

# NOTE D'INFORMATION MUTUALISÉE

-

## LA MUTATION INTERNE / LE CHANGEMENT D'AFFECTATION

### **REFERENCES :**

- *Code Général de la Fonction Publique (CGFP) ;*
- *Décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;*
- *Décret n°90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés ;*
- *Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et abrogeant le décret n° 91-573 du 19 juin 1991 ;*

# SOMMAIRE

<b>I. Les principes régissant la mutation interne</b> .....	<b>4</b>
A. Les bénéficiaires .....	4
1. Les fonctionnaires stagiaires.....	5
2. Les fonctionnaires placés en congé pour raison de santé .....	5
3. Les agents contractuels de droit public.....	5
4. Le cas spécifique des agents de la filière culturelle.....	6
B. Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité territoriale.....	6
C. Le régime des priorités .....	6
D. Le droit au respect de la vie privée et familiale.....	7
E. Les droits du fonctionnaire liés à son grade.....	8
1. La séparation du grade et de l'emploi.....	8
2. L'affectation du fonctionnaire dans un emploi correspondant à son grade .....	8
3. Le droit à l'affectation dans un délai raisonnable.....	8
<b>II. Les motifs de la mutation interne</b> .....	<b>9</b>
A. Les motifs susceptibles de fonder une mutation interne.....	9
1. L'intérêt du service .....	9
2. L'inaptitude physique .....	10
B. Les motifs insusceptibles de fonder une mutation interne.....	11
1. Le motif disciplinaire .....	11
2. La protection contre le harcèlement sexuel et moral .....	12
3. La protection contre les discriminations.....	13
4. La protection contre les actes de violence et atteinte à l'intégrité physique .....	13
5. La protection des lanceurs d'alerte .....	14
<b>III. La procédure</b> .....	<b>14</b>
A. La saisine du Comité Social Territorial .....	15
B. L'existence d'un emploi vacant .....	15
C. La publicité de la vacance du poste .....	15
D. La demande de l'agent .....	16
E. La communication du dossier individuel .....	16
F. La décision de l'autorité territoriale.....	16
G. La portabilité des équipements.....	17
<b>IV. Les conséquences du changement d'affectation</b> .....	<b>17</b>
A. L'obligation de rejoindre la nouvelle affectation .....	17
B. Les conséquences sur la carrière et la rémunération .....	18
C. Le remboursement des frais de changement de résidence.....	18
<b>V. Le contentieux du changement d'affectation</b> .....	<b>19</b>

A. Les recours contre la décision de changement d'affectation.....	19
1. Les recours précontentieux.....	19
2. Le recours contentieux .....	19
B. Les conséquences de l'annulation contentieuse d'un changement d'affectation .....	21

**ANNEXE - Schéma détaillant les étapes de la décision de changement d'affectation ..... 22**

# Introduction

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 (mutation externe) ou au sein même de celle qui l'emploie (mutation interne ou changement d'affectation).

Les articles L.512-23 du Code Général de la Fonction Publique (CGFP) et suivants traitent des modalités de mutation des fonctionnaires d'une collectivité à une autre, ou au sein de la même collectivité.

La mutation interne (également dénommée changement d'affectation) désigne un changement d'emploi correspondant au grade détenu par l'agent public, à l'intérieur de la même collectivité territoriale ou de l'établissement public.

## La mutation interne ne doit pas être confondue avec :

- La mutation externe qui suppose un changement d'employeur, tout en permettant à l'agent de conserver son grade,
- Le détachement ou l'intégration directe qui entraînent un changement de cadre d'emplois ou de catégorie hiérarchique,
- La disponibilité qui permet au fonctionnaire d'être recruté par contrat afin d'exercer ses fonctions auprès d'une autre collectivité ou un autre établissement public mais qui reste rattaché à sa collectivité d'origine,
- La modification de la fiche de poste qui n'aurait pas pour effet de modifier les attributions d'un agent de façon substantielle, son positionnement hiérarchique, sa catégorie hiérarchique ou de lui faire perdre un avantage pécunier ([Rép. min., n°03370, JO Sénat du 17 mai 2018](#)). Une simple modification des tâches confiées à un fonctionnaire sans changement de service, est susceptible d'être qualifiée de mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours ([CE, 5 février 1993, n°107264](#)),
- La désignation à titre provisoire, dans l'intérêt de la continuité du service public, d'un agent chargé d'assurer l'intérim jusqu'à l'achèvement de la procédure engagée pour la nomination d'un nouveau titulaire ou le retour de l'ancien ([CE, 2 juin 1993, n°55053 73510](#) ; [CAA Bordeaux, 10 mai 2004, n°00BX02900](#)).

## I. Les principes régissant la mutation interne

L'article L.511-4 du CGFP indique que « l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière ».

### A. Les bénéficiaires

Par principe, la mutation interne est ouverte **aux seuls fonctionnaires titulaires en position d'activité.**



*Les fonctionnaires qui se trouvent dans une autre position (détachement, disponibilité, congé parental ou encore de présence parentale par exemple) doivent ainsi être réintégrés en position d'activité avant la mise en œuvre de la procédure de mutation interne.*

*Il convient donc de veiller à mettre fin à la position dans laquelle était placé le fonctionnaire et de procéder à sa mutation en suivant.*

## 1. Les fonctionnaires stagiaires

Aucune disposition réglementaire n'interdit expressément la mutation interne d'un fonctionnaire stagiaire.

En 1999, deux réponses ministérielles faisait état d'une position contradictoire, le ministre considérant dans l'une que la procédure de mutation ne s'applique pas aux fonctionnaires territoriaux stagiaires, celle-ci n'ayant de sens que pour l'agent dont la carrière est en cours ([Rép. min. n°10736, JO Sénat du 7 janvier 1999](#)) et reconnaissant dans l'autre la possibilité pour un agent stagiaire de faire l'objet au cours de son stage de diverses affectations dès lors qu'elles correspondent à son cadre d'emplois ([Rép. min. n°29738, JO Assemblée nationale du 10 mai 1999](#)).

En 2022 toutefois, la CAA de Bordeaux a eu l'occasion de juger que le changement d'affectation d'un fonctionnaire en cours de stage étant justifié par les nécessités du service, il ne révélait aucune discrimination et ne présentait pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée et ce, alors même qu'elle a été prise en considération de la personne. Si en l'espèce, le juge administratif se prononce uniquement sur la justification du changement d'affectation, il ne vient pas pour autant déclarer illégal le changement d'affectation en cours de stage du fonctionnaire ([CAA Bordeaux, 24 mai 2022, n°19BX03491](#)). On retrouve des situations quelque peu similaires au sein d'autres jurisprudences (ex : [CAA Bordeaux, 29 février 2016, n°13BX03468](#) ; [CAA Versailles, 12 décembre 2019, n°16VE02044](#)).

## 2. Les fonctionnaires placés en congé pour raison de santé

En principe, à défaut de recommandations du conseil médical, la reprise du travail (à temps plein ou temps partiel) doit se faire **dans l'emploi** qu'occupait l'agent avant son congé ([CAA Marseille, 26 janvier 2018, n°16MA01785](#)). En effet, les congés de maladie sont des périodes d'activité, l'emploi n'est donc pas vacant.

L'agent ne dispose cependant d'aucun droit à reprendre le travail à l'issue d'un congé de maladie, **dans le poste** qu'il occupait avant ce congé ([CAA Paris, 19 décembre 2014, n°13PA02564](#)) ; il peut faire l'objet d'une mutation interne durant son congé ([CE, 18 mars 1996, n° 107065](#)). Il en est ainsi notamment lorsque durant le congé de maladie de l'agent, l'organisation des services a été modifiée.

Il peut donc être réaffecté dans tout emploi vacant que son grade lui donne vocation à occuper. Le refus de faire reprendre le travail à l'agent sur le même emploi doit être justifié soit par son état de santé, soit par l'intérêt du service ([CAA Marseille, 12 novembre 2013, n° 12MA00623](#) ; [CAA Douai, 22 novembre 2018, n° 16DA00575](#)).

Le fonctionnaire qui refuse, sans motif valable lié à son état de santé, le poste qui lui est assigné à l'expiration d'une période de congé de maladie, peut être licencié après avis de la Commission Administrative Paritaire (*articles 17 et 35 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987*).

L'emploi proposé doit cependant être compatible avec l'état de santé de l'agent. A défaut, l'agent peut légitimement refuser de rejoindre sa nouvelle affectation ([CE, 26 juin 1991, n° 90755](#)).

## 3. Les agents contractuels de droit public

Ils ne peuvent prétendre à la mutation interne dès lors qu'ils exercent les seules fonctions mentionnées au sein de leur contrat. Ces fonctions ne peuvent être modifiées sans l'accord des deux parties et uniquement par avenant au contrat ou par un nouveau contrat.

#### 4. Le cas spécifique des agents de la filière culturelle

Au sein de la filière culturelle, les statuts particuliers de certains cadres d'emplois organisés par spécialités prévoient expressément la possibilité d'un changement de spécialité en cours de carrière.

C'est le cas des **conservateurs territoriaux du patrimoine** (art. 27 décret n°91-839 du 2 septembre 1991), **des attachés territoriaux de conservation du patrimoine** (art. 25 décret n°91-843 du 2 septembre 1991) ainsi que **des bibliothécaires territoriaux** (art. 25 décret n°91-845 du 2 septembre 1991).

Le fonctionnaire peut ainsi demander à être nommé dans un emploi correspondant à une autre spécialité que celle dont il relève. Ce changement de spécialité est prononcé par l'autorité territoriale (*après avis du président du CNFPT pour les attachés de conservation du patrimoine et les bibliothécaires*) et peut être subordonné à l'accomplissement d'un cycle de perfectionnement de 6 mois au maximum au sein de la nouvelle spécialité.

### B. Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité territoriale

L'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement public (*article L.512-23 du CGFP*).

Autrement dit, les fonctionnaires ne disposent d'aucun droit acquis au maintien dans leurs fonctions.

Le changement d'affectation ou de service peut intervenir :

- Soit à la demande de l'agent,
- Soit à **l'initiative exclusive de l'autorité territoriale.**

La demande expresse de l'agent découle du principe de séparation du grade et de l'emploi qui permet aux fonctionnaires d'occuper différents emplois correspondant à leur grade au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public.

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](#)).



*Les dispositions de l'article L.511-3 du CGFP ne sont pas applicables à un changement d'affectation au sein d'une même collectivité ([CE, 25 février 2025, n°482618](#)).*

### C. Le régime des priorités

En application de l'article L.512-26 du CGFP, sont examinées **en priorité** les demandes de mutation qui émanent des fonctionnaires territoriaux suivants :

- **les fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles de leur conjoint ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité,**
- **les fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé au titre de l'une des catégories mentionnées à l'article L.131-8 du CGFP, à savoir (article L. 5212-13 du Code du travail) :**

- Les travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (art. L. 146-9 code de l'action sociale et des familles) ;
- Les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire ;
- Les titulaires d'une pension d'invalidité attribuée au titre du régime général de sécurité sociale, de tout autre régime de protection sociale obligatoire ou au titre des dispositions régissant les agents publics, à condition que l'invalidité des intéressés réduise au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain ;
- Les bénéficiaires d'emplois réservés mentionnés aux articles L. 241-2, L. 241-3 et L. 241-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- Les titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité attribuée dans les conditions définies par la loi n°91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service ;
- Les titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention " invalidité " (*art. L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles*) ;
- Les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés.

- **Les fonctionnaires ayant la qualité de proche aidant.**

Il appartient à l'employeur public de prendre en considération la situation de famille des fonctionnaires pour leurs mutations, y compris lorsque l'autorité compétente décide de la mutation d'un fonctionnaire dans l'intérêt du service ([CE, 7 juillet 2022, n°459456](#)).

En application de l'article L.512-26 du CGFP, l'administration doit examiner prioritairement, en tenant compte de l'intérêt du service, les demandes de mutation émanant des agents qu'elles mentionnent. Il ne résulte cependant pas de ces dispositions que les agents prioritaires auraient un droit à être affectés sur les postes sur lesquels ils ont candidatés ([CE, 25 février 2025, n°482618](#)).

**Remarque**

A défaut pour un candidat de justifier de l'une des priorités, l'autorité territoriale peut donner sa préférence, pour une mutation, à un fonctionnaire qui occupait déjà par intérim un poste vacant ([CE, 26 février 1992, n° 87121](#)).

**D. Le droit au respect de la vie privée et familiale**

La décision de changement d'affectation ne doit pas porter une atteinte disproportionnée au droit d'un fonctionnaire au respect de sa vie privée et familiale ([CE, 10 décembre 2003, n°235640](#)).

Celui-ci résulte à la fois de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du droit à une vie familiale normale garanti par la Constitution.

Dans son appréciation, le juge administratif prend en considération les conséquences de la décision sur la situation personnelle ou familiale de l'intéressé, le statut de celui-ci et les conditions de service propres à l'exercice des fonctions découlant de ce statut et de l'intérêt du service ([CE, 2 février 2011, n°326768](#)).

## E. Les droits du fonctionnaire liés à son grade

### 1. La séparation du grade et de l'emploi

La distinction du grade et de l'emploi est l'un des principes fondamentaux du droit administratif de la fonction publique ([article L.411-5 du CGFP](#)). Il suppose que le grade appartient au fonctionnaire, alors que l'emploi est à la disposition de l'autorité territoriale compétente, qui dispose d'une grande marge d'appréciation pour affecter l'agent dans un emploi où ses capacités et aptitudes seront le mieux utilisées.

Cependant, la liberté de l'administration n'est pas totale (régime de priorité, affectation sur un emploi correspondant au grade, motif légitime justifiant le changement d'affectation, etc.).

### 2. L'affectation du fonctionnaire dans un emploi correspondant à son grade

**Tout fonctionnaire est appelé à exercer différentes fonctions dans le respect de son grade.**

Ainsi, que le changement d'affectation intervienne sur demande expresse du fonctionnaire ou à l'initiative de l'autorité territoriale, il appartiendra à l'employeur territorial d'affecter le fonctionnaire qu'il emploie dans un emploi correspondant à son grade.

Si une collectivité s'abstient de proposer une activité appropriée à la fonction et au grade du fonctionnaire, ou d'engager une procédure disciplinaire ou de licenciement pour insuffisance professionnelle s'imposant au regard des circonstances, elle commet une faute engageant sa responsabilité ([CE, 23 juillet 2003, n°241816](#)).

**En cas de recours, le juge administratif vérifie l'adéquation des fonctions exercées avec le grade détenu.**

À ce titre, ce dernier a eu l'occasion de considérer que 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, alors même que l'agent n'a subi aucune perte de rémunération. En l'espèce, il s'agissait d'un agent technique affecté à des tâches d'entretien ne nécessitant aucune qualification technique et dont le juge a considéré que l'affectation portait atteinte aux prérogatives qu'il tient de son statut ([CAA Paris, 9 mai 2005, n°01PA02126](#))
- De niveau supérieur à celui que le grade donne vocation à occuper. En l'espèce, un fonctionnaire titulaire dans un corps de catégorie C avait fait l'objet d'un changement d'affectation sur des fonctions relevant de corps de catégorie B puis A ([CAA Marseille, 10 février 2015, n°13MA00741](#)).

À l'inverse, le juge administratif a validé des mutations internes 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](#)).

### 3. Le droit à l'affectation dans un délai raisonnable

Le juge administratif a eu l'occasion de considérer que tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans **un délai raisonnable**, une affectation correspondant à son grade.

Un employeur qui n'attribue aucune affectation à un fonctionnaire pendant un délai raisonnable (même s'il verse un traitement correspondant à son grade) commet une faute de nature à engager sa responsabilité ([CE, 4 mars 2009, n°311122](#)).

Cette notion de délai raisonnable est appréciée au regard des circonstances en l'espèce, et notamment du niveau de poste auquel le fonctionnaire peut prétendre ainsi qu'aux souhaits d'affectation exprimés ([CE, 30 janvier 2009, n°294139](#)).

Par exemple, le juge administratif a eu l'occasion de considérer que le délai raisonnable a été dépassé dans les cas suivants :

- Pour un fonctionnaire qui n'a pas reçu d'affectation pendant onze ans même si le délai était en partie imputable à l'agent ([CE, 6 novembre 2002, n°227147](#)) ;
- Pour un agent qui n'a pas reçu une affectation qui correspond à des fonctions effectives pendant quatre ans ([CE, 9 avril 1999, n°155304](#)) ;
- Un employeur qui n'a attribué aucune affectation à un fonctionnaire pendant plus de deux ans, tout en lui versant un traitement correspondant à son grade ([CE, 4 mars 2009, n°311122](#)).

A l'inverse, ont été considérés comme raisonnables, compte tenu du grade détenu, des délais de trois mois ([CE, 6 décembre 2017, n°405841](#)) et de cinq mois ([CE, 30 janvier 2009, n°294139](#)).

## II. Les motifs de la mutation interne

Aucune disposition juridique ne précise les motifs pour lesquels une décision portant changement d'affectation d'un agent public peut être prise.

Le juge administratif vérifie au cas par cas leur légalité, ainsi que les conditions de la mutation.

### A. Les motifs susceptibles de fonder une mutation interne

#### 1. L'intérêt du service

La notion d'intérêt du service est une notion dégagée par le juge administratif et constitue la **principale motivation du changement d'affectation à l'initiative de la collectivité territoriale ou de l'établissement public**.

Cette notion peut s'apprécier sous deux angles différents :

- Une mutation interne peut être justifiée par des considérations tenant **à l'organisation des services** de la collectivité ou de l'établissement public. Il s'agit alors de rationaliser, modifier, améliorer l'organisation des services ([CE, 27 octobre 1982, n°21670](#)).  
En revanche, une mutation interne ne peut être prise au vu du règlement d'un différend politique entre le maire et l'agent concerné lors des élections municipales ([CAA de Bordeaux, 3 avril 1997, n°95BX01725](#)).
- Une mutation interne peut être décidée **en considération de la personne** concernée. Il s'agit alors, au regard du comportement inadéquat d'un agent, d'assurer le bon fonctionnement du service en le changeant d'affectation.  
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 changement d'affectation d'un fonctionnaire peut être motivé par la volonté de l'autorité territoriale de réduire une vive tension avec certains membres du personnel, sans que cette mesure implique obligatoirement que la responsabilité de cette tension soit imputée à l'agent public ([CE, 25 septembre 2015, n°372624](#) ; [CAA Paris, 19 janvier 2016, n°14PA02328](#)).



*Il appartient à l'administration de veiller à distinguer l'attitude de l'agent envers ses collègues ou envers le public, préjudiciable au fonctionnement du service et qui peut entraîner un changement d'affectation, du comportement fautif de l'agent qui est passible d'une sanction disciplinaire. De manière générale, **le juge vérifie que l'intérêt du service est bien avéré et que la mesure ne constitue pas, en fait, une sanction déguisée.***

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

- 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 avril 2002, n°99NT01520](#)).

De manière générale, le juge administratif a eu l'occasion de rappeler que si le changement d'affectation de l'agent est motivé par l'intérêt du service, l'affectation devait s'opérer sur **un emploi conforme à son grade** ([CAA Nancy, 22 juin 2021, n°19NC02522](#)).

### **Remarque**

Il appartient à chaque collectivité territoriale d'arrêter les lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ces LDG fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents « *sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général* ».

Pour le juge administratif, la circonstance que l'autorité territoriale n'ait pas arrêté les LDG au moment de la mutation interne dans l'intérêt du service du fonctionnaire « *ne faisait pas obstacle à ce qu'il prononce sa mutation* » ([CAA Bordeaux, 11 juillet 2024, n°23BX00040](#)).

## **2. L'inaptitude physique**

Lorsque l'état de santé de l'agent ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions, l'autorité territoriale doit tout d'abord chercher à maintenir l'agent dans son poste en adaptant celui-ci à ses capacités physiques.

Si cet aménagement du poste est impossible ou insuffisant, la collectivité doit rechercher s'il est possible d'affecter l'agent dans un autre emploi correspondant à son grade, compatible avec son état de santé ([article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985](#)).

L'affectation dans un emploi du même cadre d'emplois, adapté à l'état physique de l'agent, ne constitue pas un reclassement et n'est pas illégale si elle n'a pas été précédée d'une demande du fonctionnaire en faveur de cet emploi ([CE, 7 décembre 2018, n°401812](#) ; [CAA Douai, 30 mars 2000, n°96DA02225](#)).



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

Le fonctionnaire est tenu de rejoindre le nouvel emploi, compatible avec son état de santé, qui lui est proposé. À défaut, il peut faire l'objet d'une procédure d'abandon de poste conduisant, après une mise en demeure non suivie d'effet, à une radiation des cadres.

Si ce changement d'affectation n'est pas envisageable, la procédure de reclassement, qui implique un changement de cadre d'emplois, sera conduite, à condition que l'agent soit médicalement apte aux fonctions d'un autre grade ou cadre d'emplois.

Autrement dit, l'adaptation de l'emploi ou l'affectation dans un nouvel emploi correspondant au grade est conçue comme un préalable au reclassement. Il s'agit d'une obligation de moyen ([CE, 15 novembre 2010, n°330099](#)).

Il appartient à l'autorité administrative compétente, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de rechercher un poste de travail adapté à l'état de l'intéressé et aux possibilités de la collectivité.

C'est à l'administration d'établir qu'elle ne dispose pas de poste adapté à l'état de santé du fonctionnaire ([CAA Douai, 15 décembre 2011, n°10DA00337](#); [CAA Bordeaux, 21 février 2019, n°17BX00739](#)).

Le refus d'aménager l'emploi ou d'affecter l'agent sur un autre emploi peut être justifié notamment par :

- l'absence de qualification de l'agent pour occuper certains emplois ([CAA Lyon, 16 juin 2020, n°18LY00187, considérant 7](#): *maniement des outils informatiques, tâches de rédaction, contact avec les usagers*) ;
- les contre-indications médicales affectant l'agent ([CAA Lyon, 13 février 2020, n°19LY00414, considérant 4](#) ; [CAA Lyon, 5 décembre 2017, n°16LY00588, considérant 5](#) ; [CAA Nantes, 10 janvier 2014, n°12NT01325](#)) ;
- l'absence de poste disponible ([CAA Lyon, 15 juin 2020, n°19LY03387](#)).

### **Remarque**

Une décision de changement d'affectation peut être prise à l'égard d'un agent qui bénéficie d'un temps partiel thérapeutique et qui ne peut donc plus, de ce fait, assurer ses missions ([CE, 11 mars 1991, n° 81697](#) et [CAA Marseille, 22 février 2019, n° 16MA01431](#)).

## **B. Les motifs insusceptibles de fonder une mutation interne**

### **1. Le motif disciplinaire**

**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'article L.533-1 du CGFP.

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.

A notamment été jugé qu'**une mesure revêt le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée lorsqu'il en résulte une dégradation de la situation professionnelle de l'agent concerné et que la nature des faits qui ont justifié la mesure et l'intention poursuivie par l'administration révèlent une volonté de sanctionner cet agent** ([CE, 25 février 2013, n°348964](#) ; [CE 6 décembre 2017, n°401876](#) ; [CAA Paris, 8 juillet 2021, n°20PA02626](#)).

À titre d'exemple, le juge administratif a qualifié de sanctions déguisées les mutations internes ayant eu pour conséquence :

- une perte de responsabilités, le déménagement ostentatoire d'un bureau et le manque de moyens matériels ([CAA Paris, 18 mars 1997, n°95PA02205](#)) ;
- la réduction du niveau de responsabilité de l'agent, qui visait en réalité à sanctionner ce dernier pour son opposition à la candidature du maire ([CAA Bordeaux, 3 avril 1997, n°95BX01725](#)).

En revanche, ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée une mutation interne :

- intervenue très peu de temps après une mise à pied. Cette circonstance ne peut suffire à caractériser l'existence d'une sanction disciplinaire ([CAA Nancy, 19 juillet 2018, n°17NC02273](#)),
- motivée/fondée sur les difficultés relationnelles entre l'intéressé et plusieurs de ses collègues ([CE, 25 septembre 2015, n° 372624](#)), ;
- motivée/fondée sur les difficultés relationnelles entre l'intéressé et les services avec lesquels ses fonctions l'amènent à collaborer régulièrement ([CE, 10 novembre 2004, n° 262506](#)).

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

Ont été considérées comme sanctions disciplinaires déguisées constitutives d'un détournement de procédure :

- la décision de mutation interne qui, prononcée dans l'intérêt du service, constituait un déclassement en l'absence d'attribution d'une fonction précise ([CAA Lyon, 18 juin 1996, n°95LY01668](#)) ;
- le changement d'affectation 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 novembre 1989, n°64678](#)) ;
- la mutation interne 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 interne n'étant pas une sanction disciplinaire, elle ne peut être motivée par des faits qui ont déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire ([CAA Bordeaux, 2 juillet 2002, n°98BX02058](#)) ni par des agissements fautifs, pour lesquels une sanction disciplinaire avait été prise puis retirée ([CAA Nantes, 16 novembre 2001, n°98NT00370](#)).

Il appartiendra à l'administration de **motiver, par l'intérêt du service, la décision de mutation** quand bien même des poursuites disciplinaires auraient été engagées de manière concomitante à l'encontre de l'intéressé ([CE, 12 juin 2013, n°361698](#)).

## 2. La protection contre le harcèlement sexuel et moral

[L'article L.133-3 du Code Général de la Fonction Publique](#) interdit de prendre en considération, lorsqu'un fonctionnaire sollicite une mutation ou lorsqu'il est concerné par une décision de même nature, l'attitude qu'il adopte pour s'opposer à des mesures de harcèlement sexuel ou moral.

L'autorité territoriale ne peut pas prendre en considération le fait que l'agent :

- ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dans le but d'obtenir de sa part des faveurs de nature sexuelle au profit de ladite personne ou d'un tiers ;
- ait subi ou refusé de subir des agissements répétés de harcèlement moral ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou morale ou de compromettre son avenir professionnel ;
- ait formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;
- ait témoigné, de bonne foi, d'agissements de cette nature ou qu'il les a relatés.



*Le fonctionnaire bénéficie des protections prévues aux I et III de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.*

Le Conseil d'État est toutefois venu atténuer l'interdiction précitée dans [sa décision n°419062 du 19 décembre 2019](#).

Il a rappelé que la circonstance qu'un agent ait subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement moral ne saurait légalement justifier que lui soit imposée une mesure relative à son affectation, à sa mutation ou à son détachement.

Cependant, il ajoute que cette circonstance ne fait « *pas obstacle à ce que l'administration prenne, à l'égard de cet agent, dans son intérêt ou dans l'intérêt du service, une telle mesure si aucune autre mesure relevant de sa compétence, prise notamment à l'égard des auteurs des agissements en cause, n'est de nature à atteindre le même but* ».

### 3. La protection contre les discriminations

[L'article L.131-12 du Code Général de la Fonction Publique](#) interdit de prendre en considération, lorsqu'un fonctionnaire sollicite une mutation ou lorsqu'il est concerné par une décision de même nature, l'attitude qu'il adopte pour s'opposer à des mesures discriminatoires.

L'autorité territoriale ne peut pas prendre en considération le fait que l'agent :

- ait subi ou refusé de subir des agissements contraires aux principes de non-discrimination ;
- ait formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;
- ait témoigné, de bonne foi, d'agissements de cette nature ou qu'il les a relatés.



*Le fonctionnaire bénéficie des protections prévues aux I et III de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.*

### 4. La protection contre les actes de violence et atteinte à l'intégrité physique

[L'article L.135-6 A du Code Général de la Fonction Publique](#) interdit de prendre en considération, lorsqu'un fonctionnaire sollicite une mutation ou lorsqu'il est concerné par une décision de même nature, l'attitude qu'il adopte pour s'opposer à des atteintes volontaires à son intégrité physique, des actes de violence, des menaces ou tout autre acte d'intimidation.

L'autorité territoriale ne peut pas prendre en considération le fait que l'agent :

- ait subi ou refusé de subir des agissements contraires aux actes précités ;
- ait formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces actes ;
- ait témoigné ou relaté, de bonne foi, de tels actes.



*Le fonctionnaire bénéficie des protections prévues aux I et III de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.*

## 5. La protection des lanceurs d'alerte

Aucun agent public ayant effectué un signalement ou une divulgation publique dans les conditions prévues par la réglementation ne peut faire l'objet à titre de représailles de mesures au titre de la mutation ([article L.135-4 du CGFP](#)).

De même, aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures au titre de la mutation pour avoir signalé ou témoigné ([article L.135-4 du CGFP](#)) :

- de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions aux autorités judiciaires ou administratives conformément à l'article L. 121-11 du CGFP ([article L.135-1 du CGFP](#)) ;
- de faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 121-5 du CGFP dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions à l'une des autorités hiérarchiques dont il relève ou auprès du référent déontologue ([article L.135-3 du CGFP](#)).



*Tout acte ou décision qui constitue une mesure de représailles (ou une menace de représailles) est nul de plein droit ([article 10-1 II de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#)).*

## III. La procédure

Sont examinés ci-dessous les éléments obligatoires de procédure dans la cadre d'une mutation interne.

### **Remarque**

En contrepartie de la suppression, en 2019, de la compétence des CAP pour connaître des décisions individuelles prise en matière de mutation, la loi n°2019-828 du 6 août 2019 a 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 en matière de mutation** (ancien article 30 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984). Cette mesure a pour objet de garantir une transparence dans les critères présidant aux décisions de l'administration, ainsi qu'une cohérence de traitement entre agents en situation identique.

Cependant et à la suite de l'entrée en vigueur du Code Général de la Fonction Publique, l'article L.216-2 du Code, qui concerne les agents territoriaux, ne semble pas avoir codifié à droit constant l'ancien article 30 de la loi du 26 janvier 1984 précité et **ne fait plus mention des décisions individuelles en matière de mutation interne dans les cas ouvrant droit à l'assistance dans l'exercice de recours administratifs** ([article L.216-2 du Code Général de la Fonction Publique](#)).

## A. La saisine du Comité Social Territorial

Dans les cas où la mutation est consécutive à une réorganisation des services ou à une suppression d'emploi, l'avis du Comité Social Territorial doit avoir été sollicité préalablement à ces décisions ([CAA Douai, 20 décembre 2001, n° 98DA0116](#)).

## B. L'existence d'un emploi vacant

**La mutation doit intervenir sur un poste réellement vacant, qu'il le soit devenu ou qu'il soit créé par l'organe délibérant** ([article L. 313-1 du CGFP](#); [CAA Toulouse, 8 octobre 2024, n°22TL21334](#)).

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 juillet 2001, n°00NC01098](#)).

Dans le même sens, le juge administratif a eu l'occasion de rappeler que le changement d'affectation décidé par l'autorité territoriale sur un emploi et des fonctions de chargée de mission, qui n'existaient pas à la date du changement d'affectation et ayant eu pour effet de transformer l'emploi occupé par l'agent, nécessitait l'intervention de l'organe délibérant. Or, en l'espèce, aucune délibération portant création du poste de chargé de mission n'a été prise par l'organe délibérant, entraînant par conséquent l'illégalité du changement d'affectation ([CAA Nantes, 18 mai 2021, n°19NT01465](#)).

## C. La publicité de la vacance du poste

[L'article L.313-4 du Code Général de la Fonction Publique](#) prévoit qu'un recrutement ne peut intervenir, sauf exception, que sur un emploi ayant fait l'objet d'une déclaration de vacance.

**Ainsi, par principe, l'autorité territoriale doit déclarer la création ou la vacance de l'emploi auprès du Centre de Gestion compétent.**

En conséquence, l'administration est tenue de procéder à la publication de la vacance du poste, même en cas de mutation interne ([CE, 11 août 2009, n°309132](#); [Rép. Min., n°59148, JOAN du 18/06/2001](#)).

La méconnaissance de la publicité de la vacance d'emploi entraîne l'illégalité de la nomination du fonctionnaire sur le poste ([CE, 27 novembre 1996, n°139760](#)).

**Toutefois**, dans une récente décision, le Conseil d'Etat est venu préciser que **les règles de publicité relatives à une vacance d'emploi ne s'imposent pas à l'administration dans le cas où elle prononce une mutation dans l'intérêt du service** ([CE, 4 avril 2023, n°460348](#)).

### **Remarque**

L'exigence de publicité ne peut pas être regardée comme respectée lorsqu'une vacance d'emploi précise, sans qu'un texte autorise une telle restriction, le mode de recrutement envisagé (notamment la mutation interne) ([CE, 6 février 2019, n°414066](#)).

## D. La demande de l'agent

En cas de mutation volontaire, l'agent doit présenter une demande en ce sens auprès de l'autorité territoriale.

En cas de mutation d'office, l'autorité territoriale n'a pas l'obligation de recueillir l'avis préalable de l'agent ([CAA Marseille, 24 novembre 2023, n° 22MA00822](#)).

## E. La communication du dossier individuel

Une mutation prise en considération de la personne doit respecter les droits de la défense ([CE, 4 juin 2012, n°344961](#)).

Ainsi, 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** ([article 65 de la loi du 22 avril 1905](#)), que la mesure soit ou non prise dans l'intérêt du service ([CE, 29 août 2008, n°308317](#)).

Un agent public est mis à même de demander la communication de son dossier lorsque l'administration l'informe, **en temps utile**, de son intention de le muter sans lui indiquer expressément qu'il dispose de ce droit à communication et quand bien même le lieu de sa nouvelle affectation ne lui aurait pas alors été indiqué ([CE, 8 novembre 2017, n°402103](#) ; [CAA Bordeaux, 4 février 2025, n°23BX00202](#)).

Cette information peut intervenir par tous moyens, notamment un entretien ([CE, 22 février 2008, n°296316](#)).

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 février 2009, n°300955](#)).

## F. La décision de l'autorité territoriale

L'autorité territoriale est la seule autorité compétente pour procéder aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement ([article L.512-23 du CGFP](#)).

Une fois la déclaration de vacance d'emploi réalisée, une décision expresse doit ensuite être prise par l'autorité compétente **et notifiée par courrier à l'agent** (LRAR ou remise en mains propres), accompagnée de la nouvelle fiche de poste de l'agent.



*Le courrier doit comporter les délais et voies de recours de l'agent.*

En effet, 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](#)).

La mesure de changement d'affectation ou de refus de changement d'affectation n'entre pas dans le champ des décisions soumises à motivation obligatoire dès lors que le fonctionnaire ne dispose d'aucun droit à conserver son affectation ([CAA Marseille, 24 novembre 2023, n°22MA00822](#)).

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 l'article L.211-2 du Code des relations entre le public et l'administration ([CE, 26 février 1992, n°87121](#)).

## G. La portabilité des équipements

Les employeurs territoriaux doivent prendre les mesures appropriées permettant aux agents publics en situation de handicap (relevant de l'une des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail) de conserver les équipements contribuant à l'adaptation de leur poste de travail lorsqu'ils effectuent un changement d'emploi dans le cadre d'une mobilité ([article L. 131-10 du CGFP](#)).

La portabilité des équipements des agents publics en situation de handicap s'entend des mesures permettant à ces agents de conserver, en cas de changement de poste au sein d'une même administration, les équipements contribuant à l'adaptation du nouveau poste de travail ([article R.131-2 du CGFP](#)).

Les modalités de mise en œuvre de la portabilité des équipements en cas de changement d'administration d'emploi de l'agent, notamment la cession, le transport et l'installation des équipements, ainsi que la prise en charge par l'administration d'accueil des coûts afférents, sont définies par **convention** entre cette administration et l'administration d'origine de l'agent intéressé ([article R.131-4 du CGFP](#)).



La portabilité n'est mise en œuvre que si son coût est inférieur à celui qui résulterait de l'adaptation, à la charge de l'administration d'accueil, du nouveau poste de travail de l'agent ([article R.131-3 du CGFP](#)).

## IV. Les conséquences du changement d'affectation

### A. L'obligation de rejoindre la nouvelle affectation

L'obligation du fonctionnaire de rejoindre sa nouvelle affectation découle du devoir d'obéissance hiérarchique qui conduit à se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique et d'exécuter les tâches qui lui sont confiées, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ([article L.121-10 du Code Général de la Fonction Publique](#)).

Le fonctionnaire qui refuse de rejoindre sa nouvelle affectation s'expose à l'application d'une sanction disciplinaire en raison du manquement au devoir d'obéissance hiérarchique ([CAA Marseille, 28 février 2017, n°16MA02270](#)).

L'agent est tenu de rejoindre son poste, y compris lorsque :

- La mutation est intervenue sur une procédure irrégulière ([CE, 9 février 1946, n°90559](#)),
- La nouvelle affectation n'est pas conforme à son statut, dès lors que cette illégalité n'est pas de nature à compromettre gravement un intérêt public ([CAA Nantes, 23 octobre 2002, n°98NT00511](#)),
- Il conteste la décision devant les tribunaux ([CE, 10 avril 2012, n° 226720](#)).

Également, si l'agent refuse de rejoindre le nouveau poste auquel il est affecté, l'autorité territoriale peut valablement décider d'engager, à son encontre, une **procédure d'abandon de poste** entraînant la radiation des cadres (CE, 25 janvier 1984, n°38371). Cependant, l'abandon de poste doit se traduire par une absence totale de service sans motif valable et par la volonté de rompre le lien avec l'administration.

Par conséquent, 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 Douai, 20 décembre 2001, n°98DA01163](#); [CAA Bordeaux, 18 juin 2002 n°98BX01174](#)).

Encore, lorsque le fonctionnaire refuse d'occuper un emploi dans lequel il a été nommé dès lors que l'affectation prononcée n'est pas manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public, il y a alors absence de service fait d'où une privation de rémunération ([CE, 23 septembre 2013, n°350909](#)).

En revanche, il n'y aura pas de retenue sur rémunération lorsque le fonctionnaire rejoint sa nouvelle affectation mais n'exerce pas ses nouvelles fonctions. En effet, dans la fonction publique territoriale, il n'y a pas d'appréciation qualitative du service fait. Néanmoins, un tel comportement pourra être sanctionné disciplinairement ([CE, 13 décembre 1991, n°80709](#)).

## B. Les conséquences sur la carrière et la rémunération

À l'issue de sa mutation interne, la carrière de l'agent se poursuit et il conserve l'intégralité de ses droits à avancement et à retraite.

En matière de rémunération statutaire, la mutation interne n'emporte aucune modification (*sauf si l'agent est affecté dans une zone où s'applique l'indemnité de résidence*).

Toutefois, des modifications peuvent intervenir dans le cas où l'agent bénéficie ou perd le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire ou du complément de traitement indiciaire en raison de l'exercice de ses nouvelles fonctions. Il en sera de même pour le régime indemnitaire.

Encore, le changement d'affectation est susceptible d'avoir une incidence sur le nombre de jours de congés annuels et de jours d'ARTT qu'acquiert l'agent lorsque la décision entraîne une modification des obligations hebdomadaires et du cycle du travail.

## C. Le remboursement des frais de changement de résidence

En cas de changement de résidence, l'agent est susceptible d'obtenir le remboursement de ses frais lorsque certaines conditions sont remplies.

La prise en charge des frais de changement de résidence comporte ([article 8 et suivants du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001](#)) :

- **La prise en charge du transport des personnes** dans les conditions prévues pour les déplacements temporaires par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006, (*article 24 du décret n°90-437 du 28 mai 1990*). La prise en charge du transport des personnes comprend (*article 10 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006*) :
  - les frais de transport calculés soit sur la base du tarif de transport public de voyageurs le moins onéreux, soit sur la base d'indemnités kilométriques ;
  - si l'autorité territoriale l'autorise, les frais d'utilisation de parcs de stationnement et de péage d'autoroute, sur présentation des pièces justificatives au seul ordonnateur.

- **L'attribution d'une indemnité forfaitaire**, qui correspond :
  - pour l'agent qui quitte un logement meublé ou qui s'en voit attribuer un dans sa nouvelle résidence, au remboursement des frais de transport de bagages sous forme d'une indemnité forfaitaire dont le montant est fixé par un [arrêté ministériel du 26 novembre 2001](#) (article 25 du décret n°90-437 du 28 mai 1990) ;
  - pour l'agent qui ne dispose pas d'un logement meublé par l'administration, au remboursement de tous les frais autres que les frais de transport des personnes, c'est-à-dire les frais de transport du mobilier et dont le montant est fixé par un [arrêté ministériel du 26 novembre 2001](#) (article 26 du décret n°90-437 du 28 mai 1990).

## V. Le contentieux du changement d'affectation

### A. Les recours contre la décision de changement d'affectation

#### 1. Les recours précontentieux

La décision de changement d'affectation peut être contestée par l'intéressé devant son administration via un **recours administratif** (gracieux ou hiérarchique).

La procédure de **médiation préalable obligatoire** est applicable aux recours formés par les agents publics à l'encontre des décisions de **refus d'affectation** à d'autres fonctions du cadre d'emplois **lorsque l'état de santé de l'agent ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions** en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 ([article 2 7° du décret n° 2022-433 du 25 mars 2022](#)).

La médiation préalable obligatoire s'applique aux agents de la fonction publique territoriale employés dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics ayant préalablement conclu, avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale dont ils relèvent, une convention pour assurer la médiation ([article 3 du décret n° 2022-433 du 25 mars 2022](#)).

#### 2. Le recours contentieux

##### a- La mesure d'ordre intérieur (MOI)

La notion de mesure d'ordre intérieur désigne une catégorie particulière d'actes administratifs individuels qui ne font pas grief, non pas parce qu'ils n'auraient pas d'effet juridique sur la situation du requérant, mais parce que cet effet est jugé insuffisamment important pour qu'ils puissent être contestés devant un juge. **La qualification de mesure d'ordre intérieur rend la décision insusceptible de recours contentieux**, alors même que la mesure de changement d'affectation aurait été prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent public concerné.

Le Conseil d'Etat pose toutefois **deux tempéraments à cette règle** : le mesure de changement d'affectation peut faire l'objet d'un recours lorsque ([CE, 7 décembre 2018, n° 401812](#)) :

- elle traduit une discrimination
- elle est assimilable à une sanction.

Elle ne peut pas non plus engager la responsabilité de l'administration.

La notion de « mesure d'ordre intérieur » est un outil contentieux utilisé par le juge administratif pour réguler les flux contentieux. **En soi, elle n'a pas d'incidence sur la procédure de changement d'affectation.**

Les mesures d'ordre intérieur concernent essentiellement l'affectation des agents, qui en est l'une des manifestations ([CE, 25 septembre 2015, n° 372624](#)).

Ces décisions d'affectation, au sens large, qui entraînent le plus souvent des modifications dans les attributions des agents, ne sont susceptibles de recours que si elles :

- Portent atteinte à leur statut ou aux prérogatives qu'ils en tirent ;
- Se traduisent par une diminution sensible de leurs responsabilités ;
- Sont susceptibles de réduire leurs perspectives de carrière ;
- Entraînent une diminution de leur rémunération ou la perte de certains avantages, tels que l'usage d'un logement de fonction ;
- Entraînent un changement de la résidence administrative.

Les décisions qui ne produisent pas de tels effets constituent des mesures d'ordre intérieur.

Tel est le cas :

- de la décision d'affecter un agent chargé de la direction d'un restaurant universitaire à la direction d'une résidence universitaire située sur le même domaine, fonction qui présente les mêmes avantages pécuniaires et les mêmes garanties de carrière ([CE, 18 mars 1996, n°141082](#)) ;
- de la décision de retirer à un agent la régie de recettes d'une cantine scolaire ([CE, 6 octobre 1995, n°97579](#)) ;
- du transfert du secrétariat d'un consul général au service des archives, de la documentation et du chiffre du consulat, malgré une légère atténuation des responsabilités ([CE, 8 mars 1999, n°171341](#)) ;
- du changement d'affectation d'un service à un autre au sein de la même direction, sans perte d'avantages pécuniaires ni d'avancement de carrière ([CE, 14 avril 1999, n° 199721](#) ; [CE, 17 décembre 2008, n° 294362](#) ; [CE, 9 juin 2010, n° 313322](#)), même s'il entraîne une légère diminution de ses attributions, dès lors qu'il n'était pas de nature à porter atteinte à des garanties statutaires ou de carrière ([CE, 6 mai 2009, n° 304977](#)).

### **En revanche, ne constitue pas une simple mesure d'ordre intérieur :**

- La décision affectant des agents qui occupaient des fonctions au sein du service du protocole d'une ville vers des fonctions de gardiens de musée ([CE, 13 décembre 1991, n° 74153](#)) ;
- La décision affectant un agent qui occupait les fonctions de directeur des ressources humaines vers des fonctions de responsable administratif-directeur adjoint des ressources humaines ([CAA Lyon, 23 juillet 2019, n°17LY02876](#)) ;
- La décision retirant la responsabilité du service logement et affectant l'agent au cimetière communal compte tenu de la modification du lieu et des conditions de travail ainsi que la nature des tâches qui lui sont confiées ([CAA Marseille, 28 décembre 1998, n° 96MA00916](#)).

#### **b- Le recours en annulation et indemnitaire**

Lorsque la mesure de changement d'affectation ne constitue pas une simple mesure d'ordre intérieur, elle est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation et/ou indemnitaire devant le juge administratif.

#### **c- Le recours en urgence**

Le recours en annulation peut être assorti d'un référé en urgence.

Néanmoins, le juge administratif considère que par principe, il y a une présomption de défaut d'urgence en cas de mutation interne dans l'intérêt du service.

Pour renverser la présomption, le requérant doit démontrer l'existence de circonstances particulières. À titre d'exemple, la perte de certaines primes ou indemnités liées à son ancien emploi est considérée comme insuffisante ([CE, 22 février 2002, n° 235574](#); [CE, 10 avril 2002, n° 238471](#); [CE, 12 septembre 2012, n° 361699](#); [CE, 17 décembre 2021, n° 453927](#)).

## B. Les conséquences de l'annulation contentieuse d'un changement d'affectation

L'effet d'un jugement prononcé par le juge de l'excès de pouvoir entraînant l'annulation d'un acte administratif implique que cet acte est réputé n'être jamais intervenu.

De manière générale, le fonctionnaire qui a bénéficié de l'annulation contentieuse d'une mesure d'éviction prise à son encontre ne peut prétendre à retrouver l'emploi qu'il occupait antérieurement. Il appartient à l'administration de procéder à sa réintégration dans un emploi identique ou équivalent ([CAA Marseille, 29 mai 2001, n°00MA01421](#)).

Le juge vérifie que les fonctions correspondent toujours au grade détenu ([CAA Nantes, 8 février 2002, n°99NT00712](#)).

Dans certaines hypothèses toutefois, l'autorité territoriale sera tenue, en exécution d'une décision d'annulation d'un changement d'affectation, de réintégrer le fonctionnaire dans le poste qu'il occupait initialement. C'est le cas par exemple, lorsque cet emploi est unique ([CE, 14 février 2022, n°431760](#)).

En effet, la réintégration dans un autre emploi reviendrait, en pratique, à valider la mutation interne qui a fait l'objet d'une annulation contentieuse. Ainsi, pour tenir compte de cette annulation, le rétablissement peut, le cas échéant, justifier le retrait de l'acte portant nomination du fonctionnaire désigné pour le remplacer ([CE, 2 juillet 1999, n°190474](#)).

Il peut également être souligné que la réintégration dans les fonctions peut intervenir sur un autre poste équivalent, dès lors que cette affectation ne présente pas le caractère d'une mutation ([CAA Paris, 5 juillet 2011, n°10PA00861](#)).

### **Illustration**

Le juge administratif a eu l'occasion de préciser les modalités de réparation d'une sanction déguisée dans une récente décision. En l'espèce, le changement d'affectation d'un agent public constituait une sanction déguisée, engageant la responsabilité de la commune pour les préjudices matériels et moraux résultant de cette illégalité fautive.

Sur les conclusions à fins d'injonction, le juge administratif rappelle l'annulation de la décision ayant illégalement changé d'affectation un agent public, oblige l'autorité compétente à replacer l'intéressé dans l'emploi qu'il occupait précédemment et à reprendre rétroactivement les mesures nécessaires pour le placer dans une position régulière à la date de son changement d'affectation.

Il ne peut être dérogé à cette obligation que dans les hypothèses où la réintégration est impossible, soit que cet emploi ait été supprimé ou substantiellement modifié, soit que l'intéressé ait renoncé aux droits qu'il tient de l'annulation prononcée par le juge ou qu'il n'ait plus la qualité d'agent public.

Dans ce cas, l'agent public doit être réintégré dans un emploi équivalent ([CAA Douai, 25 mars 2021, n°19DA00280](#)).

\*\*\*\*\*

## ANNEXE – Schéma détaillant les étapes de la décision de changement d'affectation

