

### Un changement d'emploi n'implique pas automatiquement le réexamen de la prime " IFSE "

Le Conseil d'État vient de rejeter le recours d'un syndicat qui demandait l'annulation d'une instruction ministérielle prévoyant que le montant de l'Indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise (IFSE) des fonctionnaires reste inchangé en cas de mise à disposition auprès d'une autre administration.

Les règles sont posées par le décret de mai 2014 sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État (Rifseep) : la première composante de ce régime de primes (l'IFSE, c'est-à-dire l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) ne peut faire l'objet d'un réexamen que dans 3 cas : un changement de fonctions ; au moins tous les quatre ans en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par le fonctionnaire ; et enfin, en cas de changement de grade à la suite d'une promotion.

Le syndicat contestait en effet notamment un point de cette instruction : celui prévoyant que le montant de l'IFSE des fonctionnaires de ces corps "reste inchangé" en cas de mise à disposition dans une autre administration. Son recours est rejeté par le Conseil d'État

Pas de changement de fonctions = pas de réexamen de l'IFSE

"Par suite, c'est sans méconnaître" les dispositions législatives et réglementaires relatives au régime de primes des fonctionnaires que l'instruction attaquée "énonce que le montant de l'IFSE d'un agent reste inchangé en cas de mise à disposition d'une autre administration", conclut le Palais-Royal. D'où le rejet du recours.

Conseil d'État n° 472219

ECLI:FR:CECHR:2023:472219.20231222 Inédit au recueil Lebon

Lecture du vendredi 22 décembre 2023 Rapporteur M. Alexandre Adam

Rapporteur public M. Nicolas Labrune

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 mars et 1er août 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Union des personnels administratifs, techniques et spécialisés - Union nationale des syndicats autonomes (UATS-UNSA) demande au Conseil d'Etat d'annuler, pour excès de pouvoir, l'instruction du 16 janvier 2023 du ministre de l'intérieur et des outre-mer relative aux modalités de gestion de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour les corps des assistants et des conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat affectés au ministère de l'intérieur et des outre-mer.

Vu les autres pièces du dossier

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ;
- le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique :
- le rapport de M. Alexandre Adam, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Nicolas Labrune, rapporteur public ;

[WWW.SAFPT.ORG](http://WWW.SAFPT.ORG)

Libre-Autonomie-Indépendant

Droits

Obligation

Défense

Information

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 1er du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat :

" Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret ".

Aux termes de l'article 2 de ce même décret :

" Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. / Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivants :

- 1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- 2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- 3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel (...)

Aux termes de l'article 3 de ce décret :

" Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise fait l'objet d'un réexamen :

- 1° En cas de changement de fonctions ;
- 2° Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vue de l'expérience acquise par l'agent ;
- 3° En cas de changement de grade à la suite d'une promotion "

Deux arrêtés du 23 décembre 2019 ont été pris pour l'application aux corps des assistants de service social et des conseillers techniques de service social des dispositions du décret précité. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer a, dans une instruction du 16 janvier 2023 relative aux modalités de gestion de l'Indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise (IFSE), notamment présenté les principes de cette indemnité et ses modalités de gestion. Eu égard à la teneur de ses écritures, le syndicat Union des personnels administratifs, techniques et spécialisés - Union nationale des syndicats autonomes doit être regardé comme demandant l'annulation des points 1.2.1, 1.8, 1.9, 1.12 et 2.2.2.1 de cette instruction.

2. En premier lieu, le syndicat requérant soutient, d'une part, qu'en énonçant qu'en cas de mobilité, " l'agent formule une demande de réexamen auprès du bureau des ressources humaines du service qui l'accueille sur son nouveau poste ", le point 1.2.1 de l'instruction méconnaît l'article 3 du décret du 20 mai 2014, en vertu duquel le réexamen du montant de l'IFSE qu'il prévoit constitue une obligation de l'administration et ne saurait être subordonné à la présentation d'une demande préalable de l'agent.

Toutefois, il ne découle pas des énonciations en litige que l'absence de demande préalable de l'agent le priverait du droit de voir le montant de son IFSE réexaminé, l'invitation qui lui est faite de présenter une demande de réexamen en cas de mobilité ayant uniquement pour objet, ainsi que le fait valoir le ministre, de permettre à l'administration de s'assurer qu'elle a recensé l'ensemble des agents pouvant prétendre à un réexamen du montant de leur IFSE, sans subordonner ce réexamen à l'existence d'une demande.

D'autre part, en énonçant que " la décision de revalorisation ou de refus de revalorisation de l'IFSE doit être portée à la connaissance de l'agent par le service recruteur ", le ministre n'a, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, nullement entendu exclure que les décisions en cause donnent lieu à une notification individuelle à chacun de leurs destinataires. Ainsi, le moyen tiré de ce que les énonciations du point 1.2.1 de l'instruction méconnaîtraient, pour ces motifs, l'article 3 du décret ne peut qu'être écarté.

3. En deuxième lieu, dès lors que la promotion de corps d'un fonctionnaire ou son détachement dans un autre corps a nécessairement pour effet de le reclasser dans un nouveau groupe de fonctions et de le faire bénéficier du montant d'IFSE correspondant au socle indemnitaire garanti au sein de ce nouveau corps, c'est sans méconnaître les dispositions de l'article 3 du décret du 20 mai 2014 que les points 1.8 et 1.9 de l'instruction prévoient qu'" il ne peut pas y avoir de revalorisation pour changement de poste lors d'une promotion de corps " et que " les agents intégrant le ministère de l'intérieur et des outre-mer par détachement ne peuvent pas bénéficier d'une revalorisation pour changement de poste au moment de leur arrivée au ministère de l'intérieur et des outre-mer " .
4. En troisième lieu, en vertu des dispositions combinées des articles L. 512-6 et L. 712-1 du code général de la fonction publique, un fonctionnaire placé en situation de mise à disposition est " réputé occuper son emploi " et " continue à percevoir la rémunération correspondante ", comprenant " le traitement ; [...] l'indemnité de résidence ; [...] le supplément familial de traitement ; [...] les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire " .

Il résulte de ces dispositions qu'un agent placé en situation de mise à disposition, dès lors qu'il est réputé occuper son emploi et continuer à percevoir la rémunération correspondante, peut prétendre au versement de l'IFSE dans le cas où il occupait, au moment de sa mise à disposition, un emploi ouvrant droit à cette indemnité.

Il en résulte également qu'un tel agent, qui est réputé demeurer dans l'emploi qu'il occupait dans son administration d'origine, ne peut être regardé comme changeant de fonctions, au sens et pour l'application du 1° de l'article 3 du décret du 20 mai 2014, du fait de sa mise à disposition.

Par suite, c'est sans méconnaître ces dernières dispositions que le point 1.12 de l'instruction attaquée énonce que le montant de l'IFSE d'un agent reste inchangé en cas de mise à disposition d'une autre administration.

5. En quatrième lieu, le syndicat requérant soutient qu'en énonçant à son point 2.2.2.1 qu'un agent qui change de poste au sein du ministère de l'intérieur et des outre-mer pour occuper un emploi relevant du même groupe de fonctions ou d'un groupe de fonctions supérieur " bénéficie, à compter de sa date d'affectation, d'une revalorisation s'il justifie d'une durée sur le poste précédent d'au moins trois ans à compter de sa prise de fonction ", l'instruction contestée méconnaîtrait les dispositions du 1° de l'article 3 du décret du 20 mai 2014. Il résulte cependant de ces dispositions qu'elles exigent seulement que le montant de l'IFSE fasse l'objet d'un réexamen en cas de changement de fonctions, y compris entre deux groupes de fonctions, et non que ce réexamen se traduise nécessairement par une revalorisation de son montant.

Et dès lors que le montant de l'IFSE est fixé, ainsi que le prévoit l'article 2 du décret du 20 mai 2014, selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, le ministre, compétent pour déterminer les modalités de gestion de cette indemnité, n'a pas commis d'erreur de droit en subordonnant la revalorisation de l'IFSE, au terme du réexamen prévu par le 1° de l'article 3 du même décret, à la prise en compte d'une durée minimale d'expérience professionnelle. Le moyen doit, par suite, être écarté.

6. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat n'est pas fondé à demander l'annulation de l'instruction qu'il attaque.

**D E C I D E** : Article 1er : La requête du syndicat Union des personnels administratifs, techniques et spécialisés - Union nationale des syndicats autonomes est rejetée. Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat Union des personnels administratifs, techniques et spécialisés - Union nationale des syndicats autonomes et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

**N° 472219 – Syndicat Union des personnels administratifs, techniques et spécialisés –  
Union des syndicats autonomes**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 11 décembre 2023  
Décision du 22 décembre 2023**

**CONCLUSIONS**

**M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public**

Vous commencez à bien connaître le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État ; le RIFSEEP, pour reprendre l'acronyme qui sert à le désigner plus couramment. Ce régime indemnitaire de référence commun à l'ensemble de la fonction publique d'Etat, créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, a été institué, vous le savez, pour se substituer aux différents régimes de primes en vigueur précédemment. Il comprend deux parts : en premier lieu une indemnité de fonctions, sujétions et expertises (IFSE), versée mensuellement, qui remplace la plupart des anciennes primes que les agents détenaient au titre de leur grade, des fonctions exercées et des sujétions de l'emploi ; en second lieu un « complément indemnitaire annuel » (CIA), versé une ou deux fois par an, qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent.

Nous ne vous parlerons aujourd'hui que de l'IFSE dont l'objectif, outre la simplification du régime des primes par leur unification, est, selon la circulaire du 5 décembre 2014 relative à sa mise en œuvre, *« de valoriser les parcours professionnels, et non plus seulement ceux marqués par un accroissement significatif de responsabilités. La progression de carrière de l'agent est, en effet, faite d'alternances entre des périodes d'approfondissement de compétences techniques, de diversification des connaissances et d'accroissement de responsabilités. L'IFSE permet donc de prendre en compte la réalité de ces parcours diversifiés. En outre, elle doit favoriser la reconnaissance de l'investissement personnel et professionnel que constituent les périodes de diversification de compétences »*. C'est pour cette raison que le montant de l'IFSE est fixé, aux termes de l'article 2 du décret du 20 mai 2014, selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. Cet article 2 prévoit également que les fonctions sont réparties, pour chaque corps ou statut d'emploi, entre différents groupes, au regard de critères professionnels relatifs à la nature des fonctions<sup>1</sup>, aux compétences nécessaires à leur exercice<sup>2</sup> et aux sujétions particulières

---

<sup>1</sup> Le 1° de l'article 2 liste ainsi les fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage et de conception

<sup>2</sup> Le 2° du même article liste ainsi la technicité, l'expertise, l'expérience et la qualification qui peuvent être nécessaires

auxquelles ces fonctions exposent les agents. Ces groupes de fonctions, dont le nombre est fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé, sont hiérarchisés, le groupe 1 « *devant être réservé aux postes les plus lourds ou les plus exigeants* ». Et la circulaire recommande notamment de ne pas en prévoir plus de quatre pour les corps relevant de la catégorie A.

L'article 3 du décret fixe quant à lui les modalités de prise en compte de l'expérience professionnelle acquise. Il prévoit à ce titre un réexamen du montant de l'IFSE non seulement « *en cas de changement de fonctions* » (1°) et en cas de « *changement de grade à la suite d'une promotion* » (3°) mais aussi périodiquement, « *au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent* » (2°).

Le RIFSEEP a été rendu applicable au corps des assistants de service social<sup>3</sup> et à celui des conseillers techniques de service social<sup>4</sup>, tous deux corps de catégorie A. Deux arrêtés<sup>5</sup> du 23 décembre 2019 sont donc venus préciser le nombre de groupes de fonctions dans lesquels doivent être classés les agents relevant de ces deux corps – en l'occurrence deux groupes pour chaque corps – ainsi que les plafonds annuels d'IFSE afférents à chaque groupe et les montants minimaux annuels de l'indemnité pour chacun des grades.

Par une instruction du 16 janvier 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a ensuite explicité les modalités de gestion de l'IFSE pour les agents de ces deux corps affectés au sein de son ministère.

C'est contre cinq points de cette instruction qu'est dirigée la requête dont le syndicat Union des personnels administratifs, techniques et spécialisés – union des syndicats autonomes vous a saisis. Le syndicat soutient que ces cinq points sont contraires à l'article 3 du décret qui, comme nous vous l'avons dit, prévoit les cas de réexamen du montant de l'IFSE. En statuant sur la requête, vous serez donc amenés à préciser l'interprétation de cet article 3 du décret, commun à toute la fonction publique d'Etat et la décision que vous rendrez aura, pour cette raison, une portée transversale.

Ceci étant dit, prenons les uns après les autres, si vous le voulez bien, chacun des points de l'instruction contestés.

---

<sup>3</sup> Régi par le décret n° 2017-1051 du 10 mai 2017 portant statut particulier du corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'Etat.

<sup>4</sup> Régi par le décret n° 2017-1052 du 10 mai 2017 portant statut particulier du corps interministériel des conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat.

<sup>5</sup> Arrêté du 23 décembre 2019 pris pour l'application au corps des assistants de service social des administrations de l'Etat des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique et arrêté du 23 décembre 2019 pris pour l'application au corps des conseillers techniques de services social des administrations de l'Etat ainsi qu'à l'emploi d'inspecteur technique de l'action sociale des administrations de l'Etat des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat

Le syndicat critique tout d'abord le point 1.2.1 de l'instruction, qui porte sur le réexamen du montant de l'IFSE en cas de mobilité vers un emploi du même groupe de fonctions ou un emploi relevant d'un groupe de fonctions supérieur. Le requérant lui reproche en premier lieu de subordonner ce réexamen à une demande préalable de l'agent auprès du bureau des ressources humaines du service qui l'accueille sur son nouveau poste, alors que le réexamen en cas de changement de fonctions est une obligation de l'administration. Il est exact, à ce propos, que l'article 3 du décret ne prévoit pas que le réexamen soit soumis à une demande préalable de l'agent. Mais, contrairement à ce que soutient le syndicat, nous pensons que l'instruction n'a pas entendu ajouter une condition supplémentaire au droit à un réexamen de l'IFSE. Si le point 1.2.1 de l'instruction invite l'agent à présenter une demande de réexamen en cas de mobilité, nous croyons qu'il s'agit là simplement, comme le fait valoir le ministre en défense, d'une modalité de gestion, permettant à l'administration de s'assurer qu'elle a recensé l'ensemble des agents pouvant prétendre à un réexamen du montant de leur IFSE. Mais cette modalité de gestion n'a ni pour objet ni pour effet de priver un agent du réexamen de son IFSE au motif qu'il n'aurait pas présenté de demande. Le syndicat requérant reproche également au point 1.2.1 de l'instruction, en second lieu, de prévoir que la décision de revalorisation ou de refus de revalorisation de l'IFSE est « portée à la connaissance de l'agent » alors qu'elle devrait, aux termes du décret, lui être notifiée. Mais cette critique ne vous retiendra guère : la formulation de l'instruction est peut-être insuffisamment rigoureuse mais, bien évidemment, elle ne remet pas en cause le fait que le résultat du réexamen de l'IFSE sera communiqué individuellement à chaque agent.

Le deuxième point de l'instruction contesté par la requête est le point 1.8, relatif à la « promotion dans un corps (après concours, au choix ou par examen professionnel) ». La critique du syndicat porte sur le dernier alinéa de ce point, en vertu duquel – nous citons : « *il ne peut y avoir de revalorisation pour changement de poste lors d'une promotion de corps. En effet, l'agent devra avoir trois ans d'ancienneté dans son nouveau corps pour pouvoir y prétendre* ». Selon le syndicat, la première phrase de cet alinéa, qui interdit toute revalorisation pour changement de poste lors d'une promotion de corps, serait contraire aux 1° et 3° de l'article 3 du décret, qui prévoient un réexamen respectivement en cas de changement de fonctions et en cas de changement de grade après promotion, puisque – vous dit la requête – toute promotion de corps s'accompagne nécessairement d'un changement de fonctions et de grade.

Notons à ce propos qu'il est frappant de constater que tant le syndicat requérant que le ministre tendent à assimiler purement et simplement « réexamen » et « revalorisation », alors que nous pensons qu'il importe de bien garder à l'esprit que les deux termes ne sont pas équivalents : à l'issue d'un réexamen du montant de l'IFSE, l'agent peut effectivement obtenir une revalorisation, mais cela ne saurait être systématique, l'administration peut également maintenir le montant au même niveau. Cette distinction est importante, donc, et nous la mobiliserons plus tard, pour répondre à d'autres moyens. Mais, revenons au point 1.8. Et il est vrai que celui-ci, en indiquant qu'« *il ne peut y avoir de revalorisation pour changement de poste lors d'une promotion de corps* » interdit bien tout réexamen dans une telle situation puisqu'un réexamen ne conduit certes pas systématiquement à une revalorisation, mais n'a néanmoins de sens que s'il est susceptible d'y conduire. Et c'est bien

là que se situe le reproche du syndicat : le ministre a-t-il pu, sans méconnaître le décret, interdire un réexamen du montant de l'IFSE lorsque l'agent bénéficie d'une promotion de corps ? Il faut bien avouer qu'on est tenté, de prime abord, de répondre par la négative : il serait contre-intuitif que le montant de l'IFSE puisse augmenter quand l'agent change de fonctions au sein du même corps ou quand il bénéficie d'une promotion de grade, mais pas quand il accède à un corps supérieur.

Mais le paradoxe n'est qu'apparent et il provient de ce que le « réexamen », au sens de l'article 3 du décret, doit s'entendre dans une acception plus étroite que le sens commun. Il faut en effet distinguer, d'une part, l'évolution indemnitaire de l'agent lorsqu'il change de corps et, d'autre part, le « réexamen » *stricto sensu* qui, lui, n'est susceptible de survenir que lorsque le changement de fonctions ou de grade a lieu à l'intérieur d'un même corps. Ainsi, lorsqu'un agent change de corps à la suite d'une promotion, il est classé dans l'un des groupes de fonctions de ce nouveau corps et bénéficie en conséquence du montant d'IFSE correspondant au socle indemnitaire garanti au sein de ce nouveau corps. L'agent qui bénéficie d'une promotion de corps voit ainsi, du seul fait de cette promotion, le montant de son IFSE augmenter, sauf dans l'hypothèse où le montant qu'il touchait avant sa promotion serait supérieur à celui auquel il aurait droit dans son nouveau corps, auquel cas il conservera le bénéfice de son ancien montant. Il est donc assez logique qu'il n'y ait pas un réexamen immédiat, juste après cette première évolution du montant de l'IFSE inhérente à la promotion. Et cette logique est bien celle du décret : le réexamen, *stricto sensu*, au sens de l'article 3, n'intervient que lorsque le changement de fonctions ou de grade a lieu à l'intérieur du même corps. C'est la conséquence de ce que les groupes de fonctions, pour l'attribution de l'IFSE, sont constitués, en vertu de l'article 2 du décret, en regroupant les fonctions occupées par les fonctionnaires « *d'un même corps ou statut d'emploi* ». Et la lettre de l'article 3 du décret nous semble confirmer cette lecture : le réexamen n'est prévu à la suite d'une promotion qu'en cas de changement de grade, ce qui signifie donc *a contrario* que l'entrée dans un corps par promotion ne donne pas lieu à réexamen, y compris s'il y a changement de fonctions, ce qui est d'ailleurs presque toujours le cas.

Nous pensons donc, au total, que la première phrase du dernier alinéa du point 1.8 de l'instruction n'a pas méconnu l'article 3 du décret en indiquant qu'« *il ne peut pas y avoir de revalorisation pour changement de poste lors d'une promotion de corps* ». Quant à la seconde phrase de ce dernier alinéa – « *en effet, l'agent devra avoir trois ans d'ancienneté dans son nouveau corps pour pouvoir y prétendre* » – elle ne fait qu'explicitement l'interdiction de la première phrase en rappelant une condition générale de revalorisation, qui figure au point 2.2.2.1 de l'instruction et en vertu de laquelle un changement de poste ne peut donner lieu à revalorisation que si l'agent justifie d'une durée d'au moins trois ans sur le poste précédent. Nous examinerons la légalité de cette condition en examinant les critiques du syndicat requérant contre le point 2.2.2.1 de l'instruction et nous n'en dirons donc rien de plus à ce stade. Mais bien évidemment, si jamais vous estimiez que cette condition d'ancienneté est illégale, vous devriez annuler non seulement le point 2.2.2.1 mais aussi cette deuxième phrase du dernier alinéa du point 1.8.

Les critiques de la requête contre le point 1.9 de l'instruction, relatif au « *détachement de fonctionnaire entrant* », vous retiendront moins longtemps. En effet, les mentions de l'instruction sont, sur ce point, très semblables à ce qu'elles sont sur la promotion de corps. Elles prévoient ainsi que « *les agents intégrant le ministère de l'intérieur et des outre-mer par détachement ne peuvent pas bénéficier d'une revalorisation pour changement de poste au moment de leur arrivée au ministère de l'intérieur et des outre-mer* », et cette interdiction est contestée par le syndicat avec les mêmes arguments que ceux qu'il mobilise contre le point 1.8 dont nous venons de parler : le syndicat fait valoir que l'agent qui arrive en détachement au sein du ministère de l'intérieur change de fonction et devrait donc avoir droit au réexamen de son IFSE au titre du 1° de l'article 3 du décret. Mais cette critique ne saurait pas davantage prospérer que celles dirigées contre le point 1.8, et pour les mêmes raisons. L'agent qui accède à un corps par voie de détachement est *ipso facto* classé dans l'un des groupes de fonctions du corps dans lequel il est détaché et se voit donc attribuer un montant d'IFSE égal au socle indemnitaire de ce nouveau corps, ou égal à celui qu'il percevait dans son corps d'origine si jamais celui-ci est supérieur. Il bénéficie donc, du seul fait de son détachement, d'une évolution indemnitaire, et le montant de son IFSE ne saurait donc être réexaminé immédiatement, mais seulement ultérieurement, en cas de changement de fonction au sein du corps de détachement

Il est donc temps d'en venir au quatrième point de l'instruction contestée, le point 1.12, relatif à la « *mise à disposition sortante* ». A cet égard, nous pensons qu'il faut tout d'abord souligner qu'en vertu des articles L. 512-6 et L. 712-1 du code général de la fonction publique, un fonctionnaire placé en situation de mise à disposition est « *réputé occuper son emploi* » et « *continue à percevoir la rémunération correspondante* », laquelle comprend notamment « *les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire* ». Il s'ensuit que des agents mis à disposition peuvent prétendre au versement de l'IFSE, s'ils occupaient, avant leur mise à disposition, un emploi ouvrant droit à cette indemnité. Et, pendant la durée de la mise à disposition, c'est bien à l'administration de rattachement de ces agents, et non à leur administration d'accueil, qu'il appartient de leur verser l'IFSE. C'est donc fort logiquement que, dans son instruction, le ministre de l'intérieur a entendu préciser les modalités de gestion de l'IFSE pour un agent de son ministère qui serait mis à disposition d'une autre administration. Et, à cet égard, il a prévu que « *la catégorisation de son emploi et son montant d'IFSE restent inchangés* ». C'est cette phrase que critique le syndicat requérant, en faisant valoir que la mise à disposition suppose nécessairement un changement de fonctions, ouvrant droit à réexamen au titre du 1° de l'article 3 du décret, ce dont il résulte, selon lui, que l'exclusion de tout réexamen en cas de mise à disposition est contraire au décret. En sens inverse, le ministre soutient que, puisque l'agent mis à disposition est « *réputé occuper son emploi* », il ne saurait être regardé comme ayant changé de fonctions au sens du 1° de l'article 3 du décret.

Il vous appartient donc de trancher entre ces deux thèses, ce qui, au fond, revient à trancher entre une conception matérielle/fonctionnelle et une conception juridique/statutaire de la notion de « fonction » au sens du 1° de l'article 3 du décret. Entre les deux options, l'hésitation est permise et cette question est sans doute la plus délicate de toutes celles que pose le dossier.



La thèse du ministre, nous devons le reconnaître, ne manque pas de force. Comme nous vous l'avons dit, l'agent mis à disposition continue à percevoir l'IFSE dont il bénéficiait avant sa mise à disposition, versée par son administration d'origine et, si l'on suit jusqu'au bout la fiction juridique de la mise à disposition, dès lors qu'il est réputé continuer à occuper son emploi, il ne change pas de fonctions, du moins statutairement parlant. Et, par conséquent, si la mise à disposition ne se traduit pas par un changement de fonction, il n'y a pas lieu de réexaminer l'IFSE. Ajoutons que vous avez déjà poussé très loin, en matière de rémunération, cette fiction juridique qu'est la mise à disposition. Votre jurisprudence est en effet en ce sens que l'agent mis à disposition a droit au maintien des avantages pécuniaires attachés à son poste d'origine dès lors qu'au moment de sa mise à disposition, il occupait un emploi ouvrant droit à ces avantages. Il peut ainsi continuer à percevoir une indemnité forfaitaire réservée à l'administration centrale alors même qu'il est mis à disposition d'un service qui n'est pas une administration centrale (CE, 28 octobre 1998, *C...*, n° 188172, T. pp. 978-990), une indemnité d'exercice de missions des préfectures alors même qu'il n'exerce plus en préfecture (CE, 18 décembre 2008, *Ministre de l'outre-mer c/ Mme DB...*, n° 296122, T. p. 827), ou même une indemnité de fidélisation en secteur difficile alors qu'il ne se trouve plus dans un tel secteur (CE, 19 octobre 2011, *Ministre de l'intérieur c/ Mme S...*, n° 332216, inédite).

Mais, à la réflexion, nous vous proposons plutôt d'adopter une logique matérielle ou fonctionnelle, qui suppose de tenir compte, pour l'IFSE, du changement effectif des fonctions des agents. Cette logique nous semble davantage en accord avec l'esprit de ce régime indemnitaire et ses objectifs, qui sont de valoriser la diversification des parcours professionnels. C'est d'ailleurs pourquoi le simple changement de fonctions est un motif de réexamen de l'IFSE, indépendamment de tout changement statutaire<sup>6</sup>. Dans cette perspective, il nous semble que la mise à disposition se traduit bien par un changement de fonctions, qui procure à l'agent une nouvelle expérience professionnelle et de nouvelles compétences : en règle générale, une mise à disposition se traduit par un changement des tâches de l'agent et, *a minima*, dans le cas peu probable où un agent mis à disposition continuerait à effectuer les mêmes tâches, sa mise à disposition aurait de toute façon pour effet qu'il effectuerait désormais ces tâches auprès d'un autre employeur, donc dans des conditions différentes. Nous pensons donc plus conforme à l'esprit de ces dispositions de juger qu'une mise à disposition se traduit par un changement de fonctions au sens du 1° de l'article 3, ou, du moins, qu'il est impossible de supposer par principe qu'une mise à disposition ne constituera jamais un changement de fonctions<sup>7</sup>. Ajoutons que cette solution, qui conduit à faire prévaloir la réalité

---

<sup>6</sup> Notons à ce propos que, si vous adoptiez plutôt ce que nous avons qualifié de logique juridique/statutaire, cela aurait cet effet paradoxal que l'agent changeant de fonction sans modification de sa situation statutaire serait mieux traité, en termes de réexamen de l'IFSE, que l'agent changeant de fonctions à l'occasion d'une mise à disposition

<sup>7</sup> Par ailleurs, si vous adoptiez ce que nous avons qualifié de logique juridique/statutaire, alors, un agent qui, au cours de la période où il est mis à disposition, change de poste, ne pourrait, par construction, bénéficier d'un réexamen de son IFSE. Au contraire, si vous optez, comme nous vous le proposons, pour une logique matérielle/fonctionnelle, alors, l'agent qui occupe, pendant sa mise à disposition, plusieurs postes successifs doit bien être regardé comme changeant de fonction à chaque fois qu'il change de poste, et donc voir son IFSE réexaminée.

de la fonction exercée sur la fiction juridique de l'emploi « réputé occupé », ne nous semble pas se heurter à la lettre même des dispositions législatives sur la mise à disposition, au contraire. Il faut en effet rappeler qu'aux termes de l'article L. 512-6 du code général de la fonction publique, le fonctionnaire mis à disposition est certes réputé occuper son emploi mais – nous citons et nous soulignons – qu'il « *exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir* ». Le fait que l'agent soit réputé occuper son emploi n'est donc pas incompatible avec un changement affectant ses fonctions.

Si vous nous suivez, donc, vous jugerez qu'en prévoyant que le montant de l'IFSE d'un agent mis à disposition reste inchangé, le point 1.12 de l'instruction du 16 janvier 2023 méconnaît les dispositions de l'article 3 du décret du 20 mai 2014 et doit être annulé dans cette mesure.

Il nous reste, pour finir, à vous entretenir du dernier point contesté de l'instruction, le point 2.2.2.1 qui pose une condition générale à la revalorisation de l'ISFE en cas de changement de fonctions, tenant à ce que l'agent ait occupé son poste pendant au moins trois ans. Le syndicat requérant soutient, à juste titre, que cette condition ne figure pas dans le décret<sup>8</sup>. Et il fait valoir que, si le 2° de l'article 3 du décret prévoit un réexamen au moins tous les quatre ans en l'absence de changement de fonction, en revanche, en cas de changement de fonctions, le réexamen de l'IFSE n'est soumis à aucune condition de durée. C'est parfaitement exact. Mais, nous ne croyons pas que l'instruction dise le contraire. Il faut en effet, comme nous vous le disions tout à l'heure, et contrairement à ce que font les parties, distinguer entre réexamen et revalorisation. Or que dit exactement le point 2.2.2.1 de l'instruction ? Il précise qu'un agent qui change de poste au sein du ministère de l'intérieur – nous citons – « *bénéficie à compter de sa date d'affectation, d'une revalorisation s'il justifie d'une durée sur le poste précédent d'au moins trois ans à compter de sa date de prise de fonctions* ». Il s'agit ainsi, en réalité, d'instituer une revalorisation automatique, en cas de changement de fonction, lorsque l'agent a occupé son poste pendant au moins trois ans. Pris au pied de la lettre, l'instruction, donc, n'interdit aucunement, lorsqu'un agent change de fonction avant l'échéance de trois ans, de réexaminer son IFSE. Simplement ce réexamen sera un vrai réexamen, susceptible de déboucher ou non sur une revalorisation ; il ne se traduira pas, comme au bout de trois ans, par une revalorisation automatique. Donc, si l'on est rigoureux quant au sens des mots – plus rigoureux en tout cas que le ministre et que le syndicat – alors, puisque l'instruction ne fait qu'instaurer une règle de revalorisation automatique en cas de changement de poste elle ne saurait par construction pas méconnaître le décret, qui ne garantit qu'un droit au réexamen, et pas un droit à la revalorisation.

En tout état de cause, à supposer même que vous lisiez le point 2.2.2.1 de l'instruction comme encadrant la possibilité de réexamen de l'IFSE, nous pensons que le ministre pouvait bel et bien fixer, comme il l'a fait, une condition de durée minimale. Il s'agit certes d'une condition stricte, qui s'apparente plus à une règle « en dur » qu'à une ligne directrice dans l'appréciation de l'expérience professionnelle justifiant une revalorisation, et il est vrai que le décret n'habilite pas les ministres à définir les conditions d'un réexamen de l'IFSE. Mais, pour autant, nous pensons que le ministre était bien compétent pour édicter cette condition, au titre

---

<sup>8</sup> Elle ne figure pas non plus, d'ailleurs, dans les arrêtés pris pour l'application du décret

du pouvoir réglementaire d'organisation du service qu'il tient de la jurisprudence *Jamart* (CE, Section, 7 février 1936, *Jamart* p. 172, GAJA n° 45). Vous savez en effet que ce pouvoir réglementaire s'étend à la situation des agents, y compris aux modalités de leur rémunération (CE, Section 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*, p. 241 ; CE, 7 février 1979, *Syndicat général de l'Education nationale (S.G.E.N.-C.F.D.T.)*, n° 05632, T. pp. 594-749-784), sous réserve qu'il ne porte pas sur des avantages statutaires (CE, 6 décembre 2002, *M. M...*, n° 222816, T. pp. 584-790). Vous avez maintenu cette solution y compris après l'entrée en vigueur de la loi du 13 juillet 1983, alors même que son article 20 dispose que la rémunération à laquelle les fonctionnaires ont droit après service fait comprend « *les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* » (CE, 21 septembre 2015, *U...*, n° 382119, p. 311). Ajoutons que vous avez déjà reconnu la compétence « *Jamart* » des ministres pour fixer, par instruction, les modalités d'application du décret du 20 mai 2014 instituant l'IFSE : c'est à ce titre qu'il peuvent distinguer les fonctions exercées en administration centrale de celles exercées dans les services déconcentrés (CE, 25 septembre 2019, *Mme D... et autres*, n°422437, T. pp. 529-798) ou encore qu'ils peuvent fixer des socles indemnitaires par groupes de fonctions, alors que ceux-ci ne sont prévus ni par le décret ni par les arrêtés pris pour son application (CE, 9 novembre 2018, *M. H...*, n° 412640, T. pp. 514-738).

La compétence du ministre pour fixer la règle étant établie, venons-en au fond de cette règle et à sa conformité avec le 1° de l'article 3 du décret, qui ne prévoit aucune condition de durée d'exercice des fonctions.

Il nous semble, comme le fait valoir le ministre en défense, que le principe d'une durée minimale avant réexamen du montant de l'IFSE correspond effectivement à l'esprit de cette indemnité. L'article 2 du décret, nous vous le disions tout à l'heure, prévoit en effet que le montant de l'IFSE est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. Or il nous semble indéniable que l'expertise, qu'il s'agisse de l'élargissement des compétences ou de leur approfondissement, ne peut s'acquérir qu'avec un peu d'expérience professionnelle. Il est significatif, à cet égard, que la circulaire du 5 décembre 2014 indique que « *deux ans minimum sont nécessaires à un agent pour s'approprier l'ensemble des missions qui lui sont dévolues et connaître son environnement professionnel* » et que « *dès lors il n'est pas souhaitable d'envisager une modulation de l'IFSE avant cette période* ».

Enfin, l'ampleur de la durée minimale fixée par le ministre – 3 ans – pourrait sans doute poser question et ce d'autant que le réexamen de l'IFSE est par ailleurs de droit au bout de 4 ans, même sans changement de poste. Mais nous ne pensons pas pour autant que cette durée soit entachée d'une erreur manifeste d'appréciation qui, au demeurant, n'est pas soulevée.

Au total, donc, vous écarterez les critiques dirigées contre le point 2.2.2.1 de l'instruction, soit de façon radicale, en en ayant une lecture rigoureuse, soit, si vous le lisez plutôt comme le fait le syndicat requérant, par un raisonnement un peu plus élaboré.

PCMNC :

- à l'annulation du point 1.12 de l'instruction attaquée en tant qu'il prévoit que la catégorisation de l'emploi et le montant de l'IFSE des agents appartenant aux corps des assistants et des conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat affectés au ministère de l'intérieur et des outre-mer mis à disposition d'une autre administration restent inchangés ;
- et au rejet du surplus des conclusions de la requête.