

LA MUTATION D'OFFICE

Ultime mode de règlement des litiges

L'ESSENTIEL

■ Intérêt du service

Sur le fondement de l'article 52 de la loi du 26 janvier 1984, une collectivité peut procéder au changement d'affectation de ses agents, à la condition, toutefois, que cette mesure soit prise dans l'intérêt du service.

■ Contrôle du juge

Au regard de la gravité que peut représenter pour un agent la mutation d'office, le juge est bien souvent saisi aux fins de vérifier que cette mesure n'est pas susceptible d'être requalifiée en sanction disciplinaire déguisée, ce qui implique donc pour la collectivité employeur de garantir, tant au fond que sur la forme, la régularité d'une mutation motivée par le comportement de l'agent.

UNE ANALYSE DE

Didier SEBAN & Mathieu HEINTZ,
avocats, SCP Seban & Associés

La mutation est habituellement l'expression du souhait d'un fonctionnaire de changer d'affectation ou de service au sein de la collectivité qui l'emploie, ou encore d'aller travailler auprès d'une autre collectivité. La mutation décidée par l'employeur lui-même est, en revanche, moins fréquente, et parfois méconnue des agents. Pourtant, aux termes de l'article 52 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale: «l'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement». Sur ce fondement, une collectivité peut procéder au changement d'affectation de ses agents, à la condition toutefois que cette mesure soit prise dans l'intérêt du service.

Cette dernière notion s'apprécie sous deux angles. Tout d'abord, une mutation interne peut être justifiée par des considérations tenant au fonctionnement de la collectivité locale. Elle est alors motivée par la nécessité de rationaliser, modifier, améliorer l'organisation des services (1).

Mais cette mesure peut également être prise en considération de la personne. Il s'agit alors, au regard du comportement nuisible, néfaste d'un agent, d'assurer le bon fonctionnement du service en le changeant d'affectation. C'est cette dernière modalité qui retiendra ici l'attention.

En effet, la particularité de la mutation prononcée au regard du comportement de l'agent réside dans le fait qu'elle n'est pas une sanction disciplinaire, contrairement au déplacement d'office qui est une mesure disciplinaire de deuxième groupe, applicable uniquement à la fonction publique d'Etat.

Au regard de la gravité que peut représenter pour un agent la mutation d'office, le juge est bien souvent saisi aux fins de vérifier que cette mesure n'est pas susceptible d'être requalifiée en sanction disciplinaire déguisée (2). Cela implique donc, pour la collectivité employeur, de garantir, tant au fond que sur la forme, la régularité d'une mutation motivée par le comportement de l'agent.

I. Mutation d'office décidée en considération de la personne

La mutation peut être prise en considération de la personne si son comportement nuit au bon fonctionnement du service, voire par la

À NOTER

Une mutation interne peut être motivée par la nécessité de rationaliser, modifier, améliorer l'organisation des services.

volonté de réduire une vive tension entre les membres du personnel. La jurisprudence est constante sur ce point, et le juge vé-

rifie la réalité du comportement incriminé. Ainsi, la cour administrative d'appel de Nancy a-t-elle considéré que la mutation d'un ouvrier professionnel dans un collège «a été décidée en raison du caractère conflictuel de ses relations avec sa hiérarchie et avec certains de ses collègues et des conséquences

RÉFÉRENCES

■ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 52

de cette situation sur la vie du collègue; [...] qu'ainsi, la décision de mutation prise par le recteur de l'académie de Nancy-Metz, qui avait d'ailleurs compétence pour la prendre, ne présente pas, dans les conditions où elle est intervenue, le caractère d'une sanction disciplinaire mais constitue une mutation

À NOTER

La mutation peut être prise en considération de la personne si son comportement nuit au bon fonctionnement du service, voire par la volonté de réduire une vive tension entre les membres du personnel.

d'office prononcée dans l'intérêt du service» (3). De même, la cour administrative d'appel de Bordeaux a-t-elle jugé, concernant un gendarme, que la mutation d'office «a été prise tant en raison d'une importante détérioration des relations de l'intéressé avec son supérieur hiérarchique direct, attestée notamment par les difficultés que ce dernier a eu à se faire obéir, lors d'une opération d'extraction judiciaire, [...] que cette situation était de nature à justifier la mutation dans l'intérêt du service» (4). Enfin, la cour administrative d'appel de Versailles a considéré, à propos d'un agent communal, «que si la mutation de Mme X. au service de la bibliothèque a eu pour objet de remédier aux difficultés relationnelles que l'intéressée rencontrait au sein du service des sports, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette mutation n'ait pas été conforme à l'intérêt du service» (5).

L'on voit à la lecture de ces considérants que le juge contrôle certes la réalité du comportement incriminé, mais opère également un contrôle sur l'inadéquation de ce comportement avec l'intérêt du service. Autrement dit, il apprécie si le comportement de l'agent muté d'office empêche réellement le bon fonctionnement du service. A défaut, la mesure peut être annulée par le juge.

Outre la nécessité d'un motif conforme à l'intérêt du service, la mutation d'office implique également le respect d'un certain formalisme.

II. Procédure de mutation d'office

La mutation dans l'intérêt du service n'est pas une sanction disciplinaire, elle n'implique donc pas d'appliquer le droit disciplinaire, et encore moins de saisir le conseil de discipline. Pour autant, l'édition d'une telle mesure n'échappe pas au respect d'un certain formalisme, consistant pour l'essentiel à la

saisine préalable de la commission administrative paritaire (CAP).

En effet, ceci ressort de l'article 52 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui dispose que: «seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés sont soumises à l'avis des commissions administratives paritaires». Par conséquent, si la mutation implique un changement de résidence administrative pour l'agent, ou modifie sa situation, l'avis préalable de la CAP compétente s'impose.

Il faut entendre par changement de résidence, la résidence administrative de l'agent, c'est-à-dire la commune où il travaille. Autrement dit, la mutation d'office, qui entraîne pour le fonctionnaire un changement de commune, implique l'avis préalable de la commission administrative paritaire (6).

En outre, constitue une «modification de la situation» de l'agent une diminution des responsabilités qu'il exerçait précédemment (7), ou encore la perte de toute fonction d'encadrement et le changement d'affectation (8). A contrario, la mutation qui n'entraîne aucun changement de résidence administrative, ni modification de la nature des fonctions exercées, ne nécessite pas la saisine de cette commission. A titre d'exemple, il pourrait en être ainsi d'un agent exerçant des fonctions de chargé de mission, qui serait muté dans l'intérêt du service, mais qui continuerait à exercer dans les mêmes locaux que ceux où

À NOTER

Le juge apprécie si le comportement de l'agent muté d'office empêche réellement le bon fonctionnement du service. A défaut, la mesure peut être annulée par le juge.

il travaillait précédemment, ainsi que sur d'autres fonctions de chargé de mission.

En outre, il convient de souligner que la mutation d'office prononcée dans l'intérêt du service n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées en application de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs (9).

En revanche, l'agent public faisant l'objet d'une mesure prise en considération de sa personne, qu'elle soit ou non justifiée par l'intérêt du service, doit être mis à même de demander la communication de son dossier préalablement à la mesure (10). A l'is-

sue de cette procédure, la mutation d'office implique que l'agent prenne ses nouvelles fonctions sur le poste où il a été nommé. Et la possibilité pour lui de la contester est limitée.

III. Les conséquences pour l'agent muté d'office

Les possibilités de contestation d'une mutation prononcée dans l'intérêt du service sont plutôt faibles. De même, l'agent pourra difficilement prétendre à une compensation financière de cette mesure. Il ressort de la jurisprudence constante qu'une mutation d'office, prononcée dans l'intérêt du service,

À NOTER

Si la mutation implique un changement de résidence administrative pour l'agent, ou modifie sa situation, l'avis préalable de la commission administrative paritaire compétente s'impose.

constitue une mesure d'ordre intérieur, insusceptible de recours en annulation.

Précisément, la cour administrative d'appel de Nantes a considéré que

lorsque la mesure «n'a porté ni atteinte au statut de l'agent ni à ses perspectives de carrière, qu'elle présente, dès lors, le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur et que les conclusions dirigées contre elle par l'intéressée ne sont pas recevables» (11).

En revanche, lorsque la mutation entraîne une baisse sensible de responsabilité, liée à la perte de fonctions d'encadrement, et par conséquent une baisse de rémunération, liée à la diminution de la prime de responsabilité, la mutation perd le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur et constitue une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir (12).

(1) CE 27 oct. 1982, «M. P. Roudy», req. n°271082.

(2) CAA Nantes 2 déc. 2005, «M^{me} E. X.», req. n° 03NT01587; CAA Nancy 17 mars 2005, «M. J.-Cl. X.», req. n° 00NC00504.

(3) CAA Nancy 2 déc. 2004, «M. A. Y.», req. n° 01NC00096.

(4) CAA Bordeaux 15 nov. 2005, «M. D. X.», req. n° 02BX00670.

(5) CAA Versailles 23 fév. 2006, «M^{me} H. X.», req. n° 04VE02684.

(6) CAA Bordeaux «Opac CU de Bordeaux Aquitanis», req. n° 01BX00033.

(7) CE 6 av. 2007, «CCAS Chaville», req. n°286727.

(8) CAA Bordeaux 17 mars 1997, «Min. Int.» req. n° 95BX01324.

(9) CE 12 mars 1999, «M. B.-D.», req. n°189890; CAA Nantes 25 mars 2004, «M. G. X.», req. n° 01NT02032; CAA Bordeaux 15 nov. 2005, «M. A. X.», req. n° 01BX00058.

(10) CE 29 août 2008, «M^{me} G.», req. n°308317.

(11) CAA Nantes 2 déc. 2005, «M^{me} E. X.», req. n° 03NT01587.

(12) CAA Paris 7 oct. 2003, «M. M. I. X.», req. n° 99PA01898.

■ ■ ■ Dans certains cas, elle pourra même constituer une sanction déguisée si elle a été prise pour des motifs étrangers à l'intérêt du service. Autrement dit, la mutation ne poursuivait pas l'objectif du bon fonctionnement du service, mais visait en réalité à sanctionner un agent par une voie détournée (13). Par ailleurs, la mutation d'office, prononcée dans l'intérêt du service, n'ouvre pas droit au versement d'une indemnité, quand bien même cette mesure implique un changement géographique d'affectation (14). De même, le

préjudice moral ne peut être invoqué par un requérant dont la mutation d'office résulte de son propre comportement (15), ou encore à défaut d'établir le lien de causalité entre un arrêt de travail et la mutation (16).

À NOTER
La mutation d'office, prononcée dans l'intérêt du service, n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées, en application de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a même considéré, à propos d'une mutation d'office, que « malgré l'illégalité dont elle se trouvait entachée en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte, censurée par décision du Conseil d'Etat en date du 30 novembre 1994, elle n'a pas causé à M.C. un préjudice de nature à lui ouvrir droit à indemnité » (17).

En définitive, la difficulté principale dans la mutation d'office réside dans le fait qu'elle n'est pas une sanction prononcée contre l'agent, mais une mesure d'organisation du

service. Pourtant, l'on voit bien que la frontière est étroite, puisque c'est le comportement de l'agent qui va motiver cette mesure. L'employeur doit donc assurer un subtil équilibre lorsqu'il prononce une telle mesure, pour que cette dernière ne soit pas requalifiée en sanction disciplinaire déguisée.

Au-delà de cette problématique, la mutation prononcée d'office en considération du comportement de la personne, malgré la sévérité qu'elle peut présenter pour l'agent concerné, doit être considérée comme l'exercice normal de l'autorité pour remédier à un dysfonctionnement du service public, dans le respect, certes, des droits des subordonnés (18). ■

(13) CAA Bordeaux 3 avril 1997, « Cne Port-Vendres », req. n° 95BX01725.

(14) Pour une mutation de Marseille à Lyon, CE 27 juil. 1988, « Crts Caparros », req. n° 81093; pour une mutation de la Polynésie vers la métropole, CE 28 juil. 1999, « M. J.-Cl. D. », req. n° 181714.

(15) CAA Marseille 14 fév. 2006, « M. A. X. », req. n° 02MA01102.

(16) CAA Versailles 23 fév. 2006, « M. H. X. », req. n° 04VE02684.

(17) CAA Bordeaux 10 juil. 2001, « Min. Equipement, logement & transports », req. n° 97BX02161.

(18) ITV Jean-Paul Denizet, « Exercer son autorité n'est pas forcément inhumain », « La Gazette », 4 mai 2009, p. 63.

La Gazette vous aide à y voir plus clair



Abonnez-vous
Jusqu'à **57%** de réduction
Pour vous abonner, reportez-vous aux bulletins d'abonnement présents dans la revue.

La Gazette c'est :

