



NOTE D'INFORMATION

Objet : DEMISSION

Date :
08/2016

LA DEMISSION : GENERALITES

Cette fiche présente les règles générales applicables en matière de démission.

Pour les agents contractuels, des dispositions spécifiques sont prévues, imposant notamment de respecter un préavis.

I. LA DEMANDE DE L'AGENT

L'article 96 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précise la forme que doit revêtir la démission d'un fonctionnaire :

"La démission ne peut résulter que d'une demande écrite du fonctionnaire marquant sa volonté non équivoque de cesser ses fonctions".

La première caractéristique d'une demande de démission est donc qu'elle doit être formulée par écrit, et l'autorité territoriale ne peut accepter une démission présentée oralement. Un arrêt du Conseil d'Etat, déjà ancien, mais rendu au regard d'une réglementation identique, l'établit sans ambiguïté (CE 15 juil. 1960 Cardona).

Une démission simplement verbale pourrait être niée par l'agent s'il change d'avis ultérieurement.

En revanche, la démission n'a pas à être présentée par lettre recommandée (CAA Lyon 7 janv. 2014 n°12LY03157).

La deuxième caractéristique de cette demande est qu'elle doit exprimer une volonté *"non équivoque"*. L'intention ainsi formulée doit donc être claire, et la meilleure façon de la rendre à tous égards explicite est de s'assurer auprès de l'agent, au cours d'un entretien, de la fermeté de sa décision puis de l'informer de toutes les conséquences statutaires et financières qui en résulteront.

En effet, et par exemple, le juge a considéré que la lettre par laquelle un fonctionnaire en position de disponibilité présente sa démission à compter du terme de sa disponibilité et demande à être informé de la date à laquelle il peut liquider ses droits à retraite au titre de la durée de service dont il justifie, ainsi que des formalités à accomplir à cet effet, ne manifeste pas une volonté non équivoque de démissionner (CE17 fév. 2012 n°335301).

A l'inverse, dans un autre cas d'espèce, il a considéré qu'une menace de démission, destinée à obtenir une décision favorable, suivie d'effet par une cessation effective des fonctions, traduisait une *"volonté non équivoque de cesser ses fonctions"*(CE 13 mai 1988 n°68438).

Dans certaines circonstances, le juge considère que le comportement de l'agent permet de le considérer comme démissionnaire, même si la volonté qu'il a exprimée par écrit s'avère ambiguë. C'est ainsi qu'à la suite du transfert des services administratifs d'une chambre régionale d'agriculture de Nantes à Angers, un agent qui, après avoir refusé d'exercer ses fonctions à Angers, avait affirmé par écrit qu'en raison *"de la suppression de son poste de travail"*, il se considérait comme *"licencié par le fait de la chambre régionale"* et demandé le versement de diverses indemnités prévues en cas de licenciement, ne pouvait être regardé que

comme démissionnaire, et le président de la chambre régionale a pu légalement prendre acte de cette démission (CE 29 avr. 1983 n°36805).

La marge d'interprétation dont dispose l'administration à cet égard est strictement encadrée, même si elle n'est pas inexistante.

Si la volonté non équivoque de l'agent de ne pas poursuivre ses fonctions doit être établie, la demande ne doit pas obligatoirement comporter le terme de "démission". La seule volonté non équivoque de ne pas poursuivre ses fonctions suffit à regarder une lettre comme constituant une démission (CAA Bordeaux 8 avr. 2014 n°12BX03059).

Les mutations d'une collectivité à une autre ne sont en aucune façon assimilables à des démissions suivies d'un nouveau recrutement, elles relèvent d'autres dispositions législatives.

Est ainsi illégale l'acceptation de la démission d'un fonctionnaire alors que ce dernier avait seulement pour intention de changer d'établissement (CAA Paris 31 juil. 2015).

A l'inverse, lorsque la démission ne résulte pas d'une demande écrite "*manifestant explicitement*" une "*volonté expresse de quitter son administration ou son service... émise librement*", l'administration qui l'accepte "*commet une faute de nature à engager sa responsabilité*" (CAA Lyon 14 déc. 1989 n°89LY00410).

Trois cas particuliers doivent être mentionnés :

- la circulaire ministérielle du 2 décembre 1992 relative aux dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale ne cite pas l'article 96 de la loi, qui traite de la démission, parmi les dispositions inapplicables aux agents stagiaires : la démission d'un stagiaire est donc soumise à la même procédure que la démission d'un titulaire.

- l'article 17 du décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet précise que "*...la démission intervient au titre du seul emploi pour lequel le fonctionnaire la présente*", ce qui signifie qu'un agent occupant plusieurs emplois à temps non complet qui souhaiterait abandonner toute activité publique doit démissionner de chacun de ses emplois.

- le décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale décrit la procédure particulière de démission que ceux-ci doivent respecter.

Les dispositions législatives évoquées plus haut ne sont pas applicables aux agents contractuels, puisque ni l'article 24 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ni l'article 96 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ne figurent à l'article 136 de cette dernière loi, qui énumère celles des dispositions statutaires qui leur sont applicables.

II. LA DECISION DE LA COLLECTIVITE

L'article 96 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 apporte sur ce point les précisions suivantes :

"... [la démission] n'a d'effet qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination et prend effet à la date fixée par cette autorité.

La décision de l'autorité compétente doit intervenir dans le délai d'un mois..."

1- Les circonstances de l'offre de démission

C'est au moment d'accepter la démission qui lui est présentée par écrit et sans équivoque que l'autorité territoriale doit s'interroger sur les circonstances dans lesquelles cette décision a été exprimée. Dans deux hypothèses au moins, l'acceptation de cette démission pourrait être annulée par le juge : vice du consentement d'une part, contrainte morale d'autre part.

On signalera par ailleurs que l'administration, saisie d'une demande de démission dans le cadre de l'indemnité de départ volontaire, doit s'assurer, avant de l'accepter, que l'agent remplit les conditions pour bénéficier de cette indemnité (CAA Douai 18 oct. 2012 n°11DA01234).

* Le vice du consentement

Le "*vice du consentement*", qui est une notion issue du droit civil, a été notamment retenu par le juge dans des cas liés à des troubles de santé altérant la lucidité de l'agent (CE 30 avr. 1990 n°76633 et CE 30 sept. 1988 n°74491).

Au-delà même des troubles de santé médicalement constatés, le consentement peut être perturbé par une vive émotion (TA Strasbourg 3 fév. 1976 Touati).

* La contrainte morale

Les cas de "*démission sous la contrainte*" encourent également l'annulation juridictionnelle, mais paraissent plus rarement retenus par le juge.

A ainsi été annulée (CE 28 avr. 1976 n°88065) l'acceptation de la démission d'un secrétaire de mairie "*invité à présenter sa démission*" à la suite d'élections municipales, parce qu'il avait été averti qu'il serait mis dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Sa demande de démission, adressée "*au moment même où le conseil municipal demandait sa suspension*" devait "*être regardée comme ayant été présentée sous l'empire de la contrainte.*"

D'une façon générale, les circonstances dans lesquelles la démission est présentée et la célérité avec laquelle elle est acceptée par l'autorité hiérarchique paraissent déterminantes pour que le juge retienne ce motif d'annulation, surtout lorsque l'agent tente presque immédiatement de retirer sa décision (CE 22 juin 1994 n°124183 et 125046).

A l'inverse, dans beaucoup d'autres cas, et notamment lorsqu'un délai suffisant a été laissé à l'intéressé pour mesurer la portée de sa décision, le juge ne retient pas la notion de contrainte et confirme donc la légalité de l'acceptation de la démission par l'autorité hiérarchique (CE 7 fév. 1986 n°56277).

2- La décision de radiation

Sous les réserves ainsi exposées, l'autorité territoriale est libre d'accepter ou de refuser la démission, et dispose d'un mois pour le faire (art. 96 alinéa 3 loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

L'absence de décision durant le délai d'un mois ne peut constituer une décision implicite de rejet de l'offre de démission.

En revanche, une fois le délai expiré, l'administration, si elle n'a pris aucune décision, est dessaisie de l'offre.

Le respect du délai constitue en effet une garantie pour le fonctionnaire ; l'administration ne peut donc se prononcer, après son expiration, que si l'intéressé présente à nouveau une offre de démission (CE 27 avr. 2011 n°335370).

La démission n'a d'effet juridique qu'à compter du jour où elle est expressément acceptée : tant qu'elle ne l'est pas, l'agent demeure en service, et conserve d'ailleurs tous les droits attachés à sa fonction, mais peut donc, à condition que les formes requises soient respectées, être radié pour abandon de poste s'il cesse ses fonctions avant que sa démission ait été acceptée.

Le délai qui s'écoule entre l'offre de démission et la réponse de l'administration peut être utilisé par l'agent pour retirer cette offre (CE 10 juin 1991 n°86223). En outre, la jurisprudence a établi que le retrait d'une demande de démission ne devait pas obligatoirement être écrit pour être valable (CE 30 avr. 2004 n°232264).

Une démission présentée le 2 septembre, puis retirée le 21, ne pouvait être acceptée par l'autorité le 29 du même mois. C'est donc ainsi qu'il faut comprendre le quatrième alinéa de l'article 96 de la loi statutaire qui dispose que *"l'acceptation de la démission rend celle-ci irrévocable"* : ce caractère irrévocable n'est acquis qu'après la décision de l'autorité compétente.

En revanche, une fois prise, la décision de radiation pour démission est soumise au régime ordinaire des actes individuels créateurs de droits, c'est à dire qu'elle ne peut être retirée que dans le délai de recours contentieux, et seulement si elle s'était révélée irrégulière : (CE 8 nov. 1985 n°57379).

Si l'administration et l'agent ne peuvent, d'un commun accord, convenir d'une réintégration, c'est parce que l'acceptation d'une démission crée des droits à l'égard des tiers (CE 18 déc. 1953 syndicat CGT des services extérieurs du ministère de la santé publique et de la population).

Quant à la décision administrative elle-même, elle se révèle largement discrétionnaire ; le souci de l'intérêt du service peut ainsi conduire l'autorité hiérarchique à refuser la démission (CE 19 mars 1997 n°134197).

Le refus doit toutefois être motivé, conformément aux dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration qui imposent la motivation des décisions administratives individuelles défavorables.

Au reste, la loi dispose que *"lorsque l'autorité compétente refuse d'accepter la démission, le fonctionnaire intéressé peut saisir la commission administrative paritaire compétente"*, et que *"celle-ci émet un avis motivé qu'elle transmet à l'autorité compétente"* (article 96 de la loi précitée).

En cas de contestation, le juge n'exerce donc qu'un contrôle restreint sur le motif du refus de démission, qui peut toutefois, le cas échéant, justifier une annulation (TA Versailles 19 déc. 1989 n°873323).

Il appartient à l'autorité compétente de fixer la date d'effet de la cessation de fonctions qu'elle aura acceptée. La décision *"prend effet à la date fixée par cette autorité"*.

Cette date ne peut être rétroactive, même pour régulariser une cessation de fonctions prématurée de l'agent, qui aurait ainsi anticipé la décision de l'autorité hiérarchique.

La loi précise que *"le fonctionnaire qui cesse ses fonctions avant la date fixée par l'autorité compétente pour accepter la démission peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire"* et que *"lorsqu'il a droit à pension, il peut supporter une retenue correspondant au plus à la rémunération des services non effectués"*.

Plus encore, le fait de cesser ses fonctions sans que la demande de démission ait été acceptée est constitutif d'un abandon de poste (CE 19 mars 1997 n°134209).

En ce qui concerne le choix de la date d'effet, on peut rappeler que l'article 5 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise qu'un *"congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice"*.

D'une façon générale, c'est en application du principe de continuité du service public qu'il incombe à l'administration de fixer librement la date d'effet de la démission, dans l'intérêt du service.