

N° 371115

M. R...

7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies

Séance du 6 octobre 2014

Lecture du 3 novembre 2014

- B

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

La décision de mettre fin au détachement d'un agent dans un emploi fonctionnel d'une collectivité territoriale doit-elle être précédée de la consultation de la commission administrative paritaire ?

Telle est la question à laquelle l'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à répondre, à notre connaissance pour la première fois.

Elle vous est posée par M. R..., ingénieur territorial détaché depuis 2005 dans un emploi fonctionnel de directeur adjoint des services de la commune de Thionville, à l'appui du pourvoi qu'il forme régulièrement contre un jugement¹ du 10 juin 2013 par lequel le TA de Strasbourg a rejeté ses conclusions en annulation de la décision du maire de mettre fin à son détachement à compter du 1^{er} mars 2009. Le tribunal a écarté le moyen tiré de l'absence de saisine de la CAP comme inopérant au motif qu'aucune disposition n'imposait une telle formalité préalable.

M. R... vous invite à juger le contraire par une série d'arguments qui ne manquent pas de poids. Il n'ignore certes pas que l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui régit la fin du détachement dans un emploi fonctionnel, ne prévoit pas la saisine de la CAP. Mais il fait valoir que l'article 30 prévoit que les CAP « *connaissent des questions d'ordre individuel* », ce que constitue bien la décision de mettre fin au détachement d'un agent et que la circonstance que l'article 53 ne figure pas parmi les nombreux articles visés par cette disposition ne signifie pas qu'elle ne serait pas compétente dans ce cas, puisque cette énumération est précédée de l'adverbe notamment. Il soutient également que la CAP est compétente pour d'autres décisions trop proches à ses yeux de la décision litigieuse pour qu'il ne soit pas incohérent de soumettre cette dernière à un régime différent. Ainsi, la fin d'un détachement sur un emploi fonctionnel entraînerait une modification substantielle de la situation de l'intéressé, tout comme une mutation qui, en application de l'article 52, doit être

¹ Les litiges relatifs à la fin de détachement sur un emploi fonctionnel ne concernent pas la sortie de service ou la discipline et ressortissent donc de la compétence des TA en premier et dernier ressort (25 nov 2009, M. D..., n° 305682, aux T).

soumise à l'avis de la CAP si elle a cet effet. De même, le parallélisme des procédures impliquerait que la consultation obligatoire de la CAP avant tout détachement prévue par l'article 27 du décret du 13 janvier 1986, règle générale que vous avez jugée applicable également aux détachements dans un emploi fonctionnel (9 juillet 1997, *Cne de Villepinte*, p. 893), soit étendue à la fin du détachement. Enfin, il fait observer qu'une telle consultation ne serait pas inutile dans la mesure où la fin du détachement peut emporter prise en charge de l'agent par le Centre national de la fonction publique territoriale.

Malgré leur sérieux, aucun de ces arguments ne nous convainc d'imposer une consultation de la CAP dans un cas qu'aucune disposition n'envisage précisément. A cet égard, même si grâce à l'adverbe « notamment » la rédaction de l'article 30 vous permettrait de donner une base légale à une telle obligation, elle paraîtrait très constructive, tant les dispositions auxquelles renvoie cet article 30 sont nombreuses. Par ailleurs, l'article 53 prévoit que « *la fin des fonctions de ces agents [détachés sur un emploi fonctionnel] est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et du Centre national de la fonction publique territoriale* », de sorte qu'il est permis de penser que si le législateur avait entendu soumettre ces décisions à l'avis de la CAP, il l'aurait expressément prévu. Nous en sommes d'autant plus convaincu qu'il ressort des débats parlementaires relatifs à la loi du 27 décembre 1993 dont sont issues les dispositions que nous venons de citer que le législateur a précisément entendu instituer des « garanties spécifiques » à la fin du détachement. L'information du CNFPT répond également à l'argument du requérant quant à l'opportunité à cet égard de la saisine de la CAP.

Le parallèle avec l'obligation de consulter la CAP sur les projets de détachement, outre qu'il ne saurait par lui-même imposer une telle obligation pour y mettre fin, n'est pas plus solide dans la mesure où il n'existe pas pour la fin du détachement de dispositions générales telles que celles relatives aux détachements que vous avez pu étendre aux emplois fonctionnels. Vous vous êtes fondés pour imposer cette formalité par votre décision *Cne de Villepinte* non pas sur l'article 30 de la loi de 1984, mais sur l'article 27 du décret du 13 janvier 1986 selon lequel la CAP est consultée avant tout détachement. Vous avez jugé que les dispositions de l'article 3 du décret du 9 février 1990 prévoyant le détachement des agents dans l'emploi de directeur des services techniques de la commune n'avaient ni pour objet ni pour effet de déroger à cette règle de l'article 27. Or aucune disposition générale ne prévoit la saisine de la CAP préalablement à la fin d'un détachement. L'article 67, auquel renvoie l'article 30, concerne la réintégration de l'agent. Par conséquent, si la CAP doit être consultée sur la réintégration de l'agent au terme de son détachement, elle n'a pas à l'être sur la décision de mettre fin à ce détachement. L'organisation même des CAP confirme cette analyse : il n'existe pas de CAP de directeurs généraux ; la CAP compétente est celle du cadre d'emploi ou du corps d'origine de l'agent. Sa consultation porte sur les conséquences du retour de l'agent dans son corps d'origine et non sur la décision discrétionnaire de mettre fin à un emploi fonctionnel.

Nous vous proposons par conséquent de juger que le tribunal n'a commis aucune erreur de droit en jugeant inopérant le moyen tiré de l'absence de consultation de la CAP préalablement à la décision de mettre fin au détachement du requérant.

Les autres moyens nous retiendront moins longtemps.

Celui tiré de l'absence de signature du jugement par le magistrat qui l'a rendu et le greffier manque en fait.

Les moyens suivants sont dirigés contre les motifs par lesquels le tribunal a jugé que le maire de la commune avait pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer pour décider de mettre fin à son détachement qu'il ne pouvait plus avoir confiance en son directeur des services. Vous admettez ce motif pour justifier une décision mettant fin à un emploi fonctionnel (7 janvier 2004, *M. B...*, n° 250616, au rec). Le jugement a retenu trois circonstances justifiant cette perte de confiance : l'agent avait manifesté son intention en avril 2008, peu après l'entrée en fonctions du maire nouvellement élu, de quitter ses fonctions de directeur général adjoint des services en raison de l'état des finances de la commune et de l'absence de projet de celle-ci ; il faisait preuve d'insuffisance professionnelle ; enfin il avait repoussé par deux fois l'entretien avec le maire auquel il avait été convoqué.

Le requérant soutient tout d'abord que le tribunal aurait dénaturé les pièces du dossier en relevant sans preuves qu'il avait manifesté sa volonté de quitter ses fonctions. Mais cela résultait de l'absence de contestation par l'intéressé de l'affirmation du maire de la commune, dans la réponse qu'il avait faite à son recours gracieux, selon laquelle il lui aurait exprimé oralement cette intention.

Le tribunal aurait ensuite commis une erreur de droit en retenant une insuffisance professionnelle du requérant dans les missions qui lui ont été confiées alors qu'il n'aurait jamais été mis à même de les exercer effectivement, compte tenu de la réorganisation des services qui a eu lieu peu après l'entrée en fonctions de la nouvelle équipe municipale.

Cette présentation n'est pas exacte. *M. R...*, qui ne précise pas les fonctions qu'il exerçait avant l'élection, s'est vu confier, dans la nouvelle organisation des services, différentes missions d'études, en qualité de « chargé de mission prospective et innovation », rattaché au directeur général des services. Contrairement à d'autres directeurs adjoints des services, il n'a pas été placé à la tête de l'un des 5 pôles nouvellement créés, mais il ne paraît pas s'en être plaint. Il soutient que les études et analyses qui lui ont été commandées, qui portent sur différents projets de la commune (état du réseau internet et évaluation du coût de son extension ; étude comparative sur l'acquisition ou la location d'un parc de véhicules municipaux ; remplacement des mairies annexes par un « mairie-bus » ; etc), ne correspondraient en rien aux fonctions d'un directeur adjoint des services. Mais les fonctions des directeurs généraux adjoints des services sont définies de manière large par l'article 2 du décret du 30 décembre 1987 qui dispose qu'ils sont chargés de seconder et suppléer, le cas échéant, le directeur général des services. Les fonctions confiées à *M. R...* entrent dans cette définition.

Nous ne voyons aucune erreur de droit dans l'indication par le tribunal, parmi les raisons de la perte de confiance ayant motivé la fin de son détachement, de la circonstance que le requérant avait repoussé par deux fois l'entretien préalable à cette décision. Il est évident que la perte de confiance doit précéder la fin du détachement qu'elle justifie et donc préexister à la convocation de l'agent à l'entretien préalable à cette décision. Mais ce fait n'est ni le seul motif de la perte de confiance relevé par le tribunal, ni le plus déterminant. L'attitude d'évitement de l'agent d'un entretien avec son supérieur hiérarchique a pu légitimement renforcer la conviction chez ce dernier que la confiance entre eux était rompue.

Les deux derniers moyens sont tirés de ce que le tribunal aurait dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la décision de mettre fin au détachement du requérant n'était entachée ni d'erreur manifeste d'appréciation ni de détournement de pouvoir.

Il n'en est rien. Comme nous l'avons dit, le tribunal a pu regarder comme établie la perte de confiance dont se prévalait le maire et votre contrôle sur l'appréciation déjà très distanciée du juge du fond sur ce motif (7 janvier 2004, *M. B...*, précitée ; 21 mars 2012, *Mme G...*, n° 341347) ne peut être que restreint : aucune dénaturation ne nous semble en l'espèce démontrée ni quant à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation, ni a fortiori quant à l'absence de détournement de pouvoir.

EPCMNC : Rejet du pourvoi de M. R..., à la charge de qui vous pourrez mettre le versement à la commune d'une somme de 2 000 euros.