



## APPUI ET CONSEIL AUX EMPLOYEURS

### Expertise juridique

Tél. : 03 88 10 34 64

Courriel : [conseil.expertise@cdg67.fr](mailto:conseil.expertise@cdg67.fr)

# Le changement d'affectation (ou mutation interne) dans la FPT (MAJ)

## Références juridiques :

- Code général de la fonction publique (CGFP) et notamment ses articles L.411-5 et L.512-23.

## I. La définition du changement d'affectation

Le changement d'affectation (également dénommé mutation interne) est le fait pour un agent de **changer d'emploi au sein de la collectivité ou de l'établissement public dont il relève.**

Le changement d'affectation est à **distinguer de la mutation** (externe) qui est le fait pour un fonctionnaire de **changer d'employeur public.**

Contrairement à la mutation externe qui ne peut procéder que sur initiative de l'agent (l'agent doit en faire la demande et la collectivité ou l'établissement d'accueil est libre d'accepter ou non sa candidature), le changement d'affectation peut intervenir à la demande de l'agent **ou d'office**, à l'initiative exclusive de l'autorité territoriale (et donc sans l'accord de l'agent).

En effet, conformément à l'article L.512-23 du CGFP <sup>1</sup>, l'autorité territoriale, en tant que chef du personnel, a un **pouvoir discrétionnaire** en la matière, en ayant la possibilité de changer d'affectation les fonctionnaires en fonction de ses besoins, y compris lorsque l'agent concerné est en arrêt de maladie<sup>2</sup>. C'est pourquoi, lorsqu'un agent demande à changer d'affectation, l'employeur est libre d'accueillir ou non cette demande (ceci est une autre différence notable avec la mutation externe puisque l'employeur, en dehors de pouvoir exiger l'entièreté de l'accomplissement du préavis, ne peut s'opposer au départ d'un agent vers une autre administration).

<sup>1</sup> Article L.512-23 du CGFP (ex-article 52 de la loi du 26 janvier 1984): « *L'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires territoriaux au sein de la collectivité ou de l'établissement mentionné à l'article L.4* »

<sup>2</sup> Aucune disposition légale ou réglementaire ne s'oppose à ce qu'un fonctionnaire, placé en congé de maladie, fasse l'objet d'une mutation d'office et n'oblige l'administration à l'affecter, à l'issue du congé, dans le poste même qu'il occupait préalablement à ce congé (CE, 18 mars 1996, n°107065).

Ce pouvoir discrétionnaire de l'autorité territoriale en matière de mobilité interne procède également du fait que le fonctionnaire n'est pas titulaire de son emploi. Il est titulaire uniquement de son grade, ce qui lui donne vocation à occuper **différents emplois relevant de son grade**<sup>3</sup>.

Ainsi, en principe, le changement d'affectation doit intervenir dans un emploi correspondant au grade du fonctionnaire.

Mis à part le changement d'affectation pour inaptitude physique du fonctionnaire, aucun texte ne prévoit les motifs justifiant une mutation interne.

### **Le motif le plus courant est la nécessité de service ou l'intérêt du service.**

Toutefois, même lorsque l'intérêt du service l'impose et est justifié par l'autorité territoriale, des décisions de justice ont déjà validé les changements d'affectation sur un emploi :

- correspondant à un grade différent, voire inférieur à celui de l'agent (CAA de Lyon, 20 novembre 1998, n°95LY00769) ;
- plaçant l'agent sous l'autorité d'un autre de grade inférieur (CAA de Marseille, 29 mai 2001, n°99MA01640).

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

Ainsi ; le juge a validé les changements d'affectation qui entraînent par exemple :

- des responsabilités différentes et une légère diminution de la rémunération, sans déclassement pour l'agent (CAA Bordeaux, 25 mai 1998, n°96BX00399) ;
- la libération du logement de fonction dont la jouissance était liée au précédent emploi (CAA Douai 19 juin 2002, n°00DA00679).

### **La question centrale du changement d'affectation porte sur la faculté, ou non, de l'agent d'exercer un recours en justice contre la décision de l'administration.**

Cette question ne se pose pas lorsque le changement d'affectation est demandé par l'agent lui-même. De longue date, le Conseil d'Etat considère que le refus opposé par l'administration à une telle demande fait grief à l'agent et, par suite, ce dernier peut faire appel au juge (CE, 4 mars 1992, n°87717 ; CE, 5 mars 2024, n°466622).

Cette question ne se pose pas non plus pour l'agent non titulaire qui est recruté, contrairement aux fonctionnaires, sur un emploi. A moins que le changement d'affectation n'ait été prévu par anticipation dans le contrat, il n'est pas possible d'imposer un autre emploi que celui convenu contractuellement, à moins d'un accord express entre les deux parties.

---

<sup>3</sup> Article L.411-5 du CGFP (ex- article 12 de la loi du 13 juillet 1983): « *Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent.* ».

En revanche, pour l'agent titulaire, il en va tout autrement : bien que souvent mal vécu, le changement d'affectation, décidé unilatéralement par l'employeur, est en principe non susceptible de recours (A), sauf en présence d'un grief (B).

### A. Le changement d'affectation, une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours en justice

Comme cela a été précisé plus haut, le droit de la fonction publique **autorise** l'employeur à mobiliser les fonctionnaires, sans leur accord, sur les différents emplois de leur grade et ce, en fonction des besoins du service public.

Par conséquent, un changement d'affectation, décidée par le haut, n'est pas censé faire grief à l'agent tant que ce dernier est respecté dans ses droits et garanties qu'il tient de son statut.

C'est ce raisonnement qui est clairement exprimé, depuis 2015<sup>4</sup>, par les juges du Conseil d'Etat dans un considérant devenu la référence en la matière :

*« Considérant que les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, **constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours** ; qu'il en va ainsi des **mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou de leur contrat ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération**, que le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination [« ou une sanction », rajout issu d'une décision du Conseil d'Etat de décembre 2018<sup>5</sup>], est irrecevable ».*

**Toutefois**, n'est plus une mesure d'ordre intérieur, un changement d'affectation qui fait grief à l'agent. C'est le cas, par exemple, lorsque l'agent perd des responsabilités ou subit une baisse de sa rémunération.

Dans ces situations, le juge acceptera, à nouveau, de vérifier le bien-fondé d'une telle mesure en déclarant la requête de l'agent recevable.

### B. Les exceptions

Un changement d'affectation n'est plus une mesure d'ordre intérieur lorsque

- les **effets** (juridiques et/ou matériels) sont trop importants, entraînant une dégradation de la situation professionnelle du fonctionnaire (1) ;

ET/ OU

- Lorsque les **motivations** de l'employeur sont proprement abusives (2).

Dans le second cas, le changement d'affectation sera toujours annulé par le juge en cas de recours de l'agent.

---

<sup>4</sup> CE, 25 septembre 2015, n°372624

<sup>5</sup> CE, 7 décembre 2018, n°401812

## 1. La dégradation de la situation professionnelle de l'agent

Conformément à la décision du Conseil d'Etat de 2015 précité, 3 considérations différentes, tenant toutes aux effets produits par le changement d'affectation sur la situation professionnelle de l'agent, sont prises en compte par le juge, à savoir :

- l'atteinte aux droits et prérogatives que l'agent tient de son statut ;
- l'atteinte à l'exercice de droits et libertés fondamentaux;
- la perte de rémunération ou de responsabilité.

Ainsi, en pratique, le changement d'affectation d'office fera grief à l'agent, notamment, lorsqu'il entraîne :

- une baisse de la rémunération ;
- une diminution sensible des attributions et des responsabilités ;
- une atteinte aux droits qu'il tient du statut tel que le droit de ne pas subir de harcèlement moral ou sexuel (Conseil d'Etat, 08 mars 2023, n°451970) ;
- une atteinte aux perspectives de carrière ;
- une baisse de la durée hebdomadaire de service.

Il résulte qu'avant de pouvoir qualifier le changement d'affectation de mesure d'ordre intérieur, le juge devra vérifier l'impact de ce changement sur la situation individuelle du fonctionnaire. S'il y a dégradation, il y a grief et, par suite, le recours sera déclaré recevable.

Reste qu'une telle décision, ne sera pas forcément annulée. Une nouvelle affectation conforme au statut et dûment justifiée au regard de l'intérêt du service sera confirmée par le juge (CE, 10 juillet 2020, n°437259 ; CAA de Bordeaux, 5 mars 2013, n°12BX01607).

En revanche, lorsque le juge découvre que la décision de l'employeur est motivée par d'autres intentions moins louables, il n'hésitera pas à annuler celle-ci pour excès de pouvoir.

## 2. L'existence d'agissements traduisant une discrimination ou une sanction disciplinaire ou encore un harcèlement moral

Un changement d'affectation d'office, motivé en réalité par des intentions moins louables, traduisant une **discrimination** (CE, 25 septembre 2015 précité), ou une **sanction** (CE, 7 décembre 2018, précité) ou encore un **harcèlement moral** (CE, 8 mars, 2023, n°451970), ne peut qu'être hors du cadre légal de la mesure d'ordre intérieur. Dans ce cas, nul besoin pour les juges du Conseil d'Etat, d'évaluer les effets d'une telle décision sur la situation professionnelle de l'agent pour qualifier la mesure : quels que soient ces effets (inexistants ou non), elle fait non seulement grief par les seuls motifs de l'employeur (et donc le recours est toujours possible), mais elle sera aussi *ipso facto* annulée pour excès de pouvoir.

C'est le sens du considérant de principe de la décision du Conseil d'Etat de 2015 reproduit ci-dessus.

Sauf que, et c'est le cas notamment pour caractériser la sanction déguisée, les éléments objectifs que sont les effets de la mesure sur la situation de l'agent sont toujours pris en compte par les juges de cours d'appel.

Il suffit de lire les nombreuses décisions de justice annulant les changements d'affectation d'office pour sanction déguisée : voir, par exemple, pour les arrêts les plus récents, les décisions de la CAA de Versailles, 06 août

2020, n°19PA00679 ; ou de la CAA de Paris, 14 février 2020, n°19PA00679, ou de la CAA de Nantes, 15 mars 2024 n° 23NT00673 ; ou de la CAA de Marseille, 18 juin 2024, n°23MA01818 ; ou encore de la CAA de Paris, 16 octobre 2024, n°23PA03887.

Le considérant n°4 de la décision de la Cour d'appel de Paris du 16 octobre 2024 précitée est sans ambiguïté :

*« (...) un changement d'affectation prononcé d'office revêt le caractère d'une mesure disciplinaire déguisée **lorsque, tout à la fois, 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** ».*

Ainsi, selon une jurisprudence désormais bien établie, pour qu'un changement d'affectation soit annulé pour sanction déguisée, deux conditions doivent être réunies : un élément objectif (une dégradation objective de la situation professionnelle de l'agent) et un élément subjectif (l'intention de sanctionner de l'employeur).

Par voie de conséquence, en cas de contentieux, l'administration devra être en mesure de prouver que le changement d'affectation du fonctionnaire est bien motivé par les nécessités de service ou pour assurer le bon fonctionnement du service.

Toutefois, à supposer même que l'intérêt du service soit prouvé, si le juge constate, par ailleurs, que la mutation d'office s'analyse tout à la fois en un déclassement de l'agent et en des motivations disciplinaires, il n'hésitera pas à annuler la mesure (voir arrêt précité de la CAA de Nantes du 15 mars 2024).

Pour autant, la simultanéité entre une mutation d'office et une sanction disciplinaire est admise par la jurisprudence :

- Mme E..... a fait l'objet d'une sanction disciplinaire (exclusion temporaire de fonctions de 3 jours) le 5 février 2016 à la suite d'une altercation le 3 décembre 2015 avec sa supérieure hiérarchique et a été changée d'affectation d'office par une décision du 23 février 2016 pour les mêmes faits ; le juge a validé les deux mesures, le changement d'affectation étant rendu nécessaire *« pour mettre fin rapidement à un conflit l'opposant à sa supérieure hiérarchique qui rendait impossible son maintien dans son service d'origine »*. (CAA de Nantes, 31 mars 2020, n°18NT01164).
- Mme B... a fait l'objet d'une sanction disciplinaire le 20 octobre 2014 (avertissement) en raison de propos tenus sur les réseaux sociaux et a été changée d'affectation d'office le 19 novembre 2014 ; le juge a validé les deux mesures car *« il ne ressort pas pour autant des pièces du dossier que ce changement aurait également emporté une dégradation de ses conditions de travail, une perte de revenus ou de responsabilités. Il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que ce changement de poste traduirait l'intention de son autorité hiérarchique de la sanctionner alors que l'intérêt du service l'ayant motivé, tenant à son comportement au service " jeunesse " et aux propos qu'elle a tenus sur les réseaux sociaux, n'est pas sérieusement contesté. »* (CAA de Marseille, 20 septembre 2024, n°23MA01177).

Ainsi, le changement d'affectation d'office peut accompagner une sanction disciplinaire, y compris à raison des mêmes faits, mais la motivation des deux mesures doit être strictement différentes (l'intérêt du service pour l'une et le manquement à des obligations professionnelles pour l'autre) au terme de deux procédures

entièrement distinctes. Ce cloisonnement est impératif car le juge n'hésitera pas à annuler l'une ou l'autre pour méconnaissance du principe « *non bis in idem* <sup>6</sup> ».

Enfin, le changement d'affectation peut aussi être décidé d'office par l'administration en considération du seul comportement d'un agent et ce, sans que la mesure soit qualifiée de sanction déguisée (voir encadré ci-dessous).

### **Focus sur le changement d'affectation pris en considération de la personne**

S'il est certain que la décision portant changement d'affectation d'un agent public ne doit pas révéler une volonté de sanctionner ce dernier, ni le discriminer ou le harceler, le droit n'interdit pas de muter d'office des agents en considération de leur comportement ou de leur relationnel au travail.

Ainsi, le déplacement d'un fonctionnaire peut être motivé par la volonté de réduire de vives tensions entre les membres du personnel, sans que cette mesure implique que la responsabilité **soit imputée à l'agent déplacé** (CAA de Nantes, 4 octobre 2002, n°00NT01556). Il s'agit pour l'employeur de mettre un terme à un dysfonctionnement ou à un désordre dans un service sans qu'il existe de sa part une volonté de sanctionner l'agent déplacé (ou les agents déplacés), notamment, par exemple, en raison de la difficulté d'identifier les auteurs du trouble.

A également été jugée légale, la décision affectant un agent de service de nuit au service de jour, motivée à la fois par une organisation 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).

Ont également été validés par le juge, les changements d'affectation d'office pris en considération d'une personne en raison

- Des difficultés relationnelles entre l'agent et ses supérieurs hiérarchiques (Conseil d'Etat, 21 juillet 1995, n°118938 ; CAA Lyon, 22 juillet 2014, n° 13LY02301 ; CAA Nantes, 31 mars 2020, n° 18NT01164 ; CAA de Bordeaux, 08 octobre 2024, n°23BX00625) ;
- De vives tensions entre l'agent et des collègues (Conseil d'Etat, 08 février 1995, n°152933 ; CAA de Lyon, 23 février 2023, n°21LY01774 ; CAA de Lyon, 19 octobre 2023, n°21LY01744) ;
- Des manquements professionnels ou dans la manière de servir (CAA Nantes, 28 janvier 2019, n°17NT02142 ; CAA Marseille, 14 mars 2017, n° 16MA02213) ;
- La révélation dans la presse d'une condamnation pénale de l'agent causant l'inquiétude des usagers (CAA de Toulouse, 23 janvier 2024, n°21TL04702).

Prise en considération de la personne, il est fondamental que la décision de mutation d'office ne comporte aucune appréciation sur le caractère fautif du comportement de l'agent, ni ne vise les textes applicables en matière disciplinaire (CAA de Douai, 28 novembre 2023, n°22DA01102), ni ne mette en cause ses compétences professionnelles (CAA de Nantes, 23 décembre 2022, n°21NT01447). L'administration doit

<sup>6</sup> Formule qui exprime le principe selon lequel une personne déjà jugée pour un fait, ne peut être poursuivie à nouveau pour le même fait.

souvent démontrer que sa décision était la seule mesure adaptée pour préserver l'intérêt du service et à tout le moins qu'elle était utile.

## II. La procédure

### A. Déclaration de vacance et publicité de l'emploi.

La mutation interne doit intervenir sur un poste vacant au tableau des effectifs. En effet, aucune nomination ne peut être prononcée en l'absence d'emploi vacant (article L.411-8 du CGFP<sup>7</sup>).

La délibération créant le poste ou ayant créé le poste sur lequel est envisagée la nouvelle affectation de l'agent doit mentionner le grade dont ce dernier est titulaire<sup>8</sup>. A défaut, elle devra être modifiée.

Le fait qu'un agent soit recruté en interne n'exonère pas la collectivité ou l'établissement public d'effectuer la déclaration de vacance d'emploi (DVE) auprès du Centre de gestion conformément aux articles L.313-4 et L.452-36 du CGFP, lequel procédera ensuite à la publicité de l'emploi<sup>9</sup> (CE, 11 août 2008, n°309132).

#### 🔔 Rappel :

Les changements d'affectation ne doivent plus être précédés de la consultation de la commission administrative paritaire (CAP).

<sup>7</sup> Article 411-8 du CGFP : « Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. (...) ».

<sup>8</sup> Article L.313-1 du CGFP (ex-article 34 de la loi du 26 janvier 1984) : « Les emplois de chaque collectivité ou établissement mentionné à l'article L.4 sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Cette délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Lorsqu'il s'agit d'un emploi mentionné à l'article L.412-5 [emplois fonctionnels], elle précise en outre la nature de celui-ci et la durée des fonctions. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. (...) ».

<sup>9</sup> Depuis le 1er janvier 2019, les centres de gestion doivent rendre accessibles sans délai les créations et vacances de tout emploi permanent dans un espace numérique commun aux 3 fonctions publiques, intitulé « Choisir le service public ». La durée de publication de l'avis sur ce site ne peut être inférieure à 1 mois, sauf s'il y a urgence concernant la nomination de l'agent sur le poste à pourvoir (article 4 du décret n°2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques).

## B. Le cas échéant, communication préalable du dossier à l'agent

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** (Conseil d'Etat, 29 août 2008, n°308317). Cette communication concerne le dossier administratif de l'agent ainsi que l'ensemble des éléments sur lesquels l'administration s'est basée pour prendre la décision.

A *contrario*, lorsque le changement d'affectation n'est pas pris en considération de la personne, cette consultation du dossier n'est pas obligatoire.

Par ailleurs, la jurisprudence considère que, dans le cas où l'agent public fait l'objet d'un changement d'affectation d'office, ce dernier doit être regardé comme ayant été mis à même de solliciter la communication de son dossier s'il a été préalablement informé de l'intention de l'administration de le muter dans l'intérêt du service, quand bien même le lieu de sa nouvelle affectation ne lui aurait pas alors été indiqué (Conseil d'Etat, 8 novembre 2017, n° 402103).

**Remarque** : dans un souci de sécurisation des procédures, il est vivement recommandé de toujours inviter formellement l'agent à consulter son dossier et de matérialiser cette consultation par un procès-verbal signé par l'intéressé (voir modèle de procès-verbal de communication du dossier individuel ci-joint).

## C. Formalisation et motivation de la mesure de changement d'affectation

Dès lors que le changement d'affectation fait grief à l'agent, il devient un acte administratif qui devra prendre la forme d'un arrêté, être motivé en droit (visas) et en fait (considérant), et mentionner les voies et délais de recours (voir modèle ci-joint). Une fois notifiée à l'agent, cette décision prend effet<sup>10</sup>.

Lorsque le changement d'affectation est une mesure d'ordre intérieur, la décision peut se matérialiser par une lettre de l'autorité territoriale notifiée à l'agent en recommandé avec accusé de réception ou remise en mains propres contre décharge. Cette décision n'a pas à être motivée et, puisqu'elle n'est pas recevable en justice, les voies et délais de recours n'ont pas à y être mentionnés.

**Remarque** : même dans l'hypothèse où le changement d'affectation n'a pas à être motivé, il est néanmoins vivement conseillé de le faire, surtout lorsqu'il est imposé à l'agent. En effet, une telle décision est sujette à de multiples interprétations et en expliquer les motifs participe à une meilleure compréhension de la mesure, et donc à une limitation du risque contentieux.

\*\*\*

**Annexe** : modèle d'arrêté portant changement d'affectation + modèle de PV de communication du dossier administratif

---

<sup>10</sup> L'arrêt n'a pas à être soumis au contrôle de légalité.