

AJ Collectivités Territoriales 2015 p.503

La valeur juridique de la fiche de poste (1)

Samuel Dyens, Directeur général adjoint des services, département du Gard, président de l'Association nationale des juristes territoriaux, membre du comité scientifique de l'AJCT

*
**

L'essentiel

Alors que le gouvernement vient d'annoncer, le 30 septembre 2015, qu'en dépit de son rejet par trois organisations syndicales, l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » présenté cet été aux syndicats s'appliquera bien à l'ensemble de la fonction publique (en cause, entre autres, la suppression de l'avancement d'échelon « au minimum », dans la FPT) et que la Cour des comptes a rendu le 9 septembre 2015 un rapport sur la masse salariale de l'Etat, pointant de nouveau la nécessité pour les « autres administrations (opérateurs, collectivités locales, hôpitaux), qui ont vu leurs effectifs augmenter fortement, [d']être associées aux efforts », l'AJCT consacre son dossier à la fonction publique territoriale, à travers des problématiques pratiques et récentes telles que l'entretien professionnel, les impacts de la loi NOTRe sur les agents, la valeur juridique de la fiche de poste ou la procédure de suspension. Faisant le point sur de nouvelles procédures ou explicitant de nouvelles jurisprudences, ce dossier se veut un outil au profit des collectivités, dans un domaine particulièrement « contentieux ».

Outil initialement destiné à assurer une gestion managériale optimale des ressources humaines dans l'administration, la fiche de poste tend à devenir aujourd'hui un acte opposable, sous certaines conditions et dans certaines situations, postulant une certaine normativité. La mise en oeuvre de la réforme de la notation, devenue entretien professionnel, conforte cette évolution de la fiche de poste vers une normativité certaine (2).

Document visant à contribuer au management des ressources humaines dans les collectivités publiques, tout en « canalisant » et précisant les missions que l'agent public doit accomplir, la fiche de poste renvoie aux principes fondamentaux du statut général de la fonction publique.

En ce qu'elle révèle l'articulation entre la situation statutaire de l'agent et les missions qui lui sont confiées et/ou qui peuvent l'être (3), la fiche de poste est le lien nécessaire et logique entre le grade et l'emploi qui sont, par principe et au sens de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 (4), distincts.

En ce qu'elle précise les contours des missions que l'autorité territoriale entend voir réaliser par ses collaborateurs (5) qu'elle affecte sur les emplois créés par l'organe délibérant (6), elle fait écho à la compétence de l'employeur pour organiser le fonctionnement régulier des services publics, celui-ci étant assuré au quotidien par le jeu du principe hiérarchique.

Document à visée interne, la question de la portée juridique de la fiche de poste mérite clairement d'être posée, d'autant que des évolutions législatives et jurisprudentielles récentes conduisent à son renforcement.

Une normativité relative

En première analyse, la fiche de poste constitue un outil de gestion interne des ressources humaines. Mais cela ne doit pas masquer qu'une certaine portée juridique (nous soulignons) lui est conférée, tout particulièrement par le juge administratif.

La fiche de poste, une mesure d'ordre intérieur ?

Sans entrer dans un débat théorique fort intéressant certes, mais qui ne saurait trouver sa place dans ces colonnes, la notion de norme telle qu'elle est utilisée dans le cadre de cette analyse doit être précisée. La norme renvoie généralement à l'obligation pour l'objet sur lequel elle porte d'adopter une attitude, un comportement déterminé. En cela, elle peut être juridique, mais aussi éthique, morale, etc. De ce point de vue, la fiche de poste est bien une norme puisque l'employeur attend de l'agent, qui en est tout à la fois objet et destinataire, qu'il assure les missions confiées, en faisant appel à ses compétences, son savoir-faire et son savoir-être. Ainsi, la fiche de poste poursuit deux objectifs bien déterminés, s'inscrivant dans le principe précédemment rappelé de la séparation du grade et de l'emploi. D'une part, elle doit être un outil de dialogue et de gestion entre l'agent et son administration ; facilitant le recrutement interne ou externe des collaborateurs, la fiche de poste doit aussi être conçue comme une technique de gestion de l'agent et de ses compétences. Mais elle est également, d'autre part, un outil de la gestion collective de la structure, en ce qu'elle permet d'indexer les missions de l'agent sur les objectifs généraux de la collectivité, tout en utilisant ses compétences et aptitudes de manière optimale.

Ce qui interroge davantage, à suivre la meilleure doctrine sur le sujet (7), c'est la question de savoir si un tel *instrumentum* fait grief à l'agent. Autrement dit, la fiche de poste relève-t-elle de la catégorie des actes faisant grief, susceptibles en conséquence de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ? Ou au contraire, quand bien même elle aurait vocation à imposer un comportement, elle serait une illustration supplémentaire de cette catégorie d'actes, les mesures d'ordre intérieur, dont la finalité est d'assurer le fonctionnement interne de l'administration. Ces dernières, eu égard à leur trop faible portée, ne peuvent faire l'objet d'une contestation contentieuse (8). Même si cette catégorie juridique tend à se réduire considérablement (9), il n'en reste pas moins que dans le domaine de la gestion des ressources humaines, elle demeure conséquente.

Ainsi, la décision de l'employeur de refuser une autorisation d'absence pour raison personnelle à un agent est une mesure d'ordre intérieur, insusceptible de recours (10). Tel est aussi le cas pour le courrier informant un agent de la réduction, du fait d'une modification de la réglementation, de la nouvelle bonification indiciaire dont il bénéficiait (11).

En ce qui concerne la fiche de poste, le juge administratif s'inscrit dans cette logique. Alors qu'un agent public avait demandé l'annulation de la fiche de poste que son employeur lui avait fournie, la cour administrative d'appel de Paris a estimé que cette dernière « ne constituait pas une mesure susceptible d'être déferée au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir » (12). Mais au-delà de cette affirmation, c'est le raisonnement tenu par la cour qui est à souligner. Ainsi, la fiche de poste n'est pas, en elle-même, insusceptible de recours, car c'est seulement après avoir vérifié que la fiche ne portait « pas atteinte aux droits et prérogatives » que l'agent tenait de son statut que la cour conclut en ce sens.

Dans le même esprit, et plus récemment encore, le Conseil d'Etat a rappelé que « des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches [que les agents] ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits libérés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération » constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours (13). A la lumière de cette décision, il apparaît donc possible que, sans être un acte juridique faisant grief au sens classique du terme, la fiche de poste puisse indirectement porter des effets de nature juridique.

Une portée croissante de la fiche de poste

Le juge administratif, à l'occasion de son office, a besoin d'éléments qui lui permettent de forger sa conviction sur une espèce. La fiche de poste et son contenu relèvent à l'évidence de ces éléments.

Ainsi, de manière très explicite, le Conseil d'Etat indique que « le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en considérant la fiche de poste de M. A. pour apprécier l'intention de sa hiérarchie de l'évincer du service en ne lui confiant plus les responsabilités qui avaient été les siennes » (14).

La fiche de poste constitue donc pour le juge un élément participant au faisceau d'indices qui lui permet de vérifier s'il y a effectivement adéquation des missions confiées avec le grade détenu par l'agent (15), de s'assurer que les moyens mis à la disposition de l'agent (tel que cela résulte de la fiche de poste) pour exercer pleinement ses missions sont adaptés à ces dernières (16), ou plus fondamentalement encore, de contrôler que l'employeur ne méconnaît ni ne prive l'agent d'un droit ou d'une prérogative qu'il tient de son statut ou des règles générales de la fonction publique (17).

Allant plus loin encore, le juge administratif confère à la fiche de poste une fonction probatoire certaine.

Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il jugé qu'en se fondant sur la fiche de poste fournie par la commune de Villers-Cotterêts pour constater que le requérant avait été effectivement réintégré dans ses fonctions, le tribunal administratif « a suffisamment motivé » sa décision (18).

En revanche, afin de justifier de l'ancienneté d'un agent contractuel aux fins d'être intégré dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux, il ressort que la fiche de poste produite par la requérante, et notamment les missions qui y figurent, « n'est pas de nature à apporter cette preuve » (19). Dans le même sens, l'administration ne peut prouver sa bonne foi, dans la procédure de réintégration d'un agent, car elle ne peut justifier qu'elle ait proposé des fiches de poste à l'agent concerné (20).

Toutefois, le juge ne va pas jusqu'à confier - et c'est logique - un « monopole probatoire » à la fiche de poste, puisque même si les fonctions en cause ne figuraient pas dans la fiche de l'agent, « il ressort des autres pièces du dossier que dans leur ensemble les fonctions exercées par M^{me} X. sont comparables aux précédentes par le niveau de responsabilité et la nature des tâches exercées » (21). Et il ne s'en tient pas au libellé et au contenu formels de la fiche de poste, mais vérifie *in concreto* la réalité des missions visées. Dans sa jurisprudence la plus récente, le juge administratif a indiqué que « si la fiche de poste comporte comme intitulé "responsable d'entretien général", il résulte de l'instruction que la mission qui est désormais assignée [à la requérante] comporte à titre principal des tâches d'entretien courant des bâtiments », sans direction d'équipe. La décision d'affectation « révélée » par la fiche de poste doit donc être annulée (22).

Une normativité en voie de renforcement

Indirectement - mais nécessairement - la réforme de la notation et la mise en place de l'entretien professionnel dans les administrations territoriales, conduisent à renforcer la portée juridique de la fiche de poste. Cette disposition s'inscrit dans une évolution constatée depuis quelques années dans les administrations, consistant à « faire adhérer » les agents, à les associer à la détermination de leurs missions, voire à coproduire leur cadre professionnel. Respectueuse des outils du management public, notamment dans sa dimension participative, cette tendance ne va pas sans poser de questions quant aux règles statutaires fondamentales.


Une normativité consacrée par la mise en oeuvre de l'entretien professionnel

La loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles (MAPAM) (23) a prévu, dans son article 69, la mise en oeuvre du nouveau dispositif d'évaluation des agents publics territoriaux (24).

Il s'agit de la mise en place d'un entretien professionnel, qui se définit comme « un moment d'échange et de dialogue entre l'agent et sa hiérarchie permettant d'établir et d'apprécier rétrospectivement la valeur professionnelle du fonctionnaire évalué » (25). La volonté ici est de clairement articuler évaluation professionnelle et gestion des carrières, des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).


Initié par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (26), l'entretien d'évaluation a pu être expérimenté par les employeurs publics au titre des années 2010, 2011 et 2012. Après une prolongation pour 2013 et 2014, l'évaluation de la valeur professionnelle de l'agent se réalise depuis le 1^{er} janvier 2015 par la seule voie de l'entretien professionnel. Aux termes de l'article 76 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, tel qu'il résulte de la loi MAPAM, « l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu ». Chargé de mettre en oeuvre ce dispositif, le décret du 16 décembre 2014 (27) précise le périmètre de l'entretien professionnel et en organise la procédure. Au titre du périmètre de l'entretien, l'article 3 indique que « l'agent est invité à formuler, au cours de cet entretien, ses observations et propositions sur l'évolution du poste et le fonctionnement du service ». Inévitablement, si l'agent répond à l'invitation, et si l'autorité territoriale prend la procédure d'évaluation de ses agents au sérieux, cela conduira dans de nombreux cas à modifier plus ou moins substantiellement les contours des missions de l'agent ; ce qui impactera la fiche de poste, sur quelle base apprécier si les activités de l'agent ont été correctement réalisées ? Sur quel fondement fixer les objectifs de l'année à venir ? Comment apprécier objectivement les besoins en formation de l'agent, « eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et à son projet professionnel » (28) ?


Outre que cela rend obligatoire la confection des fiches de poste pour l'ensemble des agents à évaluer, la portée des fiches s'en trouve modifiée. En effet, même si aucune sanction spécifique directe n'est prévue en cas d'absence de fiche de poste, il n'est pas illusoire de penser que le juge administratif, éventuellement saisi d'une demande d'annulation du compte rendu d'entretien professionnel, puisse estimer qu'une telle absence préjudicie - plus ou moins gravement - à la procédure d'évaluation. En effet, en l'absence de fiche de poste, sur quelle base apprécier si les activités de l'agent ont été correctement réalisées ? Sur quel fondement fixer les objectifs de l'année à venir ? Comment apprécier objectivement les besoins en formation de l'agent, « eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et à son projet professionnel » (28) ?


Ces quelques interrogations suffisent pour comprendre que la fiche de poste tend à devenir un outil obligatoire. D'autant que le juge administratif, saisi par un agent de l'Etat astreint au même dispositif que les agents territoriaux depuis le 1^{er} janvier 2015, a adopté une position très favorable pour ces derniers. En effet, il a estimé que l'article 6 du décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat ouvrirait aux fonctionnaires la faculté de demander la révision du compte rendu de leur entretien professionnel dans un délai de quinze jours francs suivant sa notification. Mais ce recours ne constituant pas un recours administratif préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux, l'agent peut directement saisir le juge administratif  (29).

Vers une « contractualisation » de la relation employeur-agents publics ?

La question n'est pas neutre. Selon la réponse apportée, c'est une sérieuse remise en question des principes fondamentaux de la fonction publique « à la française » qui peut se dessiner. Même si une telle évolution ne se concrétisera pas immédiatement - ni sans heurt... - on ne peut toutefois pas nier que le management public a impacté et impacte fortement les règles juridiques de la gestion des ressources humaines.

En effet, contrepartie logique de la volonté d'associer les agents à la détermination de leurs fonctions, le périmètre des fonctions que l'agent doit assumer devient potentiellement discutable, voire négociable. A la marge aujourd'hui, incontestablement. Plus massivement demain, inévitablement. Le décret du 16 décembre 2014 n'invite-t-il d'ailleurs pas l'agent évalué « à formuler, au cours de cet entretien, ses observations et propositions sur l'évolution du poste », mais plus encore, sur « le fonctionnement du service »  (30) ? Certes, observations et propositions ne sont ni clause contractuelle ni décision. Mais comment sera apprécié par l'agent, le juge administratif et probablement le juge pénal un refus systématique de l'autorité territoriale d'intégrer dans sa fiche de poste les propositions raisonnables et pertinentes de l'agent ?








On peut dans le prolongement s'interroger, si cette dimension « contractuelle » devait s'intensifier, sur la capacité réelle de l'autorité territoriale à assurer le respect des principes de continuité et d'adaptabilité du service public, postulant une adaptation des missions de l'administration et de ses agents qui ne pourra pas toujours se réaliser à l'issue d'une procédure préalable de révision de la fiche de poste. Nécessité fera-t-elle toujours loi ? Partant, les responsables territoriaux doivent porter une attention particulière à la rédaction et à l'actualisation des fiches de poste qui peuvent conforter ou relativiser l'action disciplinaire  (31), mais aussi la mise en cause éventuelle de la responsabilité pénale de l'agent ou de son employeur.


Bien évidemment, le trait est volontairement grossi, et le propos n'est pas de porter une appréciation ou de dénoncer une évolution bien réelle. Les technologies d'information et de communication ont déjà sérieusement remis en débat les modalités traditionnelles de la relation hiérarchique  (32). Mais il s'agit de prendre conscience de ses effets potentiels sur la gestion des ressources humaines dans une période qui, raréfaction des moyens financiers et humains, réforme territoriale et fusion des régions aidant (peu d'ailleurs...), se complexifie chaque jour davantage.

Mots clés :

RESSOURCES HUMAINES * Carrière * Fiche de poste * Valeur juridique



(1) Dans son dossier intitulé « Fonction publique territoriale : questions d'actualité », l'AJCT publie, outre la présente contribution, les études suivantes :

- Loi NOTRe : les agents au coeur de la réforme de l'organisation territoriale, par Yvon Goutal et Aurélie Aveline  ;
- Evaluation professionnelle de l'agent : quoi de neuf ?, par Céline Wilson  ;
- Discipline : focus sur la procédure de suspension, par Olivier Didriche  ;
- Le renforcement du contrôle du juge sur la proportionnalité des sanctions infligées aux agents publics, par Gilles Le Chatelier  ;
- Cessation définitive des fonctions et cessation anticipée des contrats d'emploi dans les collectivités territoriales, par Emmanuel Aubin  ;
- Fonctionnaire victime d'un accident de service : les marges de manoeuvre de l'autorité territoriale, par Philippe Rouquet  ;
- L'avis de la commission de réforme: quelle latitude pour la collectivité ?, par Nathalie Kaczmarczyk .

(2) Sur ce sujet, v. C. Wilson, Evaluation professionnelle de l'agent : quoi de neuf ?, AJCT 2015. 498 , dans ce dossier. V. égal. Encycl. coll. loc., La carrière (fasc n° 10332), par C. Moniolle, n° 49 s.


(3) CAA Nantes, 5 juin 1996, n° 94NT00782, *Centre hospitalier général d'Elbeuf*, AJFP 1996. 30 .

(4) Loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 12.

(5) CE 24 nov. 2010, n° 333066, *Remond, Syndicat général CGT des personnels de l'éducation nationale*, Lebon  ; AJDA 2010. 2290 .

(6) Loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 52.

(7) Rép. cont. Adm., V° Acte administratif - identification, par B. Seillier, n° 209-216.

(8) Not., CE 8 mars 1993, n° 112742, *Riollet*, Lebon .

(9) Rép. cont. Adm., préc., par B. Seillier, n° 321-323.

- (10) CE 11 mai 2011, n° 337280, *Caisse des dépôts et consignations*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2011. 994 [📖](#).
- (11) CE 12 déc. 2012, n° 340802, *Min. de la Défense c/ M^{me} Dalot*, Lebon [📖](#) ; AJFP 2013. 217 [📖](#), concl. M. Vialettes [📖](#).
- (12) CAA Paris, 26 avr. 2005, n° 01PA00174, *Demulier*, AJFP 2005. 300 [📖](#).
- (13) CE 25 sept. 2015, n° 372624, *M^{me} B.* [📖](#)
- (14) CE 15 févr. 2012, n° 340664 *Min. de la Défense* ; CAA Paris, 12 nov. 2013, n° 12PA01031, *M^{me} B.*
- (15) CAA Marseille, 28 juin 2012, n° 09MA03135, *C^{ne} de Mandelieu-la-Napoule* ; CE 16 mai 2012, n° 344283, *Centre hospitalier pôle de santé du golfe de Saint-Tropez*, n° 344283.
- (16) CAA Marseille, 3 juill. 2007, n° 04MA01271, AJDA 2007. 1950 [📖](#) ; AJFP 2008. 29 [📖](#).
- (17) CE 26 mai 2008, n° 281913, *C^{ne} de Porto-Vecchio*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2008. 1071 [📖](#) ; *ibid.* 1959 [📖](#), note E. Aubin [📖](#).
- (18) CE 16 juill. 2014, n° 362230, Lebon [📖](#) ; AJDA 2014. 1526 [📖](#).
- (19) CE 28 avr. 2006, n° 277170, *Mathiot*, AJDA 2006. 1687 [📖](#).
- (20) CE 8 avr. 2009, n° 322193.
- (21) CE 12 nov. 2001, n° 221010, *S^{té} Cesia*, Lebon [📖](#).
- (22) CAA Versailles, 28 mai 2015,, n° 14VE01358, *M^{me} B.*.
- (23) L. n° 2014-58 du 27 janv. 2014.
- (24) Sur ce sujet, v. C. Wilson, *Evaluation professionnelle : quoi de neuf dans l'administration ?*, AJCT 2015. 498 [📖](#), dans ce dossier.
- (25) Circ. IOCB/1021299C du 6 août 2010 relative à l'expérimentation de l'entretien professionnel au sein des collectivités territoriales.
- (26) Loi n° 2009-972 du 3 août 2009. V. not. O. Dord, *La loi Mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion renouvelée des personnels*, AJDA 2010. 193 [📖](#) ; D. Volut, *Le remplacement de la notation par l'entretien individuel : un coup d'épée dans l'eau ?*, AJFP 2013. 307 [📖](#).
- (27) Décr. n° 2014-1526 du 16 déc. 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, AJDA 2014. 2503 [📖](#).
- (28) Décr. n° 2014-1526 du 16 déc. 2014, préc., art. 3, 6°.
- (29) CE 6 mai 2015, n° 386907, Lebon [📖](#) ; AJDA 2015. 961 [📖](#).
- (30) Décr. n° 2014-1526 du 16 déc. 2014, art. 3.
- (31) CE 19 juin 2012, n° 11DA00442. Sur la procédure disciplinaire, v., dans ce dossier, O. Didriche, *Discipline : focus sur la procédure de suspension*, AJCT 2015. 506 [📖](#).
- (32) S. Dyens, *Les réseaux et outils numériques - Une nouvelle zone à risques pour le cadre public*, in *Les cadres publics et l'Etat de droit*, Canopé éditions, coll. Profession cadre - service public, 2014.