

Frais de formation : un obstacle à la mutation ?

La lettre du cadre

En cas de mutation d'un agent, lorsque celle-ci intervient dans les trois années qui suivent la titularisation, la collectivité d'accueil verse à la collectivité d'origine une indemnité. Dans un avis du 9 mars 2012, le Conseil d'État a interprété pour la première fois les dispositions de l'article 51 de la loi de 1984 qui prévoient cette mutation.

La mobilité des fonctionnaires territoriaux passe notamment par la possibilité de changer de collectivité ou d'établissement public en cours de carrière. Les règles applicables à cette mobilité, qualifiée de « mutation » par les textes, sont fixées à l'article 51 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Le principe est que les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil. Comme l'a jugé le Conseil d'État, il résulte de l'article 51 de la loi de 1984 qu'un **déla**i de trois mois doit s'écouler entre la décision de la collectivité d'accueil de recruter l'agent, et la prise de fonctions de celui-ci, à moins que les deux collectivités ne parviennent à un accord sur une date d'effet anticipée ⁽¹⁾.

La collectivité d'origine ne peut donc s'opposer au départ de son agent passé un délai de trois mois.

L'article 36 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a néanmoins introduit à l'article 51 une disposition spécifique susceptible de freiner les mutations de fonctionnaires récemment titularisés. Le deuxième alinéa de cet article précise depuis que, **lorsque la mutation intervient dans les trois années qui suivent la titularisation de l'agent, la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil verse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine une indemnité**. Cette indemnité est versée au titre, d'une part, de la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire et, d'autre part, le cas échéant, du coût de toute formation complémentaire suivie par l'agent au cours de ces trois années.

Ce même article indique :

« À défaut d'accord sur le montant de cette indemnité, la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil rembourse la totalité des dépenses engagées par la collectivité territoriale ou l'établissement public d'origine ».

Ces dispositions de la loi de 2007 ont été introduites à l'article 51 de la loi de 1984 pour répondre à des critiques récurrentes de nombreuses collectivités, en particulier de communes petites ou moyennes, ayant investi dans la formation et contrariées de voir leurs agents partir dès la formation achevée pour des collectivités plus attractives. Si la réduction drastique opérée ces dernières années du nombre de journées de formations obligatoires au titre des formations d'intégration assurées par le CNFPT réduit sans doute la portée de ces critiques, cette préoccupation reste réelle pour nombre de petites communes.

Il semble que le coût de toute formation complémentaire suivie par l'agent doit figurer dans l'assiette de la créance.

Assiette de la créance et formations concernées

C'est à propos de l'**application de ces dispositions** que le Conseil d'État vient de rendre pour la première fois un avis. Le Conseil était saisi par le tribunal administratif de Lyon, lui-même confronté au recours d'une commune tendant à obtenir l'annulation du titre exécutoire d'un montant de 7 462,80 euros.

Ce titre avait été émis par le maire d'une commune voisine en vue d'obtenir le remboursement des dépenses engagées pour la formation obligatoire d'un attaché territorial qui avait obtenu sa mutation.

Pour le Conseil, les dispositions de l'article 51 confèrent à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine d'un fonctionnaire muté dans une autre collectivité ou un autre établissement public, lorsque **la mutation intervient dans les trois années qui suivent la titularisation de ce fonctionnaire, une créance sur la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil.**

L'assiette de cette créance est constituée, « en principe, par la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire prévu au 1° de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1984 et, le cas échéant, par **le coût de toute formation complémentaire suivie par l'agent au cours de ces trois années** ».

Sont ainsi concernées les dépenses liées à la formation d'intégration et de professionnalisation visées par le 1° de l'article 1er de la loi du 12 juillet 1984 et assurées par le CNFPT. Ces formations comprennent des actions favorisant l'intégration dans la fonction publique territoriale, dispensées aux agents de toutes catégories et des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité.

Même si l'on peut regretter que le Conseil d'État reprenne la formule ambiguë utilisée par le législateur « et, le cas échéant » sans en préciser l'interprétation, il semble que **le coût de toute formation complémentaire suivie par l'agent au cours de ces trois années doit également figurer dans l'assiette de la créance.** Le coût de ces dernières formations qui peuvent être suivies auprès d'organismes publics ou privés étant souvent relativement élevé, l'addition pourra s'alourdir d'autant pour la collectivité d'accueil.

La pratique fréquemment suivie des accords implicites n'est donc pas sécurisée.

Le remboursement des dépenses de formation constitue une dépense obligatoire

Le Conseil précise que, pour la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil, la dépense prévue par ces dispositions **présente un caractère obligatoire. Un accord entre les deux structures peut néanmoins être recherché et trouvé.** Concernant cette dernière hypothèse, le Conseil d'État indique que si l'article 51 « prévoit que les collectivités territoriales ou établissements publics d'origine et d'accueil peuvent **s'accorder pour fixer le montant de l'indemnité à un niveau inférieur à celui qui résulterait de l'application des dispositions** qu'il prévoit, dont il ne peut être exclu par principe qu'il puisse être arrêté à un montant nul, l'accord doit être explicite ». La pratique fréquemment suivie des accords implicites n'est donc pas sécurisée.

L'accord doit indiquer les raisons pour lesquelles le montant de l'indemnité arrêté conjointement est inférieur au montant total des dépenses engagées à ce titre par la collectivité ou l'établissement d'origine.

Le Conseil ne précise pas les modalités que doit revêtir un tel accord. Des échanges de courriers entre exécutifs locaux seraient-ils jugés suffisants ? **Il apparaît préférable qu'un tel accord soit formalisé dans une convention** à l'image de celle qui est prévue pour la fixation des modalités financières de transfert des droits à congés accumulés par un agent bénéficiaire d'un compte épargne-temps faisant l'objet d'une mutation ou d'un détachement ⁽²⁾.

Prescription quadriennale

La créance d'indemnité prévue par l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 **prend naissance à la date d'effet de la mutation du fonctionnaire**, quels que soient son montant et ses modalités de fixation. Le Conseil relève que législateur n'a enfermé l'exercice de l'action en recouvrement de cette créance, en l'absence d'accord intervenu entre les collectivités territoriales ou établissements publics d'accueil et d'origine sur le montant de l'indemnité, dans aucun délai particulier.

Par suite, et comme on pouvait le pressentir, **la structure d'accueil peut opposer à la structure d'origine la prescription quadriennale de la créance sur le fondement des dispositions de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.**

Il convient de rappeler que le délai de prescription commence à courir le 1er janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle le droit de créance a été acquis (en l'espèce à la date d'effet de la mutation).

Ce délai de prescription se termine le 31 décembre de la quatrième année courant à compter de cette date. La prescription est acquise au profit de l'administration lorsque le dernier jour du terme est accompli.

Note

(01) [CE, 22 juillet 2009, n° 300411, Commune d'Issy-les-Moulineaux](#)

(02) [Article 11 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.](#)

