

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE**

N°s 2102760 et 2102846

M. A... C...

M. Clemmy Friedrich
Rapporteur

Mme Violette de Laporte
Rapporteuse publique

Audience du 23 mai 2023
Décision du 13 juin 2023

01-01-05-03-03
36-06-02
C+ (point 7)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de
Châlons-en-Champagne

(2^e chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête n° 2102760 et un mémoire, enregistrés les 14 décembre 2021 et 25 mai 2022, M. A... C..., représenté par Me Alexandrine Boia, demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la décision du 13 octobre 2021 par laquelle le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne a fixé la liste d'aptitude pour l'accès au corps des ingénieurs territoriaux par la voie de la promotion interne au titre de l'année 2021 ;

2°) de mettre à la charge du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les lignes directrices de gestion relative à l'établissement de la liste d'aptitude pour la promotion interne en ce qui concerne les agents de catégorie A et B sont illégales, dès lors qu'elles fixent un critère relatif au mode d'accès au corps, alors que ce critère est étranger à l'appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle, qu'elles déterminent un barème de points qui leur confère un caractère impératif, qu'elles méconnaissent le principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires d'un même corps et, enfin, qu'elles instituent une discrimination positive au profit des agents qui ont été intégrés dans le corps au bénéfice d'un concours ou d'un examen professionnel ;

- la décision attaquée est illégale, dès lors qu'elle est fondée sur les lignes directrices de gestion précitées qui sont arguées d'illégalité.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 janvier 2022 et 18 juillet 2022, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. C... ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée à M. B... D... qui n'a pas produit de mémoire.

II. Par une requête n° 2102846 et un mémoire, enregistrés les 23 décembre 2021 et 25 mai 2022, M. A... C..., représenté par Me Alexandrine Boia, demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la décision du 23 novembre 2021 par laquelle le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne a refusé de retirer ou d'abroger l'arrêté du 1^{er} juillet 2021 portant lignes directrices de gestion en matière de promotion interne des fonctionnaires territoriaux employés par les collectivités relevant de ce centre ;

2°) d'enjoindre au président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne de retirer l'arrêté du 1^{er} juillet 2021 ou de l'abroger ;

3°) de mettre à la charge du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les lignes directrices de gestion relative à l'établissement de la liste d'aptitude pour la promotion interne en ce qui concerne les agents de catégorie A et B sont illégales, dès lors qu'elles fixent un critère étranger à l'appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle, qu'elles déterminent un barème de points qui leur confère un caractère impératif, qu'elles méconnaissent le principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires d'un même corps et, enfin, qu'elles instituent une discrimination positive au profit des agents qui ont été intégrés dans le corps au bénéfice d'un concours ou d'un examen professionnel ;

- la décision attaquée est illégale, dès lors que son auteur refuse de retirer ou d'abroger les lignes directrices de gestion précitées.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 janvier 2022 et 18 juillet 2022, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. C... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 2016-201 du 26 février 2016 ;
- le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Clemmy Friedrich,
- les conclusions de Mme Violette de Laporte, rapporteure publique,
- les observations de Me Boia, représentant M. C... et celles de M. Valentin, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne.

Considérant ce qui suit :

1. M. C..., technicien territorial principal de 1^{er} classe affecté auprès de la communauté d'agglomération d'Epernay, Coteaux et Plaine de Champagne, a présenté sa candidature pour la promotion interne au grade d'ingénieur territorial au titre de l'année 2021. Par une décision du 13 octobre 2021, le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne a fixé la liste d'aptitude au titre cette promotion et sur laquelle ne figure pas M. C.... Par un courrier du 9 novembre 2021, celui-ci a été informé du rejet de sa candidature. Saisi par M. C... d'une demande tendant au retrait ou à l'abrogation de l'arrêté du 1^{er} juillet 2021 portant lignes directrices de gestion en matière de promotion interne des fonctionnaires territoriaux employés par les collectivités relevant du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne, son président, par une décision du 23 novembre 2021, a refusé d'y faire droit. Par les présentes requêtes, M. C... demande au tribunal d'annuler les décisions précitées des 13 octobre 2021 et 23 novembre 2021.

2. Les requêtes susvisées n° 2102760 et n° 2102846, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction :

En ce qui concerne la légalité de la décision du 23 novembre 2021 :

3. Aux termes de l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 523-1 du code général de la fonction publique : « *En vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration ou à une organisation internationale intergouvernementale, non seulement par voie de concours, selon les modalités définies au 2° de l'article 36, mais aussi par la nomination de fonctionnaires ou de fonctionnaires internationaux, suivant l'une des modalités ci-après : / 1° Inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel ; / 2° Inscription sur une liste d'aptitude établie par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents. Sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, l'autorité territoriale ou le président du centre de gestion assisté, le cas échéant, par le collège des représentants des employeurs tient compte des lignes directrices de gestion prévues à l'article 33-5. (...)* ».

4. Aux termes de l'article 33-5 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dont les dispositions sont désormais reprises aux

articles L. 523-3 et suivants du code général de la fonction publique : « *Dans chaque collectivité et établissement public, des lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial. Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque collectivité et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les lignes directrices de gestion fixent, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. L'autorité territoriale communique ces lignes directrices de gestion aux agents. / S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, le président du centre de gestion définit un projet qu'il transmet, après avis de son propre comité social territorial, aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi qu'aux collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude, pour consultation de leur comité social territorial dans le délai fixé par voie réglementaire. A défaut de transmission d'avis au président du centre de gestion dans le délai imparti, les comités sociaux territoriaux sont réputés avoir émis un avis favorable. A l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent alinéa. »*

5. Aux termes de l'article 19 du décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, lequel a été édicté en application des dispositions citées au point précédent : « *I. – Les lignes directrices de gestion fixent, en matière de promotion et de valorisation des parcours : / 1° Les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois ; / 2° Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures. / II. – Les lignes directrices mentionnées au I visent en particulier : / 1° A préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents, notamment à travers la diversité du parcours et des fonctions exercées, les formations suivies, les conditions particulières d'exercice, attestant de l'engagement professionnel, de la capacité d'adaptation et, le cas échéant, de l'aptitude à l'encadrement d'équipes. / Ces modalités permettent de prendre en compte les activités professionnelles exercées par les agents, y compris celles intervenant dans le cadre d'une activité syndicale et celles exercées à l'extérieur de l'administration d'origine, dans une autre administration mentionnée à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, dans le secteur privé, notamment dans le secteur associatif, ou dans une organisation européenne ou internationale ; / 2° A assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés. / III. – Les lignes directrices visent, en outre, à favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels ainsi que l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. »*

6. Il ressort des pièces du dossier que le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne, par un arrêté du 1^{er} juillet 2021 auquel elles sont jointes, a édicté, pour la promotion interne au choix des fonctionnaires territoriaux employés par les collectivités affiliées à ce centre, les lignes directrices de gestion mentionnées par les dispositions précitées de l'article 33-5 de la loi du 26 janvier 1984. Ces lignes directrices de gestion, en distinguant entre les fonctionnaires de catégorie A et B et ceux de catégorie C, déterminent, dans une première partie, les critères de sélection qui, au regard de l'acquis de l'expérience professionnelle et de la valeur professionnelle, donnent lieu à un classement des

candidats suivant l'attribution respectivement de 58 et 59 points. Dans une seconde partie, ces lignes directrices de gestion déterminent les éléments à partir desquels il est procédé par l'autorité compétente, au regard du classement effectué dans les conditions précitées, à une analyse comparée du mérite des candidatures proposées pour la promotion interne.

7. Il ressort des pièces du dossier que, en ce qui concerne la première partie des lignes directrices de gestion en cause, celles-ci donnent lieu, au titre de l'acquis professionnel, à l'attribution de 43 points pour différents items relatifs à la préparation aux concours et examens professionnels, à des diplômes et certifications de validation des acquis de l'expérience, à la réussite à un examen professionnel, au mode de recrutement dans le cadre d'emplois et au mode d'accès au grade détenu par l'intéressé. Ces éléments d'appréciation ne sont pas, en eux-mêmes, étrangers à l'appréciation de la valeur professionnelle des agents qui se portent candidats pour une promotion interne au choix et peuvent être pris en considération afin d'apprécier la carrière des intéressés. Toutefois, les lignes directrices de gestion en cause, en valorisant ces éléments dans la proportion précitée, alors que, par exemple, les résultats des évaluations professionnelles donnent lieu, quant à eux, à l'attribution de seulement 15 points, accordent, eu égard à l'objet de la promotion interne au choix et dès lors que le choix final se fonde nécessairement sur ces critères dont procède le classement des candidats, une importance disproportionnée aux modes d'entrée dans la fonction publique et d'évolution de la carrière du candidats, au détriment des critères relatifs à la manière de servir et aux fonctions exercées par les intéressés. Par suite, M. C..., pour critiquer la légalité de la décision fixant la liste d'aptitude pour l'accès au corps des ingénieurs territoriaux par la voie de la promotion interne au titre de l'année 2021, est fondé à exciper de l'illégalité des lignes directrices de gestion au regard desquelles cette liste d'aptitude a été fixée.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés à l'appui des présentes conclusions, que la décision du 13 octobre 2021 par laquelle le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne a fixé la liste d'aptitude pour l'accès au corps des ingénieurs territoriaux par la voie de la promotion interne au titre de l'année 2021 doit être annulée.

En ce qui concerne la légalité de la décision du 23 novembre 2021 :

9. Aux termes de l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits peut, pour tout motif et sans condition de délai, être modifié ou abrogé sous réserve, le cas échéant, de l'édiction de mesures transitoires dans les conditions prévues à l'article L. 221-6.* » Aux termes du second alinéa de l'article L. 243-2 du même code : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* » Aux termes de l'article L. 243-3 du même code : « *L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édicition.* »

10. Il ressort des pièces du dossier que, saisi d'une demande de M. C... réceptionnée le 2 novembre 2021, le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne, par une décision du 23 novembre 2021, a refusé de retirer ou d'abroger les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne au choix des fonctionnaires territoriaux employés par les collectivités affiliées à ce centre et dont il a été question précédemment.

S'agissant de la décision en litige en tant qu'elle refuse de procéder au retrait des lignes directrices de gestion :

11. Les lignes directrices de gestion dont la légalité est critiquée par M. C..., et qui présentent le caractère d'un acte non réglementaire non créateur de droit, ont été édictées par le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne le 1^{er} juillet 2021. Ainsi, à la date d'édition de la décision attaquée, le délai de quatre mois imparti à l'administration pour retirer un acte non réglementaire non créateur de droit illégal, qui court à compter de l'édition de l'acte dont le retrait est demandé et non des mesures de publicité dont il fait l'objet, était expiré. Dès lors, le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne ne pouvait légalement faire droit à la demande de retrait présentée par M. C... et, par suite, celui-ci n'est pas fondé à soutenir que la décision en litige serait intervenue en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration

S'agissant de la décision en litige en tant qu'elle refuse de procéder à l'abrogation des lignes directrices de gestion :

12. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 243-1 et L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration qu'une personne intéressée ne peut utilement contester devant le juge de l'excès de pouvoir un refus d'abroger une décision non réglementaire non créatrice de droit devenue définitive qu'en raison, d'une part, d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait de nature à rendre cette décision sans objet ou, d'autre part, de ses illégalités, à l'exclusion de celles qui l'entachent depuis son édition. Dès lors que M. C..., pour critiquer la décision en litige, ne se prévaut d'aucun de ces motifs, il ne saurait utilement se prévaloir des dispositions précitées des articles L. 243-1 et L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, indépendamment de l'obligation à laquelle l'administration est tenue de ne pas appliquer un acte administratif entaché d'illégalité.

13. Il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 23 novembre 2021 portant refus de retirer ou d'abroger les lignes directrices de gestion en cause, doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction présentées à titre accessoire.

Sur les frais liés à l'instance :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. C... et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 13 octobre 2021 est annulée.

Article 2 : Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne versera à M. C... une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A... C..., au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne et à M. B... D....

Délibéré après l'audience du 23 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Olivier Nizet, président,
Mme Stéphanie Lambing, première conseillère,
M. Clemmy Friedrich, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juin 2023.

Le rapporteur,

Le président,

C. FRIEDRICH

O. NIZET

La greffière,

I. DELABORDE