



Si les agents recrutés sur emploi fonctionnel sont en théorie chargés uniquement de la gestion des services, leur proximité avec l'exécutif de la collectivité les situent en réalité souvent parmi les premiers collaborateurs, avec le directeur de cabinet, tant dans la sphère administrative que politique. Une confiance absolue entre eux est nécessaire et conditionne donc leur statut.

I Spécifications et conditions d'inéligibilité

Un emploi fonctionnel est un emploi administratif ou technique de direction. C'est un poste permanent créé par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. La création de ces emplois est toutefois subordonnée au respect de seuils démographiques.

Les emplois fonctionnels existent dans les régions, les départements, les communes et les établissements publics, dans les cas limitativement énumérés par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a abaissé les seuils de création de certains emplois fonctionnels. Ainsi, les emplois fonctionnels concernent les emplois suivants :

- Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, de directeur général adjoint des services des départements et régions ;
- Directeur général des services et directeur général adjoint des communes de plus de 2 000 habitants (au lieu de 3 500 habitants, auparavant) ;
- Directeur général des services techniques ou directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants (au lieu de 20 000 habitants, auparavant) ;
- Directeur général et directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants (au lieu de 20 000 habitants, auparavant) ;
- Directeur général des services techniques des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants (au lieu de 80 000 habitants, auparavant) ;
- Directeur général et directeur général adjoint d'établissements publics dont la liste est fixée par décret (cf. décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 modifié) ;
- Directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation régionale du CNFPT.

Les emplois de directeur général adjoint des services que les collectivités territoriales et les établissements publics peuvent créer sont limités en nombre par décret en conseil d'État, en fonction du poids démographique des structures concernées (cf. article 53-1 de la loi du 26 janvier 1984, créé par la loi n° **2012-347** du 12 mars 2012 -art. 121).

À l'image des collaborateurs de cabinet, les collaborateurs sur emplois fonctionnels ne peuvent se présenter librement aux élections locales.

Ils entrent en effet dans le cadre des inéligibilités fixées par le code électoral. Selon son article L. 231, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de conseil général et de conseil régional et de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics, ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (relative à l'élection des conseillers départementaux, municipaux et communautaires, art. 22) étend cette inéligibilité aux emplois de directeur général adjoint des services et, pour l'ensemble des emplois concernés, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'à l'ensemble des établissements publics des collectivités mentionnées.

S'agissant des élections cantonales, l'article L. 195 du code électoral fixe un principe d'inéligibilité pour les personnes occupant des emplois de directeur général, directeur, directeur adjoint, chef de service ou chef de bureau de conseil général et de conseil régional dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois. La loi du 17 mai 2013 (art. 7) étend cette période à une durée d'une année.

Les mêmes conditions d'inéligibilité s'appliquent s'agissant de l'élection des conseillers régionaux dans la mesure où les fonctions visées portent ou ont porté sur tout ou partie du territoire régional (cf. point 1° de l'article L. 340 du code électoral).

Il convient également de rappeler que les employés communaux ne peuvent être éligibles au conseil municipal de la commune qui les emploie (avant-dernier alinéa de l'article L. 231).

La loi du 17 mai 2013 a par ailleurs introduit un principe large d'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et « l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres » (cf. point II de l'article L. 237-1 modifié du code électoral).

Cette situation implique, pour la personne concernée si elle venait à être élue, d'opter soit pour son mandat de conseiller communautaire et donc de démissionner de ses fonctions (ou se placer dans une position de détachement ou de disponibilité), soit de démissionner de son mandat de conseiller communautaire (tout en conservant son mandat de conseiller municipal s'il n'est par ailleurs frappé d'aucune condition d'inéligibilité) et conserver ses fonctions.

II - Conditions de pourvoi des emplois fonctionnels

Les emplois fonctionnels sont accessibles aux fonctionnaires par la voie du détachement. Ils peuvent également être pourvus par la voie du recrutement direct. Dans ce cas, l'accès aux emplois fonctionnels n'entraîne pas la titularisation dans la fonction publique territoriale.



L'agent nommé sur l'emploi fonctionnel d'une collectivité par voie de détachement peut être fonctionnaire soit de cette collectivité, soit d'une autre collectivité. Ceci constitue une dérogation aux règles classiques du détachement.

En fonction de la nature de l'emploi fonctionnel, seuls certains fonctionnaires peuvent occuper ce poste. Ces règles sont issues du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, et du décret n° 90-128 du 9 février 1990 portant dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général, de directeur des services techniques des communes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

■ Conditions de grade régissant le détachement dans les emplois administratifs de direction :

En application des dispositions de l'article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, seuls les administrateurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle A peuvent être détachés dans les emplois de :

- Directeur général des services d'une commune de plus de 40 000 habitants ;
- Directeur général adjoint des services d'une commune de plus de 150 000 habitants ;
- Directeur général des services des départements ;
- Directeur général adjoint des services des départements ;
- Directeur général des services des régions ;
- Directeur général adjoint des services des régions.

Le texte précise que les fonctionnaires appartenant au corps des ingénieurs hospitaliers ou au cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ne peuvent être détachés sur ces emplois que s'ils sont

respectivement titulaires au moins du grade d'ingénieur hospitalier en chef de première catégorie ou du grade d'ingénieur en chef.

Les directeurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un grade dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 985 peuvent, quant à eux, être détachés dans les emplois de :

- Directeur général des services d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants ;
- Directeur général adjoint des communes de 150 000 à 400 000 habitants ;
- Directeur général adjoint des services des départements jusqu'à 900 000 habitants ;
- Directeur général adjoint des services des régions jusqu'à 2 000 000 d'habitants.

L'article 7 du décret prévoit par ailleurs que seuls les fonctionnaires de catégorie A peuvent être détachés dans les emplois de :

- Directeur général des services d'une commune de 2 000 à 40 000 habitants ;
- Directeur général adjoint des services d'une commune de 10 000 à 150 000 habitants.

■ Conditions de grade régissant le détachement dans les emplois techniques de direction :

L'article 5 du décret n° 90-128 du 9 février 1990 réserve aux seuls fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur en chef territorial ainsi que ceux titulaires d'un grade relevant d'un corps doté d'un indice brut terminal au moins égal à la hors-échelle B et ayant statutairement vocation à exercer les fonctions mentionnées à l'article 2 du décret portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, la possibilité d'être détachés sur un emploi de directeur général des services techniques des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

L'article 6 du même décret prévoit que seuls les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur principal ou d'ingénieur en chef du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ainsi que les fonctionnaires titulaires d'un grade doté d'un indice brut terminal au moins égal à 966 et ayant statutairement vocation à exercer les fonctions mentionnées à l'article 2 du décret portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, peuvent être détachés dans un emploi de directeur général des services techniques des communes et des EPCI à fiscalité propre de 40 000 à 80 000 habitants.

Enfin, l'article 7 du décret prévoit que seuls les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur ou d'ingénieur principal du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ainsi que les fonctionnaires titulaires d'un grade doté d'un indice brut terminal au moins égal à 750 et ayant statutairement vocation à exercer les fonctions mentionnées à l'article 2 du décret portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, peuvent être détachés sur un emploi de directeur des services techniques des communes et de directeur général des services techniques des EPCI à fiscalité propre de 10 000 à 40 000 habitants.

Tous les emplois fonctionnels ne peuvent pas faire l'objet d'un recrutement direct. L'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée énumère les emplois fonctionnels pouvant faire l'objet d'un recrutement direct. Il s'agit des emplois de :

- Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ;
- Directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants ;
- Directeur général adjoint des services des communes de plus de 150 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants ;
- Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient (cf. liste fixée par l'article 2 du décret n° 88-545 du 6 mai 1988).

Le recrutement direct permet à une personne extérieure à la fonction publique territoriale d'accéder à un emploi fonctionnel. Pour être recrutées directement, les personnes concernées doivent être titulaires d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée totale au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat ou d'un titre ou diplôme homologué de niveau I-II. À défaut, elles doivent avoir exercé effectivement pendant cinq ans des fonctions de catégorie A dans une administration ou un établissement public, ou avoir eu, pendant la même durée, la qualité de cadre au sens de la convention collective de travail dont elles relevaient (cf. article 1 du décret n° 88-545 du 6 mai 1988).



Cette voie d'accès est également ouverte aux fonctionnaires placés, avant le recrutement, en position de disponibilité ou en position hors cadres, dès lors qu'ils ne sont pas issus de la collectivité qui propose le recrutement direct.

III - Situation administrative, rémunération et condition de limite d'âge

Le fonctionnaire détaché sur un emploi fonctionnel conserve ses droits à avancement et à la retraite de son corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine, sans incidence sur la situation de détachement. Il bénéficie, en outre, des avancements d'échelons prévus dans son emploi de détachement, sans incidence avec sa situation d'origine. Sa rémunération comprend le traitement indiciaire correspondant à l'échelon de l'emploi de détachement, l'indemnité de résidence et, le cas échéant, le supplément familial de traitement.

La situation administrative et la rémunération de l'agent recruté directement sur un emploi fonctionnel relèvent des dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Il bénéficie des conditions d'avancement d'échelons de l'emploi fonctionnel pour lequel il est recruté. Le montant de sa rémunération est déterminé par la collectivité territoriale.

Son recrutement direct sur un emploi fonctionnel n'implique pas sa titularisation dans la fonction publique territoriale (il n'est d'ailleurs pas concerné par le dispositif de titularisation instauré par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, cf. art. 15).

Les agents occupant un emploi fonctionnel ne perçoivent pas de façon automatique la prime de responsabilité. Celle-ci ne peut être versée aux agents occupant certains emplois fonctionnels administratifs que si une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale le prévoit expressément. Cette prime mensuelle est alors calculée en appliquant au montant du traitement soumis à retenue pour pension un taux individuel fixé dans la limite de 15 % (cf. **décret n° 88-631 du 6 mai 1988**).



L'occupation d'un emploi fonctionnel peut ouvrir droit au versement d'une bonification indiciaire dans les conditions prévues par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

Enfin, des avantages en nature peuvent être accordés aux agents recrutés sur certains emplois fonctionnels. Le principe de l'attribution d'un logement, d'un véhicule par nécessité absolue de service et de frais de représentation est ainsi uniquement possible pour :

- Les directeurs généraux et adjoints des départements et des régions ;
- Les directeurs généraux des communes de plus de 5 000 habitants ;
- Les directeurs généraux d'EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ;
- Les directeurs généraux adjoints des services d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

La fixation de la liste des emplois concernés ainsi que des modalités de versement des frais de représentation (sous forme de complément de rémunération ou de remboursement de dépenses dûment justifiées) relève des assemblées délibérantes (cf. [avis du Conseil d'État du 1^{er} février 2006, commune de Pont-du-Château, n° 287656](#) et [Conseil d'État, 27 juin 2007, commune de Calais, n° 292946](#)).



L'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service est compatible avec le versement de la prime de fonction et de résultat (PFR, instituée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 et destinée à se substituer à l'ensemble des autres indemnités liées aux fonctions ou à la façon de servir), sous réserve de l'application d'un abattement sur la part liée aux fonctions (réduction de moitié du plafond du coefficient applicable). Elle demeure non cumulable avec le versement de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

Notons par ailleurs que les agents occupant des emplois fonctionnels sont tenus de respecter les conditions de limites d'âge applicables à la fonction et aux emplois publics. Qu'il soit fonctionnaire territorial en détachement ou recruté directement, l'agent ne peut plus occuper d'emploi fonctionnel au-delà de 67 ans. La loi du 13 septembre 1984 (art. 7-1) modifiée par la loi du 12 mars 2012 prévoit, toutefois, une dérogation au profit des emplois de directeur général des services, de directeur général adjoint des services des départements et des régions, et de directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants, lorsqu'ils sont pourvus par la voie du recrutement direct. Dans ce cas, les agents qui ont atteint la limite d'âge peuvent demander à être maintenus en activité jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public qui les emploie. Lorsqu'elle concerne un fonctionnaire de l'État en détachement, cette prolongation d'activité est accordée, dans l'intérêt du service, par la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil, et doit être autorisée par l'administration d'origine.

IV - Fin de fonctions

L'autorité territoriale doit justifier la fin d'un détachement sur emploi fonctionnel. En effet, depuis l'arrêt de principe du Conseil d'État en date du 3 mai 1993 « Camy-Peyret » ([req. n° 119805](#) et n° 119806), les mesures portant fin anticipée de détachement sur emploi fonctionnel ont la nature de décisions individuelles défavorables devant être obligatoirement motivées en application des règles générales posées par la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions individuelles.

Toutefois, il convient de noter que le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint sur cette motivation en se contentant de vérifier qu'elle existe, qu'elle n'est pas inexacte et qu'il existe des éléments au dossier permettant d'attester de la véracité de cette motivation. Dans ce cadre, la décision de décharge de fonction peut être motivée par la seule perte de confiance entre l'autorité territoriale et le titulaire de l'emploi fonctionnel. Les éléments objectifs de nature à démontrer qu'il y a bien eu perte de confiance devront nécessairement être produits au juge en cas de contentieux. (cf. [Conseil d'État, 7 janvier 2004, commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, req. n° 250616](#); [Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 8 novembre 2005, commune d'Angoulême, arrêt n° 02BX00947](#) et [Cour Administrative d'Appel de Lyon, 23 octobre 2007, commune de Vénissieux, arrêt n° 04LY00779](#)).

Les modalités de fin de fonction sur un emploi fonctionnel varient selon la situation statutaire de l'agent qui l'occupe. Si l'emploi fonctionnel est occupé par un agent recruté directement, les dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié s'appliquent. En revanche, lorsque l'emploi fonctionnel est occupé par un fonctionnaire en détachement, la fin des fonctions est régie par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée : il ne peut être mis fin aux fonctions « qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale ».

Le Conseil d'État a précisé que cette règle s'applique dans tous les cas où il est procédé à cette désignation, y compris lorsque la même autorité est réélue après un renouvellement de l'assemblée délibérante (cf. [Conseil d'État, 21 juillet 2006, commune d'Épinal, req. n° 279502](#)).

De plus, l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée précise : « La fin des fonctions de ces agents est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'autorité délibérante et du Centre national de la fonction publique territoriale ». Elle prend effet « le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante ». La forme de la convocation à l'entretien préalable revêt une importance particulière et ne doit, en particulier, laisser subsister aucun doute quant à la teneur de ce dernier, au risque de voir qualifier la procédure d'irrégulière (cf. [Cour Administrative d'appel de Bordeaux, 27 novembre 2007, département de la Réunion, arrêt n° 06BX00024](#)).



Le conseil d'État vient de préciser que l'entretien devait impérativement être effectué par l'autorité territoriale qui ne pouvait pas déléguer cette mission à une autre personne ([CE, 16 décembre 2013, N° 367007, conseil général du Loiret](#)).

Lorsqu'il est déchargé de ses fonctions, le fonctionnaire détaché sur emploi fonctionnel doit être réintégré sur un emploi vacant dans son grade d'origine. S'il n'existe pas d'emploi vacant dans la collectivité, l'agent est placé à son choix :

■ En surnombre

Il est maintenu en surnombre pendant un an, période durant laquelle les avantages liés à l'emploi fonctionnel antérieur et à l'exercice effectif de fonctions sont supprimés. Ensuite, l'agent est pris en charge par le CNFPT. La contribution due au titre du fonctionnaire est versée par la collectivité ou l'établissement dans lequel l'agent occupait l'emploi fonctionnel. Elle cesse lorsque le fonctionnaire a reçu une nouvelle affectation ou s'il bénéficie d'un congé spécial de droit (cf. articles 97 et 97bis modifiés de la loi du 26 janvier 1984).

■ En congé spécial

Il s'agit d'une procédure de cessation définitive de fonctions où l'agent libère son poste budgétaire, alors qu'il n'est pas encore admis à la retraite et demeure à la charge de la collectivité qui l'employait. Le congé est accordé de droit lorsque le fonctionnaire « compte au moins vingt ans de services civils et militaires valables pour le calcul de ses droits à pension [et] est à moins de cinq ans de son âge d'ouverture du droit à une pension de retraite » (cf. article 6 du décret n° 88-614 du 6 mai 1988). Le congé spécial est accordé pour une durée maximale de 5 ans. Durant le congé spécial, le fonctionnaire perçoit le traitement afférant à son grade et son échelon atteint à la date de mise en congé, augmenté le cas échéant de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement. La rémunération est à la charge de la collectivité dans laquelle il occupait l'emploi fonctionnel.

■ Bénéficiaire d'une indemnité de licenciement

Elle doit être sollicitée par le fonctionnaire dans le délai d'un mois à compter du dernier jour du mois au cours duquel lui a été notifiée la décision de l'autorité territoriale mettant fin à ses fonctions. Son montant est égal à un mois de traitement par annuité de services effectifs, majoré de 10 % si le fonctionnaire atteint 50 ans. L'indemnité ne peut pas être inférieure à une année, ni supérieure à 2 années de traitement. Lorsque le bénéficiaire a atteint l'âge de 60 ans dans l'année qui suit la décharge et qu'il a accompli 37 ans et demi de services effectifs, le montant est plafonné à une année de traitement (cf. articles 1 et 2 du décret n° 88-614 du 6 mai 1988). Dans un arrêt récent, le Conseil d'État vient de décider que lorsqu'une administration territoriale met fin au détachement de l'un de ses agents sur un emploi fonctionnel sans être en mesure de lui offrir un emploi correspondant à son grade et que cet agent opte pour le versement d'une indemnité de licenciement, l'agent concerné qui, ayant exercé cette option, a ainsi choisi de perdre sa qualité d'agent titulaire de la fonction publique territoriale, ne saurait, dès lors, être regardé comme ayant été involontairement privé d'emploi au sens des dispositions de l'article L. 5421-1 du code du travail. Cet agent ne peut donc prétendre aux allocations chômage (voir [Conseil d'État, 6 novembre 2013, req. n° 364654](#)).



En cas de non choix de la part de la personne déchargée de fonction, c'est le maintien en surnombre qui s'applique automatiquement.