérieur et la Justice ont ainsi été privilégiés ; a contrario, la Défense ou l'Écologie ont connu des réductions d'emplois plus importantes.

- L'impact des arbitrages entre catégories statutaires est également très visible. La décroissance des recrutements est ainsi particulièrement forte pour les catégories C.

Par ailleurs la mobilité reste un évènement très rare dans la fonction publique française (seuls 3 agents titulaires civils de l'Etat pour 1 000 présents en 2007 et 2008 ont changé de ministère en 2008).

Il est à noter que les travaux proposés par le Centre d'analyse stratégique viennent en complément des bilans réguliers de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ils fournissent des éléments de comparaison internationale et mettent en perspective les dynamiques que l'on observe depuis quelques années.

[Tableau de bord de l'emploi public : situation de la France et comparaisons internationales](#)

Politiques sociales

Circulaire du 21 février 2011 relative aux règles d'indemnisation des agents publics privés d'emploi

La circulaire du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public a pour objet de préciser les situations ouvrant droit à l'assurance chômage pour les agents publics afin de répondre aux difficultés relatives à l'adaptation de la réglementation du régime d'assurance chômage aux spécificités de la fonction publique.

La circulaire détermine, parmi les différents modes de radiation des agents publics, ceux qui sont considérés comme perte involontaire d'emploi ouvrant droit à une indemnisation chômage et ceux qui ne peuvent recevoir cette qualification. La perte involontaire d'emploi peut résulter par exemple d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, pour motif disciplinaire pour inaptitude physique ou d'une radiation d'office des cadres consécutive à une condamnation pénale.

La circulaire précise également la situation, au regard des droits aux allocations d'assurance chômage, des fonctionnaires non réintégrés, faute de poste vacant, à la suite d'une période de disponibilité ou de détachement et fixe pour ces situations, les règles relatives au traitement des dossiers. Elle aborde également la question des personnes ayant travaillé successivement pour un employeur relevant du régime d'assurance chômage et pour un employeur public en auto assurance.

Circulaire du 21 février 2011