FICHE 2
LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ EN MATIÈRE DE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La présente fiche comporte 3 parties portant sur :

- Le contexte et les enjeux liés aux évolutions récentes intervenues en matière de fonction publique territoriale (partie I) ;
- La stratégie locale de contrôle en matière de fonction publique territoriale (partie II) ;
- Les partenaires du préfet en matière de fonction publique territoriale (partie III).

3 autres sous-fiches viennent apporter des précisions sur :

- Le recrutement et régime indemnitaire des emplois fonctionnels de direction des collectivités territoriales ;
- Le recrutement des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ;
- La création des emplois de secrétaire général de mairie.

Table des matières

I. Contexte et enjeux du contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriales 3

II. La stratégie locale en matière de fonction publique territoriale 6

III. Les partenaires du préfet en matière de fonction publique territoriale 7

SOUS-FICHE A RECRUTEMENT ET RÉGIME INDEMNITAIRE DES EMPLOIS FONCTIONNELS DE DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 8

SOUS-FICHE B RECRUTEMENT DES COLLABORATEURS DE CABINET DES AUTORITÉS TERRITORIALES 17

SOUS-FICHE C CRÉATION DES EMPLOIS DE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE MAIRIE 20

I. Contexte et enjeux du contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriales

Le contrôle de légalité des actes relatifs à la fonction publique territoriale constitue un enjeu majeur.

En effet, il permet tout d'abord, d'assurer l'application uniforme de la règle de droit aux agents leur garantissant ainsi équité et égalité de traitement par les employeurs. Pour ce faire, le contrôle de légalité peut cibler une catégorie de fonctionnaires ou de contractuels, soit particulièrement sensible tels que les collaborateurs de cabinet, soit bénéficiant d'une réforme statutaire ou indemnitaire comme par exemple les secrétaires généraux de mairies ou les policiers municipaux. Le préfet peut ainsi, dans le cadre de sa mission de conseil inhérente au contrôle de légalité, aider et accompagner les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans la mise en œuvre de telles réformes afin d'assurer une application identique du statut à tous les agents et à toutes les collectivités territoriales.

D'autre part, le contrôle de légalité protège les collectivités territoriales, dans un domaine où les dépenses de personnels représentent, pour le bloc communal la moitié des dépenses de fonctionnement. Les enjeux sont donc conséquents sur le plan des finances publiques. Par le biais des lettres d'observations, le préfet peut alerter les élus et solliciter la réformation d'un acte ou d'une décision illégale qui serait de nature à générer un risque contentieux ou financier pour la collectivité.

Le contrôle de légalité doit veiller à l'application des règles fondamentales de la fonction publique territoriale.

A cet égard, le contrôle des actes de la fonction publique territoriale comporte des enjeux particuliers.

Dans cette perspective, le contrôle en matière de fonction publique territoriale doit s'articuler autour de **quatre axes prioritaires**, qui sont identifiés comme ceux susceptibles de présenter le plus de risques face aux enjeux poursuivis :

- Les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels de direction des conseils régionaux, départementaux et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants (sous- fiche A) ;

- Les délibérations fixant le régime indemnitaire des emplois fonctionnels de direction des conseils régionaux, départementaux et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants (sous-fiche A) ;

- Dans ces mêmes collectivités, les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales (sous-fiche B) ;

- Les délibérations de création des emplois de secrétaire général de mairie exerçant dans les communes de moins de 3 500 habitants (sous-fiche C).

Par conséquent, une attention particulière doit être portée au respect des mécanismes assurant la régulation des recrutements, notamment au titre des seuils démographiques imposés.

Le contrôle des seuils constitue un outil important de structuration de la fonction publique territoriale et de régulation des recrutements sur certains emplois. Les seuils permettent, en effet, dans un contexte de forte hétérogénéité des employeurs, de dégager des groupes de collectivités aux caractéristiques et enjeux administratifs comparables, car relevant d'une même strate de population. Ils constituent ainsi une garantie de l'adéquation des caractéristiques des emplois et du recrutement à la nature et à l'importance des besoins.

Ils permettent en outre d'éviter le recrutement de fonctionnaires ou d'agents contractuels surqualifiés qui génère un risque d'inflation injustifié de la masse salariale. Enfin, les seuils favorisent l'organisation de parcours de carrière, en suscitant la mobilité.

Pour les emplois fonctionnels, le respect des seuils apparaît particulièrement important. Ceux-ci assurent la régulation et la hiérarchie des emplois et préservent la logique hiérarchique entre les cadres et les grades d'accès à ces emplois de direction.

Les dispositions législatives et règlementaires en vigueur recourent aux seuils démographiques pour :

1. Autoriser la création des emplois fonctionnels (ces seuils sont fixés par l'article L. 412-6 du code général de la fonction publique - *voir sous-fiche A*).

   Il en est ainsi des :

   - Directeur général des services (DGS) et directeur général adjoint des services (DGAS) :
     - des départements et régions ;
     - des communes de plus de 2 000 habitants ;

   - Directeur général des services techniques (DGST) et directeur des services techniques (DST) :
     - des communes de plus de 10 000 habitants ;
     - des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;

   - Directeur général (DG) et directeur général adjoint (DGA) des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;
2. Déterminer les conditions dans lesquelles il peut être procédé au recrutement de collaborateurs de cabinet ;

3. Déterminer les conditions dans lesquelles il peut être procédé à un recrutement direct d'un agent contractuel dans un emploi fonctionnel. Ce seuil est fixé à 40 000 habitants par l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique ;

4. Autoriser la création d'« emplois non-fonctionnels » et le recrutement sur ceux-ci à un grade ou un cadre d'emplois déterminé comme c'est le cas des secrétaires généraux de mairie. Ces seuils sont les communes de moins de 2 000 habitants et les communes de 2 000 à moins de 3 500 habitants en applications des statuts particuliers et de l'article L. 2122-19-1 du code général des collectivités locales (voir sous-fiche C).

Les seuils démographiques renvoient au recensement d'une population déterminée en nombre d'habitants. La population légale à prendre en compte est celle du recensement réalisé par l'INSEE, actualisé annuellement et disponible sur son site internet[1]. Le mode de calcul de cette population peut être majoré, en application des articles L. 313-2 et L. 313-3 du code général de la fonction publique, pour les collectivités classées « station de tourisme » ou comportant une zone urbaine sensible. Celles-ci sont alors surclassées dans une catégorie démographique supérieure.

A cet égard, la liste des actes transmissibles au représentant de l'Etat est fixée par le code général des collectivités territoriales, aux articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2.

Néanmoins, un certain nombre d'actes ne sont pas nécessairement transmis au contrôle de légalité car ne figurant pas dans la liste des actes soumis à l'obligation de transmission (ex. : les sanctions disciplinaires, arrêtés individuels d'attribution de logement de fonction), ce qui n'interdit pas au préfet d'effectuer un contrôle de ces actes.

Il peut en outre demander à ce que ces actes lui soient communiqués au titre du pouvoir d'évocation mentionné aux articles L.2131-3 L. 3131-4 et L. L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales.

L'utilisation de ce pouvoir d'évocation est fortement recommandée pour les actes de recrutement sur des emplois fonctionnels ou de collaborateurs de cabinet.

Une expertise spécifique dans chaque département oblige à définir un contrôle ciblé. Le contrôle doit à cette fin être adossé à une stratégie locale (*cf.* II), partagée avec l'ensemble des services concernés de l'Etat qui, par leur connaissance et leur expertise, peuvent aider le représentant de l'Etat dans l'exercice de sa mission de contrôle de légalité.

Pour mémoire, la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour faute lourde en cas de carence prolongée du contrôle (CE, 6 octobre 2000, *Commune de Saint-Florent*, n° 205959).

[1] La population prise en compte est la population totale (qui est la somme de la « population municipale » et de la « population comptée à part »).

II. La stratégie locale en matière de fonction publique territoriale

Les priorités déclinées ci-après sont des indications que les services reprendront en tout ou partie dans la définition des priorités du contrôle. Elles représentent un socle de contrôle commun à toutes les préfectures.

Le contrôle portera en priorité sur les types d'actes nécessitant, du fait de leur importance, de leur complexité ou du risque de contournement des règles habituelles qu'ils comportent, une attention particulière. Sont ainsi concernés :

- Le recrutement sur un emploi fonctionnel de direction ;
- Le recrutement de collaborateurs de cabinet ;
- Le régime indemnitaire de ces emplois ;
- La création des emplois de secrétaire général de mairie.

Le diagnostic local s'appuiera, à titre principal, sur les rapports et avis de la chambre régionale des comptes. Vous veillerez à ne pas limiter le contrôle de légalité aux seules collectivités territoriales, mais, le cas échéant, à l'appliquer aux établissements publics locaux concernés. Par ailleurs, le préfet tiendra notamment compte de la fréquence des contentieux constatés localement sur les actes de recrutement sur certains types d'emplois fonctionnels et de collaborateurs de cabinet.

La stratégie locale, document communiqué à l'ensemble des services concernés, devra s'appuyer sur des objectifs partagés et définis préalablement par le préfet.

Par ailleurs, il importe que les sous-préfets d'arrondissement soient impliqués dans l'élaboration de la stratégie locale, compte tenu de leur connaissance fine des enjeux locaux.

III. Les partenaires du préfet en matière de fonction publique territoriale

- *Les centres départementaux de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale :*

Les centres de gestion sont des établissements publics locaux, à caractère administratif, dirigés par un conseil d'administration (articles L. 452-1 et L. 452-22 du code général de la fonction publique).

Leur mission est d'assurer le suivi de la gestion des cadres d'emplois de fonctionnaires des collectivités affiliées ou conventionnées. Certaines missions sont obligatoires, d'autres sont facultatives. L'affiliation d'une collectivité à un centre de gestion est obligatoire ou volontaire (article L. 452-13 du code général de la fonction publique).

L'affiliation aux centres de gestion est obligatoire pour les collectivités territoriales et établissements publics mentionnés à l'article L. 452-14 du code général de la fonction publique et aux articles 2 et 2-2 du décret n°85-643 du 26 juin 1985.

Les préfets sont invités à développer leurs échanges avec les centres de gestion.

- *Les employeurs territoriaux et les associations locales d'élus :*

Les préfets sont invités à sensibiliser les employeurs territoriaux et associations d'élus locaux, notamment au titre de la fonction publique territoriale.

Dans ce contexte, des échanges avec les services d'expertise technique des préfectures peuvent prévenir des risques déontologiques liés au recrutement. Cette aide ne se substitue pas à la mission de conseil et de contrôle des actes des collectivités territoriales assurée par les préfets.

SOUS-FICHE A
RECRUTEMENT ET RÉGIME INDEMNITAIRE DES EMPLOIS FONCTIONNELS DE DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les emplois fonctionnels correspondent à des emplois de direction dont la liste est établie par l'article L. 412-6 du code général de la fonction publique. Ils ne peuvent être créés que dans les conditions posées par ce texte, complété par plusieurs décrets d'application notamment :

- Le 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 ;
- Le décret n° 87-1102 du 30 décembre 1987 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés ;
- Le décret n° 88-546 du 6 mai 1988 fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article L.412-6 du code général de la fonction publique ;
- Le décret n° 90-128 du 9 février 1990 portant dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général et directeur des services techniques des communes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- Le décret n° 90-129 du 9 février 1990 relatif à l'échelonnement indiciaire applicable aux emplois de directeur général et directeur des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'ensemble de ces textes ont fait l'objet d'actualisations successives.

La notion d'emploi fonctionnel est reliée aux seuils démographiques, lesquels sont fixés par la loi ou par un décret. En dessous de ces seuils, l'emploi 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 rémunéré sur l'échelle indiciaire de son grade.

Pour la création de certains emplois fonctionnels, des conditions d'assimilation de certaines collectivités et d'établissements sont prévues (article L. 412-7 du code général de la fonction publique).

Ces emplois sont en principe occupés par des fonctionnaires placés en position de détachement.

Toutefois, dans les conditions posées par les articles L. 343-1 à L. 343-3 du code général de la fonction publique, il est également possible de recourir, le cas échéant, à des personnels contractuels par recrutement direct (article 1 bis du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique).

Qu'il s'agisse d'un recrutement pourvu par voie de détachement (art L. 412-6 du code général de la fonction publique) ou par recrutement direct (article L. 343-1), les points de contrôle de la délibération créant un emploi doivent nécessairement être vérifiés.

Par ailleurs, en raison de la spécificité de ces deux catégories d'emplois, il est nécessaire de procéder à d'autres contrôles spécifiques énumérés ci-dessous.

Lorsqu'un fonctionnaire est détaché sur un emploi fonctionnel, il perçoit aujourd'hui une rémunération composée :

- Du traitement indiciaire brut afférent à son indice de classement au sein de la grille indiciaire de l'emploi fonctionnel ;
- D'une nouvelle bonification indiciaire selon l'emploi fonctionnel occupé[2] ;
- Du régime indemnitaire fixé pour son grade d'origine sur délibération de l'organe délibérant ;
- De la prime de responsabilité créée par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 modifié sur délibération de l'organe délibérant lorsqu'il occupe l'un des emplois administratifs de direction mentionnés par ce décret.

S'agissant du régime indemnitaire fixé pour le grade d'origine, il est régi par le principe de parité prévu à l'article L. 714-4, précisé par l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique, selon lequel « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

Conformément aux équivalences avec certains corps de la fonction publique de l'État prévues par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les cadres d'emplois dont les membres peuvent être détachés sur des emplois fonctionnels sont éligibles au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Pour l'application du RIFSEEP, les fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel doivent être intégrés dans l'un des groupes de fonctions prévus pour leur cadre d'emplois d'origine afin de bénéficier de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et du complément indemnitaire annuel (CIA). Il appartient aux collectivités de prendre en compte, le cas échéant, les spécificités liées à ces emplois

[2] Décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 6 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 ;
Décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 7 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.

dans la définition des groupes de fonctions du cadre d'emplois d'origine. Il en résulte que ces emplois de direction peuvent apparaitre dans les tableaux de différents cadres d'emplois. Ils ne doivent pas faire l'objet d'une classification distincte dans la mesure où ils ne constituent pas un cadre d'emplois en tant que tel.

En revanche, les fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel issus de cadres d'emplois n'entrant pas dans le champ d'application du RIFSEEP ne peuvent pas bénéficier de ce régime indemnitaire.

S'agissant des agents contractuels de droit public recrutés directement sur un emploi fonctionnel, ils sont soumis au même principe de parité avec la fonction publique d'État que les fonctionnaires territoriaux. Aussi, leur rémunération, incluant primes et indemnités, doit être fixée par référence à la nature et au niveau de leurs fonctions, compte tenu de la rémunération accordée à des agents de l'État ou territoriaux exerçant des tâches comparables et ayant une qualification et une expérience professionnelle équivalentes.

Par conséquent, les agents contractuels recrutés directement sur un emploi fonctionnel peuvent percevoir le RIFSEEP sous réserve qu'une délibération le prévoit et par référence à l'indemnité qui serait versée aux agents titulaires occupant un emploi similaire (part IFSE et part CIA).

	POINTS DE CONTRÔLE	**PIÈCES NÉCESSAIRES**
Création de l 'emploi	La **création préalable de l'emploi** par délibération de l'assemblée locale (Article L. 313-1 du code général de la fonction publique, v*oir sous-fiche B*) doit répondre à plusieurs conditions : • la disponibilité des crédits pour la création de l'emploi • le respect des obligations substantielles de la délibération créant l'emploi (précision du grade, la nature et la durée de l'emploi, la possibilité de pourvoir l'emploi par un agent contractuel, le cas échéant, en indiquant le motif, la nature des fonctions, le niveau de recrutement ainsi que la rémunération)	Délibération créant l'emploi
	Le respect de la **liste exhaustive d'emplois fonctionnels** (Article L. 412-6), et de la liste exhaustive d'emplois fonctionnels pouvant être, le cas échéant, pourvus par recrutement direct (Article L. 343-1 du code général de la fonction publique).	

	POINTS DE CONTRÔLE	PIÈCES NÉCESSAIRES
	Le caractère **unique** du poste de directeur général des services, ou de directeur des services dans chaque collectivité ou établissement public. (CE, 20 mars 1996, *Syndicat national des secrétaires généraux des villes de France*, req. n° 145973) . En revanche, *« il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint des services »* (Article 2 du décret du 30 décembre 1987). Par ailleurs, l'emploi de directeur général des services (ou ceux de DGAS) peut être mutualisé entre un EPCI et une commune.	

Le respect **des seuils démographiques** pour les communes et les EPCI à fiscalité propre (article L. 412-6 du code général de la fonction publique). Le respect des seuils **ou des conditions d'assimilation à une collectivité** (article 1er II du décret du 30 décembre 1987) pour les établissements publics dont la liste est établie par l'article 1er du décret du 6 mai 1988[3]. *voir tableau ci-dessous.*

Collectivité ou Etablissement public	**Emploi créé**	**Seuil ou condition**	**Grade pour occuper l'emploi**
Région	DGS et DGAS		Au moins 2 millions : DGS et DGAS : administrateurs Moins de 2 000 000 : DGS : administrateurs DGAS : Administrateur ou attaché hors classe/directeur
Département	DGS et DGAS		Au moins 900 000 : DGS et DGAS : administrateurs Moins de 900 000 : DGS : administrateurs DGAS : Administrateur ou attaché hors classe/directeur
Commune	DGS et DGAS	2 000 habitants	Jusqu'à 40 000 : DGS et DGAS : Agents de catégorie A hormis administrateurs Pour les DGS : De 40 000 à 80 000

Recensement établi par l'INSEE : population totale (Article R.2151-2 CGCT ; pour une application, voir :

CE, 25 mai 1990, *Rouchon*, req. 107158)

			Administrateurs et attachés hors classe/directeurs Plus de 80 000 : Administrateurs Pour les DGAS : De 40 000 à 150 000 Administrateurs et attachés (tous grades) De 150 000 à 400 000 : Administrateurs et attaché hors classe/directeur Plus de 400 000 : administrateurs	
	DGST et DST	10 000[4] habitants	Jusqu'à 80 000	
EPCI à fiscalité propre (Métropole CU, CA et CC)	DG et DGA	10 000 habitants	Jusqu'à 80 000	

[3] Non prise en compte du cas particulier des sur-classements démographiques (articles L.313-2 et L.313- 3 du code général de la fonction publique).
[4] Art. 1er du décret n° 90-128 du 9 février 1990 portant dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général et directeur des services techniques des communes et de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

	POINTS DE CONTRÔLE	PIÈCES NÉCESSAIRES
	La **déclaration de la création ou de la vacance** d'emploi (Article L. 313-4 du code général de la fonction publique), et sa **publication** préalable au recrutement. Cette obligation s'applique aux emplois fonctionnels prévus par les articles L.343-1 et L.412-6 du code général de la fonction publique (Rép. Min. 31900, JOAN du 1er octobre 1990).	Avis de vacance de poste
Conditions propres au candidat	Le respect des **règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités** avec des mandats électifs (Articles L.231, L.207 et LO.304 du code électoral) ou avec certaines professions limitativement énumérées (Article L.322-4 du code général de la fonction publique).	Notamment Répertoire national des élus
	Dans le cadre des emplois fonctionnels pourvus par des agents contractuels, des conditions relatives au respect du seuil démographique (article L.343-1 du code général de la fonction publique). Peuvent être pourvus par des agents contractuels les emplois de : • DGS et DGAS des départements et régions ; • DGS, DGAS, DGST des communes de plus de 40 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants Les agents contractuels candidats doivent : • être **titulaire d'un**e licence ou d'un autre diplôme classé au moins au niveau 6 au sens du répertoire national des certifications professionnelles ou d'une qualification reconnue comme équivalente à l'un de ces titres ou diplômes et justifier d'au moins trois années d'activités professionnelles les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions de direction, d'encadrement ou d'expertise ; • ou justifier d'au moins cinq années d'activités professionnelles le qualifiant pour l'exercice de fonctions supérieures de direction, d'encadrement ou d'expertise et avoir exercé des responsabilités d'un niveau comparable à celles dévolues aux fonctionnaires des corps et cadres d'emplois auxquels ces fonctions sont ouvertes. • ou d'un titre jugé équivalent (Article 1 bis du décret n° 88-145 du 15 février 1988).	Curriculum vitae du candidat

Rémunération afférente à l'emploi	**La définition des groupes de fonctions pour l'application du RIFSEEP aux emplois fonctionnels.** Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), première part du RIFSEEP, est fixé selon les conditions d'exercice des fonctions des agents. Il en résulte que les collectivités territoriales doivent répartir, au sein de différents groupes, les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même cadre d'emplois selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions au regard de critères professionnels qu'ils doivent déterminer. Pour l'application du RIFSEEP aux emplois fonctionnels, les fonctionnaires détachés sur ces derniers doivent être intégrés dans l'un des groupes de fonctions prévus pour leur cadre d'emplois d'origine compte tenu du fait qu'il peuvent bénéficier du régime indemnitaire fixé pour leur grade d'origine. Il appartient aux collectivités de prendre en compte, le cas échéant, les spécificités liées à ces emplois dans la définition des groupes de fonctions du cadre d'emplois d'origine. Il en résulte qu'un même emploi fonctionnel peut apparaitre dans les groupes de fonctions de différents cadres d'emplois. Les emplois fonctionnels ne doivent pas faire l'objet d'une classification distincte dans la mesure où ils ne constituent pas un cadre d'emplois en tant que tel.	Délibération instituant le RIFSEEP
	Le respect du principe de parité en matière indemnitaire. Conformément à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique, les organes délibérants déterminent les critères et les plafonds applicables à chacune des deux parts du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La somme des deux plafonds fixés par la délibération ne peut pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État (soit le plafond global du RIFSEEP). Il est rappelé que la prime de responsabilité peut être cumulée avec le RIFSEEP pour certains emplois administratifs de direction (second alinéa de l'article 2 du décret n° 88-631 du 6 mai 1988 modifié). Égale au maximum à 15 % du traitement indiciaire de l'agent augmenté de la NBI, cette prime peut être attribuée en complément du RIFSEEP en dehors du principe de parité puisqu'elle est dénuée d'équivalent au sein de la fonction publique de l'État et qu'elle n'est pas liée au cadre d'emplois des bénéficiaires.	Délibération instituant le RIFSEEP

	La fixation d'un plafond pour les deux parts du RIFSEEP. Conformément à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique, « *lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État* ». Ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 dite « *Commune de Ploudiry* », les collectivités et établissements qui délibèrent pour instituer le RIFSEEP sont tenus de prévoir les plafonds des deux parts de ce régime (soit un plafond pour l'IFSE et un plafond pour le CIA).	Délibération instituant le RIFSEEP

SOUS-FICHE B
RECRUTEMENT DES COLLABORATEURS DE CABINET DES AUTORITÉS TERRITORIALES

L'autorité territoriale peut former un cabinet, en vertu des articles L. 333-1 et L. 333-11 du code général de la fonction publique, dont les membres, les collaborateurs de cabinet lui sont directement rattachés et l'assistent dans sa double responsabilité politique et administrative.

La notion d'emploi de cabinet renvoie aux seules fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale et exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit. Ainsi, des fonctions d'exécution administratives ou de service à caractère permanent, et dont l'exercice ne requiert pas nécessairement d'engagement personnel ou de relation de confiance personnelle, ne peuvent constituer des emplois de cabinet (CE, 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française*, req. n°329237). Les emplois de collaborateurs de cabinet ne sont pas des emplois permanents (article 2 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales).

La déontologie dans le recrutement de collaborateurs de cabinet

À cet égard et à des fins déontologiques, dans le cadre de la nomination sur un poste de collaborateur de cabinet, il est expressément interdit à l'autorité territoriale de compter parmi les membres de son cabinet (art. L.333-2 du code général de la fonction publique) :

- Son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin ;
- Ses parents ou les parents de son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin ;
- Ses enfants ou les enfants de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son concubin. Si un tel contrat est conclu avec un proche de l'autorité territoriale, il cesse de plein droit.

Aucune restitution des sommes versées ne peut être exigée du collaborateur. Cependant, l'autorité territoriale doit rembourser les sommes versées à un collaborateur employé en violation de cette interdiction. Le décret n° 2017-1692 du 14 décembre 2017 relatif au remboursement par l'autorité territoriale des sommes versées en violation de l'interdiction d'emploi de membres de sa famille comme collaborateur de cabinet détermine ces modalités de remboursement.

En cas de violation de cette interdiction, une sanction pénale est prévue : l'article L. 333-4 du code général de la fonction publique prévoit une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Au titre du contrôle de légalité, il est nécessaire de procéder aux contrôles suivants :

POINTS DE CONTRÔLE	PIÈCES NÉCESSAIRES
1. Déontologie L'interdiction d'employer certaines personnes : certains membres de l'entourage de l'autorité territoriale ne peuvent être recrutés (article L.333-2 du code général de la fonction publique). Il est en est ainsi de : - son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin, - ses parents ou les parents de son conjoint, de son partenaire lié par un PACS ou de son concubin, - ses enfants ou les enfants de son conjoint, de son partenaire lié par un PACS ou de son concubin. 2. Effectifs maximums L'effectif maximal autorisé dépend de la taille de la collectivité (Tribunal correctionnel de Paris, 29 mars 2023, n° 17241000816) ou du nombre de fonctionnaires employés dans les établissements publics administratifs et à la métropole de Lyon (article L.333-9 du code général de la fonction publique et articles 10 à 13-1 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales).	
3. Création de l'emploi La création d'emploi est décidée par **l'organe délibérant** (article L.313-1 du code général de la fonction publique) et non par une décision de l'exécutif[5]. Le recrutement peut concerner un fonctionnaire (qui sera en position de détachement) ou un agent contractuel, en recrutement direct (article L.343-1 du code général de la fonction publique). Dans ce dernier cas, il ne peut être recruté en contrat à durée indéterminée (CDI) ni bénéficier d'un CDI en cas de renouvellement (article L.343-3 du même code).	Délibération de création d'emploi

[5] L'existence de **crédits disponibles** pour créer l'emploi, notamment au regard de la rémunération accordée peut être contrôlée sur la base notamment des délibérations adoptant le budget primitif et modificatives ainsi que tout élément permettant de déterminer le niveau de rémunération de l'emploi créé

La rémunération : • 1er plafond Le traitement indiciaire du collaborateur ne peut dépasser 90% du traitement correspondant : - soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé occupé par un fonctionnaire dans la collectivité - soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité (un emploi occupé par un agent contractuel ne peut servir de référence (TA Lyon 8 mars 2005 n°0401674). • 2ème plafond Le montant des indemnités du collaborateur ne peut dépasser 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par délibération et servi au fonctionnaire titulaire de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé ou du grade administratif le plus élevé dans la collectivité. L'autorité territoriale est libre de choisir l'emploi de référence, entre l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé et l'emploi de grade administratif le plus élevé (quest. écr. AN n°53334 du 14 déc. 2004). • 3ème plafond La marge de manœuvre de l'autorité territoriale est limitée par le montant des crédits inscrits au budget par délibération. Deux situations particulières peuvent survenir : - Les collaborateurs de cabinet qui avaient la qualité de fonctionnaire : ces derniers peuvent bénéficier du maintien de la rémunération qu'ils percevaient dans leur dernier emploi, si cela leur est plus favorable (art.8 du décret n°87-1004 du 16 déc. 1987). - La vacance de l'emploi ou du grade de référence : dans ce cas, le collaborateur conserve, à titre personnel, la rémunération qui lui avait été accordée par référence à cet emploi ou à ce grade (art.7 du décret n°87-1004 du 16 déc. 1987).	
Les montants individuels attribués à chaque agent ne peuvent pas être fixés par la délibération (CE, 22 mars 1993, *Commune de Guignen*, req. n°116273).	

SOUS-FICHE C
CRÉATION DES EMPLOIS DE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE MAIRIE

Le secrétaire de mairie apporte au maire un appui administratif, technique et juridique dans des domaines aussi spécialisés que variés, comme les ressources humaines, le budget, l'urbanisme, les marchés publics ou encore l'état civil. Il encadre, le cas échéant, les services en charge de ces domaines.

La fonction de secrétaire de mairie, qui s'exerce principalement dans les communes de moins de 3 500 habitants, est ouverte aux fonctionnaires comme aux contractuels. Elle peut être exercée par des agents relevant de quatre cadres d'emplois[6], dans les trois catégories hiérarchiques (A, B et C). Le niveau de recrutement dépend du seuil de population de la commune :

- En catégorie C (grades d'avancement seulement) et catégorie B dans les communes de moins de 2 000 habitants ;
- En catégorie A dans les communes de 2 000 habitants à moins de 3 500 habitants.

La loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie est venue réformer le cadre statutaire applicable aux agents exerçant cette profession. A cette occasion, la loi est venue mettre en place l'appellation unique de « secrétaire général de mairie » correspondant au niveau de responsabilité et de technicité de ce métier.

Cette loi a fait l'objet de quatre décrets d'application publiés au Journal officiel du 17 juillet 2024[7] ainsi qu'une instruction PTDB2427351J en date du 18 octobre 2024.

La loi susmentionnée est venue reconnaître ces fonctions comme devant être exercées *a minima* par un agent de catégorie B. Ainsi, à compter du 1er janvier 2028, il ne sera possible de créer des emplois et recruter de nouveaux secrétaires généraux de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants qu'en catégorie B.

Elle rappelle également, à l'instar de l'emploi de directeur général des services, l'unicité de la fonction de secrétaire général de mairie. Par conséquent, les communes de 2 000 habitants et plus peuvent, au choix, créer un emploi fonctionnel de directeur général des services ou un emploi non fonctionnel de secrétaire général de mairie. Il n'est pas possible pour une commune de compter parmi ses effectifs ces deux emplois.

---

6 Adjoint administratif, rédacteur, attaché et secrétaire de mairie (cadre d'emplois placé en voie d'extinction).

7 Décret n° 2024-826 du 16 juillet 2024 relatif au recrutement, à la formation et à la promotion interne des secrétaires généraux de mairie ;
Décret n° 2024-827 du 16 juillet 2024 relatif à l'avantage spécifique d'ancienneté des secrétaires généraux de mairie ;
Décret n° 2024-830 du 16 juillet 2024 relatif à la formation qualifiante prévue à l'article 8-1 du décret du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois de rédacteurs territoriaux ;
Décret n° 2024-831 du 16 juillet 2024 fixant les modalités d'organisation de l'examen professionnel prévu à l'article 8-1 du décret du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois de rédacteurs territoriaux et précisant la durée minimale d'exercice des fonctions de secrétaire général de mairie.

Par ailleurs, la loi du 30 décembre 2023 est venue étendre aux communes de moins de 2 000 habitants la possibilité de recruter directement des agents contractuels sur des postes de secrétaires généraux de mairie depuis le 1er janvier 2024 (limité auparavant aux communes de moins de 1 000 habitants en application du 3° de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique).

Ainsi, en application des statuts particuliers et de l'article L. 2122-19-1 du code général des collectivités territoriales, les grades et cadres d'emplois pouvant exercer les fonctions de secrétaire général de mairie se modulent selon le tableau ci-dessous :

	Avant le 1er janvier 2028		**Après le 1er janvier 2028**	
Catégories et grades	Communes de moins de 2 000 habitants	Communes de 2 000 à 3 500 habitants	Communes de moins de 2 000 habitants	Communes de 2 000 à 3 500 habitants
Adjoint administratif territorial (C1) – art. 3 du décret n° 2006-1690	NON	NON	NON	NON
Adjoint administratif territorial principal de deuxième classe (C2) - art. 3 du décret n° 2006-1690	OUI	NON	NON	NON
Adjoint administratif territorial principal de première classe (C3) - art. 3 du décret n° 2006-1690	OUI	NON	NON	NON
Rédacteur territorial (B - tout grade) – art. 3 du décret n° 2012-924	OUI	NON	OUI	NON
Secrétaire de mairie (cadre d'emplois de catégorie A en extinction) – art. 2 du décret n° 87-1103	OUI	OUI	OUI	OUI
Attaché territorial (A1) – art. 2 du décret n° 87-1099	OUI	OUI	OUI	OUI
Attaché territorial principal (A2) – art. 2 du décret n° 87-1099	NON	OUI	NON	OUI
Attaché territorial hors classe (A3) – art. 2 du décret n° 87-1099	NON	NON	NON	NON

A l'occasion de la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 2023, il a été constaté qu'un nombre significatif de recrutements irréguliers d'agents sur ces fonctions avait eu lieu, notamment des agents du grade d'adjoint administratif territorial (C1). Si vous identifiez de telles situations, il conviendrait d'inviter les employeurs territoriaux concernés à procéder aux avancements de grades de ces agents occupants aujourd'hui les fonctions de secrétaire général de mairie dès lors ils remplissent les conditions pour en bénéficier.

Au regard des enjeux de la réforme et de la fréquence des irrégularités constatées dans les recrutements de secrétaires généraux de mairie, le respect des seuils lors de la création de ces emplois nécessite donc un contrôle particulier.

<table>
<tr><th colspan="2">POINTS DE CONTRÔLE</th><th>PIÈCES NÉCESSAIRES</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Création de l'emploi</td><td>La création préalable de l'emploi par délibération de l'organe délibérant (article L. 313-1 du code général de la fonction publique) doit répondre à plusieurs conditions :
la disponibilité des crédits pour la création de l'emploi[8] ;
le respect des obligations substantielles de la délibération créant l'emploi (précision du ou des grades, la possibilité de pourvoir l'emploi par un agent contractuel ou non, le cas échéant, en indiquant le motif, la nature des fonctions, le niveau de recrutement ainsi que la rémunération) ;
le respect des grades et cadres d'emplois des agents pouvant être recrutés sur le poste en fonction de la catégorie de population de la commune (voir tableau ci-dessus).</td><td rowspan="2">Délibération créant l'emploi (et le cas échéant, le tableau des effectifs)</td></tr>
<tr><td>Le caractère alternatif de création d'emploi de secrétaire général de mairie ou de directeur général des services dans les communes de 2 000 habitants et plus (art. L. 2122-19-1 du code général des collectivités territoriales).</td></tr>
</table>

[8] L'existence de crédits disponibles pour créer l'emploi, notamment au regard de la rémunération accordée peut être contrôlée sur la base notamment des délibérations adoptant le budget primitif et modificatives ainsi que tout élément permettant de déterminer le niveau de rémunération de l'emploi créé.