

# Syndicalement vôtre

journal du SNUCLIAS-FSU

Union nationale des syndicats unitaires  
Collectivités Locales Intérieur Affaires Sociales



## LA MUTATION

Les articles 51, 52, et 54 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 traitent des modalités de mutation des fonctionnaires d'une collectivité à une autre, ou à l'intérieur de la même collectivité. Titulaire de son grade, le fonctionnaire a vocation à occuper l'un des emplois qui y correspondent. Il peut donc être conduit à occuper une nouvelle affectation, à l'occasion d'un changement de collectivité ou au sein même de celle qui l'emploie.

Dans l'un et l'autre cas, la loi utilise le terme de «mutation», qui désigne un changement d'emploi à l'intérieur du même grade et du même cadre d'emplois.



## LA MUTATION « EXTERNE »

Quand le changement de collectivité s'effectue sans que le fonctionnaire change de cadre d'emplois, la mutation est la seule procédure possible. Le juge administratif a précisé que ce changement ne pouvait pas s'opérer par la voie du détachement.

La mutation repose sur l'accord de deux volontés : celle du fonctionnaire qui prend l'initiative de la procédure en se portant candidat à un emploi dans une autre collectivité, et celle de l'autorité territoriale qui retient sa candidature. L'article 41 de la loi n°84-53 précitée mentionne la mutation comme le premier moyen pour pourvoir un emploi vacant.

La mutation est prononcée par l'autorité territoriale d'accueil. Concernant sa date de prise d'effet, deux hypothèses doivent être envisagées :

1. soit la collectivité d'accueil et la collectivité d'origine trouvent un accord sur la date à retenir,
2. soit aucun accord n'est trouvé ; dans ce cas, la collectivité

### LA MUTATION

d'origine peut exiger un délai de préavis.

Celui-ci ne peut excéder trois mois selon le principe général ; cependant, des dispositions réglementaires peuvent prévoir la possibilité d'exiger un délai de préavis supérieur, dans la limite de six mois. Aucune disposition permettant de déroger au plafond de trois mois n'existe à ce jour.

Puisque le fonctionnaire poursuit sa carrière au sein d'une autre collectivité, on ne peut qualifier cette cessation de fonctions de « démission pour mutation », ni même de « radiation des cadres ». Il s'agit simplement pour la collectivité d'origine de prendre acte du recrutement par une autre collectivité en procédant à la radiation des effectifs.

L'article 54 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que doivent être examinées en priorité les demandes de mutation concernant les fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, les fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité et les fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé.

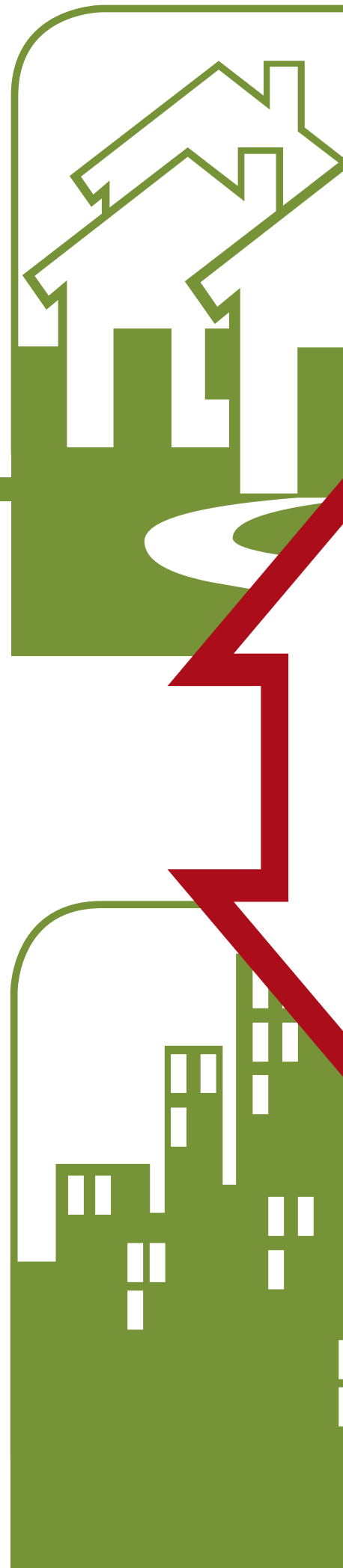
Enfin, la loi prévoit que les statuts particuliers peuvent exiger qu'un fonctionnaire ait accompli une durée minimale de services effectifs dans un cadre d'emplois ou auprès de l'administration où il a été affecté pour la première fois après sa nomination dans un cadre d'emplois pour être autorisé à muter. A ce jour, aucun statut particulier ne contient de telles exigences.

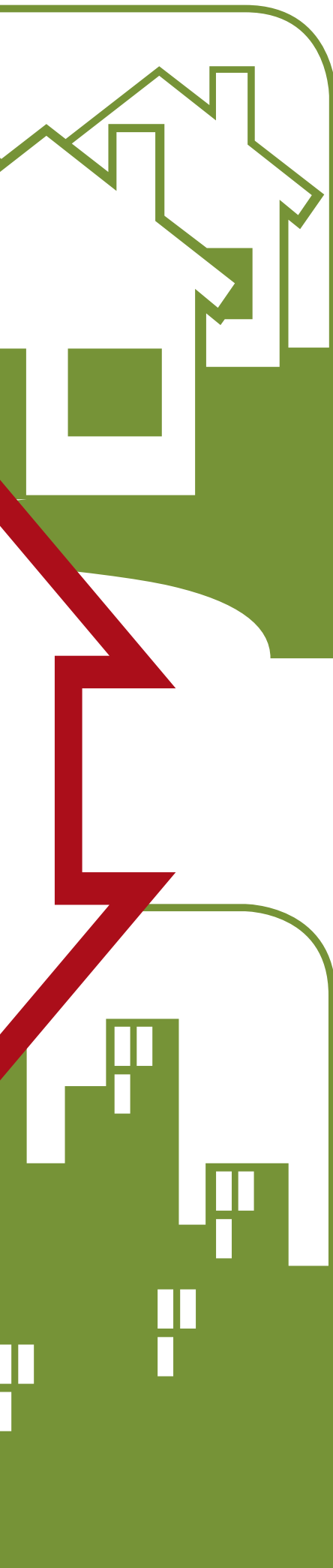
### LES CONDITIONS

Du point de vue de sa situation administrative, la mutation est dépourvue d'incidences pour le fonctionnaire. Il est nommé dans sa nouvelle collectivité aux mêmes grade et échelon, en conservant son ancienneté d'échelon. Son traitement indiciaire n'est donc pas affecté, pas plus que le supplément familial, s'il le perçoit.

En revanche, la mutation peut augmenter, réduire ou supprimer le montant de son indemnité de résidence, si la mutation a lieu dans une zone géographique soumise à un autre taux que sa collectivité antérieure.

De même, l'agent recruté bénéficiera, le cas échéant, du régime indemnitaire fixé par l'organe délibérant de la collectivité qui l'accueille et ne dispose d'aucun droit garanti au maintien de celui qui lui était alloué dans une autre. Le Conseil d'État l'a





confirmé en précisant que l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 ne saurait ouvrir au profit des agents mutés d'un établissement à un autre un droit à des indemnités autres que celles que prévoit le statut de leur dernier établissement d'affectation. La rémunération totale perçue par l'agent peut également être modifiée le cas échéant par la perte ou l'attribution d'une N.B.I. (nouvelle bonification indiciaire), nécessairement liée aux fonctions exercées dans la collectivité ou l'établissement qui le recrute.

Quoiqu'il en soit, le changement de résidence qu'entraîne souvent la mutation, ouvre droit à un remboursement de frais lorsque certaines conditions sont réunies. Cette indemnisation, régie par le décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 relatif aux frais occasionnés par les déplacements des personnels de collectivités territoriales, incombe à la collectivité ou à l'établissement d'accueil dans la plupart des cas.

La mutation ne peut concerner que les fonctionnaires titulaires : les stagiaires en sont exclus, comme le rappelle la circulaire mi-

## LA MUTATION

nistérielle du 2 décembre 1992 relative aux stagiaires de la fonction publique territoriale.

Pour des raisons semblables, un agent non titulaire ne peut changer de collectivité qu'à l'occasion d'un nouveau recrutement, dépourvu de tout lien juridique avec le précédent.

### DELAI ENTRE TITULARISATION ET MUTATION

Le fait pour le fonctionnaire de bénéficier d'une mutation dans un certain délai suivant sa titularisation peut avoir des conséquences.

#### MUTATION DANS LES TROIS ANNÉES SUIVANT LA TITULARISATION

Lorsque l'agent est muté dans les trois années qui suivent sa titularisation, la collectivité ou l'établissement d'accueil verse une indemnité à la collectivité ou à l'établissement d'origine, au titre :

1. de la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire ;
2. du coût, le cas échéant, de toute formation complémentaire suivie par l'agent durant ces trois années.

A défaut d'accord sur le montant, la collectivité ou l'établissement d'accueil rembourse la totalité des sommes engagées par la collectivité ou l'établissement d'origine.

Le Conseil d'Etat a apporté les précisions suivantes (avis CE n°354114 du 9 mars 2012) :

- le montant de l'indemnité peut être inférieur au montant résultant de l'application de la loi ; il peut même être nul ;
- l'accord doit être explicite, il doit indiquer pourquoi le montant de l'indemnité arrêté conjointement est inférieur au montant des dépenses engagées par la collectivité ou l'établissement d'origine ;
- la créance d'indemnité prend dans tous les cas naissance à la date d'effet de la mutation du fonctionnaire.

En l'absence d'accord sur le montant de l'indemnité, la loi ne fixe aucun délai particulier pour l'exercice de l'action en recouvrement de la créance ; la prescription quadriennale s'applique toutefois.

Le fonctionnaire suivant ou ayant suivi les formations prévues par un statut particulier et précédant sa prise de fonctions peut être soumis à l'obligation de servir dans la FPT.

Les modalités de mise en œuvre de cette obligation doivent être fixées par des mesures réglementaires d'application.





## **LA MUTATION « INTERNE » (CHANGEMENT DE RÉSIDENCE ADMINISTRATIVE)**

C'est l'autorité territoriale qui procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement. Le changement d'affectation ou de service peut intervenir à la demande de l'agent ou à l'initiative exclusive de l'autorité territoriale.

L'autorité territoriale dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser une demande de mutation interne. Le juge pourra être amené à vérifier que la décision de refus n'est pas entachée d'erreur de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir (CE 4 mars 1992 n°87717).

Sont cependant examinées en priorité les demandes qui émanent :

- 1.** de fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles de leur conjoint ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité ;
- 2.** de fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé.

### **LA MUTATION**

Le grade confère au fonctionnaire vocation à occuper l'un des emplois qui y correspondent. Tout fonctionnaire est donc appelé à exercer différentes fonctions dans le respect de son grade. L'employeur territorial est, quant à lui, tenu d'affecter les fonctionnaires qu'il emploie dans des emplois correspondant à leur grade. Celui qui n'attribue aucune affectation à un fonctionnaire pendant plus de deux ans, tout en lui versant un traitement correspondant à son grade, commet ainsi une faute de nature à engager sa responsabilité (Conseil d'Etat 4 mars 2009 n°311122).

Le changement d'affectation doit donc intervenir en principe dans un emploi correspondant au grade du fonctionnaire.

Le juge administratif vérifie l'adéquation des fonctions exercées avec le grade détenu (exemple pour un agent technique affecté à des tâches d'entretien ne nécessitant aucune qualification technique : CAA Paris 9 mai 2005 n°01PA02126).

Toutefois, lorsque l'intérêt du service est prouvé par l'autorité territoriale, l'affectation peut avoir lieu sur un emploi :

- correspondant à un grade différent, voire inférieur à celui de l'agent (CAA Lyon 20 nov. 1998 n°95LY00769) ;
- dans lequel l'agent se trouve sous l'autorité d'un agent de grade inférieur (CAA Marseille 29 mai 2001 n°99MA01640) ;
- ou dans une unité administrative dont les autres agents détiennent un grade inférieur (CAA Nantes 12 avr. 2002 n°99NT01520).

Il n'existe pas de droits acquis aux avantages liés au poste occupé avant le changement d'affectation.

Le juge valide ainsi des mutations qui entraînent par exemple :

- des responsabilités différentes et une légère diminution de la rémunération, sans déclassement pour l'agent (CAA Bordeaux 25 mai 1998 n°96BX00399) ;
- la libération du logement de fonction dont la jouissance était liée au précédent emploi (CAA Douai 19 juin 2002).

Certains agents peuvent demander à être nommés, en cours de carrière, dans un emploi correspondant à une autre spécialité que celle dont ils relèvent.

Il s'agit :

- des conservateurs du patrimoine ;
- des attachés de conservation du patrimoine ;
- des bibliothécaires.

Si la décision de changement d'affectation est une « décision faisant

grief», c'est-à-dire si elle comporte une modification de situation, le fonctionnaire peut tenter un recours pour excès de pouvoir. Fait ainsi grief un changement d'affectation entraînant la perte d'un avantage pécuniaire, par exemple la NBI que l'agent percevait au titre de ses anciennes fonctions (CE 4 fév. 2011 n°335098). A l'inverse, si le juge estime que la décision contestée constitue une simple mesure d'organisation du service, cette mesure, qualifiée de « mesure d'ordre intérieur », n'est pas susceptible d'être contestée par cette voie.

En cas d'annulation, l'administration doit :

1. replacer l'agent, à la date du changement d'affectation qui a été jugé illégal, dans l'emploi qu'il occupait ;
2. reprendre rétroactivement les mesures nécessaires pour le placer dans une position régulière.

Si l'annulation avait pour cause un vice de procédure, une nouvelle décision de changement d'affectation peut être reprise, après une nouvelle procédure ; elle ne pourra cependant pas avoir un caractère rétroactif (CE 29 oct. 2012 n°348341).

## LA MUTATION

La réaffectation peut avoir lieu sur un poste équivalent, dès lors qu'il correspond au grade et aux qualifications de l'agent (CAA Marseille 29 mai 2001 n°00MA01421).

Pendant la procédure, l'autorité territoriale doit déclarer la création ou la vacance d'un emploi au Centre de gestion compétent. Cette procédure s'applique aux mutations internes (quest. écr. AN n°25 du 19 mars 2001).

La mutation doit intervenir sur un poste réellement vacant. A ainsi été annulée une affectation présentant le caractère d'une mesure disciplinaire, sans qu'ait été respectée la procédure correspondante, sur un poste qui n'était pas vacant et dont la vacance a été provoquée par l'administration afin d'y nommer l'agent (CAA Nancy 5 juil. 2001).

Sont examinés ci-dessous les éléments obligatoires de procédure, propres à une mutation interne décidée par l'autorité territoriale.

### CAS DE SAISINE DE LA CAP

La mesure de mutation interne doit être précédée de la consultation de la commission administrative paritaire (CAP):

1. en cas de changement de résidence ;
2. en cas de modification de la situation de l'agent.

La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ne définit pas la notion de changement de résidence.

A défaut, et sous le contrôle du juge administratif, on peut retenir la définition de la résidence administrative prévue par le décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 relatif aux frais de déplacement. Il s'agit du territoire de la commune sur lequel se situe, à titre principal, le service où l'agent est affecté. Si l'agent est pris en charge, il s'agit du siège du Centre de gestion ou de la délégation du CNFPT. Sont ainsi notamment jugées comme modifiant la situation de l'agent, les changements d'affectation qui :

- modifient de façon importante les responsabilités et la situation administrative de l'intéressé, même en l'absence de conséquences pécuniaires (CE 25 fév. 1991 n°104235) ;
- modifient les fonctions et le lieu de leur exercice, alors même que les nouvelles attributions correspondent au cadre d'emplois (CAA Bordeaux 27 avr. 2004 n°00BX00584) ;





- comportent l'obligation de quitter le logement de fonction (CE 13 mai 2009 n°309791) ;
- entraînent la perte d'un avantage pécuniaire, par exemple la NBI que l'agent percevait au titre de ses anciennes fonctions (CE 4 fév. 2011 n°335098) ;
- réduisent sensiblement les attributions et responsabilités de l'agent, constituant un déclassement (CAA Nantes 2 août 2002 n°00NT02013).

Dans le cas d'une mutation résultant de l'octroi d'un temps partiel thérapeutique, qui s'accompagne d'une diminution de responsabilités, la CAP doit aussi être saisie (CE 11 mars 1991 n°81697).

A l'inverse, ne sont pas considérées comme une modification de situation, mais comme de simples mesures d'ordre intérieur ne nécessitant pas la saisine de la CAP :

- la mutation entraînant la perte de congés auxquels l'agent n'avait aucun droit (CE 28 oct. 1991 n°86198) ;
- l'attribution de nouvelles fonctions que l'agent avait sta-

## LA MUTATION

tutairement vocation à occuper et qui n'ont pas comporté de réduction sensible des responsabilités (CE 7 mai 1980 n°10676) ;

- le changement d'affectation qui, s'accompagnant d'une modification des tâches confiées à l'agent, ne porte cependant atteinte ni à ses garanties statutaires, ni à ses perspectives de carrière (CE 6 mai 2009 n°304977).

Lorsqu'il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement, la mutation peut être prononcée sous réserve d'un examen ultérieur par la CAP (art. 52 loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

Les décisions prononçant un changement d'affectation n'ont pas à être motivées (CE 24 juin 1994 n°139491).

De même, la fin de non recevoir opposée à une demande de mutation présentée par l'agent ne constitue pas le refus d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour l'intéressé. Elle ne fait donc pas partie des décisions qui doivent être motivées en application de la loi du 11 juillet 1979 (CE 26 fév. 1992 n°87121).

Lorsqu'un changement d'affectation est pris en considération de la personne, l'agent doit au préalable être mis à même de demander la communication de son dossier, que la mesure soit ou non prise dans l'intérêt du service (CE 29 août 2008 n°308317).

Les documents indiquant les griefs reprochés à l'agent doivent lui être communiqués sur sa demande, à partir du moment où ils ont un lien avec son changement d'affectation (CE 18 fév. 2009 n°300955).

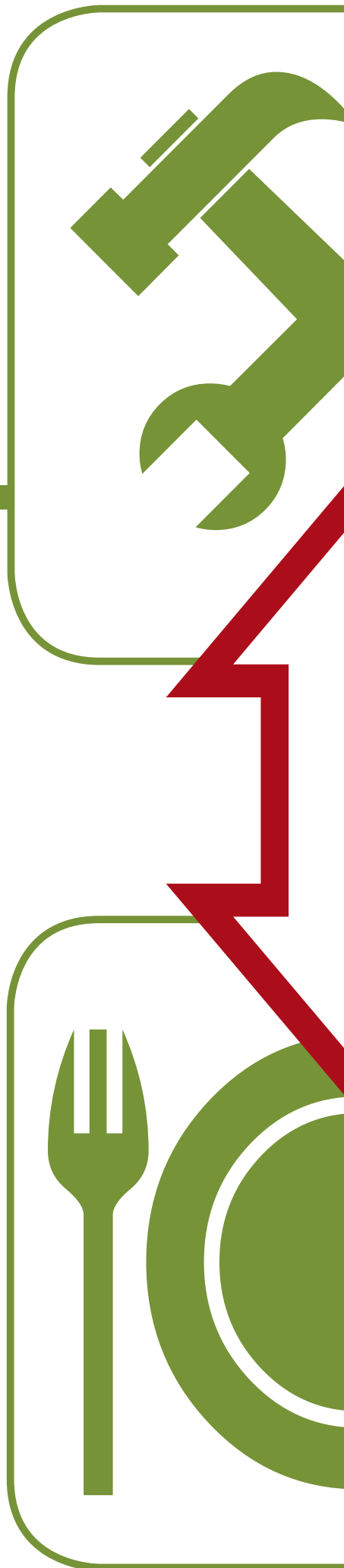
### MOTIFS JUSTIFIANT UNE MUTATION INTERNE

Aucun texte ne prévoit les motifs justifiant une mutation interne ; le juge administratif vérifie au cas par cas leur légalité, ainsi que les conditions de la mutation.

#### L'INTÉRÊT DU SERVICE

La notion d'intérêt du service constitue la motivation essentielle du changement d'affectation à l'initiative de l'administration.

Rentrent dans ce cadre les motifs liés à l'organisation du service ; une décision de mutation peut ainsi être légalement fondée sur la nécessité de rationaliser et d'améliorer l'organisation des services (CE 27 oct. 1982 n°21670).



La décision visant à assurer le bon fonctionnement du service peut être prise en considération de la personne.

A ainsi été jugée légale la décision affectant un agent du service de nuit au service de jour, motivée à la fois par une réorganisation du travail de nuit avec modification de la composition des équipes, et par les difficultés de l'intéressé dans l'accomplissement de son service de nuit. Le choix de modifier l'affectation de l'intéressé était par ailleurs justifié par la volonté de faire cesser des conflits au sein de l'équipe de nuit (CE 27 mars 2009 n°301468).

De même, le déplacement d'un fonctionnaire peut être motivé par la volonté de réduire une vive tension entre les membres du personnel, sans que cette mesure implique obligatoirement que la responsabilité de cette tension soit imputée à l'agent déplacé (CAA Nantes 4 oct. 2002 n°00NT01556).

Le juge vérifie que l'intérêt du service est bien avéré et que la mesure ne constitue pas en fait une sanction déguisée (voir ci-dessous).

## LA MUTATION

### L'INAPTITUDE PHYSIQUE

Lorsque l'état physique d'un fonctionnaire ne permet plus un exercice normal des fonctions et qu'un aménagement du poste de travail n'est pas possible, l'autorité territoriale peut procéder à un changement d'affectation

L'affectation dans un autre emploi du grade en raison de l'état physique est subordonnée à :

- un avis du comité médical lorsque la décision est prise à l'issue d'un congé de maladie, ou du service de médecine professionnelle et préventive dans les autres cas (art. 4 décr. n°87-602 du 30 juil. 1987) ;
- un avis de la commission administrative paritaire (art. 1<sup>er</sup> décr. n°85-1054 du 30 sept. 1985).

### LA MUTATION ABUSIVE

#### LA MUTATION CONSTITUTIVE D'UNE SANCTION DÉGUISÉE

La décision de mutation interne ne peut être prise à la place d'une procédure disciplinaire. Elle ne constitue pas une sanction disciplinaire

Le juge administratif vérifie les motifs et les conditions de la mutation pour déterminer s'il s'agit d'une sanction disciplinaire déguisée ou d'une simple mesure d'organisation du service.

Même si l'intérêt du service est prouvé, le juge examine les conditions dans lesquelles la mutation est prise.

Pour qualifier la mutation interne de sanction déguisée, le juge a par exemple retenu la perte de responsabilités, le déménagement ostentatoire d'un bureau et le manque de moyens matériels (CAA Paris 18 mars 1997 n°95PA02205).

Dans une autre espèce, a été reconnu illégal le changement d'affectation amoindrissant les responsabilités de l'agent et visant en réalité à sanctionner ce dernier pour son opposition à la candidature du maire (CAA Bordeaux 3 avr. 1997 n°95BX01725).

La mutation doit se faire sur un emploi précis, avec les moyens matériels adéquats.

Sont par exemple annulées les mutations :

- constituant un déclassement, en l'absence d'attribution d'une fonction précise (CAA Lyon 18 juin 1996 n°95LY01668) ;
- retirant la plus grande part de ses attributions à un agent,





soit en les lui retirant soit en lui ôtant les moyens matériels nécessaires à leur exercice (CE 3 nov. 1989 n°64678) ;

- ayant pour effet de mettre un agent occupant un emploi fonctionnel dans l'impossibilité d'exercer ses attributions, puis de l'évincer de ses fonctions (CE 30 juin 1986 n°58136).

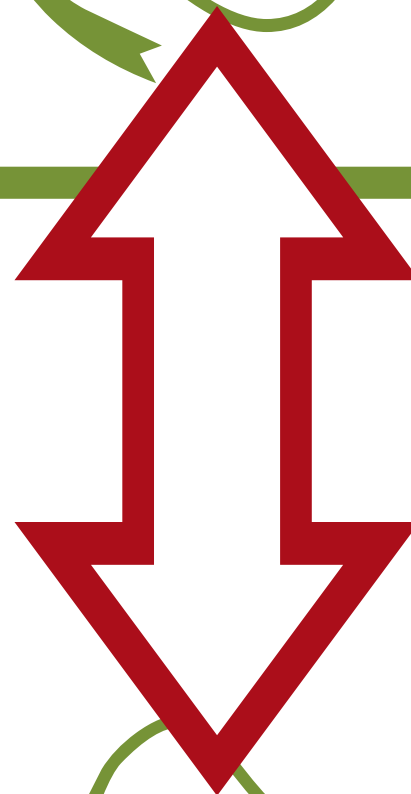
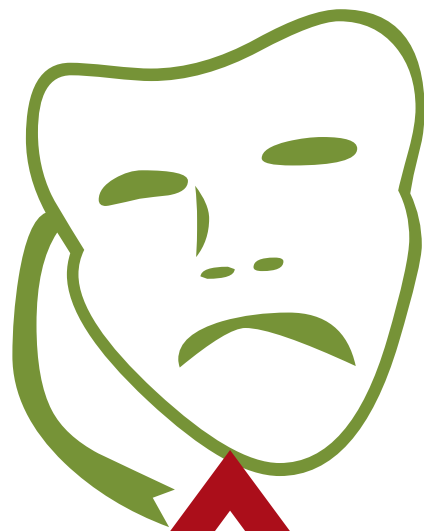
La mutation n'étant pas une sanction, elle ne peut être motivée par :

- des faits qui ont déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire (CAA Bordeaux 2 juil. 2002 n°98BX02058) ;
- des agissements fautifs, pour lesquels une sanction disciplinaire avait été prise puis retirée (CAA Nantes 16 nov. 2001 n°98NT00370).

Le fait de devoir suivre un stage de formation avant la prise des nouvelles fonctions ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée (TA Poitiers 14 mai 2003 n°03141).

#### LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Aucune affectation ou mutation ne peut être prise en violation de la liberté d'opinion et du principe de non discrimination.



## LA MUTATION

Aucun changement d'affectation ne peut être fondé sur des situations de harcèlement moral ou sexuel. De plus, l'agent qui témoigne de ce type d'agissement ne peut être muté pour ce motif. Est ainsi annulé un changement d'affectation dont les conditions de travail sont jugées indignes et qui constitue un cas de harcèlement moral (TA Besançon 11 déc. 2003 n°02-539).

### LES CONSEQUENCES DU CHANGEMENT D'AFFECTATION

L'obligation de rejoindre son poste est une illustration de l'obligation, pour le fonctionnaire, de se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique et d'exécuter les tâches qui lui sont confiées (art. 28 loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

L'agent est tenu de rejoindre son poste, sous peine de faire l'objet d'une sanction disciplinaire,

- même si la mutation est intervenue sur une procédure irrégulière (CE 9 fév. 1946 n°90559) ;
- même si la nouvelle affectation méconnaît le statut de l'agent (CAA Paris 11 avr. 2000 n°98PA03944) ;
- et dès lors que la décision ne porte pas atteinte à un intérêt public (CAA Nantes 8 févr. 2002 n°99NT00712).

Le fonctionnaire qui refuse de rejoindre sa nouvelle affectation s'expose aussi à une radiation des cadres pour abandon de poste. L'abandon de poste se traduit par une absence totale de service.

Le fonctionnaire qui refuse de rejoindre son nouveau poste malgré une mise en demeure, ne peut donc être radié des cadres s'il occupe toujours son ancien poste (CAA Bordeaux 18 juin 2002 n°98BX01174).

Il peut toutefois faire l'objet d'une sanction disciplinaire. ■

## SYNDICALEMENT VÔTRE

Journal du SNUCLIAS- FSU  
173, Rue de CHARENTON, 75012 PARIS  
Tél. : 01. 43. 47. 53. 95 / Fax: 01. 49. 88. 06. 17 / Mail: snuclias-fsu@orange.fr  
Directeur de la Publication: Michel ANGOT / Directrice de la Rédaction: Michèle PANIZZA  
Régie Publicitaire: COM D'HABITUDE PUBLICITE (Clotilde POITEVIN, tél. : 05.55.24.14.03)

Conception graphique & mise en page: Vincent HUET (huet.vincent@wanadoo.fr)  
Illustrations: PLACIDE (www.placide-illustrations.com)  
Impression: ENCRE BLEUE  
253, Bd de Saint Marcel, 13011 Marseille  
N° ISSN: 1775-0288 / N° CPPAP: 1015 S 07573  
Dépôt légal: décembre 2012  
Prix: 0,50 euros

