

Mutation d'office dans l'intérêt du service : comment ne pas se tromper

La lettre du cadre

Pour la loi, l'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires. Mais tout DRH sait que la simplicité de la formule cache de sérieuses difficultés d'application. Ainsi, une récente ordonnance des juges des référés du Conseil d'État (Conseil d'État n° 381903, 16 juillet 2014), rejetant un recours d'un magistrat à l'encontre d'une mutation dans l'intérêt du service, ravive les questionnements sur le sens et la portée de cette mesure.

Tout d'abord, la mobilité initiée par l'administration ne doit pas être une sanction disciplinaire déguisée, puisque l'agent ne bénéficie pas, en cas de mutation d'office, des mêmes garanties procédurales par rapport à la procédure disciplinaire. En cas de sanction déguisée qui se caractérise par l'intention répressive de l'administration, c'est l'annulation assurée de la mobilité imposée ⁽¹⁾.

De plus dans la FPT, contrairement à la FPE (article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984), la sanction de « déplacement d'office » n'existe pas en soi. On peut d'ailleurs regretter l'absence de parité avec la FPE sur ce point.

De même, la mutation d'office ne doit pas poursuivre un autre but que le bon fonctionnement du service, sans quoi la décision s'expose à être annulée pour détournement de pouvoir. **C'est ainsi le cas si la mutation d'office a pour objectif d'empêcher un délégué syndical de créer une section syndicale** ⁽²⁾.

Muter pour mettre fin à un climat conflictuel :

De fait, la jurisprudence administrative a conditionné l'exercice par l'administration de son pouvoir de procéder à la mobilité forcée de ses personnels au fait que la mesure soit prise « dans l'intérêt du service ». En énonçant cette formule, on pense avoir tout dit, alors que concrètement, du point de vue managérial, les difficultés d'application persistent. Aussi, il convient d'en mesurer le sens et la portée.

Dans la FPT, contrairement à la FPE, la sanction de « déplacement d'office » n'existe pas en soi.

Le sens est relativement facile à donner puisque la mutation d'office dans l'intérêt du service est décidée pour permettre de rétablir les conditions normales de fonctionnement dans un service, à la double condition toutefois qu'il existe un intérêt s'attachant pour le service au prononcé d'une telle mesure **d'une part, et, d'autre part,** à l'absence de tout comportement fautif qui justifierait l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'égard de l'agent concerné ⁽³⁾.

Si le sens de la mesure est objectif, sa portée liée à la qualification des faits est plus subjective. Cette mesure trouve à s'appliquer en premier lieu pour apaiser un climat conflictuel ⁽⁴⁾. Dans ce cadre, la mutation peut affecter un fonctionnaire dont la compétence reconnue suscite néanmoins l'hostilité des agents du service ou des usagers ⁽⁵⁾, ou un agent dont le comportement est la cause du climat conflictuel sans pour autant constituer une faute sanctionnable ⁽⁶⁾.

L'insuffisance professionnelle contextualisée :

En second lieu, cette mesure trouve à s'appliquer pour **mettre fin aux dysfonctionnements tenant à l'inaptitude d'un agent**. Dans ce cas, le comportement de l'agent n'est pas fautif au sens disciplinaire, mais témoigne d'une insuffisance professionnelle contextualisée dans un cadre professionnel précis mais ne justifiant pas pour autant son licenciement.

C'est ainsi que la mutation d'un directeur adjoint d'une école municipale d'art et d'architecture à la direction des affaires sociales de la ville, fondée en partie sur la manière de servir de l'intéressé, n'a pas été prise en vue de le sanctionner, mais dans l'intérêt du service ⁽⁷⁾. De même, l'inaptitude d'un agent de maîtrise à diriger les services techniques justifie un retrait des fonctions de direction⁽⁸⁾.

Le juge distingue l'inaptitude à exercer ses fonctions du manquement aux obligations professionnelles relevant de la procédure disciplinaire.

Le juge distingue l'inaptitude de l'agent à exercer ses fonctions, ce que les uns qualifient également de « manière de servir » qui justifie une **mutation dans l'intérêt du service**, du manquement du fonctionnaire à ses obligations professionnelles relevant de la procédure disciplinaire, comme dans le cas d'un comportement fautif à l'origine de la mutation ⁽⁹⁾.

En troisième lieu, cette mesure trouve à s'appliquer en cas de réorganisation des services. Comme en cas de suppression du service de collecte des ordures ménagères consécutive au recours à une entreprise privée, et l'affectation du chef de service à la direction de la déchetterie communale⁽¹⁰⁾. Néanmoins, pour Guillaume Glénard, le changement d'affectation lié à un transfert de compétences – par exemple dans le cadre de l'intercommunalité en application de l'article L.5211-4-1 du CGCT – ne relève pas de la procédure de **mutation dans l'intérêt du service** puisque, pour lui : « il n'y a pas de décision d'affectation à proprement parler, mais seulement une nouvelle affectation qui est la conséquence d'un transfert de compétence et de service » ⁽¹¹⁾.

Déclassement interdit :

Dans tous les cas, la **mutation d'office**, pour qu'elle demeure légale, ne doit pas déclasser l'agent, c'est-à-dire qu'elle doit l'affecter sur un emploi conforme à son cadre d'emplois dans la FPT, même si par ailleurs la mesure s'avère pour l'agent être une diminution de ses responsabilités, ou une perte financière, ou en avantages en nature, ou une modification de ses conditions de travail. Dans ces cas, la consultation préalable de la commission administrative paritaire constitue une formalité substantielle, et en principe préalable au regard de la rédaction de l'article 52 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la FPT, sauf urgence impérieuse à procéder à la mutation interne ⁽¹²⁾.

L'agent doit être affecté sur un emploi conforme à son cadre d'emplois dans la FPT, même si par ailleurs la mesure s'avère être une diminution de ses responsabilités.

De plus, indépendamment de la consultation de la CAP lorsque celle-ci est requise, l'autorité territoriale doit inviter l'agent à consulter son dossier administratif de fonctionnaire sous peine de vice de procédure, car il s'agit d'une mesure prise en considération de la personne ⁽¹³⁾.

Enfin, comme le rappelle Stéphane Brunella ⁽¹⁴⁾ la nouvelle affectation du fonctionnaire ne doit s'effectuer que sur un poste vacant ou créé par l'organe délibérant ⁽¹⁵⁾ ; ce qui oblige au respect des formalités afférentes (déclaration de vacance de poste, etc.)

Pour terminer, si l'arrêté portant **mutation** interne n'a pas à être motivé en principe ⁽¹⁶⁾, l'ancienneté des jurisprudences sur lesquelles repose ce concept doit amener à notre sens les DRH à motiver la décision de mutation, ce qui nous paraît plus conforme à l'obligation plus générale de motivation des actes administratifs faisant grief. En cas de contentieux, il faudra de toute façon justifier la décision prise.

Note

- (01) CE, 29 mars 1993, Hernandez.
- (02) CE, 28 avril 1989 n° 85664, Ville de Lyon
- (03) Lettre DAJA2 n° 04-158 du 24 décembre 2004, Ministère de l'Éducation nationale.
- (04) CE, 15 avril 1996 M. Albriet, n° 132745.
- (05) CE, 15 décembre 1972, Ministère de l'Éducation nationale c/Lachenaud AJDA 1974 p. 40.
- (06) CE, 22 février 2008 n° 296316.
- (07) CE, 10 juillet 1996, Ville de Marseille n° 119886.
- (08) CAA Nancy, 1er décembre 2011, n° 11NC00517.
- (09) CE, 23 décembre 1987 n° 86356, M Daurelle.
- (10) CAA Versailles, 20 septembre 2012, n° 10VE01841.
- (11) In « Une mesure complexe : la mutation d'office dans l'intérêt du service », Droit administratif n° 7, juillet 2008, étude 15.
- (12) <http://www.legifrance.gouv.fr>.
- (13) CE, 12 décembre 2013, Ministère de l'Éducation nationale, req. n° 234270.
- (14) In : « La mutation interne des agents dans la FPT », Gazette des communes du 1er novembre 2010, p. 50
- (15) CAA Bordeaux, 10 décembre 2002, req. n° 99BX01168.
- (16) CE, 12 mars 1999 n° 189890 – CAA Nantes, 25 mars 2004, n° 01NT02032.

Mutation d'office et syndicat

La mutation d'office ne doit pas poursuivre un autre but que le bon fonctionnement du service, sans quoi la décision s'expose à être annulée pour détournement de pouvoir. **C'est ainsi le cas si la mutation d'office a pour objectif d'empêcher un délégué syndical de créer une section syndicale**



Conseil d'Etat statuant au contentieux n° 85664

Inédit au recueil Lebon

3 / 5 SSR

Sauzay, rapporteur

Mme Moreau, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 28 avril 1989

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 11 mars 1987 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la VILLE DE LYON, représentée par son maire en exercice à ce dûment autorisé par délibération du conseil municipal en date du 13 avril 1987, et tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1) annule le jugement du 15 janvier 1987 par lequel le tribunal administratif de Lyon a annulé, à la demande de Mlle Jeanine X..., l'arrêté en date du 24 décembre 1982 par lequel le maire de Lyon a muté celle-ci au sein des services municipaux ;

2) rejette la demande présentée par Mlle X... devant le tribunal administratif de Lyon ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des communes ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Vu la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Sauzay, Conseiller d'Etat,
- les observations de Me Boulloche, avocat de la VILLE DE LYON,
- les conclusions de Mme Moreau, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que l'arrêté en date du 24 décembre 1982, par lequel le maire de Lyon a muté Mlle X..., rédacteur principal, du bureau d'hygiène à la division des affaires culturelles - écoles municipales d'art, **a eu pour objet de faire obstacle à ce que**

l'intéressée continue à exercer les fonctions de délégué syndical au sein d'un service dans lequel elle avait contribué à créer une section syndicale ;

Qu'ainsi, la mutation de Mlle X... n'a pas été décidée dans l'intérêt du service ; que, dans ces conditions, **l'arrêté ayant prononcé cette mutation est entaché d'excès de pouvoir** ; que, dès lors, la VILLE DE LYON n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du maire de Lyon en date du 24 décembre 1982 ;

DECIDE :

Article 1er : **La requête de la VILLE DE LYON est rejetée.**

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la VILLE DE LYON, à Mlle X... et au ministre de l'intérieur.