

Dès lors qu'il entend répondre à un besoin permanent, l'employeur territorial doit définir ce besoin afin de créer un emploi permanent. Il incombe à l'assemblée délibérante de créer les emplois permanents par délibération. L'assemblée doit par ailleurs en préciser certains critères. Les emplois permanents n'ont la possibilité d'être créés que si les crédits budgétaires afférents sont ouverts et le permettent.

Les fonctionnaires territoriaux sont les personnes qui ont été nommées dans un emploi permanent et qui ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs (autres que ceux relevant de la fonction publique hospitalière), à l'exception des agents comptables des caisses de crédit municipal ([CGFP, art. L.4](#)).

Un fonctionnaire est donc un agent public qui occupe un emploi permanent, c'est-à-dire un emploi destiné à satisfaire les besoins permanents d'un service ([CE, 6 juillet 1988, req. n° 64394](#)). A cet égard, l'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé ([CE, 14 octobre 2009, req. n° 314722](#)) ou du volume horaire du service ([CE, 31 janvier 2000, req. n° 197941 s'agissant d'un service assuré à temps partiel](#)), ou du mode de rémunération ([CE, 31 janvier 2000, req. n° 197941 s'agissant d'une rémunération sous forme de vacation](#)).

Définition du besoin

Avant de créer et de pourvoir un emploi, toute collectivité doit définir ses besoins pour déterminer la nature et la durée du besoin auquel elle entend répondre et, par conséquent, la nature de l'emploi à créer (à temps complet, non complet, de catégorie A, B, ou C, relevant de la filière administrative, technique, etc.) et à pourvoir, ainsi que le type d'agent qui pourra être recruté et dans quelles conditions (fonctionnaire ou contractuel, en détachement, en disponibilité, etc.). C'est à chaque employeur territorial de déterminer ses besoins, le juge administratif n'a pas vocation à contrôler l'opportunité de la création de tel ou tel emploi.

En revanche, tout emploi doit être créé et pourvu pour répondre à un besoin de la collectivité : en effet, l'emploi créé et pourvu dans le seul but de permettre la nomination ou la promotion d'une personne, sans besoin de la collectivité, est une nomination pour ordre entachée d'illégalité ([CGFP, art. L.411-8 ; CE, 21 juillet 2006, req. n° 279527](#)).

Vérification des seuils de population

Une fois ce travail de définition des besoins effectué, l'employeur territorial doit s'assurer qu'il est autorisé à créer l'emploi envisagé. En effet, certains emplois ne peuvent être créés que si des seuils de population sont atteints.

Il en est ainsi, notamment, pour :

- les emplois fonctionnels, pourvus par voie de détachement (: directeur général des services et directeur général adjoint des services des départements et des régions ; directeur général des services, directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants ; directeur général des services techniques ou directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants ; directeur général, directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ; directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ; directeur général, directeur général adjoint d'établissements publics dont la liste est fixée par décret ([Décret n° 88-546 du 6 mai 1988](#).) ainsi que directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du CNFPT ; directeur général et directeur général adjoint des services de mairie d'arrondissement de Paris, de Lyon ou de Marseille, sur proposition du maire d'arrondissement ; directeur départemental, directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours ;
- les emplois d'administrateur territorial ([Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987](#).), qui ne peuvent être créés que dans les régions, les départements, les communes de plus de 40 000 habitants et les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants ([Décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000](#).) ;
- les emplois d'attaché principal ([Décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987](#).), qui ne peuvent être créés que dans les communes de plus de 2 000 habitants, les autres collectivités, les services départementaux d'incendie et de secours, ainsi que les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 2 000 habitants ;
- les emplois d'attaché hors classe ([Décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987](#).), qui ne peuvent être créés que dans les communes de plus de 10 000 habitants, les autres collectivités, les services départementaux d'incendie et de secours, ainsi que les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 10 000 habitants ou à un département ([Décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000](#).) ;
- les emplois d'ingénieur principal ([Décret n° 2016-201 du 26 février 2016](#).), qui ne peuvent être créés que dans les régions, les départements, les communes de plus de 2 000 habitants et les offices publics de l'habitat de plus de 3 000 logements, dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 2 000 habitants ;
- les emplois d'ingénieur hors classe ([Décret n° 2016-201 du 26 février 2016](#).), qui ne peuvent être créés que dans les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants et les offices publics de l'habitat de plus de 5 000 logements et les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 10 000 habitants.

Ouverture des crédits budgétaires

Une fois les vérifications effectuées, la collectivité doit ouvrir les crédits budgétaires correspondant à cet emploi, car aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent pas.

Création de l'emploi par délibération

La collectivité doit ensuite créer l'emploi par délibération de son organe délibérant.

En effet, la définition des emplois communaux, la fixation de leur nombre, ainsi que leur suppression, qu'il s'agisse de fonctionnaires municipaux ou d'agents non titulaires, sont des éléments de l'organisation des services communaux entrant dans la seule compétence de l'organe délibérant et non de l'exécutif, de sorte que la décision par laquelle l'exécutif procède à la mutation d'un agent sur un nouveau poste qui n'a pas été