

Emplois fonctionnels

Les garanties des agents déchargés de fonction

Il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel qu'après l'observation de certaines garanties procédurales, un contrôle de la motivation étant par ailleurs assuré par le juge administratif.

LES AUTEURES



LORÈNE CARRERE,
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés



**MARJORIE
ABBAL,**
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés

Les emplois fonctionnels devraient prochainement être au cœur de l'actualité des collectivités territoriales avec l'intervention des élections municipales et les modifications qui en découlent dans la composition du conseil municipal. Chargés de diriger les services de la collectivité, les agents fonctionnaires ou non-titulaires occupant de tels emplois sont en effet placés dans une relation de proximité avec les élus qui exige une certaine souplesse dans le choix des agents, comme dans la mise en œuvre de la décision de l'autorité territoriale de mettre un terme à l'occupation des fonctions.

Contraintes de procédure

Les contraintes de procédures varient quelque peu selon que l'agent est un fonctionnaire détaché sur emploi fonctionnel ou qu'il exerce ses fonctions en qualité d'agent non-titulaire.

Les garanties des fonctionnaires détachés

Il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel qu'après un délai de six mois suivant soit la nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale. C'est ainsi qu'à l'occasion de l'élection d'une nouvelle autorité territoriale ou même d'une réélection de l'exécutif local (1), il est nécessaire de laisser s'écouler un délai de six mois avant de prononcer une telle décision. Concrètement, il en résulte qu'entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2014, il ne pourra être mis fin par aucun maire nouvellement élu ou fraîchement réélu à l'occupation par un agent de son emploi de directeur.

Ensuite, il est prévu une information de l'assemblée délibérante et du CNFPT quant à la décision de l'autorité territoriale. Mais s'il a été jugé, concernant l'information de l'assemblée délibérante, qu'elle constitue une obligation substantielle, la décision reste celle de l'autorité territoriale et sa portée est dès lors limitée à cette information. C'est ainsi qu'elle n'a pas à figurer à l'ordre du jour ou à faire l'objet d'une discussion, et encore moins d'une délibération (2). En outre, il est prévu un préavis à la cessation des fonctions qui, pour les fonctionnaires, est, selon l'article 53 de la loi

n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, de trois mois suivant la date d'information de l'assemblée délibérante. Enfin, et surtout, ledit article 53 impose que la fin des fonctions soit précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec l'intéressé, lequel ne peut être délégué à un quelconque agent de la collectivité (3).

A cette occasion, il est nécessaire de faire apparaître clairement l'objet de l'entretien dans la convocation (4), afin de mettre l'agent à même de demander de lui-même, en temps utile, la communication dudit dossier. En revanche, le juge administratif considère qu'aucune obligation plus précise ne pèse sur l'administration, qui n'a pas à rappeler à l'agent sa possibilité de consulter son dossier du fait de la décision projetée, encore moins avant la tenue de l'entretien (5).

Les garanties des agents non-titulaires

Si les agents recrutés en qualité de non-titulaires ne bénéficient ni du délai de six mois, ni de l'obligation d'information de l'assemblée délibérante et du CNFPT, ils ont tout

de même droit à un préavis et, le plus souvent, à un entretien précédé de la mention obligatoire de leur possibilité d'obtenir communication de leur dossier.

Le préavis se calcule conformément à l'article 39 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée lorsque la décision de mettre fin aux fonctions intervient en cours de contrat (6).

Pour le cas où la décision intervient à l'issue d'une période contractuelle et s'apparente ainsi à une décision de non-renouvellement, ce sont les règles posées à l'article 39 du même décret qui doivent être suivies.

Ainsi, l'intention de l'administration de ne pas renouveler le contrat de l'agent recruté sur un emploi fonctionnel doit être notifiée selon une fourchette allant du huitième jour précédant le terme de l'engagement au début du troisième mois précédant le terme de l'engagement, en fonction de la durée du contrat.

À NOTER

Que l'agent soit fonctionnaire détaché ou agent non-titulaire, il n'est à aucun moment envisagé de consultation de la commission administrative paritaire ou du conseil de discipline.

Concernant le droit à un entretien et à la communication préalable du dossier individuel, il convient d'appliquer les règles afférentes soit au licenciement en cours de contrat soit, si c'est le cas, au non-renouvellement de contrat. Concrètement, cela implique :

- En cours de contrat : un entretien préalable (cf. art. 42 du décret précité) et l'indication de la possibilité pour l'agent de consulter son dossier dans un délai garantissant les droits de la défense dès le moment où la mesure peut être regardée comme prise en considération de la personne (7) ;
- En cas de non-renouvellement : un entretien préalable mais uniquement dans le cas où l'engagement était susceptible d'être reconduit selon une durée indéterminée (cf. art. 38 du décret du 15 février 1988) et une consultation préalable du dossier, là aussi uniquement si la mesure est prise en considération de la personne (8).

Que l'agent soit fonctionnaire détaché ou agent non-titulaire, il n'est donc à aucun moment envisagé de consultation de la commission administrative paritaire (9) ou du conseil de discipline. Mais cela ne signifie aucunement qu'il n'existe aucun contrôle par une entité extérieure à la collectivité de la motivation de la décision.

Contrôle de la motivation par le juge

Si l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 est muet quant aux motifs de nature à permettre à l'exécutif d'une collectivité ou d'un établissement public de mettre fin à l'occupation d'un emploi fonctionnel, cette décision fait l'objet d'un contrôle du juge administratif. Celui-ci vient vérifier l'existence d'un motif tiré de l'intérêt du service de nature à justifier d'une telle décision. En effet, depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 7 janvier 2004 (10), « il peut être mis fin au détachement des agents occupant les emplois fonctionnels mentionnés à l'article 53 précité pour des motifs tirés de l'intérêt du service » sachant « qu'eu égard à l'importance du rôle des titulaires de ces emplois et à la nature particulière des responsabilités qui leur incombent, le fait pour le secrétaire général d'une commune de s'être trouvé placé dans une situation ne lui permettant plus de disposer de la part de l'autorité territoriale de la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses missions peut légalement justifier qu'il soit, pour ce motif, déchargé de ses fonctions ». S'agissant de la notion de perte de confiance ainsi dégagée par le Conseil d'Etat, et de l'appréciation qui en a été faite par le juge administratif, il a été retenu que peuvent être à l'origine d'une perte de confiance :

- une « mauvaise volonté dans la mise en œuvre des orientations définies par la nouvelle municipalité, [...] une attitude systématiquement négative » (11) ;
- un différend d'ordre professionnel intervenu dans les relations entre le maire et l'agent « à propos du fonctionnement de l'inspection générale de la ville, notamment s'agissant de l'accomplissement des missions lui incombant » (12) ;
- le fait pour une directrice générale des services d'avoir dissimulé à l'occasion de son recrutement qu'elle avait été soupçonnée un temps dans son précédent poste d'avoir commis des malversations (13) ;
- une insuffisante communication ayant engendré des dysfonctionnements importants dans les relations avec les élus rapportée par des attestations circonstanciées (14) ;
- le fait que certains élus adoptent une attitude de défiance envers le travail et les propositions de l'agent et que ce dernier ait refusé explicitement d'assurer certaines de ses fonctions, notamment pour la préparation du budget (15) ;
- l'état de santé d'un secrétaire général de mairie dont le nombre d'absences n'est pas compatible avec l'exercice normal des fonctions (16). A l'inverse, un centre de gestion ne peut justifier de la décision de mettre fin au détachement sur l'emploi fonctionnel de directeur dudit centre au motif que celui-ci a « attiré l'attention du président [...] sur l'illégalité de différentes mesures prises par ce dernier [...] », le juge administratif considérant que « en formulant de telles remarques, comme ses fonctions l'y appelaient, au moyen de notes rédigées en termes modérés, Monsieur G. n'a pu adopter un comportement susceptible d'altérer la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses missions » (17). Bien que les cas dans lesquels la notion de perte de confiance dégagée par la jurisprudence soient, au final, relativement nombreux, il est nécessaire que les pièces du dossier permettent d'attester de manière sérieuse de l'existence des faits allégués (18).

À RETENIR

➤ **Confiance.** Malgré le caractère laconique de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984, la jurisprudence assure un contrôle des décisions de décharge de fonctions qui nécessite que la perte de confiance soit réelle et non uniquement avancée avec pour seul motif la volonté de remaniement de l'équipe de direction de la collectivité.

RÉFÉRENCES

● Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 53.

● Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale, art. 39.

(1) CE 21 juill. 2006, Cne Epinal, req. n°279502.

(2) CAA Marseille 6 avr. 2004, M. X. c/ Cne Pradet, req. n°00MA01485.

(3) CE 16 déc. 2013, Dpt Loiret, req. n°367007.

(4) CE 10 nov. 2004, M. N., req. n°257032.

(5) TA Melun 20 nov. 2012, M. S., n°1006930-5.

(6) La durée de préavis est alors la suivante : huit jours au moins si l'intéressé a accompli moins de six mois de services ; un mois au moins s'il a accompli des services d'une durée égale ou supérieure à six mois et inférieure à deux ans ; deux mois au moins si la durée des services est égale ou supérieure à deux ans.

(7) CE 3 juill. 2009, Synd. mixte de gestion du parc naturel du Verdon, req. n°300098.

(8) CE 23 févr. 2009, M. M. c/Greta, req. n°304995.

(9) CAA Paris 8 nov. 2004, Cne Bourget, req. n°01PA02627.

(10) CE 7 janv. 2004, M. B. c/Cne Port-Saint-Louis-du-Rhône, req. n°250616.

(11) CAA Paris 18 mars 2004, Cne Montmorency, req. n°00PA03565.

(12) CAA Paris 25 mai 2004, Ville de Paris, req. n°03PA01314.

(13) TA Poitiers 27 mars 2013, Mme H. c/ Cne Ruffec, n°1102478. Cette décision est d'autant plus intéressante qu'elle indique que la perte de confiance peut être avancée y compris dans le cas du licenciement d'un agent non-titulaire recruté sur un emploi fonctionnel, alors même que le décret du 15 février 1988 ne prévoit pas un tel motif de licenciement.

(14) CE 21 mars 2012, Mme A. c/ Cne des Clayes-sous-Bois, req. n°341347.

(15) CAA Douai 4 déc. 2012, M. A. c/ Communauté cnes Picardie verte, req. n°11DA01429.

(16) CAA Douai 19 juin 2003, M. X. c/ Cne Lesquin, req. n°00DA00054.

(17) CAA de Bordeaux, M. G. contre GIG de la Guyane, req. n°06BX00727.

(18) CAA Douai 5 févr. 2013, M. A. c/ Cne Bonsecours, req. n°12DA00421.