

SYNDICALEMENT VÔTRE
LES **CAHIERS** DE
LA FSU TERRITORIALE

CAHIER
NUMÉRO 58

MOBILITÉS

DÉCEMBRE
2025





MOBILITÉS

Le code général de la fonction publique érige la mobilité en garantie fondamentale de la carrière.

Elle permet à tous les fonctionnaires :

- *d'évoluer au sein de la fonction publique dont ils sont originaires*
- *de passer d'une fonction publique à l'autre.*

Qu'elle soit interne (au sein d'une même fonction publique) ou externe (d'une fonction publique à l'autre), la mobilité s'exerce selon quatre voies (art. L. 511-4 code général de la fonction publique) :

- *la mise à disposition*
- *le détachement, suivi ou non d'intégration*
- *l'intégration directe*
- *le concours interne et, le cas échéant, le tour extérieur, lorsque les statuts particuliers le prévoient.*

Références

- art. L. 131-8 code général de la fonction publique
- art. L. 325-3 code général de la fonction publique et suivants
- art. L. 511-3 code général de la fonction publique et suivants
- art. L. 512-6 code général de la fonction publique et suivants
- art. L. 513-8 code général de la fonction publique et suivants
- art. L. 3142-16 code du travail
- art. L. 5212-13 code du travail
- décr. n°85-986 du 16 sept. 1985
- décr. n°86-68 du 13 janv. 1986
- circ. min. du 19 nov. 2009



LA MOBILITÉ

MOBILITÉS

LA FSU TERRITORIALE

DÉTACHEMENT

Le détachement permet d'accéder à un cadre d'emplois ou à un corps de même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par le statut particulier, sans préjudice de dispositions plus favorables prévues par les statuts particuliers.

Si le corps d'origine ou d'accueil ne relève d'aucune catégorie, le détachement s'effectue entre corps ou cadres d'emplois de niveau comparable.

Tous les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont également accessibles aux militaires par la voie du détachement.

Le détachement peut également permettre d'accéder à un cadre d'emplois ou corps d'un niveau différent, pour les fonctionnaires issus d'un cadre d'emplois ou corps dont au moins l'un des grades d'avancement est accessible par voie de concours.

Si l'emploi d'accueil donne lieu à l'exercice de fonctions subordonnées à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique, le fonctionnaire doit posséder le titre ou le diplôme en question pour pouvoir être détaché.

Tous les corps et cadres d'emplois sont, à l'exception de ceux qui comportent des attributions juridictionnelles, accessibles par détachement (art. L. 513-8 code général de la fonction publique et art. L. 513-13 code général de la fonction publique).

Lorsque le détachement n'est pas de droit, l'employeur ne peut s'opposer à la demande d'un fonctionnaire qui souhaite être détaché que pour des motifs liés aux nécessités du service ou à un avis d'incompatibilité rendue par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il peut opposer un délai de préavis de trois mois au fonctionnaire. Le silence gardé pendant deux mois par l'administration à compter de la réception de la demande équivaut à une acceptation (art. L. 511-3 code général de la fonction publique).

Limité dans le temps, il ouvre au fonctionnaire détaché une double carrière :

- dans l'administration d'origine,
- dans l'administration d'accueil.

Il constitue donc un mode de recrutement provisoire et peut prendre fin :

- par réintégration dans le cadre d'emplois ou le corps d'origine,
- par intégration dans le cadre d'emplois, l'emploi ou le corps d'accueil, à la demande du fonctionnaire ou avec son accord.

En outre, de manière obligatoire, le fonctionnaire détaché depuis cinq ans dans un corps ou cadre d'emplois et admis à poursuivre le détachement se voit proposer une intégration dans le corps ou cadre d'emplois d'accueil.

INTEGRATION DIRECTE

Elle permet au fonctionnaire d'accéder définitivement, sans période transitoire et sans condition de détachement préalable, à un autre corps ou cadre d'emplois que le sien.

A l'instar du détachement, tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires civils par intégration directe.

Elle s'effectue entre cadres d'emplois ou corps de même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers, sans préjudice de dispositions plus favorables prévues par les statuts particuliers (art. L. 511-6 code général de la fonction publique). Si le corps d'origine ou d'accueil ne relève d'aucune catégorie, elle s'effectue entre corps ou cadres d'emplois de niveau comparable (art. L. 511-6 code général de la fonction publique).

La circulaire du 19 novembre 2009 a apporté les précisions suivantes :

- les conditions de recrutement sont appréciées sur les bases suivantes : niveau de qualification ou de formation requis ; mode de recrutement (concours, période de stage...) ; vivier et conditions de recrutement par voie de promotion interne (catégorie d'agents pouvant être promus, période de formation avant titularisation...);
- l'agent peut être intégré directement, à sa demande ou avec son accord, dans un corps ou cadre d'emplois dans lequel les conditions de recrutement sont moins élevées ou moins restrictives que dans son corps ou cadre d'emplois d'origine ;
- les missions à comparer sont celles définies par les statuts particuliers, et non celles accomplies dans un poste donné.

Ce principe est toutefois soumis aux restrictions suivantes :

- les corps comportant des attributions juridictionnelles et ceux accessibles par le tour

extérieur ne sont pas accessibles par intégration directe (art. L. 511-8 code général de la fonction publique);

- si l'emploi d'accueil donne lieu à l'exercice de fonctions subordonnées à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique, le fonctionnaire doit posséder le titre ou le diplôme en question pour pouvoir y être intégré (art. L. 511-6 code général de la fonction publique).

À partir du moment où l'administration d'accueil a donné son accord, l'employeur d'origine ne peut s'opposer à la demande du fonctionnaire qui souhaite être intégré dans un autre corps ou cadre d'emplois que pour des motifs liés aux nécessités du service ou à un avis d'incompatibilité rendue par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il peut opposer un délai de préavis de trois mois au fonctionnaire. Le silence gardé pendant deux mois par l'administration à compter de la réception de la demande équivaut à une acceptation (art. L. 511-3 code général de la fonction publique).

Le refus opposé par l'administration d'origine lié aux nécessités de service ne peut être qu'exceptionnel : il doit être fondé sur le caractère indispensable de la présence de l'agent dans le service (circ. min. du 19 nov. 2009).

De même le refus de l'administration d'accueil d'intégrer l'agent doit être fondé sur l'intérêt du service : tel est le cas du refus motivé par le montant trop élevé d'une indemnité qu'il aurait fallu verser à l'agent intégré (TA1304861).

L'intégration directe est prononcée par l'administration d'accueil, après accord de l'administration d'origine et du fonctionnaire ; elle est prise par arrêté de l'autorité ayant pouvoir de nomination dans le cadre d'emplois d'intégration.

L'agent est classé selon les conditions prévues en cas de détachement. Le classement est donc effectué selon les modalités prévues à l'article 11-1 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986, sans que puissent s'y opposer des mesures prévues par les statuts particuliers, sauf si elles sont plus favorables (art. 26-2, 11-1 et 11-4 décr. n°86-68 du 13 janv. 1986).

Les services antérieurs accomplis dans le corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emplois d'accueil.

Dans la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, ont priorité pour bénéficier de l'intégration directe :

- les fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur partenaire de PACS pour des raisons professionnelles;
- les fonctionnaires reconnus travailleurs handicapés relevant de l'une des catégories mentionnées à l'art. L. 131-8 code général de la fonction publique;
- les fonctionnaires ayant la qualité de proche aidant au sens des art. L. 3142-16 code du travail et suivants.

CONCOURS INTERNE

Il constitue un autre volet de la mobilité.

C'est un mode de "promotion interne" des fonctionnaires des trois fonctions publiques. Il permet d'accéder, sur épreuves, à un cadre d'emplois, emploi ou corps de niveau supérieur.

Il permet en outre l'accès aux trois fonctions publiques.

Les fonctionnaires peuvent être recrutés par voie de concours internes :

- ouverts au sein de la fonction publique à laquelle ils appartiennent,
- ou ouverts dans les autres fonctions publiques, dans les conditions prévues par les statuts particuliers.

Les fonctionnaires candidats doivent être en activité, en détachement, en congé parental ou accomplir le service national.

A noter que les concours internes sont également ouverts aux militaires, aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale, mais aussi, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents contractuels de droit public, aux magistrats et aux candidats justifiant de services effectués dans un Etat membre de l'UE ou de l'Espace économique européen.

Le concours interne est subordonné à une condition d'ancienneté de services, éventuellement de formation, parfois à une condition d'âge.

Pour les concours d'accès aux corps de la FPE et de la FPH, il n'existe plus de limite d'âge. Lors de la nomination, le lauréat est placé pendant la durée du stage hors de son cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine par détachement dans le nouveau cadre d'emplois, corps ou emploi. A l'issue du stage, il est :

- en cas de titularisation, radié de son cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine,
- en cas de non titularisation, réintégré dans son cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine.

MISE A DISPOSITION

L'art. L. 511-4 code général de la fonction publique identifie la mise à disposition comme l'une des voies de la mobilité entre les trois fonctions publiques.

Elle constitue une modalité particulière d'exercice des fonctions, durant laquelle le fonctionnaire territorial est en position d'activité et demeure dans son cadre d'emplois mais exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir.

Dans ce cadre, un agent territorial peut notamment exercer ses fonctions :

- dans la FPT, au sein d'une autre collectivité territoriale ou d'un autre établissement public,
- auprès de l'Etat et de ses établissements publics,
- dans un établissement relevant de la FPH.

Parallèlement, peuvent être mis à disposition, notamment, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics :

- les fonctionnaires hospitaliers
- les fonctionnaires de l'Etat.

TOUR EXTERIEUR

GÉNÉRALITÉS

Les statuts particuliers de certains corps de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique hospitalière autorisent, selon certaines modalités, l'accès direct à un corps de niveau supérieur sans concours, ni détachement préalable (art. L. 326-5 code général de la fonction publique et art. L. 326-9 code général de la fonction publique).

Ce mode d'accès est dénommé "tour extérieur".

Il entraîne la rupture de tout lien avec le cadre d'emplois ou l'emploi d'origine.

Aucun cadre d'emplois territorial n'est actuellement accessible par cette voie.

Il revêt deux modalités :

- un accès réservé à des fonctionnaires d'un certain niveau de grade,
- un accès ouvert à toute personne «qualifiée».

ACCÈS RÉSERVÉ À DES FONCTIONNAIRES

Il est ouvert à des fonctionnaires d'un certain niveau de grade (catégorie A et assimilé le plus souvent) justifiant d'une certaine ancienneté.

Ces conditions peuvent être complétées par une condition d'âge, de diplôme ou de fonctions.

Ce mode de recrutement permet à des fonctionnaires d'accéder sans concours à des corps dont le niveau de recrutement, le prestige ou la perspective de carrière est supérieure à leur corps d'origine. Il se distingue peu de la promotion interne sur liste d'aptitude (au choix) dont il emprunte parfois les modalités (liste d'aptitude, avis d'une commission de sélection...).

ACCÈS OUVERT À TOUTE PERSONNE "QUALIFIÉE"

Il permet à toute personne, même étrangère à la fonction publique, d'accéder aux grades les plus élevés dans les corps d'inspection ou de contrôle sans autre condition que celle de l'âge (art. L. 326-6 code général de la fonction publique).

Une commission, chargée d'apprécier les aptitudes des intéressés aux fonctions, doit être consultée (art. L. 326-7 code général de la fonction publique).

Ce mode de recrutement, plus ouvert que le précédent, reste soumis à des critères de sélection discrétionnaires, sous le contrôle du juge administratif.

LA MUTATION D'UNE COLLECTIVITÉ À UNE AUTRE

DEFINITION

Les art. L. 512-24 code général de la fonction publique et suivants 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 PROCEDURE DE MUTATION

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 (CE 28 juil. 1995 n°118716).

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'art. L. 327-7 code général de la fonction publique 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 :

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

Constitue une faute la promesse faite par l'administration à un agent de le recruter le mois suivant alors qu'elle n'était pas en mesure de garantir que les conditions de cet engagement seraient réunies à cette date, compte tenu notamment de la nécessité de consulter la CAP. En revanche, un délai de huit mois entre l'acceptation de la candidature d'un agent et son affectation ne révèle aucun dysfonctionnement dans le traitement de sa situation, eu égard, en l'espèce, aux procédures à mettre en œuvre du fait de son recrutement dans un autre corps que le sien (CAA Nancy 26 janv. 2021 n°19NC01238).

Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation à un fonctionnaire d'informer la collectivité publique auprès de laquelle il postule dans le cadre d'une procédure de mutation de l'existence d'une enquête pénale le mettant en cause, ce dernier ne pouvant être regardé comme ayant commis une fraude en n'en faisant pas état (CE 30 déc. 2021 n°441863).

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.

À noter que l'effectivité de la mutation n'est pas conditionnée à l'intervention d'une décision de radiation des effectifs de la collectivité d'origine mais seulement à l'accord entre l'agent et la collectivité d'accueil ainsi qu'à l'absence d'opposition de la collectivité d'origine. La décision de radiation des effectifs est donc superfétatoire et n'est pas susceptible de faire grief à l'agent (CAA Marseille 8 nov. 2022 n°21MA02497).

L'art. L. 512-26 code général de la fonction publique prévoit que doivent être examinées en priorité les demandes de mutation concernant les fonctionnaires séparés de leur conjoint ou partenaire de PACS pour des raisons professionnelles et les fonctionnaires handicapés relevant de l'une des catégories mentionnées à l'art. L. 131-8 code général de la fonction publique ainsi que les fonctionnaires ayant la qualité de proche aidant au sens des articles L. 3142-16 et suivants du code du travail.

Cette priorité n'ouvre pas pour autant au fonctionnaire un droit à être muté ou affecté sur le poste de son choix, dès lors qu'il appartient à l'administration de tenir compte des besoins et du bon fonctionnement du service (en l'espèce, il s'agissait d'un fonctionnaire en situation de handicap) (CAA Marseille 12 juin 2023 n°21MA00892).

Un jury ne peut refuser une demande de mutation formulée en application de ces dispositions en se fondant uniquement sur une motivation insuffisante de l'agent et sur le fait que la mutation était principalement sollicitée pour des motifs de rapprochement familial, dès lors que l'agent présentait notamment d'excellentes qualités professionnelles et les certifications requises (CAA Marseille 22 fév. 2022 n°21MA01143).

Toutefois, l'administration peut, sans commettre d'erreur de droit, faire prévaloir l'intérêt du service pour décider de la mutation d'un agent, en l'espèce un agent de police, préalablement à tout examen de sa situation familiale (CAA Paris 9 oct. 2020 n°18PA01076).

A noter qu'un agent placé en disponibilité pour suivre son conjoint ne peut bénéficier de la priorité de mutation dès lors qu'il n'est plus séparé de son conjoint (CAA Lyon 8 oct. 2019 n°17LY03400).

Le droit de bénéficier d'un examen prioritaire de sa demande de mutation n'est susceptible d'entraîner l'indemnisation du fonctionnaire qui a été privé de ce droit que dans l'hypo-

thèse où celui-ci aurait perdu une chance sérieuse d'être affecté selon ses vœux (CAA Bordeaux 6 juin 2023 n°21BX00393).

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 (art. L. 511-3 code général de la fonction publique). A ce jour, aucun statut particulier ne contient de telles exigences.

MOBILITÉS

LA FSU TERRITORIALE

LES CONDITIONS DE LA MUTATION

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 percevait. 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'Etat l'a confirmé en précisant que l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 [codifié à l'art. L. 714-11 code général de la fonction publique] 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 (CE 19 juil. 1991 n°75437).

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.

Quoi qu'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 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 ministérielle du 2 décembre 1992 relative aux stagiaires de la fonction publique territoriale (circ. min. du 2 déc. 1992).

Pour des raisons semblables, un agent contractuel 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

(art. L. 512-25 code général de la fonction publique)

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 :

- de la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire,
- 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.

OBLIGATION DE SERVIR

(art. L. 327-8 code général de la fonction publique)

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.

LE CHANGEMENT D'EMPLOI À L'INTÉRIEUR DE LA MÊME COLLECTIVITÉ

PRINCIPES

POUVOIR DE L'AUTORITÉ TERRITORIALE

L'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement (art. L. 512-23 du code général de la fonction publique). Le changement d'affectation ou de service peut intervenir à la demande de l'agent ou à l'initiative exclusive de l'autorité territoriale. Ainsi, une décision de changement d'affectation prise sans demande du fonctionnaire en ce sens n'est pas illégale dès lors que ce dernier ne dispose d'aucun droit à conserver son emploi mais seulement de la vocation à occuper un emploi attribué habituellement à un fonctionnaire de son grade (TA Paris 8 août 2023 n°2318491). Sauf circonstances exceptionnelles, la nomination ne peut résulter que d'une décision expresse de l'autorité territoriale. Un agent ne peut donc, en l'absence de décision de nomination par l'autorité territoriale, prétendre être nommé dans un emploi alors même qu'il a occupé pendant un certain temps cet emploi, pour lequel il a présenté sa candidature en vue d'y être nommé (CE 27 juin 2018 n°415374).

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 :

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

Cette priorité n'ouvre pas pour autant au fonctionnaire un droit à être muté ou affecté sur le poste de son choix, dès lors qu'il appartient à l'administration de tenir compte des besoins et du bon fonctionnement du service (en l'espèce, il s'agissait d'un fonctionnaire en situation de handicap) (CAA Marseille 12 juin 2023 n°21MA00892).

AFFECTATION CORRESPONDANT AU GRADE

Droit du fonctionnaire

Le grade confère au fonctionnaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent (art. L. 411-5 du code général de la fonction publique). 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 (CE 6 nov. 2002 n°227147). 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 (CE 4 mars 2009 n°311122). Plus récemment, le Conseil d'Etat a estimé que le délai raisonnable d'affectation d'un agent, compte tenu de son grade, du faible nombre d'emplois correspondant à celui-ci et de l'organisation des mutations au sein de l'administration concernée, était d'une année (CE 6 déc. 2017 n°405841). L'étendue de la responsabilité de l'administration est déterminée en tenant compte des démarches qu'il appartient à l'agent d'entreprendre auprès de son administration (CE 6 déc. 2017 n°405841).

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. L'administration commet une faute susceptible d'engager sa responsabilité si elle affecte un agent sur un emploi :

- de niveau inférieur à celui que le grade donne vocation à occuper (exemple pour un agent technique affecté à des tâches d'entretien ne nécessitant aucune qualification technique ;
- de niveau supérieur à celui que le grade donne vocation à occuper (CAA Marseille 10 fév. 2015 n°13MA00741).

À souligner que la collectivité qui confie à un agent appartenant au cadre d'emplois des adjoints technique des tâches relevant du cadre d'emplois des agents de police municipale commet une faute de nature à engager sa responsabilité (CAA Nantes 25 avr. 2013 n°12NT00401).

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,
- dans lequel l'agent se trouve sous l'autorité d'un agent de grade inférieur,
- ou dans une unité administrative dont les autres agents détiennent un grade inférieur.

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,
- la libération du logement de fonction dont la jouissance était liée au précédent emploi.
- l'occupation d'un emploi ne relevant pas de la catégorie de ceux ouvrant droit à la perception de la NBI.

Cas particulier des spécialités

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 (art. 27 décr. n°91-839 du 2 sept. 1991),
- des attachés de conservation du patrimoine (art. 25 décr. n°91-843 du 2 sept. 1991),
- et des bibliothécaires (art. 25 décr. n°91-845 du 2 sept. 1991).

POSSIBILITÉ DE RECOURS CONTENTIEUX

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. En revanche, un courrier qui se borne à avertir l'agent de l'intention de l'administration d'engager une procédure de mutation dans l'intérêt du service et qui mentionne les voies et délais de recours ne présente pas le caractère d'une décision faisant grief (CAA Lyon 1er mars 2023 n°20LY01512). Font 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 ;
- une décision qui, bien qu'elle ne modifie pas la rémunération, ni ne porte atteinte au statut ou aux perspectives de carrière d'un agent, comporte une diminution sensible de ses attributions et de ses responsabilités ;
- une décision ramenant la quotité de travail d'un agent à temps non complet de 30/35^e à 13/35^e emportant pour celui-ci une perte de rémunération à laquelle il n'avait pas consenti ;
- le changement d'affectation d'un agent dans un autre corps que le sien suite à de graves problèmes de santé et consécutive à des restrictions médicales l'empêchant d'exercer ses fonctions, alors même qu'il n'entraîne ni perte de rémunération, ni changement substantiel dans ses responsabilités ; une telle décision doit en effet être regardée comme constituant un reclassement ;
- la décision de changement d'affectation d'un agent s'inscrivant dans le cadre d'une réorganisation des services, entraînant une perte de responsabilités techniques et dont le nouveau poste ne correspond pas, eu égard à la nature des tâches qui lui sont attribuées, à ceux que son grade lui donne vocation à occuper ;
- l'affectation d'une assistante d'enseignement artistique dans un accueil de loisirs sans hébergement, celui-ci n'étant pas un établissement d'enseignement musical non classé dans lesquels peuvent notamment exercer les agents relevant de ce cadre d'emplois ; cette décision méconnaît les droits et prérogatives que l'agente tient de son statut (TA Versailles 31 mars 2023 n°2107685).

À 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. Et ce, même si la mesure en question a été prise pour des motifs liés à l'intérêt du service mais tenant au comportement de l'agent concerné (CE 25 sept. 2015 n°372624).

Constituent des mesures d'ordre intérieur celles qui, bien qu'elles modifient l'affectation ou les tâches à accomplir :

- ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives que les agents tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux ;
- et n'emportent pas de perte de responsabilités ou de rémunération. Sur cette notion, une cour administrative d'appel a considéré qu'une perte des fonctions d'encadrement d'un agent ne caractérise pas par elle-même une atteinte aux responsabilités professionnelles de ce dernier. Dans le cas d'espèce, la perte de l'encadrement d'une centaine de personne ne constituait pas une perte de responsabilités dès lors que l'agent exerçait toujours des responsabilités (CAA Lyon 13 déc. 2016 n°15LY03070).

Dans une autre espèce, il a été jugé que le changement d'affectation d'un fonctionnaire de catégorie C, qui occupait un emploi de catégorie B, ayant eu pour effet de le nommer sur

un emploi conforme à son grade (de catégorie C) constitue une mesure d'ordre intérieur dès lors que la mutation n'entraînait pas de perte de responsabilités ou de rémunération (CAA Toulouse 21 fév. 2023 n°21TL21603).

Ainsi, le transfert des effets personnels d'un agent dû à un changement d'affectation, intervenu en son absence en raison d'un congé de maladie, présente le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur (CAA Marseille 9 fév. 2018 n°16MA03445).

Par ailleurs, le refus d'instruire la candidature d'un agent souhaitant changer d'affectation au motif qu'il ne répond pas à la règle des deux ans d'ancienneté requise dans la collectivité pour obtenir une mobilité interne, constitue une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours (CAA Nantes 8 janv. 2021 n°19NT00819).

Dans le cas particulier d'une mesure qui, bien qu'elle ne porte atteinte ni aux perspectives de carrière ni à la rémunération de l'agent, traduit une discrimination, elle peut faire l'objet d'un recours en annulation (CE 15 avr. 2015 n°373893).

En cas d'annulation, l'administration doit :

- replacer l'agent, à la date du changement d'affectation qui a été jugé illégal, dans l'emploi qu'il occupait ;
- 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 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).

PROCEDURE

À noter : l'article 30 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, tel que modifié par la loi du 6 août 2019, a ouvert le droit pour les agents de choisir un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de leur choix pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre les décisions individuelles défavorables prises en matière de mutation interne, de promotion interne et d'avancement. Alors que l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984 visait les décisions prises au titre de l'article 52 de la même loi (relatif aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement), l'art. L. 216-2 du code général de la fonction publique qui codifie ces dispositions ne les a pas reprises à l'identique : il ne mentionne plus la mutation interne dans les cas ouvrant droit à cette assistance.

PUBLICITÉ

L'autorité territoriale doit déclarer la création ou la vacance d'un emploi au centre de gestion compétent (art. L. 313-4 du code général de la fonction publique).

Cette procédure s'applique aux mutations internes. 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 n°00NC01098).

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

L'ABSENCE DE MOTIVATION

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).

LA COMMUNICATION DU DOSSIER

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).

L'agent est considéré comme ayant été mis à même de solliciter la communication de son dossier individuel s'il a été informé au préalable par l'administration de son intention de le muter, alors même que le lieu de sa nouvelle affectation ne lui a pas été indiqué (CE 8 nov. 2017 n°402103).

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).

LES MOTIFS

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. Ce changement d'affectation était également justifié par la volonté de faire cesser des conflits au sein de l'équipe de nuit (CE 27 mars 2009 n°301468).

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). Répondait également à l'intérêt du service la mutation d'office d'un directeur général adjoint sur un poste de chargé de mission, alors même que celle-ci impliquait une diminution de ses responsabilités et une modification de son régime indemnitaire, qui était motivée par la volonté de mettre fin aux relations conflictuelles apparues au sein de l'équipe de direction (CAA Lyon 2 mai 2024 n°22LY01351). 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).

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 (art. L. 826-3 du code général de la fonction publique et art. 1er décr. n°85-1054 du 30 sept. 1985). L'affectation dans un autre emploi du grade en raison de l'état physique est subordonnée à un avis du médecin du travail, ou, lorsqu'il a été consulté, du conseil médical (art. 1er décr. n°85-1054 du 30 sept. 1985). En revanche, un tel changement d'affectation n'est plus soumis à l'avis de la CAP, pour les décisions individuelles prenant effet à compter du 1er janvier 2021.

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, dont la liste est limitativement fixée par l'art. L. 533-1 du code général de la fonction publique. Par conséquent, l'inapplicabilité des garanties de la procédure disciplinaire ne méconnaît pas les droits de la défense (CE 10 nov. 2021 n°452314).

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.

Ainsi, pour déterminer si la mutation constitue une sanction déguisée, le juge examine si l'administration a eu l'intention de sanctionner l'agent, si la décision porte atteinte à la situation professionnelle de ce dernier, et si elle est réellement motivée par les nécessités du service (CE 25 fév. 2013 n°348964).

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 amoindissant 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).

En revanche, la circonstance qu'une mutation d'office soit intervenue très peu de temps après une mise à pied ne peut suffire à caractériser l'existence d'une sanction disciplinaire (CAA Nancy 19 juil. 2018 n°17NC02273).

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) ;



MOBILITÉS

LA FSU TERRITORIALE

Ce dossier est
extrait des fiches
pratiques sur le
statut de la FPT
de la banque
d'information
sur le personnel
BIP du CIG de la
Petite Couronne
de la région Île
de France.

Journal du SNUTER-FSU
22 rue Malmaison 93170
BAGNOLET
Tél.: 01 41 63 27 59 /
Mail: contact@snuter-fsu.fr /
Directrice de la Publication:
Béatrice FAUVINET /
Directeur de la Rédaction:
Emmanuel SAMSON /
Conception graphique &
mise en page: Vincent HUET
(huet.vincent@wanadoo.fr) / Régie Publicitaire:
COM D'HABITUDE PUBLICITE
(Clotilde POITEVIN, tél.:
05.55.24.14.03) /
Impression: ENCRE BLEUE
253, Bd de Saint Marcel,
13011 Marseille N° ISSN:
1775-0288 / N° CPPAP:
1015 S 07573 / Dépôt légal:
décembre 2025 / prix de
vente au numéro: 1,75 euros
à l'adresse du syndicat.

- 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);
- *qui ne répondent pas à l'intérêt du service, dès lors que la manière de servir de l'agent donnait pleinement satisfaction ; l'agent avait fait état directement au maire, sans respecter la voie hiérarchique, de difficultés rencontrées au sein de la brigade* (TA Limoges 8 juil. 2025 n°2400068).

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.

Aucun changement d'affectation ne peut être fondé sur des situations de harcèlement moral ou sexuel. De même, 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°02539). Le juge doit rechercher si la décision de changement d'affectation porte atteinte au droit du fonctionnaire de ne pas être soumis à un harcèlement moral. Ainsi, commet une erreur de droit, la cour qui a jugé que le changement d'affectation d'un agent était une mesure d'ordre intérieur sans avoir recherché si cette décision ne portait pas atteinte à ce droit. Il ressortait en effet des pièces du dossier que cette décision avait été retenue comme faisant partie des éléments caractérisant un harcèlement moral par un jugement devenu définitif (CE 8 mars 2023 n°451970).

Le juge a considéré que la décision de mutation sur un poste à plus de 300 km du précédent lieu d'affectation n'avait pas porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale de l'agent, compte tenu de l'intérêt pour la commune de cette suppression d'emploi et de ce reclassement mais aussi du statut de l'agent, des conditions de service propres à l'exercice des fonctions et de sa situation personnelle (CAA Versailles 19 mai 2022 n°20VE00643).

LES CONSÉQUENCES 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.

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 fév. 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.

Par ailleurs, le juge a reconnu imputable au service l'annonce faite à un agent de la suppression de son service et de l'attribution de nouvelles tâches qui a entraîné un état de stress de l'agent et un arrêt de travail. Ce "choc réactionnel" subi par l'agent est qualifié d'accident de service, peu importe que le changement de fonction résultait d'une réorganisation de service et ne constituait pas une sanction déguisée (CAA Marseille 11 déc. 2018 n°17MA04374).