Conseil d'État, 10 avril 2026, n° 504838

Conseil d'État | 7ème et 2ème chambres réunies | 10 avril 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 tribunal administratif

#2 indemnité spécifique de rupture conventionnelle

#3 procédure de rupture conventionnelle

#4 montant de l indemnité spécifique de rupture conventionnelle

#5 montant de l indemnité spécifique de rupture

#6 montant de l indemnité spécifique de rupture

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Rennes
4ème Chambre
24/11/2023
N° 2101981

Cour administrative d'appel - Nantes
6ème chambre
01/04/2025
N° 24NT00196

Conseil d'État
7ème et 2ème chambres réunies
10/04/2026
N° 504838

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Rennes d’annuler la convention de rupture conventionnelle qu’il a conclue avec Brest Métropole ainsi que l’arrêté du 31 mars 2021 du président de Brest Métropole prononçant sa radiation des cadres à compter du 1er avril 2021 et d’enjoindre à Brest Métropole de procéder à sa réintégration sur un poste de catégorie A correspondant à son grade d’ingénieur principal avec effet au 1er avril 2021, sous astreinte à

fixer par la juridiction. Par un jugement n° 2101981 du 24 novembre 2023, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 24NT00196 du 1er avril 2025, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par M. B... contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 2 juin et 2 septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de Brest Métropole la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;

- le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 ;

- le décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Didier Ribes, conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Nicolas Labrune, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Thouvenin, Coudray, Grévy, avocat de M. B... et à la SARL Le Prado - Gilbert, avocat de Brest Métropole ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B..., ingénieur territorial principal au sein de Brest Métropole, a sollicité, par un courrier du 1er août 2020, l'engagement d'une procédure de rupture conventionnelle sur le fondement de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La convention de rupture a été signée par l'intéressé le 8 février 2021 et par Brest Métropole le 19 février 2021. Le 31 mars 2021, Brest Métropole lui a notifié l'arrêté le radiant des cadres à compter du lendemain. Par un jugement du 24 novembre 2023, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de M. B... tendant, d'une part, à l'annulation de la convention de rupture et de l'arrêté de radiation des cadres et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à Brest Métropole de procéder à

sa réintégration sur un poste de catégorie A correspondant à son grade d'ingénieur principal avec effet au 1er avril 2021. Par un arrêt du 1er avril 2025, contre lequel M. B... se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Rennes a rejeté l'appel qu'il a formé contre ce jugement.

2. Aux termes du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans sa rédaction applicable au litige : « L'administration et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, l'autorité territoriale et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée et les fonctionnaires de ces établissements peuvent convenir en commun des conditions de la cessation définitive des fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. La rupture conventionnelle, exclusive des cas mentionnés à l'article 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties. / La rupture conventionnelle résulte d'une convention signée par les deux parties. La convention de rupture définit les conditions de celle-ci, notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, qui ne peut pas être inférieur à un montant fixé par décret. / (...) Les modalités d'application du présent I, notamment l'organisation de la procédure, sont définies par décret en Conseil d'Etat. / Le présent I est applicable du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025 ».

3. Eu égard à la nature particulière des liens qui s'établissent entre une personne publique et ses agents publics, la convention de rupture signée par l'administration et un de ses agents en application de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 est au nombre des actes dont l'annulation pour excès de pouvoir peut être demandée au juge administratif.

4. Par suite, en jugeant, ainsi qu'il ressort des termes de son arrêt, qu'elle était saisie, s'agissant de la légalité de la convention de rupture, d'un litige de plein contentieux contractuel, la cour administrative d'appel a méconnu son office. Les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de radiation des cadres et celles à fin d'injonction et d'astreinte ayant été rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions à fin d'annulation de la convention de rupture conventionnelle, il y a lieu, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, d'annuler l'arrêt attaqué.

#1 tribunal administratif

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

6. Il ressort des termes de son jugement que le tribunal administratif a jugé qu'il était saisi d'un recours de plein contentieux contre la convention de rupture conventionnelle, alors qu'ainsi qu'il vient d'être dit, M. B... devait être regardé comme ayant formé un recours pour excès de pouvoir contre cet acte. Le tribunal administratif ayant ainsi méconnu son office, son jugement doit, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens de la requête d'appel, être annulé pour irrégularité.

7. Il y a lieu de se prononcer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur la demande de M. B....

Sur les conclusions dirigées contre la convention de rupture :

En ce qui concerne le moyen tiré du vice du consentement :

8. D'une part, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. B... aurait été victime de faits de harcèlement moral susceptibles de faire obstacle à la liberté de son consentement à la rupture conventionnelle.

9. D'autre part, il ne ressort pas davantage des pièces du dossier et notamment des documents médicaux produits par M. B... que lorsque ce dernier a signé la convention de rupture, il se serait trouvé dans un état de santé ne lui

permettant pas d'apprécier la portée de sa décision.

10. Enfin, si M. B... soutient que Brest Métropole aurait, aux fins de lui servir une indemnité de licenciement moins avantageuse, sciemment prolongé la durée de la procédure afin de prévoir une date d'effet de la rupture conventionnelle en 2021, cette circonstance, à la supposer établie, ne peut être regardée comme ayant, en l'espèce, vicié les conditions dans lesquelles le consentement de l'agent a été recueilli. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier, notamment du compte-rendu de l'entretien préalable, que M. B... avait indiqué qu'il souhaitait que la date de rupture soit fixée en fin d'année 2020 ou en début d'année 2021, en tenant compte de ses congés.

11. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la convention de rupture conventionnelle serait entachée d'un vice du consentement doit être écarté.

En ce qui concerne les autres moyens :

12. En premier lieu, aux termes de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique : « La procédure de la rupture conventionnelle peut être engagée à l'initiative du fonctionnaire ou de l'administration, de l'autorité territoriale ou de l'établissement dont il relève. / Le demandeur informe l'autre partie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature. / Lorsque la demande émane du fonctionnaire, celle-ci est adressée, au choix de l'intéressé, au service des ressources humaines ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination. / Dans les conditions prévues aux articles 3 et 4, un entretien relatif à cette demande se tient à une date fixée au moins dix jours francs et au plus un mois après la réception de la lettre de demande de rupture conventionnelle. / Cet entretien est conduit par l'autorité hiérarchique ou l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination dont relève le fonctionnaire ou son représentant. / Il peut être organisé, le cas échéant, d'autres entretiens ».

13. D'une part, contrairement à ce que soutient M. B..., ni ces dispositions ni aucun autre texte ou principe n'imposent que la lettre de convocation à l'entretien prévu par celles-ci précise l'objet de ce dernier.

14. D'autre part, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

15. Il ressort des pièces du dossier que l'entretien avec M. B... a été effectué plus de trois mois après la réception de la demande de celui-ci, soit au-delà du délai maximal d'un mois prescrit par le quatrième alinéa de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 cité au point 12. Toutefois, le dépassement de ce délai ne peut être regardé comme ayant privé M. B... d'une garantie ni, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant pu exercer une influence sur le sens de la décision prise.

16. Enfin, dès lors que cet entretien a été réalisé par des agents du service des ressources humaines de Brest Métropole, il doit être regardé comme ayant été conduit par un représentant de l'autorité territoriale au sens de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 cité au point 12.

#2 indemnité spécifique de rupture conventionnelle

17. En deuxième lieu, aux termes de l'article 4 du décret du 31 décembre 2019 : « Le ou les entretiens préalables prévus à l'article 2 portent principalement sur : / 1° Les motifs de la demande et le principe de la rupture conventionnelle ; / 2° La fixation de la date de la cessation définitive des fonctions ; / 3° Le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ; / 4° Les conséquences de la cessation définitive des fonctions,

notamment le bénéfice de l'assurance chômage, l'obligation de remboursement prévue à l'article 8 et le respect des obligations déontologiques prévues aux articles 25 octies et 26 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et à l'article 432-13 du code pénal ».

#3 procédure de rupture conventionnelle

18. Si M. B... soutient que le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, la date de cessation définitive des fonctions et le respect de ses obligations déontologiques n'auraient pas été évoqués lors de l'entretien du 17 novembre 2020, il ressort des pièces du dossier, notamment du compte-rendu d'entretien établi le même jour par les deux agents de Brest Métropole qui l'ont conduit et dont l'exactitude matérielle n'est pas sérieusement contestée par M. B..., que l'ensemble de ces sujets ont bien été évoqués avec l'intéressé et qu'il a pu faire valoir ses observations sur chacun d'entre eux. Par suite, le moyen tiré de ce que la procédure de rupture conventionnelle se serait déroulée en méconnaissance de l'article 4 du décret du 31 décembre 2019 n'est pas fondé.

#4 montant de l indemnité spécifique de rupture conventionnelle

19. En troisième lieu, aux termes de l'article 5 du décret du 31 décembre 2019 : « Les termes et les conditions de la rupture conventionnelle sont énoncés dans une convention signée par les deux parties. / La convention fixe notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, dans des limites déterminées par décret et, la date de cessation définitive des fonctions du fonctionnaire. Celle-ci intervient au plus tôt un jour après la fin du délai de rétractation prévu à l'article 6. / La convention de rupture conventionnelle est établie selon le modèle défini par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique. / La signature de la convention a lieu au moins quinze jours francs après le dernier entretien, à une date arrêtée par l'autorité dont relève l'agent ou l'autorité investie du pouvoir de nomination ou son représentant. / Chaque partie reçoit un exemplaire de la convention. / Une copie de la convention est versée au dossier du fonctionnaire prévu à l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ». L'article 6 du même décret dispose : « Chacune des deux parties dispose d'un droit de rétractation. Ce droit s'exerce dans un délai de quinze jours francs, qui commence à courir un jour franc après la date de la signature de la convention de rupture conventionnelle, sous la forme d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature ».

20. Contrairement à ce que soutient M. B..., il ne résulte pas de ces dispositions que la convention de rupture devrait être signée à la même date par les deux parties. Dès lors, la circonstance que la convention a été signée par M. B... et Brest Métropole à deux dates différentes est sans incidence sur sa légalité.

#5 montant de l indemnité spécifique de rupture

21. En quatrième lieu, l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles dispose que le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle « ne peut pas être inférieur aux montants suivants : / un quart de mois de rémunération brute par année d'ancienneté pour les années jusqu'à dix ans ; / deux cinquièmes de mois de rémunération brute par année d'ancienneté pour les années à partir de dix ans et jusqu'à quinze ans ; / - un demi mois de rémunération brute par année d'ancienneté à partir de quinze ans et jusqu'à vingt ans ; / - trois cinquièmes de mois de rémunération brute par année d'ancienneté à partir de vingt ans et jusqu'à vingt- quatre ans ». Aux termes de l'article 3 du même décret : « Le montant maximum de l'indemnité (…) ne peut pas excéder une somme équivalente à un douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent par année d'ancienneté, dans la limite de vingt-quatre ans d'ancienneté ». Le I de l'article 4 du même décret précise que « la rémunération brute de référence pour la détermination de la rémunération mentionnée aux articles 2 et 3 est la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle. / (…) ».

#6 montant de l indemnité spécifique de rupture

22. Il ressort des pièces du dossier que le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle prévu par la convention litigieuse, dont la date d'effet est le 1er avril 2021, a été arrêté sur la base de la rémunération brute annuelle perçue en 2020 par le requérant, conformément aux dispositions citées au point précédent. M. B... ne saurait dès lors utilement soutenir que la fixation du montant de l'indemnité serait entachée d'illégalité en raison de ce que la date de la rupture conventionnelle aurait pour conséquence une prise en compte d'une rémunération annuelle brute moins favorable et, par voie de conséquence, une diminution du montant de l'indemnité.

23. En dernier lieu, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

24. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de M. B... tendant à l'annulation de la convention de rupture doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de radiation des cadres :

25. D'une part, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté de radiation attaqué est daté du 26 mars 2021. Si la copie de cet arrêté adressée à l'intéressé, accompagnée d'une lettre datée du 31 mars 2021, ne comportait pas la mention de sa date, cette circonstance est par elle-même sans incidence sur la légalité de cet arrêté.

26. D'autre part, il résulte de ce qui a été dit au point 23 que les conclusions tendant à l'annulation de la convention de rupture conventionnelle étant rejetées, M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté de radiation des cadres par voie de conséquence de l'annulation de la convention.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

27. La présente décision, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la convention de rupture et de l'arrêté de radiation des cadres, n'implique aucune mesure d'exécution. Il s'ensuit que les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à Brest Métropole de procéder à la réintégration de M. B... ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

28. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de Brest Métropole qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. B... le versement à Brest Métropole des sommes qu'elle demande au titre des mêmes dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 1er avril 2025 de la cour administrative d'appel de Nantes et le jugement du 24 novembre 2023 du tribunal administratif de Rennes sont annulés.

Article 2 : La demande présentée par M. B... devant le tribunal administratif de Rennes est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. B... et Brest Métropole au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. A... B... et à Brest Métropole.

Copie en sera adressée au ministre de l’action et des comptes publics.