



CHLOÉ BRENDEL-FARGETTE
avocate, cabinet Seban et associés

Définition

La perte de confiance permet de justifier la fin du détachement d'un directeur général des services ou d'un directeur général adjoint à la seule discrétion de l'exécutif.

Appréciation

Après avoir fait émerger la perte de confiance comme motif de fin de détachement d'un titulaire d'emploi fonctionnel, le juge administratif est peu à peu venu préciser l'appréciation de celle-ci.

Éléments factuels

De simples allégations ne sauraient suffire pour constituer la perte de confiance, l'autorité territoriale doit disposer d'éléments factuels.

Fonction publique

Emploi fonctionnel: le point sur l'appréciation de la perte de confiance



Motif emblématique permettant de justifier la fin du détachement d'un directeur général des services ou d'un directeur général adjoint à la seule discrétion de l'exécutif: la perte de confiance. Revenons sur cette notion, entre mythe et réalité.

Sans plus de suspens, non, la perte de confiance n'est pas un blanc-seing susceptible de motiver toutes les décharges de fonctions sans contestation. Si l'intuitu personae de ces missions, dont l'objet consiste à mettre en œuvre les choix de gouvernance de l'autorité territoriale et administrer l'ensemble des services de la collectivité (1), induit en elle-même une certaine précarité, il appartient tout de même à l'autorité territoriale de justifier en quoi son agent ne dispose plus de la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses fonctions (2).

En effet, après avoir fait émerger la perte de confiance comme motif de fin de détachement d'un titulaire d'emploi fonctionnel (3), le juge administratif est peu à peu venu préciser l'appréciation de celle-ci.

UNE NOTION RELATIVEMENT LARGE

Si l'absence de motivation est un mythe, la réalité est que cette notion est susceptible d'être justifiée par de nombreux comportements.

Classiquement, une différence de vision entre l'autorité territoriale et son agent, notamment à l'occasion des changements de majorité, est de nature à motiver la perte de confiance de l'exécutif à son égard. Ont ainsi été jugées régulières des fins de détachement fondées sur:

- une «mauvaise volonté dans la mise en œuvre des orientations définies par la nouvelle municipalité, [...] une attitude systématiquement négative» (4);
- 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, notam-

ment s'agissant de l'accomplissement des missions lui incombant» (5);

- les déclarations faites au lendemain du changement de majorité municipale, selon lesquelles l'agent aurait des difficultés à travailler avec la nouvelle équipe, son manque de concertation dans l'exercice de ses fonctions, avec certains élus et ses divergences d'appréciation sur les besoins du service en matière financière et de personnel (6).

Il en est de même des carences de l'agent dans l'exécution de ses missions. A cet égard, la perte de confiance peut être justifiée par:

- une communication insuffisante ayant engendré des dysfonctionnements importants, en ce qui concerne la gestion des affaires communales et les relations avec les élus, rapportée par des attestations circonstanciées établies par certains élus municipaux (7);
- un manque de conscience des impératifs du bon fonctionnement des services révélé par de nombreuses négligences dans l'accomplissement des fonctions (8);
- la prise de certaines décisions sans consultation préalable des services, notamment juridique, avec des conséquences négatives pour la collectivité, et ce, malgré des qualités professionnelles par ailleurs reconnues (9).

Au-delà, le comportement même de l'agent est susceptible d'être pris en considération dans l'appréciation de la confiance que lui accorde l'exécutif. Ainsi, peut être à l'origine d'une perte de confiance:

- 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 (10);
- le fait que certains vice-présidents 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 et le fonctionnement des commissions (11);

- «des carences managériales et relationnelles», ainsi qu'un «comportement brutal



À NOTER

Le comportement même de l'agent peut être pris en considération dans l'appréciation de la confiance que lui accorde l'exécutif.

et autoritaire» qui généraient un «contexte de travail dégradé» (12);

• un comportement déplacé à l'occasion de réunions et un ton de «défiance et de suspicion» (13).

Enfin, le fait que l'état de santé de l'agent ne soit plus compatible avec l'exercice normal de ses fonctions de directeur général des services est également de nature à motiver sa décharge de fonctions pour perte de confiance (14).

En revanche, ne saurait justifier une perte de confiance le fait, pour un agent, d'attirer l'attention de l'exécutif sur l'illégalité des mesures prises par ce dernier. Le juge administratif considère, en effet, qu'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» (15).

Le fait de ne pas avoir informé le maire qu'un agent municipal avait sollicité sa mutation au sein d'un syndicat avec lequel la commune entretenait des rapports conflictuels n'est pas davantage de nature à entraîner une perte de confiance de la part de son employeur (16).

Dans le même esprit, une collectivité ne peut se borner à invoquer un changement de l'exécutif à la suite des élections sans faire état du moindre élément de nature à établir la perte de confiance, alors que l'agent soutenait qu'il était prêt à conduire la politique du nouvel élu (17).

UNE NOTION QUI DOIT ÊTRE JUSTIFIÉE

Dernier mythe auquel il convient de mettre fin: de simples allégations ne sauraient suffire, l'autorité territoriale doit disposer d'éléments factuels (18). Il est, en effet, nécessaire de réunir des pièces permettant d'attester de manière suffisamment sérieuse de l'existence des faits allégués

RÉFÉRENCES

- Code général de la fonction publique, art. L.544-1 et s.
- Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

au titre de la perte de confiance. Il s'agit d'une nécessité impérieuse, aussi bien lorsqu'il est mis fin au détachement d'un agent de manière anticipée qu'à l'occasion du non-renouvellement de celui parvenu à son terme.

Dans le premier cas, la décision doit être motivée puisqu'elle s'analyse comme une décision individuelle défavorable retirant une décision créatrice de droit (19). Aussi, l'absence de motivation constitue-t-elle un vice de forme entachant la légalité de la décharge.

Dans le second cas, une motivation formelle n'est pas requise, le renouvellement n'étant pas de droit, mais l'autorité territoriale devra être en capacité de démontrer le bien-fondé de sa décision en cas de contentieux (20). Il faut garder à l'esprit que les garanties procédurales demeurent quant à elles applicables, y compris dans l'hypothèse d'un non-renouvellement et que le décret permet même de prolonger le détachement le temps de dérouler ces dernières.

De surcroît, en cas de fin anticipée ou de non-renouvellement d'un détachement fondé sur une perte de confiance s'apparentant à une décision prise en considération de la personne, l'agent intéressé doit être à même de solliciter la communication de son dossier, ce qui suppose, afin de conférer un caractère utile à cette communication, d'y incorporer des éléments attestant de cette perte de confiance (21).

Ainsi, il est préconisé de réunir des correspondances, des témoignages concordants suffisamment précis et circonstanciés des élus de la commune, par exemple, ou de disposer de comptes rendus d'évaluation professionnelle relevant des difficultés managériales (22).

A l'inverse, de simples allégations sans apporter aucun indice sérieux sur le comportement de l'agent, ni invoquant aucun élément permettant d'établir une détérioration de ses relations professionnelles (23) ne sauraient établir une perte de confiance. ●

(1) Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, art. 2.

(2) CE, 27 juin 2005, req. n° 266767.

(3) CE, 7 janvier 2004, req. n° 250616.

(4) CAA de Paris, 18 mars 2004, req. n° 00PA03563.

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

(6) CE, 23 décembre 2011, req. n° 337122.

(7) CE, 21 mars 2012, req. n° 341347.

(8) CAA de Marseille, 6 avril 2004, req. n° 00MA01485.

(9) CAA de Paris, 3 juin 2021, req. n° 19PA02194.

(10) TA de Poitiers, 27 mars 2013, req. n° 1102478.

(11) CAA de Douai, req. n° 11DA01429.

(12) CAA de Nantes, 2 février 2021, req. n° 19NT01764.

(13) CAA de Versailles, 16 novembre 2022, req. n° 20VE00229.

(14) CAA de Bordeaux, 16 janvier 2024, req. n° 22BX01811; voir, pour un précédent: CAA de Douai, 19 juin 2003, req. n° 00DA00054.

(15) CAA de Bordeaux, 27 mai 2008, req. n° 06BX00727.

(16) CE, 25 février 2004, req. n° 256981.

(17) CAA de Paris, 23 juin 2016, req. n° 14PA03843.

(18) A contrario: CAA de Versailles, 29 octobre 2021, req. n° 19VE01102.

(19) Code des relations entre le public et l'administration, art. L.211-2 et CE, 3 mai 1993, req. n° 119805 et 119806.

(20) CAA de Nantes, 2 février 2021, req. n° 19NT01764.

(21) CE, 25 novembre 2009, req. n° 305682.

(22) TA de Rennes, 4 novembre 2022, req. n° 2001023.

(23) CAA de Bordeaux, 12 juin 2001, req. n° 97BX30716.