

# Agents publics : tout savoir sur la rupture conventionnelle

Publié le 10/07/2024 • Par Auteur associé • dans : [Actu juridique](#), [Analyses juridiques](#), [France](#), [Toute l'actu RH](#)

---



New Africa - stock.adobe.com

La rupture conventionnelle est un mode de rupture du lien d'emploi unissant l'administration à ses agents, qui présente l'avantage de la sécurité juridique. Dans cette analyse, Sébastien Cottignies, avocat, et Andréa Vialeton, élève avocat, expliquent ce dispositif.

Avocat au barreau de Lyon et élève avocat

Le dispositif de la rupture conventionnelle peine encore à séduire les employeurs publics et leur méfiance peut s'expliquer par différents facteurs : l'appréhension de créer un précédent, des difficultés de recrutement liées à une trop faible attractivité de la fonction publique ou une situation budgétaire contrainte.

Pourtant, ce dispositif s'avère relativement sécurisé et, s'il est en partie fondé sur le principe de la liberté contractuelle, ses conséquences financières sont encadrées.

## La rupture conventionnelle présente de véritables avantages

---

La rupture conventionnelle est un instrument juridique permettant de mettre fin à une relation de travail ayant vocation à perdurer puisque le dispositif

ne s'applique qu'aux fonctionnaires titulaires et aux agents en contrat à durée indéterminée (CDI), à l'exclusion, en particulier, des fonctionnaires stagiaires, des agents en contrat à durée déterminée (CDD) ou en période d'essai et des fonctionnaires pouvant prétendre à une retraite à taux plein. Le dispositif peut être mis en œuvre à l'initiative de l'une ou l'autre des parties.

Dès lors, un agent éligible peut solliciter son employeur en vue de signer une rupture conventionnelle pour n'importe quels motifs, y compris d'ordre personnel. Pour autant, conséquence de l'absence d'unilatéralité, l'administration reste libre de ne pas faire droit à sa demande en se fondant sur l'intérêt du service, notion relativement étendue recouvrant, par exemple, la nécessaire continuité du service et, même, l'absence de crédits budgétaires suffisants <sup>(1)</sup>.

L'agent peut alors contester le refus de son employeur, mais le contrôle du juge est en ce cas limité à l'erreur manifeste d'appréciation, même s'il commence à ressortir de la jurisprudence que l'administration ne peut pas fonder son refus sur l'existence d'autres dispositifs statutaires, comme la démission ou la disponibilité pour convenances personnelles, permettant à l'agent de réaliser son projet <sup>(2)</sup>. Si le risque d'annulation juridictionnelle d'une décision doit, bien sûr, être écarté autant que possible, sa concrétisation emporte parfois des conséquences limitées. A cet égard, l'annulation d'un refus de signer une rupture conventionnelle n'implique, en principe, pas l'obligation de faire droit à la demande de l'agent, mais de la réexaminer, le cas échéant, dans le cadre d'une injonction, si elle est toujours d'actualité.

L'administration peut, elle aussi, proposer à l'un de ses agents une rupture conventionnelle si elle considère, dans l'intérêt du service, que la cessation des fonctions de l'intéressé est souhaitable. Une telle orientation peut être envisagée, par exemple, lorsque sa hiérarchie constate que les capacités professionnelles de l'agent ne sont plus satisfaisantes mais, comme cela

se produit fréquemment, que son dossier est presque vide de tout élément critique.

D'ailleurs, la décision tendant à proposer en première intention une rupture conventionnelle n'exclut pas, dans un second temps, l'engagement d'une autre procédure, comme celle tendant à prononcer un licenciement pour insuffisance professionnelle, si elle échoue.

En tout état de cause, la rupture conventionnelle peut parfois constituer une alternative à une décision mettant fin unilatéralement aux fonctions d'un agent dans des conditions à la fois moins déplaisantes et juridiquement plus sécurisées. En effet, l'agent qui souhaite contester sa radiation pour cause de rupture conventionnelle doit engager un recours de plein contentieux tendant à contester la validité de la convention.

Il ne peut alors utilement se prévaloir que d'irrégularités suffisamment graves et contraires à l'exigence de loyauté des relations contractuelles <sup>(3)</sup>. Dans ces conditions, même si la signature d'une convention de rupture ne saurait être assimilée à la conclusion d'un protocole d'accord transactionnel valant renonciation à tout recours <sup>(4)</sup>, elle présente néanmoins de sérieux gages de stabilité.

## Un dispositif encadré, mais fondé sur la liberté des parties

---

Comme le prévoit la loi, la rupture conventionnelle ne peut pas être imposée par l'une ou l'autre des parties : les deux doivent trouver un accord sur le principe de la rupture, comme sur ses modalités. En d'autres termes, un agent ne peut se prévaloir vis-à-vis de son employeur d'aucun droit à la signature d'une convention de rupture, même si sa qualité le rend éligible au dispositif <sup>(5)</sup>.

La première étape du processus est celle de la proposition, émanant de l'agent ou de son employeur, d'engager des discussions pour évoquer une

éventuelle rupture. L'administration doit alors organiser la tenue d'un entretien portant sur ce sujet dans un délai compris entre dix jours francs et un mois après la réception de la demande. Cet entretien revêt un caractère obligatoire et constitue même, au sens de la jurisprudence, une garantie dont la méconnaissance entraîne l'irrégularité de la procédure et, donc, en cas de contentieux, à l'annulation de la décision de refus émanant de l'administration <sup>(6)</sup>, sauf, bien sûr, si elle était placée en situation de - compétence liée car le demandeur ne pouvait pas légalement bénéficier du dispositif <sup>(7)</sup>.

En revanche, le délai maximal d'un mois ne constitue pas une garantie et sa méconnaissance ne vicie pas la procédure <sup>(8)</sup>. L'entretien est en principe tenu par l'autorité territoriale. Toutefois, sauf cas particulier, il semble parfaitement envisageable qu'il soit mené par un supérieur hiérarchique de moindre niveau ou par un agent de la direction des ressources humaines sans prendre de risque juridique caractérisé. De son côté, l'agent peut se faire assister du conseiller syndical de son choix, après en avoir informé son employeur, mais il ne peut pas exiger la présence d'un avocat.

Plusieurs entretiens successifs peuvent s'avérer nécessaires pour évoquer les motifs de la demande et le principe de la rupture, la date à laquelle l'intéressé pourrait cesser ses fonctions, le montant de l'indemnité afférente et les conséquences de la rupture (radiation des cadres, bénéfice de l'assurance-chômage, cas de remboursement de l'indemnité, obligations déontologiques...) Si les parties trouvent un accord sur l'ensemble des éléments évoqués, la convention de rupture peut être signée quinze jours francs après la date du dernier entretien. En revanche, aucun délai maximum ne ressort de la réglementation, de sorte que les négociations engagées peuvent, le cas échéant, être interrompues, puis reprises <sup>(9)</sup>.

La signature de la convention constitue presque le terme du processus, mais peut néanmoins être suivie de la rétractation de l'une ou l'autre des parties dans le délai de quinze jours débutant un jour franc après la signature de la convention. Pour assurer l'effectivité de ce droit, la

convention ne peut produire ses effets qu'à l'expiration du délai de rétractation.

## Implications administratives et financières de la rupture

---

La convention doit être rédigée en utilisant, en principe, l'un des modèles figurant en annexe de l'[arrêté du 6 février 2020](#). Sa signature par l'autorité territoriale n'appelle pas de délibération préalable, car il s'agit d'une décision individuelle relative à la situation d'un agent placé sous son autorité. Elle n'a pas, non plus, à être homologuée par les services de l'Etat et ne fait pas partie des actes obligatoirement transmis au représentant de l'Etat pour entrer en vigueur <sup>(10)</sup>.

Le montant de l'indemnité spécifique de rupture doit être compris entre un plancher et un plafond <sup>(11)</sup> qui sont établis au regard de l'ancienneté de l'agent. L'indemnité ne peut ainsi pas être inférieure à un quart de mois de rémunération par année d'ancienneté jusqu'à dix ans.

Entre dix et quinze ans d'ancienneté, ce montant plancher est fixé à deux cinquièmes, puis à un demi-mois de quinze à vingt ans et à trois cinquièmes de mois de rémunération entre vingt et vingt-quatre ans d'ancienneté.

Ce barème est constitué de tranches applicables à l'ensemble des agents, quelle que soit leur ancienneté. En d'autres termes, le montant minimal de l'indemnité spécifique de rupture d'un agent disposant d'une ancienneté supérieure à dix ans sera liquidé en utilisant successivement plusieurs coefficients réducteurs.

Le plafond de l'indemnité est, quant à lui, fixé à une somme équivalente à un douzième de la rémunération brute annuelle de l'agent par année d'ancienneté, dans la limite de vingt-quatre ans, soit au maximum deux ans de rémunération pour les agents comptant au moins vingt-quatre ans

d'ancienneté ou, plus précisément, de services effectifs dans la fonction publique.

La rémunération prise en référence pour la détermination de ces montants est la rémunération brute annuelle perçue au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle. C'est donc l'ensemble des éléments de rémunération qui doit être pris en compte, à l'exception, toutefois, de quelques-uns (remboursements de frais, indemnités liées à l'affectation outre-mer, indemnités qui ne sont pas directement liées à l'emploi occupé, etc.) <sup>(12)</sup>.

L'année de référence réglementaire est, dans certains cas, déterminante, en particulier en cas de congé de maladie (à demi-traitement ou sans traitement) ou de changement de position administrative ayant une incidence sur la rémunération de l'agent, comme la disponibilité <sup>(13)</sup>. La chronologie ne doit alors pas être négligée et peut avoir une incidence sur le déroulement comme sur l'issue des négociations, car un changement d'année civile peut bouleverser le montant de l'indemnité susceptible d'être versée.

L'agent radié des cadres en raison d'une rupture conventionnelle perçoit donc de son ancien employeur public une indemnité spécifique de rupture. En outre, il se trouve dans une situation assimilée à une privation involontaire d'emploi et peut donc bénéficier des allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE) dans les conditions prévues par la convention d'assurance-chômage. La charge de ces allocations incombe à France - Travail s'il s'agit d'un agent contractuel employé par une collectivité ayant adhéré à cet organisme. Dans les autres cas, c'est à l'ancien employeur public de verser les allocations <sup>(14)</sup>. Précisons que ces règles sont a priori d'ordre public, de sorte que les parties à une convention ne peuvent pas légalement y déroger.

Enfin, un agent qui serait à nouveau recruté par la même collectivité, ou un établissement public qui lui est lié, au cours des six années suivant la

rupture, devra, lui, rembourser l'intégralité de l'indemnité perçue et ce, d'autant que les contrôles réalisés récemment par les chambres régionales des comptes déplorent une insuffisance de vérification de cette condition par l'administration <sup>(15)</sup>.

La rupture conventionnelle constitue donc, au regard de la situation légale et réglementaire des fonctionnaires et agents publics, un outil juridique hétérodoxe. Son introduction dans le droit statutaire est l'un des signes du glissement vers une logique conventionnelle de l'emploi public. Si cette logique peut surprendre, voire susciter des réticences, elle permet aussi, parfois, de régler des situations qui, sinon, seraient restées problématiques.