

La création et la suppression d'emplois

Les collectivités territoriales décident librement de la création ou de la suppression des emplois en application du **principe de la libre administration des collectivités territoriales**.

> *Article 72 de la constitution du 4 octobre 1958*

> *Décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984*

Toutefois, ces suppressions et créations d'emplois doivent nécessairement être **décidées par l'organe délibérant et répondre à l'intérêt du service**.

La compétence exclusive de l'organe délibérant

Le conseil municipal **règle par ses délibérations les affaires de la commune**.

> *Article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT)*

L'organe délibérant est seul compétent pour créer les **emplois nécessaires au bon fonctionnement des services et en définir les caractères essentiels**. Il est également seul compétent pour les supprimer.

> *CE n° 133422 du 3 avril 1998*

> *CE n° 141737 du 15 janvier 1997*

1 – Impossibilité de déléguer cette compétence au bureau

Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.

L'organe délibérant (Conseil Municipal notamment) règle par ses délibérations les affaires de la collectivité et peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au bureau, à l'exception de certaines attributions.

L'autorité territoriale (Maire de la commune notamment) est seul chargée de l'administration.

> *Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*

> *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*

Le juge administratif considère qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant est seul compétent pour créer les emplois nécessaires au bon fonctionnement des services et en définir les caractères essentiels.

Il précise que cette compétence est au nombre de celles qui ne peuvent être déléguées au bureau.

Il affirme qu'en donnant délégation au bureau, par délibération, pour **fixer les modalités de recrutement et de rémunération de deux emplois**, l'organe délibérant a délégué au bureau **une compétence qui ne lui appartenait pas**.

Ainsi cette délibération est illégale et la décision de recrutement est entachée d'incompétence.

> *CE n° 133422 du 3 avril 1998*

2 – Impossibilité de déléguer cette compétence à l'autorité territoriale

La suppression d'un emploi nécessite une **délibération de l'organe délibérant ou de l'assemblée générale pour un établissement public**.

En effet, le pouvoir de décider des créations ou des suppressions d'emplois **appartient en propre à l'organe délibérant d'une collectivité ou d'un établissement public** et aucune disposition ne prévoit la possibilité de déléguer ce pouvoir au président de l'établissement public ou à l'autorité territoriale d'une collectivité.

Il en résulte que le licenciement d'un agent, motivé par une suppression d'emploi décidée par l'autorité territoriale et non par l'organe délibérant, est dépourvu de tout fondement et est irrégulier.

> *CAA de Marseille n° 04MA02299 du 9 octobre 2007*

La création d'emplois

1 – Création d'emploi soumise à un seuil démographique

Certains emplois ne peuvent être créés par l'organe délibérant que dans les collectivités atteignant un seuil **démographique minimum**.

Les **chiffres de population légale** d'une collectivité sont fixés par l'INSEE, authentifiés par décret et **publiés au Journal Officiel** en décembre de chaque année avec effet au 1^{er} janvier de l'année suivante.

C'est le cas, notamment, des emplois correspondant aux grades **d'attaché principal, d'ingénieur principal** et de **conseiller principal des activités physiques et sportives** qui ne peuvent être créés que dans les communes comptant plus de **2 000 habitants ou établissements publics assimilés**.

De même, l'emploi correspondant au grade de **directeur territorial, d'ingénieur en chef** ou de **conservateur de bibliothèques en chef** ne peut être créé que dans les collectivités de plus de **40 000 habitants ou établissements publics assimilés**.

> *Décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987*

> *Décret n° 90-126 du 9 février 1990*

> *Décret n° 92-364 du 1^{er} avril 1992*

> *Décret n° 91-841 du 2 septembre 1991*

Il convient également de respecter des seuils démographiques pour la **création d'emplois fonctionnels**.

> *Circulaire CDG56 Détachement dans l'emploi fonctionnel*

Pour l'appréciation des seuils démographiques, un décret fixe les **règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales**.

> *Décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000*

Il dispose notamment que les communautés urbaines et leurs principales villes centres, les communautés d'agglomération, les communautés 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.

De plus, il précise que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale sont assimilés à des communes en fonction de l'importance de leur budget de fonctionnement et du nombre et de la qualification des agents à encadrer.

2 – Le contenu de la délibération

Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par **l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement**.

La délibération précise le **grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé**.

Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984.

Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés.

Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.

> *Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*

Toute nomination sur un emploi non créé par l'organe délibérant est entachée de nullité et peut être annulée par le juge administratif.

> *CE n° 110682 du 11 juin 1982*

Très signalé !

Les emplois permanents de catégorie A peuvent être occupés par des agents contractuels notamment lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient. La délibération peut préciser que les emplois permanents qu'ils créent sont susceptibles d'être occupés par de tels agents et de fixer les conditions de leur recrutement.

Toutefois, les organes délibérants des collectivités territoriales ne sont pas autorisés à créer des emplois permanents exclusivement réservés à des agents contractuels.

> CE n° 167514 du 12 juin 1996

La délibération créant l'emploi doit également préciser la double nature de l'emploi, celle budgétaire et celle liée au poste de travail.

Par conséquent, l'organe délibérant :

- Vote un crédit au chapitre du budget correspondant à l'emploi (personnel permanent ou non permanent) ;
- Inscrit le nouvel emploi au tableau des emplois annexé au budget.

Sur ce tableau figure l'ensemble des emplois de la collectivité ou de l'établissement (emplois correspondant au grade de recrutement et emplois correspondant au grade d'avancement). Les emplois sont inscrits par cadre d'emplois.

Enfin, la délibération doit préciser la nature permanente ou non de l'emploi ainsi que sa quotité de temps de travail (temps complet / temps non complet).

Enfin, l'organe délibérant a la possibilité de créer des emplois non permanents ne pouvant être pourvus que par des agents non titulaires dans les cas limitatifs suivants :

- Emplois de cabinet ;
- Emplois correspondant à des besoins liés à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité.

3 – La publicité de vacance d'emploi

Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en **informe le centre de gestion compétent** qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade.

Les vacances d'emploi **précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir.**

L'autorité territoriale pourvoit l'emploi créé ou vacant en nommant :

- L'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude ;
- L'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement, d'intégration directe ou, le cas échéant et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, par voie de promotion interne et d'avancement de grade.

> Article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Très signalé !

Le CNFPT a compétence pour assurer la publicité des vacances d'emploi, qui lui sont transmises par les centres de gestion, pour les cadres d'emplois et grade suivants :

- cadre d'emplois des administrateurs ;
- cadre d'emplois des conservateurs du patrimoine ;
- cadre d'emplois des conservateurs des bibliothèques ;
- grade d'ingénieur en chef.

> Article 12-1, II loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Enfin, la délibération doit être transmise aux services de contrôle de légalité de la préfecture.

La suppression d'emploi

Une suppression d'emploi doit répondre aux besoins du service. Il peut s'agir d'une suppression pure et simple ou d'une suppression dans le but de transformer un emploi suite, par exemple, à un départ à la retraite au regard du grade inférieur dont est titulaire l'agent nouvellement recruté.

Il peut également s'agir d'une assimilation à une suppression d'emploi en cas de modification de la durée de service hebdomadaire des agents à temps non complet.

La délibération doit obligatoirement :

- Viser l'avis du Comité Technique ;
- Préciser les motifs exacts de la suppression d'emploi liés à l'intérêt du service ;
- Préciser le cadre d'emplois et le grade de référence ;
- Préciser les fonctions afférentes à l'emploi supprimé.

Enfin, elle doit également être transmise aux services de contrôle de légalité de la préfecture et au CNFPT ou CDG pour une éventuelle prise en charge ultérieure.

1 – La suppression pure et simple

Il s'agit d'une suppression non suivie de la création d'un nouvel emploi dans des conditions différentes (transformation).

Il peut s'agir des cas suivants :

- Mise à la retraite d'un agent et absence de recrutement ;
- Au regard de restrictions budgétaires notamment suite à une recommandation de la Chambre Régionale des Comptes ;

> CE n° 82413 du 23 septembre 1991

- Radiation des cadres d'un agent non suivie d'un nouveau recrutement ;
- Réorganisation ou restructuration de service accompagnée d'une diminution des effectifs ;

> CE n°86096 du 9 décembre 1987

- Baisse d'activités d'un service justifiant un besoin moins important en personnel ;
- Faible fréquentation des usagers, adaptation de l'offre au besoin ;
- Fin d'une mission limitée dans le temps (3 ans par exemple) ;
- Disparition d'un besoin (dématérialisation, machine augmentant la production, logiciels, etc...) ;
- Externalisation d'un service ;

> *CE n° 93403 du 8 juillet 1992*

- Dissolution d'un EPIC ;

> *CAA bordeaux n° 00-404 du 13 octobre 2003*

- Mutualisation de compétences ;
- Suppression d'un service relevant d'une compétence facultative de la collectivité ;
- Etc...

2 – La transformation

La transformation d'un emploi revient à le supprimer pour en créer un nouveau.

> *CE n° 134148 du 22 février 1995*

Il s'agit d'une suppression suivie de la création d'un nouvel emploi notamment dans les cas suivants :

- Promotion interne ;
- Avancement de grade ;
- Substitution d'un nouvel emploi à des emplois préexistants ;

> *CE n° 75316 du 20 juillet 1971*

- Départ d'un agent pour cause de mutation, détachement de longue durée, intégration directe ou départ à la retraite et recrutement d'un nouvel agent sur un grade différent ;
- Disponibilité sur autorisation d'un agent et recrutement d'un nouvel agent en remplacement sur un grade différent ;
- Disponibilité de droit supérieure à 6 mois d'un agent et recrutement d'un nouvel agent en remplacement sur un grade différent ;
- Radiation des cadres d'un agent pour cause de démission, licenciement ou révocation et suivie d'un recrutement sur un grade différent ;
- Etc...

3 – La modification de la durée de service hebdomadaire – Emploi à temps non complet

La modification du nombre d'heures de service hebdomadaire afférant à un emploi à temps non complet n'est pas assimilée à la suppression d'un emploi lorsque :

- Elle n'excède pas 10 % du nombre d'heures de service afférent à l'emploi en question ;
- Et n'a pas pour effet de faire perdre le bénéfice de l'affiliation à la CNRACL.

> *Article 97 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*

> *Articles 18 et 30 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991*

Dans tous les autres cas, la modification de la durée hebdomadaire de service doit respecter la procédure relative à la suppression d'emploi.

La suppression de l'emploi est suivie de la création d'un nouvel emploi correspondant à la durée de service modifiée.

4 – Les conséquences de la suppression

Une **obligation de reclassement** s'impose à l'autorité territoriale concernant :

- Le fonctionnaire ;
- Le fonctionnaire stagiaire ;
- L'agent non titulaire en CDI.

Dès lors qu'un emploi est susceptible d'être supprimé, l'autorité territoriale doit rechercher les possibilités de reclassement de l'agent. Elle peut lui offrir un **emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois ou, avec son accord, dans un autre cadre d'emplois**.

A défaut, la collectivité doit le **maintenir en surnombre** pendant 1 an maximum puis **pris en charge** par le CDG ou le CNFPT.

> *Article 97 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*

> *Article 12 loi n° 83-634 du 13 juillet 1983*

Toutefois, **les dispositifs de maintien en surnombre et de prise en charge ne concernent que le fonctionnaire intégré dans son cadre d'emploi** c'est-à-dire celui effectuant au moins 17 h 30 sur un ou plusieurs emplois relevant du même cadre d'emplois.

Le seuil d'intégration est fixé à 10 heures et 8 heures respectivement pour les professeurs et assistants d'enseignement artistique pour lesquels la durée du temps complet est égale à 20 et 16 heures hebdomadaires.

La nécessité de répondre à l'intérêt du service

1 – Définition

La création ou la suppression d'un emploi doit répondre à **un intérêt public, une meilleure organisation du service, un meilleur fonctionnement du service, aux nécessités de service ou encore aux besoins du service**.

Le fait que l'action de la collectivité réponde aux nécessités de service doit pouvoir être **justifié par des faits établis, concrets et vérifiables**.

Une création ou suppression d'emploi ne peut donc intervenir pour un **motif étranger à l'intérêt du service** au risque d'être qualifiée de détournement de pouvoir et d'encourir l'annulation par le juge administratif.

2 – Interdiction de la nomination pour ordre et du détournement de pouvoir

La création d'un emploi est illégale **si son seul objectif est de permettre la promotion ou la nomination d'un agent dans un emploi qui ne répond à aucun besoin de la collectivité. Il s'agit alors d'une nomination pour ordre.**

> Article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

> CE n° 279527 du 21 juillet 2006

En effet, une commune ne peut créer un emploi qui n'a pas été justifié **par l'intérêt du service** mais seulement par le seul souci **de procurer des avantages de carrière aux agents** susceptibles d'occuper ces emplois. Cette délibération est entachée de **détournement de pouvoir**.

> CE n° 136098 du 18 novembre 1998

Une **modification de la durée hebdomadaire de service** doit être fondée sur les besoins du service ; elle ne doit pas avoir pour objet, notamment, de **faciliter l'éviction d'un agent ou de l'inciter à démissionner**, ce qui constituerait un détournement de procédure.

> CE n° 107441 du 12 avril 1995

La suppression d'un emploi ne peut pas avoir pour but de **faire obstacle à la réintégration d'un agent à l'issue d'une période de disponibilité**.

> CAA de Marseille n° 97MA00535 du 2 juillet 1998

Très signalé !

Un emploi ne peut faire l'objet d'une suppression dans l'unique but d'empêcher une titularisation d'agent contractuel prévue par les textes en vigueur au regard de leur durée de services effectifs.

> CE n° 91923 du 13 mars 1989

Les cas de saisine du Comité Technique

1 – En cas de suppression d'emploi

Avant toute suppression d'emploi, l'avis du comité technique (CT) doit être recueilli, sur la base d'un rapport présenté par la collectivité ou l'établissement.

> Article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Les membres du comité technique doivent avoir communication, au moins 8 jours avant la séance de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

> Article 28 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985

Les collectivités rattachées au CT départemental doivent envoyer leur dossier complet au CDG au moins 3 semaines avant la séance.

Le Comité Technique doit être **clairement et complètement informé de la nature des emplois dont la suppression est envisagée.**

> CE n° 140495 du 10 octobre 1994

Les membres du comité technique doivent notamment être informés de :

- Les incidences sur l'organisation du service ;
- La nature des emplois (grade, temps de travail, fonctions) ;
- La répartition des emplois par services ;
- Le motif précis de la suppression (exclusion des considérations d'ordre général).

> CE n° 140495 du 10 octobre 1994

> CE n° 161334 du 21 avril 2000

Le **procès-verbal du comité** doit être transmis à ses membres dans **un délai de 15 jours à compter de la date de la séance.**

> Article 22 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985

En l'absence de consultation du Comité Technique, la décision de suppression d'emploi est considérée comme illégale et peut être annulée par le juge administratif.

> CE n° 105099 du 27 janvier 1993

> Cf. Formulaire de saisine du CT – Site cdg56.fr

2 – En cas de création d'emploi dans le cadre d'une réorganisation de service

Le Comité Technique donne son avis sur les projets relatifs à :

- L'organisation et de fonctionnement des services ;
- La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) (évolution des effectifs et des qualifications).

Ainsi, dès lors qu'une création d'emplois s'intègre de façon globale dans une réorganisation de service, elle nécessite au préalable l'avis du Comité Technique.

Les documents devant être communiqués sont alors les suivants :

- Formulaire de saisine ;
- Organigramme avant et après ;
- Tous documents utiles à la compréhension du dossier (planning, fiches de postes...).

> Cf. Formulaire de saisine du CT – Site [cdg56](http://cdg56.fr)

L'indemnité de licenciement pour suppression d'emploi des fonctionnaires non intégrés dans leur cadre d'emplois

Lorsqu'il est décidé de modifier, soit en hausse, soit en baisse, le nombre d'heures de service hebdomadaire afférent à un emploi permanent à temps non complet, cette modification est assimilée à la suppression d'un emploi comportant un temps de service égal.

Le fonctionnaire peut refuser cette transformation.

Dans ce cas, ainsi que dans le cas où l'emploi a été supprimé, il perçoit une indemnité d'un montant égal à un mois de traitement par annuité de services effectifs. Il est majoré de 10% en faveur du fonctionnaire qui a atteint l'âge de 50 ans.

Le montant de l'indemnité ne peut être ni inférieur à 1 mois ni supérieur à 18 mois de traitement.

Toutefois, lorsque le bénéficiaire atteint l'âge de 60 ans à la date de la décision par laquelle il est mis fin à ses fonctions, ou dans le délai d'un mois après cette date, et qu'il remplit la condition de durée d'assurance pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein, le montant de l'indemnité ne peut être supérieur à une année de traitement.

Sont pris en compte, pour déterminer le montant de l'indemnité, les services accomplis à temps complet auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public territorial, et qui n'ont pas déjà été retenus pour le versement d'une indemnité de licenciement. Toutefois, lorsque le fonctionnaire concerné reste titulaire d'un ou de plusieurs autres emplois, sont seuls pris en compte pour déterminer le montant de l'indemnité, les services accomplis dans l'emploi transformé ou supprimé.

Les services effectués à temps non complet ou à temps partiel sont pris en compte pour leur durée effective. La durée effective est égale à la période de services effectuée à temps non complet ou partiel multipliée par le quotient obtenu en divisant la durée hebdomadaire de services du fonctionnaire par celle d'un fonctionnaire à temps complet exerçant à temps plein les mêmes fonctions.

Tout autre service, civil ou militaire, n'entre pas en ligne de compte.

Le mois de traitement, tel qu'il sert de fondement au calcul de l'indemnité, est égal au dernier traitement indiciaire mensuel que l'agent aurait perçu s'il avait été employé à temps complet, net des retenues pour pension et cotisations de sécurité sociale, et augmenté, s'il y a lieu, de l'indemnité de résidence, à l'exclusion de tout autre élément de rémunération.

Lorsque le dernier traitement de l'agent est réduit de moitié en raison d'un congé de maladie ou de grave maladie, le traitement servant de fondement au calcul de l'indemnité de licenciement est sa dernière rémunération à plein traitement.

L'indemnité est payée par la collectivité ou l'établissement dont l'autorité a pris la décision mettant fin aux fonctions.

Elle est payable en totalité, dans les trois mois à compter du jour où le fonctionnaire en a fait la demande.

> *Articles 30 à 33 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991*