Convention portant « période de préparation au reclassement » : le recours contre sa résiliation anticipée relève du juge de l’excès de pouvoir

Lire les commentaires de :

Constance Matteï

Une convention selon la loi, un acte unilatéral négocié selon le juge

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 24LY01551 – 22 janvier 2026 – C+

INDEX

Mots-clés

Fonction publique territoriale, Article 85-1 de la loi du 26 janvier 1984, Décret du 30 septembre 1985, Engagement du fonctionnaire

Rubriques

Fonction publique

TEXTES

Résumé Note étudiant

Résumé

1 Le recours par lequel un agent public conteste la résiliation anticipée d’une convention portant « période de préparation au reclassement » conclue en vertu des dispositions du décret du 30 septembre 1985 présente le caractère d'un recours pour excès de pouvoir.

36-04-01 Fonctionnaires et agents publics, Changement de cadres, reclassements, intégrations, Questions d’ordre général

36-13-01, Fonctionnaires et agents publics, Contentieux de la fonction publique, Contentieux de l’annulation

Note étudiant

Une convention selon la loi, un acte unilatéral négocié selon le juge

Constance Matteï

Etudiante en M1 Droit Public Fondamental – Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur

IdRef

DOI : 10.35562/alyoda.10411

1 Le mouvement de modernisation du droit de la fonction publique, concrétisé et continué par la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique, s’est illustré par la volonté d’adapter les conditions et le statut des fonctionnaires à la réalité du monde du travail. Un moyen d’action important de cette réforme est l’accompagnement de la transition professionnelle des agents publics [1]. Au travers de multiples mesures, comme la mise en place d’un congé de transition professionnelle [2] en cas de restructuration par exemple, le législateur a cherché à valoriser la logique de carrière, et par là même, renforcer les droits et garanties des fonctionnaires.

2 Par un décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 [3], la période de préparation au reclassement a été instaurée pour les fonctionnaires publiques territoriaux. Déjà accordée aux fonctionnaires étatiques [4], celle-ci a pour objet de préparer le fonctionnaire dont l’état de santé l’empêche d’exercer les emplois de son grade sans néanmoins l’empêcher d’exercer toute activité, à l’occupation d’emplois compatibles avec son incapacité partielle [5]. Ce mécanisme est un droit ouvert aux agents publics dont l’incapacité a été reconnue par avis du conseil médical, l’administration ayant l’obligation d’informer son agent de la possibilité de demander cette période de transition professionnelle sous peine d’engager sa responsabilité pour faute [6]. Un projet de préparation au reclassement est alors élaboré conjointement par l’employeur et l’agent, et se concrétise par la signature d’une convention pour une durée maximale d’un an [7].

3 Dans cette affaire, une agente de crèche recrutée par la commune de Lyon s’est vu proposer une convention portant période de préparation au reclassement à la suite d’un congé maladie et plusieurs années de mise en disponibilité d’office. Ecourtée par la pandémie de Covid-19, une deuxième convention a été conclue avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la métropole de Lyon [8] et le maire de Lyon pour la période du 2 octobre 2021 au 30 juin 2022. Par deux décisions, prises respectivement les 13 mai et 18 mai 2022, cette convention a été dénoncée par anticipation par les deux autorités administratives. L’agente a donc saisi le tribunal administratif de Lyon d’une demande en annulation des décisions de dénonciation, et de conclusions en reprise des relations contractuelles.

4 La problématique juridique à laquelle se confronte ici la cour administrative d’appel de Lyon, après un rejet de toutes les demandes de la requérante par le tribunal administratif de Lyon [9], est la suivante : peut-on ordonner la reprise de relations contractuelles dans le cadre d’une convention portant période de préparation au reclassement ? L’enjeu juridique de cet arrêt, novateur en ce qu’il est rare de voir ce type d’acte porté devant la juridiction administrative, est de déterminer si cette convention présente bien un caractère contractuel, ouvrant dès lors

l'office du juge en plein contentieux ; ou bien, si elle n'est qu'un simple acte unilatéral de l'administration, confinant ce litige à la voie du recours en excès de pouvoir dans la longue lignée de la jurisprudence *Ville de Lisieux* [10].

I-La nature contractuelle de la convention

5 Si l'on souhaitait reprendre la définition du contrat de l'article 1101 du code civil [11] et l'appliquer au présent litige, nous nous trouverions surpris par la conclusion que cette « *convention* » semble bien porter son nom.

6 Si l'on observe la présence ou non d'un accord de volontés, on remarque que le fonctionnaire, après réception de l'avis du conseil médical et information par son employeur, a le droit de refuser la période de préparation au reclassement en présentant directement une demande de reclassement dans un autre corps d'emploi [12]. On considère également qu'il refuse la période s'il ne respecte pas les délais de signature. Ainsi, on ne peut imposer légalement une convention portant période de préparation au reclassement à un fonctionnaire, celui-ci affirme sa volonté en engageant les démarches avec son administration. Toutefois, l'autorité publique ne possède pas cette même latitude, elle devra contracter au titre de ses obligations consignées aux articles L. 826-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP) [13]. L'autorité administrative se doit de contracter pour assurer la réalisation effective du droit à la période de préparation au reclassement de son agent, ce qui semble nuancer la constitutionnelle liberté contractuelle des personnes publiques [14].

7 On notera, toutefois, que le projet de préparation au reclassement établi dans le cadre de la convention est réalisé conjointement par les parties qui définissent le contenu de la préparation, ses modalités de mises en œuvre et sa durée [15]. Si les termes ne sont pas négociés, ils sont, tout du moins, librement débattus par les parties, ce qui laisserait entendre que la convention est une véritable loi des parties…

8 Si l'on observe ensuite les obligations crées par la convention, celles-ci existent assurément pour les deux parties. D'une part, l'Administration s'astreint à une obligation de moyen : elle se doit de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation du projet de réorientation professionnelle de son agent, que ce soit par la mise en place de formations, de stages ou encore par un suivi régulier de son évolution. D'autre part, il est attendu de l'agent qu'il participe activement aux mesures d'accompagnement mises en place par le centre de gestion avec bonne volonté. C'est à ce titre que la cour administrative d'appel de Lyon cite l'article 6 de la convention litigieuse portant sur les engagements du fonctionnaire :

> Le fonctionnaire s'engage à : […] être volontaire et acteur de sa démarche de formation en vue de la réussite de son reclassement. L'agent est responsable de son parcours professionnel et aucune démarche ne peut être engagée dans sa plein implication et son investissement ; […] produire toutes pièces demandées par l'employeur dans le cadre de l'exécution de la présente convention ; […] respecter les obligations du fonctionnaire, notamment son devoir de réserve, y compris sur les lieux de stage et vis-à-vis de l'accompagnement apporté ; respecter ladite convention et les rôles définis à l'article 3.

9 C’est dans cette logique de non-respect des obligations définies par la convention que le maire de Lyon et le président du centre de gestion ont résilié par anticipation la convention litigieuse au regard de « *manquements caractérisés au respect des termes de la convention* » [16] . En effet, la fonctionnaire a développé une attitude défiante et « *peu constructive* », s’accompagnant d’une critique systématique des actions proposées. Elle accuse ainsi le centre de gestion de ne pas l’avoir accompagnée, remet en cause l’implication de la commune ou encore refuse la perspective de postes nécessitant une formation. À cela s’ajoutent un non-respect du devoir de réserve et un refus de rendre la convention signée dans le format demandé. Il est important de noter, à cet égard, que cette même fonctionnaire avait saisi par deux fois le tribunal administratif de Lyon concernant sa position administrative et statutaire. De 2015 à 2020, date de la première convention portant période de préparation au reclassement, elle avait été placée et maintenue en disponibilité d’office par la commune de Lyon sans proposition de reclassement, ce qui avait valu à la collectivité un jugement de condamnation [17]. Également, l’agent a obtenu des dommages-intérêts, dans un second jugement particulièrement circonstancié, en raison de la discrimination et du harcèlement moral dont elle a fait l’objet durant cette période [18]. La méfiance de l’agent est ainsi expliquée par un contexte que l’on peut qualifier de conflictuel avec son employeur, mais cette attitude était injustifiée à l’encontre des agents l’accompagnant, sans faute ou erreur aucune, et même contre-productive à sa démarche de réorientation.

10 Il convient d’en conclure que l’administration a pu résilier la convention du fait d’une non-exécution de ses obligations par la fonctionnaire. Tout portait à croire que la convention était bel et bien un contrat, permettant à la requérante de réaliser une demande en annulation des décisions de résiliation et en reprise des relations contractuelles.

II-Un acte unilatéral négocié

11 Pourtant, selon les mots du rapporteur public H. Habchi devant le tribunal administratif de Lyon pour la première instance de l’affaire commentée, « *plusieurs facteurs pourront vous conduire à appréhender [cette affaire] en contentieux d’excès de pouvoir* » [19]. Le premier, et peut-être le plus convaincant, est l’existence de la jurisprudence « *Ville de Lisieux* » précitée. Décision de principe, elle juge que les contrats de recrutement des agents publics, eu égard à « *la nature particulière des liens qui s’établissent* » entre l’agent et son employeur, peuvent être contestés par un tiers intéressé par la voie du recours en excès de pouvoir. Ce contentieux met donc en lumière un contrat d’apparence dont le contenu est avant tout législatif et règlementaire, et non une véritable loi des parties, et qui représente la particularité des liens qui unissent l’administration à ses agents. Il est logique qu’une convention portant période de préparation au reclassement s’inscrive dans cette dynamique : son contenu, son élaboration et les diverses obligations des parties figurent, d’une part dans le CGFP et, d’autre part, dans le décret du 30 septembre 1985. Bien qu’elle ne porte pas sur le recrutement de l’agent, la convention relève du domaine de l’accompagnement professionnel et de la gestion par l’administration de ses agents, une prérogative exercée en tant qu’employeur.

12 Certes, nous avons identifié une certaine latitude des parties dans la définition du projet de réorientation. Toutefois, la négociation n’est pas un critère qualificatif du contrat administratif, tout comme un accord de volontés n’implique pas automatiquement une convention.

13 Et c’est sans oublier que la convention place surtout le fonctionnaire « *dans une situation légale et règlementaire résultant de l’application de son statut d’agent public* » [20]. Il est bien indiqué dans l’article 85-1 de la loi du 26 janvier 1984 que *« cette période est assimilée à une période de service effectif »*. Dès lors, l’agent public est placé en position d’activité dans le cadre de sa transition professionnelle, et le statut se dessine [21].

14 Si la convention ne fait que régir la position statutaire du fonctionnaire au regard des dispositions législatives et règlementaires, cela explique la faible marge de manœuvre dont dispose l’administration qui a obligation de contracter, et qui s’engage à verser le traitement pour toute la durée d’exécution. Il n’y a guère de négociations sur le montant à verser, découlant des grilles indiciaires. De fait, la qualification de « *convention* » n’entraine pas automatiquement une relation contractuelle, comme il a pu être admis pour des documents signés entre l’administration et ses usagers (nous pouvons prendre l’exemple des contrats de séjour des centres communaux d'action social [22] ou encore des contrats d’engagement réciproques pour le versement du revenu de solidarité active [23]).

15 Un autre élément, témoignant de l’absence de caractère contractuel de cette convention et pragmatiquement relevé par M. Habchi [24], tient à l’absence de sanction en cas d’inexécution pour l’administration. S’il est permis de résilier la convention en cas de manquements caractérisés du fonctionnaire, il n’est fait aucune mention du sort réservé à la convention si l’administration n’assure pas la réalisation de son obligation contractuelle d’accompagnement de la transition professionnelle de son agent. Seule la bonne foi semble lier l’administration, une volonté particulière ne pouvant la contraindre.

16 Nécessairement, au regard de toutes ces considérations, la CAA de Lyon juge que

> Le recours par lequel un agent public, placé dans une situation légale et réglementaire, conteste la résiliation anticipée d'une convention portant « *période de préparation au reclassement* » […] présente le caractère d'un recours pour excès de pouvoir.

17 Puisque la convention portant période de préparation au reclassement n’est pas un contrat, il est impossible pour la requérante de saisir la juridiction administrative de conclusions aux fins de reprise des relations contractuelles. En tant qu’acte unilatéral, même négocié, toute contestation de ce document fera l’objet d’un recours en excès de pouvoir. Les décisions de dénonciation de la commune de Lyon et du centre de gestion font, dès lors, l’objet d’un contrôle normal du juge administratif, et la cour administrative d’appel confirmera le jugement du tribunal administratif en constatant les manquements de l’agent à ses obligations.

NOTES

[1] Titre IV de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* « Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics ».

[2] Voir par exemple l’arrêté du 26 juin 2020 *fixant la liste des opérations de restructuration ouvrant droit à un congé de transition professionnelle*.

[3] Décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 *instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions* modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et le décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 *relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions*.

[4] Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 *portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique*.

[5] Article 2-1 du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985.

[6] CAA Bordeaux, 31 janvier 2022, n° 19BX03136.

[7] Article 2-2 du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985.

[8] Désigné ci-après « centre de gestion ».

[9] TA Lyon, 16 janvier 2024, n° 2209711 et 2209712.

[10] CE Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, n° 149662.

[11] « *Le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations* »

[12] Article 2 du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985.

[13] Lorsqu’un fonctionnaire est reconnu inapte à l’exercice de ses fonctions, il incombe à l’administration de rechercher si le poste occupé par ce fonctionnaire peut être adapté à son état physique, en cas d’impossibilité, de lui proposer une affectation dans un autre emploi de son grade compatible avec son état de santé, et enfin si impossible, de lui proposer une période de préparation au reclassement.

[14] CE Sect., 28 janvier 1998, *Société Borg Wagner*, n° 138650.

[15] Article 2-2 du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985.

[16] Article 2-3 du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985.

[17] TA Lyon, 11 décembre 2019, n° 1802137, 1806017 et 1809235.

[18] TA Lyon, 8 juin 2022, n° 2100626.

[19] Hadi Habchi, « Droit de la fonction publique et contentieux contractuel : l’arrêt Ville de Lisieux ne meurt jamais ! », *JCPA* 2024, n° 13, p. 32-36.

[20] Samuel Deliancourt, « Préparation au reclassement : une période d’obligations réciproques », *AJFP* 2024, n° 10, p. 528-530 ; TA Lyon, 11 décembre 2019, n° 1802137, 1806017 et 1809235.

[21] « Derrière le contrat, il y a en fait un statut qui se dessine » CE, sect., 25 mai 1979, n° 06436 , *Mme Rabut*, Lebon p. 231, concl. B. Genevois.

[22] Gabriel Eckert, « Existence d'un contrat - Pas de contrat pour les usagers d'un service public administratif », *CMP* 2017, n° 10 ; CE, 5 juillet 2017, n° 399977.

[23] CE, 4 décembre 2019, n° 418975.

[24] H. Habchi, *op. cit.*, p. 32-36.