

LA MUTATION INTERNE OU CHANGEMENT D’AFFECTATION AU SEIN DE LA MÊME COLLECTIVITÉ

Références juridiques

- ▶ *Code général de la fonction publique, notamment l’article L. 512-23*

La « mutation interne » est également dénommée “**changement d’affectation**”.

Elle se définit comme un changement d’emploi correspondant au grade détenu par l’agent au sein de la même collectivité ou du même établissement. Le fonctionnaire ne change pas de collectivité ou d’établissement.

Le changement d’affectation ou de service peut intervenir à la demande du fonctionnaire titulaire ou à l’initiative exclusive de l’autorité territoriale.

Les agents contractuels de droit public et de droit privé ne peuvent y prétendre.

Les modalités de la mutation interne ou changement d’affectation sont traitées dans le Code Général de la Fonction Publique.

Cette fiche ne traite pas de la mutation externe.



SOMMAIRE

A. LES PRINCIPES	3
1. À l'initiative de l'autorité territoriale	3
2. À l'initiative de l'agent.....	3
B. LES MOTIFS DE LA MUTATION INTERNE / CHANGEMENT D'AFFECTATION	3
1. La mutation interne à l'initiative de l'autorité territoriale.....	4
2. La mutation interne à l'initiative de l'agent	5
C. PROCEDURE DE LA MUTATION INTERNE	6
D. POSSIBILITÉ DE RECOURS CONTENTIEUX	8

A. LES PRINCIPES

Le droit à la mobilité résulte de l'article L. 511-4 du CGFP selon lequel l'accès des fonctionnaires titulaires à chacune des trois fonctions publiques ainsi que leur mobilité au sein de celles-ci constituent une garantie fondamentale de leur carrière.

La mutation interne peut résulter d'une demande du fonctionnaire ou être à l'initiative exclusive et imposée de l'autorité territoriale.

1. À l'initiative de l'autorité territoriale

Un fonctionnaire est titulaire de son grade mais pas de son emploi ; il a donc vocation à occuper différents emplois correspondant à son grade (*article L. 411-5 du CGFP*).

La nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale. En effet, l'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement (*article L. 512-23 du CGFP*).

La mutation interne est à distinguer de la simple modification de la fiche de poste.

La fiche de poste a pour objet de décrire les missions confiées à l'agent, ses relations hiérarchiques ou fonctionnelles, le cas échéant les contraintes liées à l'exercice de ses fonctions ou les compétences requises pour les exercer. Des modifications peuvent être apportées à une fiche de poste en vue de faire évoluer l'un ou l'autre de ces éléments. Une modification de la fiche de poste qui aurait pour effet de modifier les attributions d'un agent de façon substantielle, son positionnement hiérarchique ou sa catégorie hiérarchique d'emploi, pourrait s'analyser en une transformation de poste constitutive d'une mutation (*question écrite Sénat n° 03370 de Monsieur Jean-Louis Masson*).

2. À l'initiative de l'agent

Lorsque la mutation interne est à l'initiative des agents, sont examinées en priorité les demandes qui émanent (*art. L. 512-26 du CGFP*) :

- 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 (*art. L. 131-8 du CGFP*)
- de fonctionnaires ayant la qualité de proche aidant (*art. L. 3142-16 du code du travail*)

B. LES MOTIFS DE LA MUTATION INTERNE / CHANGEMENT D'AFFECTATION

Le grade permet à son titulaire d'occuper différents emplois relevant de ce grade. Ainsi, tout fonctionnaire est appelé à exercer différentes fonctions dans le respect de son grade.

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

Le juge administratif vérifie l'adéquation des fonctions exercées avec le grade détenu.

Les motifs justifiant une mutation interne ne sont prévus par aucun texte. Toutefois, la jurisprudence apporte des précisions.

Il faut distinguer les différents cas :

- la mutation interne à l'initiative de l'autorité territoriale
- la mutation interne à l'initiative de l'agent (sans changement de cadre d'emplois)

1. La mutation interne à l'initiative de l'autorité territoriale

Intérêt du service :

La notion d'intérêt du service constitue la motivation essentielle de la mutation interne à l'initiative de l'autorité territoriale.

Cet intérêt du service peut prendre plusieurs formes :

- Organisation du service
- Mesure prise en considération de la personne

La mutation interne peut être justifiée par un tel motif dans le but d'améliorer le fonctionnement du service si le comportement d'une personne nuit au bon fonctionnement du service.

<i>Mutations internes fondées sur l'intérêt du service</i>	<i>Ne correspondent pas à une mutation interne fondée sur l'intérêt du service</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ la nécessité de rationaliser et d'améliorer l'organisation des services (CE, 27 octobre 1982, n°21670)▪ 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, par les difficultés de l'intéressé dans l'accomplissement de son service de nuit et par la volonté de faire cesser des conflits au sein de l'équipe de nuit, agent déjà sanctionné par un blâme (CE, 27 mars 2009, n° 301468)▪ le changement d'affectation visant à 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 octobre 2002, n° 00NT01556)▪ la mutation d'office visant à mettre un terme à des relations professionnelles difficiles (graves dissensions) au sein du personnel, et ce sans déclassement (CE, 21 juin 1968, n° 64584)▪ la mise en adéquation des fonctions et attributions avec le grade d'un fonctionnaire alors que cette mesure entraînait une diminution importante des responsabilités qu'il exerçait depuis de nombreuses années (CAA Nancy, 2 août 2007, n° 06NCO0253)▪ la mutation d'un fonctionnaire investi de responsabilités syndicales, eu égard à la fréquence de ses demandes d'autorisations spéciales d'absences, dans un nouveau service soumis à des contraintes moins importantes lui permettant ainsi d'exercer son mandat syndical dans de meilleures conditions (CAA Paris, 24 juin 2008, n° 05PA02748)▪ la mutation d'office visant à mettre un terme à des relations professionnelles difficiles entre un agent et son supérieur hiérarchique (CE, 10 octobre 1994, n° 116773)	<ul style="list-style-type: none">▪ la mutation d'un agent administratif déchargé de ses fonctions impliquant un contact avec le public pour être affecté dans une pièce isolée avec interdiction d'accéder à son ancien bureau décidée en raison de son comportement fautif ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires par la suite retirées (CAA Nantes 16 novembre 2001, n° 98NT00370)▪ la réduction des attributions d'un agent de maîtrise exerçant les fonctions de chef d'équipe assortie d'une réduction des indemnités liées à ses fonctions antérieures, motivée par des faits à caractère fautif commis dans l'exercice de ses fonctions, notamment l'utilisation injustifiée du véhicule de service, à plusieurs reprises (CAA Nantes 24 décembre 2004, n° 03NT01214).

Interdiction de sanction disciplinaire déguisée

La mutation interne ne doit pas être prise à la place d'une sanction disciplinaire puisqu'elle ne figure pas dans la liste des sanctions disciplinaires, limitativement énumérées par l'article L. 533-1 du CGFP.

De plus, une mutation interne ne peut en aucun cas sanctionner des faits qui ont déjà fait l'objet d'une procédure disciplinaire (CAA Bordeaux, 2 juillet 2002, n° 98BX02058).

Le juge vérifie les motifs et les conditions de la mutation.

Il prend en général en compte la perte importante de responsabilités pour requalifier une mutation interne en sanction disciplinaire déguisée dès lors qu'un motif étranger au service l'a motivée (CAA Lyon, 28 février 2000, n° 96LY02218).

À NOTER : Est qualifiée de sanction disciplinaire déguisée la mutation entraînant la perte de responsabilité accompagnée du déménagement ostentatoire d'un bureau et le manque de moyens matériels (CAA Paris, 18 mars 1997, n° 95PA02205). De même, une mutation sans attribution de fonctions précises est annulée (CAA Lyon 18 juin 1996, n° 95LY01668).

Un changement d'affectation ne constitue pas systématiquement une sanction disciplinaire déguisée lorsque la rémunération diminue sur le poste d'affectation. Toutefois, il s'agit d'un indice sérieux pouvant favoriser la qualification de la mutation interne en sanction disciplinaire déguisée (CE, 25 mars 2009, n° 321662).

En cas de contentieux, si le juge constate que le changement d'affectation n'est pas motivé par un intérêt du service, mais par une intention disciplinaire, il annule la mesure de nouvelle affectation. Pour évaluer cette intention disciplinaire, le juge utilise la technique du faisceau d'indices (CAA Nantes, 28 janvier 2019, n° 17NT02142 ; CAA Nancy, 26 février 2015, n° 14NC01031).

Changement d'affectation suite à inaptitude physique

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire territorial ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions et que les nécessités du service ne permettent pas d'aménager ses conditions de travail, le fonctionnaire peut être affecté dans un autre emploi de son grade. (art. L. 826-3 du CGFP ; art. 1 du Décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985).

L'autorité territoriale procède à cette affectation après avis du médecin du travail, ou, lorsqu'il a été consulté, du conseil médical.

À NOTER : 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.

2. La mutation interne à l'initiative de l'agent

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).

C. PROCEDURE DE LA MUTATION INTERNE

❖ Initiative de la mutation

En principe, la mutation interne est à l'initiative de l'autorité territoriale, celle-ci étant libre de procéder aux mouvements des agents au sein de la collectivité.

Néanmoins, la mutation interne peut également être à l'initiative du fonctionnaire. Dans ce cas, l'autorité territoriale dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser une telle demande (*CE, 16 novembre 1994, 146756*).

❖ Affectation correspondant au grade

En principe, la mutation doit intervenir dans un emploi correspondant au grade du fonctionnaire.

Cependant, à titre exceptionnel, le juge a validé une mutation dans un emploi correspondant à un grade de niveau hiérarchique inférieur pour des motifs tirés de l'intérêt du service (*CAA Lyon, 20 novembre 1998, n° 95LY00769*).

De même, l'affectation d'un fonctionnaire sur un poste dans lequel il se trouve sous l'autorité d'un agent de grade inférieur est jugée légale (*CAA Marseille, 29 mai 2001, n° 99MA01640*).

Il est également possible d'affecter un agent sur un emploi dont les missions ne correspondent pas à celles de son grade seulement avec son accord (*CE ass, 28 décembre 2009, n° 316479*). Dans ce cas, il est recommandé de recueillir l'accord écrit du fonctionnaire.

❖ Déclaration de vacance d'emploi

L'autorité territoriale doit déclarer la création (DCE) ou la vacance de l'emploi (DVE) au centre de gestion (*art. L. 311-2, L. 313-3, L. 327-7, L. 452-24 du CGFP*).

Cependant, le Conseil d'Etat (*CE du 4 avril 2023, req. n° 460348*) semble remettre en question cette obligation de déclaration de vacance d'emploi.

Hormis cette publicité de vacance de poste, aucun autre formalisme n'est à respecter pour une décision de mutation interne prise à la demande de l'agent ou dans l'intérêt du service (*CAA Bordeaux 21 mars 2002, n° 98BX01113*).

À NOTER : L'organe délibérant doit créer l'emploi sauf si un emploi est déjà vacant. La délibération doit préciser le grade ainsi que le nombre d'heures.

❖ Saisine d'instances consultatives

Si la mutation est consécutive à une réorganisation des services, restructuration substantielle du service ou à une suppression d'emploi, l'avis du Comité Social Territorial (CST) doit avoir été sollicité préalablement à ces décisions.

Suppression de l'avis préalable de la CAP

L'avis de la CAP n'est plus requis en cas de mutation interne depuis le 1^{er} janvier 2020.

Modification issue de la Loi TFP n° 2019-828 du 6 août 2019

Introduction de la possibilité d'être assisté dans l'exercice d'un recours administratif contre une mutation interne

Afin de garantir une transparence et une cohérence de traitement entre agents de situation identique, la loi n°2019-828 du 6 août 2019 introduit la possibilité 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 en matière de mutation. À leur demande, les éléments relatifs à leur situation individuelle au regard de la réglementation en vigueur et des lignes directrices de gestion leur seront communiqués.

ATTENTION : lors de la codification de cette disposition dans le CGFP, cette disposition n'est reprise pour les mutations de la FPE (art. L. 216-1) et non celles de la FPT (art. L. 216-2).

❖ 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 ; CE, 30 décembre 2003, n° 234270*).

Une mutation fondée sur l'insuffisance de l'intéressé dans l'exécution des missions d'encadrement incombant à son emploi, telle qu'elle ressort de ses comptes-rendus d'entretien professionnel (CREP), est considérée comme prise en considération de la personne. L'agent doit donc être mis à même de consulter son dossier en temps utile (*CE, 17 décembre 2007, n° 301317*).

❖ Respect de certains principes

L'autorité territoriale doit respecter les principes de liberté d'opinion, de non-discrimination, de liberté syndicale.

Le changement d'affectation ou la mutation interne ne doit pas être fondée sur une situation de harcèlement moral ou sexuel, elle ne doit pas porter atteinte aux opinions du fonctionnaire ni être discriminante (*art. L. 131-1 du CGFP*).

❖ Décision de l'autorité territoriale

L'autorité territoriale notifie à l'agent son changement d'affectation par courrier (LRAR ou remis en mains propres) accompagné de la nouvelle fiche de poste. Ce courrier doit comporter les délais et voies de recours.

Le refus de signature de l'agent, lors de sa remise en mains propres, ne fait pas obstacle au changement d'affectation.

❖ Motivation

La décision de la collectivité prononçant une mutation non prise en considération de la perte (suppression de l'emploi) ou la décision de refus d'une mutation demandée par l'agent n'ont pas à être motivées (*CE, 24 juin 1994, n° 139491 ; CE 26 février 1992, n° 87121*).

❖ Obligation du fonctionnaire de rejoindre son nouvel emploi

Le fonctionnaire est tenu de se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique et d'exécuter les tâches qui lui sont confiées (*art. L. 121-9 et L. 121-10 du CGFP*). À défaut, il s'expose à une sanction disciplinaire.

Le fonctionnaire qui refuse de rejoindre sa nouvelle affectation s'expose aussi à une radiation des cadres pour abandon de poste.

Cependant, le fonctionnaire qui refuse de rejoindre sa nouvelle affectation, mais qui occupe toujours son ancien emploi malgré une mise en demeure, ne peut pas être radié des cadres pour abandon de poste (*CAA Bordeaux, 18 juin 2002, n° 98BX01174*). Toutefois, il peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

D. 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 intenter un recours pour excès de pouvoir.

« Décision faisant grief »	« Simple mesure d'ordre intérieur » (insusceptible de recours contentieux)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 (<i>CE, 4 février 2011, n° 335098</i>) ▪ 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 (<i>CE, 7 octobre 2015, n° 377036</i>) ▪ une décision ramenant la quotité de travail d'un agent à temps non complet de 30/35ème à 13/35ème emportant pour celui-ci une perte de rémunération à laquelle il n'avait pas consenti (<i>CE, 1^{er} février 2017, n° 396810</i>) ▪ 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 (<i>CAA Versailles, 27 février 2020, n° 18VE04100</i>) ▪ 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 (<i>CAA Nancy, 22 juin 2021, n° 19NC02522</i>). ▪ une mutation d'un établissement à un autre au sein de la même commune, quand bien même les fonctions sont restées identiques, dès lors que l'agent a été obligé de déménager ce qui a entraîné un changement dans sa situation (<i>CAA Marseille, 22 mars 2005, n° 01MA02251</i>) ▪ 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 (<i>CE 15 avril 2015, n° 373893 ; CE 8 mars 2023, n° 451970</i>) 	<p>Constituent des mesures d'ordre intérieur celles qui, bien qu'elles modifient l'affectation ou les tâches à accomplir (<i>CE, 25 septembre 2015, n° 372624</i>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 CAA 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 (<i>CAA Lyon, 13 décembre 2016, n° 15LY03070</i>) <p>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 (<i>CE 25 sept. 2015, n° 372624</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la mutation sur un poste avec des responsabilités différentes mais correspondant au grade de l'agent et conformes à son statut particulier, n'est pas considéré comme une modification de la situation de l'agent mais comme une simple mesure d'ordre intérieur (<i>CE, 7 mai 1980, n° 10676</i>). ▪ 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 (<i>CAA Marseille, 9 février 2018, n° 16MA03445</i>). ▪ le refus d'instruire la candidature d'un agent souhaitant changer d'affectation au motif qu'il ne répond pas à la règle des 2 ans d'ancienneté requise dans la collectivité pour obtenir une mobilité interne (<i>CAA Nantes 8 janvier 2021, n° 19NT00819</i>).

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 précédemment
- 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 octobre 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*).

* * *

* *