



# FOIRE AUX QUESTIONS STATUTAIRES

## LA DEMISSION

*A jour du mois de novembre 2023*

La démission permet aux agents territoriaux de rompre, à leur initiative, le lien qui les unit à leur administration.

La démission dans la fonction publique territoriale est régie par les articles L. 551-1 et L. 551-2 du code général de la fonction publique (CGFP) pour les fonctionnaires titulaires. Le décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale régit quant à lui, à son article 39, la procédure à suivre pour les agents contractuels de droit public.

Cette foire aux questions a pour objectif d'éclaircir les éléments procéduraux relatifs à la démission dans la fonction publique territoriale, et d'évoquer ses effets.

## LA DEMANDE DE DEMISSION

### 1. Quelle forme doit revêtir la démission ?

La démission d'un agent public doit respecter les règles prévues par le code général de la fonction publique (CGFP).

L'article L. 551-1 du CGFP affirme que la démission ne peut résulter que d'une demande écrite de l'intéressé marquant sa volonté non équivoque de cesser ses fonctions.

Elle n'a d'effet, cependant, qu'après acceptation par l'autorité investie du pouvoir de nomination, à la date fixée par cette autorité.

La démission du fonctionnaire, une fois acceptée, est irrévocable.

L'autorité territoriale ne peut donc pas accepter une démission d'un agent formulée oralement. Toutefois, la demande n'a pas à être envoyée par lettre recommandée.

#### Texte(s) de référence :

- > Art. L. 551-1 du code général de la fonction publique (CGFP)
- > Cour administrative d'appel de Lyon, 7 janvier 2014, n°12LY03157

## 2. Comment se matérialise en pratique la lettre de démission de l'agent afin de signifier une intention claire de mettre fin à ses fonctions ?

**La démission d'un agent public doit être claire et non équivoque.** Cela signifie que l'agent doit, de façon précise, signifier à son administration son choix de mettre fin à ses fonctions.

Dans la lettre de démission transmise à la collectivité, l'agent ne doit pas obligatoirement mentionner le terme « démission » ; le simple fait d'exprimer clairement sa volonté de cesser ses fonctions étant suffisant pour la considérer comme non équivoque.

*Lors d'un litige, le juge administratif apprécie l'intention de l'agent. Il a, de ce fait, eu l'occasion d'annuler la démission d'un agent qui souhaitait seulement changer d'établissement.*

En effet, une mutation n'est pas assimilable à une démission.

**C'est, par conséquent, à l'administration de veiller à ce que l'agent souhaite effectivement démissionner** de son emploi, par exemple au cours d'un entretien.

### Texte(s) de référence :

> [Cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 avril 2014, n°12BX03059](#)

## 3. L'agent peut-il se rétracter une fois la demande transmise ?

**OUI.** L'agent peut se rétracter pendant le délai qui s'écoule entre la transmission de la lettre de démission et la décision rendue par l'administration.

*Le juge administratif a ainsi affirmé, dans un arrêt de 1991, qu'un agent pouvait se rétracter dès lors que l'administration ne s'était pas encore prononcée après réception de la lettre de démission.*

Il n'est pas obligatoire pour l'agent de se rétracter par écrit.

*Dans un arrêt du 30 avril 2004, le Conseil d'Etat a exprimé qu'un agent qui souhaitait se rétracter n'était pas obligé de produire un écrit et de le transmettre à la collectivité. Il peut comme en l'espèce, se rétracter oralement par téléphone.*

La décision de se rétracter de la demande de démission doit-être alors prise en compte par la collectivité.

### Texte(s) de référence :

> [Conseil d'Etat, 10 juin 1991, n°86223](#)

> [Conseil d'Etat, 30 avril 2004, n°232264](#)

## 4. Qu'est-ce qu'une « démission légitime » ?

En principe, un agent démissionnaire ne peut percevoir des allocations de retour à l'emploi (ARE). Néanmoins, lorsque la démission intervient en raison d'un motif considéré comme légitime cela ouvre droit aux ARE.

Les différents cas de démission d'un agent public pour un motif légitime sont prévus réglementairement.

### Constitue une démission légitime au sens des textes :

- > La démission pour suivre les ascendants ou la personne qui exerce l'autorité parentale, lorsque l'agent est âgé de moins de 18 ans.
- > La démission de l'agent d'au moins 18 ans, placé sous sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle, pour suivre son parent désigné mandataire spécial, curateur ou tuteur.

- > La démission pour suivre son conjoint qui change de lieu de résidence pour exercer un nouvel emploi, par exemple, à la suite d'une mutation au sein d'une entreprise.
- > La démission intervenue à la suite d'un mariage ou de la conclusion d'un PACS ayant entraîné un changement de résidence.  
*Attention : une condition de délai est prévue pour ce cas : la demande de démission sur ce motif doit intervenir moins de 2 ans après la date du mariage ou du PACS.*
- > La démission pour suivre son enfant handicapé admis dans une structure d'accueil dont l'éloignement entraîne un changement de résidence.
- > La démission ayant pour cause le non-paiement des salaires pour des périodes de travail effectuées, à condition que l'intéressé justifie d'une ordonnance de référé lui allouant une provision de sommes correspondant à des arriérés de salaires.
- > La démission intervenue pour cause de changement de résidence justifié par une situation où l'agent est victime de violences conjugales et pour laquelle il justifie avoir déposé une plainte auprès du procureur de la République.

*Le juge administratif a élaboré un faisceau d'indices afin d'apprécier le caractère légitime d'une démission.*

*De ce fait, cela peut être apprécié en fonction du changement de résidence et/ou de la distance entre l'emploi quitté et le nouveau domicile. Le juge administratif a rappelé qu'il appartenait à l'autorité territoriale, sous son contrôle, de reconnaître ou non la légitimité du motif.*

Le fait de suivre son concubin peut également être qualifié de démission légitime, selon la jurisprudence administrative datant du 25 septembre 1996. Néanmoins, l'union doit être notoire et durable.

#### **Texte(s) de référence :**

- > Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019
- > Art. 3 décret n°2020-741 du 16 juin 2020
- > Conseil d'Etat, 25 septembre 1996

## **LA REPONSE DE LA COLLECTIVITE A UNE DEMANDE DE DEMISSION**

### **5. Quel est le délai dont dispose la collectivité pour étudier la demande de l'agent ?**

**La collectivité territoriale dispose en principe d'un délai d'un mois**, à compter de la réception de la demande de démission par un fonctionnaire territorial, pour se prononcer.

Ce n'est qu'après l'acceptation de la démission par la collectivité que celle-ci produit ses effets.

Ainsi, l'absence de décision dans le délai susmentionné d'un mois ne peut être considérée comme une décision de rejet. Cela signifie que l'absence de décision par la collectivité territoriale dans le délai imparti ne vaut pas acceptation de la démission.

*La jurisprudence a ainsi rappelé qu'une fois ce délai expiré, la collectivité ne peut plus se prononcer concernant la démission de l'agent. Il faut, pour qu'elle puisse se prononcer, être saisie de nouveau par une nouvelle lettre de démission. Elle semble indiquer que **l'absence de réponse dans le délai d'un mois ne vaut ni acceptation ni rejet**, en ce sens, une nouvelle demande de démission doit être transmise.*

**En pratique**, il serait intéressant pour la collectivité d'envoyer une lettre accusant réception de la démission afin d'acter la démission de l'agent.

Ainsi, cela évitera de dépasser le délai d'un mois au cours duquel la collectivité a la possibilité de se prononcer après la réception de la lettre de démission.

**Pour aller plus loin**, la collectivité pourrait mentionner dans son règlement intérieur le fait qu'elle s'engage à répondre dans le délai d'un mois, à compter de la réception de ladite demande, à donner suite. Elle éviterait ainsi la paralysie d'une situation où en l'absence de réponse, la demande de démission ne serait ni acceptée ni rejetée, obligeant ainsi l'agent à réitérer sa demande de démission.

> **Pour les agents contractuels de droit public :**

Aucune disposition ne prévoit l'acceptation de la lettre de démission par la collectivité territoriale. *Cependant, le juge administratif semble nuancer cela en affirmant, dans divers arrêts, la condition d'acceptation par l'autorité territoriale pour que la démission puisse produire ses effets. De ce fait, le Conseil d'Etat a reconnu que l'autorité territoriale pouvait refuser une offre de démission d'un agent contractuel pour un motif tiré de l'intérêt du service. De plus, le juge administratif a admis qu'un agent non titulaire pouvait retirer sa demande de démission avant son acceptation par l'autorité territoriale.* Cela démontre que la jurisprudence semble faire une analogie avec la condition d'acceptation prévue pour les agents fonctionnaires.

**Texte(s) de référence :**

> [Conseil d'Etat, 27 avril 2011, n°335370](#)

## 6. L'administration peut-elle refuser une demande de démission ?

**OUI.** L'administration peut accepter ou refuser librement la démission d'un agent.

L'absence de décision, dans le délai d'un mois, ne peut être considérée comme une décision de rejet de la demande de démission.

En fonction du statut de l'agent, les possibilités qui lui sont offertes sont différentes.

> **Pour les agents fonctionnaires titulaires :**

En cas de refus de la démission par son employeur, le fonctionnaire titulaire peut saisir, à son initiative, la commission administrative paritaire (CAP) en accompagnant sa lettre de saisine de la copie de sa lettre de démission et du courrier de refus de l'autorité territoriale. La CAP transmettra à l'autorité territoriale un avis consultatif motivé.

> **Pour les agents contractuels :**

La circulaire du 2 juin 1992 sur l'application aux collectivités territoriales de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs précise que le refus, par l'administration, de la demande de démission de l'agent est au nombre des décisions devant être motivées. En effet, la collectivité doit motiver sa décision en faits et en droit. La jurisprudence administrative a ainsi reconnu qu'une collectivité territoriale pouvait refuser une offre de démission pour un motif tiré de l'intérêt du service. Le juge administratif a pu préciser que ce motif pouvait résulter d'un manquement au respect de l'obligation de servir imposé par un statut particulier.

La décision de refus ne fait pas l'objet d'un contrôle de légalité. **Le refus de la démission par l'employeur n'est pas un motif de saisine de la CCP** par l'agent contractuel.

**Texte(s) de référence :**

> [Art. L. 551-1](#) et [L. 551-2](#) du CGFP

## LES EFFETS DE LA DEMISSION

### 7. Les congés annuels non-pris de l'agent démissionnaire sont-ils perdus ?

#### > Les congés annuels non-pris du fonctionnaire territorial :

Le droit communautaire, par le biais de la directive n°2003/88/CE du 4 novembre 2003, prévoit le **versement d'une indemnité** lorsque le travailleur en raison d'une fin de fonction n'a pu prendre ses congés.

*Toutefois, dans diverses décisions, la Cour de justice de l'Union-Européenne (CJUE) a affirmé que devaient faire l'objet d'une indemnisation les congés annuels non pris en raison de maladie ou non pris en raison de l'intérêt du service.*

*Le juge national a, par ailleurs, confirmé l'application de la directive en droit interne dans une décision où il a affirmé qu'un employeur ne pouvait pas refuser de payer les congés annuels non pris avant la fin des fonctions d'un agent en congé de maladie ou pour des motifs tirés de l'intérêt du service.*

Concernant la notion d'intérêt du service, cela implique que l'agent ait fait une demande afin de bénéficier de ses congés avant la cessation de fonction mais que l'administration, pour des motifs tirés de l'intérêt du service, ait refusé de faire droit à sa demande.

*Par exemple, pour des raisons liées à la bonne continuité du service public.*

**La collectivité a le devoir d'informer l'agent des jours de congés non-pris avec la possibilité pour ce dernier d'exercer ce droit au congé avant la fin de la relation.**

Si l'agent n'a pas utilisé ses congés avant *la fin de la relation* pour des raisons autres qu'une période de congé de maladie ou de l'impossibilité de les utiliser pour des motifs tirés de l'intérêt du service, ces derniers seront perdus.

Ainsi, les congés annuels non-pris peuvent faire l'objet d'une indemnisation, s'ils n'ont pu être pris en raison de maladie ou de l'intérêt du service.

#### > Les congés annuels non-pris de l'agent contractuel de droit public :

Le décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, à son article 5, prévoit une indemnité compensatrice pour les agents qui n'ont pu bénéficier d'une partie de leurs congés annuels en raison d'une démission.

Le texte affirme que ladite indemnité est proportionnelle au nombre de jours de congés annuels dus et non-pris.

Ce décret précise que l'indemnité ne peut être inférieure au montant de la rémunération que l'agent aurait perçue pendant la période de congés annuels dus et non-pris.

Ainsi, à la différence des fonctionnaires territoriaux, **pour les agents contractuels sont prévues des dispositions concernant l'indemnisation des congés annuels en raison d'une démission, quelle que soit la raison pour laquelle il n'a pas pu les solder.**

#### Texte(s) de référence :

- > Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale
- > Conseil d'Etat, 22 juin 2022, n°443053
- > Cour administrative d'appel de Marseille, 6 juin 2017, n°15MA02573
- > Cour de justice de l'Union européenne, 20 juillet 2016, n°C-341/15
- > Cour de justice de l'Union européenne, 6 novembre 2018 N°C-619/16
- > Directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003
- > Conseil d'Etat, 23 novembre 2016, n°395913

## 8. Les jours épargnés au titre du compte-épargne temps sont-ils perdus ?

Le conseil d'Etat a précisé que les jours épargnés non pris au titre d'un compte-épargne-temps (CET) **pour cause de maladie peuvent être indemnisés** sans que cela contrevienne aux dispositions communautaires.

Concernant le CET, le décret n°2004-878 du 26 août 2004 instituant le CET dans la fonction publique territoriale, prévoit qu'**en cas de cessation définitive des fonctions l'agent, titulaire ou contractuel, doit avoir utilisé les jours accumulés.**

Si l'agent ne peut prendre ses jours accumulés au titre du CET, il peut, si cela est prévu par délibération, être indemnisé. Cependant, l'agent doit avoir accumulé au minimum 15 jours pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation.

En effet, ce n'est qu'à partir du 16<sup>e</sup> jour que la collectivité peut indemniser les jours non pris. Concernant les 15 premiers jours, l'agent doit veiller à les solder avant son départ de la collectivité, ils ne peuvent être utilisés uniquement sous forme de congé.

A défaut, les jours seront perdus.

Dans le cadre de l'indemnisation, le montant est variable en fonction de la catégorie hiérarchique. En effet, l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n°2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du CET dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature prévoit :

- > Cat C : 75 € bruts par jour
- > Cat B : 90 € bruts par jour
- > Cat A : 135 € bruts par jour.

*Si l'agent n'a pas pu prendre ses jours et que la collectivité n'a pas pris de délibération prévoyant l'indemnisation des jours au titre du CET, l'agent ne peut être indemnisé. Ces jours sont donc perdus, sauf à pouvoir les solder avant la démission.*

### Texte(s) de référence :

- > Décret n°2004-878 du 26 août 2004
- > Arrêté du 28 août 2009

## 9. L'agent peut-il, dans le cadre de la démission, être amené à rembourser des sommes versées par l'employeur et liées à l'exercice de ses fonctions ?

**OUI. Dans certains cas** prévus réglementairement, un agent public peut être amené à rembourser des sommes perçues antérieurement à sa démission.

En effet, l'agent public peut être soumis, dans certains cas, à une obligation de servir. Cela signifie que les fonctionnaires et les contractuels de droit public qui démissionnent doivent rembourser les indemnités perçues lorsqu'ils ont bénéficié précédemment de certaines formations.

Cela s'applique notamment :

- > Lorsque l'agent a obtenu, par exemple, un congé de formation professionnelle pour lequel il avait un engagement de servir. Si l'agent démissionne, il devra rembourser la somme des indemnités versées par l'administration à concurrence de la durée de service non effectuée.
- > Le fonctionnaire peut être amené à rembourser sa prime d'installation s'il l'avait perçue. C'est une prime qui est attribuée lors de l'accès à un premier emploi dans une collectivité territoriale lorsque la résidence administrative de l'agent est dans une commune de la région Île-de-France ou de l'agglomération lilloise.

Néanmoins, dans ce cas, l'agent doit avoir démissionné dans l'année qui suit l'installation, au-delà la prime lui est définitivement acquise.

### Texte(s) de référence :

- > Art. L. 327-8 du CGFP

## 10. Un agent public démissionnaire peut-il percevoir les allocations de retour à l'emploi (ARE) ?

En principe, un agent de droit public, lorsqu'il démissionne, ne perçoit pas les ARE car il est considéré comme ayant quitté volontairement son emploi au sens du régime d'assurance chômage. Une exception subsiste toutefois. En effet, dans le cas d'une démission pour un motif légitime, l'agent a droit aux ARE car ces agents sont considérés comme involontairement privés d'emploi. Les cas de démission légitime sont prévus par décret.

### Constitue un motif de démission légitime pour les agents publics :

- > La démission pour suivre les ascendants ou la personne qui exerce l'autorité parentale, lorsque l'agent est âgé de moins de 18 ans.
- > La démission de l'agent d'au moins 18 ans, placé sous sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle, pour suivre son parent désigné mandataire spécial, curateur ou tuteur.
- > La démission pour suivre son conjoint qui change de lieu de résidence pour exercer un nouvel emploi, par exemple, à la suite d'une mutation au sein d'une entreprise.
- > La démission intervenue à la suite d'un mariage ou de la conclusion d'un PACS ayant entraîné un changement de résidence.  
*Attention : une condition est prévue pour ce cas : moins de 2ans doivent s'écouler entre la date du mariage ou PACS et la date de la démission.*
- > La démission pour suivre son enfant handicapé admis dans une structure d'accueil dont l'éloignement entraîne un changement de résidence.
- > La démission ayant pour cause le non-paiement des salaires pour des périodes de travail effectuées, à condition que l'intéressé justifie d'une ordonnance de référé lui allouant une provision de sommes correspondant à des arriérés de salaires.
- > La démission intervenue pour cause de changement de résidence justifié par une situation où l'agent est victime de violences conjugales et pour laquelle il justifie avoir déposé une plainte auprès du procureur de la République.

Le juge administratif a élaboré un faisceau d'indices afin d'apprécier le caractère légitime d'une démission.

De ce fait, cela peut être apprécié en fonction du changement de résidence et/ou de la distance entre l'emploi quitté et le nouveau domicile. Le juge administratif a rappelé qu'il appartient à l'autorité territoriale, sous son contrôle, de reconnaître ou non la légitimité du motif.

Le fait de suivre son concubin peut également être qualifié de démission légitime, selon la jurisprudence administrative. Néanmoins, l'union doit être notoire et durable.

Lorsqu'une démission intervient dans les cas prévus ci-dessus, l'agent, considéré comme involontairement privé d'emploi, peut bénéficier des ARE. Lors de la première inscription à Pôle emploi, un délai de carence est appliqué pour le versement des ARE. Ce délai de carence ou d'attente est de 7 jours calendaires.

### Texte(s) de référence :

- > Art. 3 décret n°2020-741 du 16 juin 2020
- > Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019
- > Conseil d'Etat, 13 novembre 1991, n°85793
- > Conseil d'Etat, 25 septembre 1996, n°135197

## 11. L'agent démissionnaire a-t-il toujours des obligations envers sa collectivité ?

**OUI.** Le fonctionnaire qui a démissionné pour exercer une activité privée ou qui souhaite à la suite de sa démission, exercer une activité privée dans les trois ans qui suivent la démission, est **soumis à une obligation d'information de son employeur.**

Ainsi, l'autorité territoriale examine si l'activité privée que souhaite exercer l'agent est compatible avec ses anciennes fonctions au sein de l'administration afin de ne pas compromettre l'indépendance, la neutralité du service ou de mettre en cause le fonctionnement normal de la collectivité.

Si la collectivité a un doute sérieux sur la compatibilité entre l'activité souhaitée et les fonctions exercées de l'agent démissionnaire, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue.

Dès lors qu'après avoir recueilli l'avis du référent, la collectivité a toujours des doutes, elle peut saisir la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour avis. Elle apprécie le respect des principes déontologiques eu égard à l'exercice d'une fonction publique.

Ainsi, le président de la HATV peut rendre, au nom de celle-ci, un avis de compatibilité, assorti éventuellement de réserves, dans le cas où l'activité envisagée est manifestement compatible avec les fonctions antérieures ou actuelles de l'intéressé.

La HATV peut également rendre un avis d'incompatibilité lorsque les fonctions que souhaite exercer l'agent risquent de méconnaître ses obligations déontologiques. La collectivité est liée par cet avis d'incompatibilité rendu par la HATV.

Pour certains agents publics, notamment ceux dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, la saisine pour avis de la HATV est obligatoire. C'est le cas pour les agents recrutés en tant que collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales.

### Texte(s) de référence :

Art. L. 124-9 et suivants du CGFP

## 12. A la suite d'une démission, un ancien agent public peut-il être nommé plus tard dans un autre emploi public en tant que fonctionnaire ? Si oui, faut-il prendre en compte l'ancienneté acquise précédemment pour son classement ?

### > Pour les agents précédemment fonctionnaires :

**OUI.** A la suite d'une radiation des cadres en raison d'une démission, un fonctionnaire peut occuper plus tard un emploi dans la fonction publique.

L'ancienneté acquise est prise en compte lors de la nomination du fonctionnaire territorial. Ainsi, elle sera reprise selon les règles prévues dans les statuts particuliers de chaque cadre d'emplois.

#### Exemple :

*Un ancien fonctionnaire nommé comme stagiaire dans le cadre d'emplois des techniciens territoriaux (Cat. B) :*

*Ces services accomplis en tant qu'ancien fonctionnaire dans un emploi de niveau équivalent ou supérieur à la catégorie B sont pris en compte au ¾ de leur durée. Les années de service accomplis dans un emploi de niveau inférieur à la catégorie B sont reprises à moitié de leur durée.*

### > Pour les agents précédemment contractuels :

A la suite d'une démission, un agent contractuel de droit public peut réintégrer ultérieurement la fonction publique territoriale.

S'agissant de la reprise de l'ancienneté, s'il est nommé fonctionnaire stagiaire, les règles applicables sont prévues par les statuts particuliers de chaque cadre d'emplois.

Ainsi, les règles de reprise sont identiques pour les services de contractuel sans prise en compte de la nature de la fin du contrat de l'agent (*démission, licenciement, fin de contrat au terme de l'engagement...*).

*Exemple :*

*Un ancien agent contractuel, ayant démissionné de son premier emploi public, est nommé dans le cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.*

*L'ancienneté reprise est égale aux  $\frac{3}{4}$  de la durée des services antérieurs.*

### **13. La démission d'un agent contractuel peut-elle être, dans certains cas, requalifiée en licenciement ?**

**OUI.** Le juge administratif peut, dans certains cas, requalifier la démission de l'agent contractuel en licenciement. Cela est le cas lorsque le contrat de l'agent a subi des modifications substantielles et que la démission intervient en ce sens.

La juridiction administrative sera attentive à la nature et à l'ampleur des modifications apportées au contrat, au comportement de l'employeur et aux motifs pour lesquels l'agent a cessé son activité.

Par exemple, la démission d'un agent contractuel intervenant à la suite de la réduction de son contrat de travail de douze mois à trois mois est considérée comme légitime selon la jurisprudence administrative.

De même, lorsque l'agent a démissionné en raison d'une nouvelle affectation dont la rémunération est inférieure de plus de la moitié à celle afférente à son premier emploi. Ainsi, la modification de la durée du temps de travail et/ou la perte de rémunération peut constituer des modifications substantielles du contrat d'un agent si cela constitue un élément essentiel. De ce fait, ces modifications ne peuvent être imposées à l'agent contractuel.

#### **Texte(s) de référence :**

- > [Conseil d'Etat, 13 janvier 2003, n°229251](#)
- > [Conseil d'Etat, 28 octobre 1994, n°110838](#)