

N° 363529

M. C...

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 9 avril 2014

Lecture du 14 mai 2014

## CONCLUSIONS

### M. Alexandre LALLET, rapporteur public

M. C..., inspecteur de la jeunesse et des sports, a été nommé directeur de l'Institut national du sport et de l'éducation physique – l'INSEP, par un arrêté du 27 mai 2005. Il a été placé en position de détachement pour occuper ce poste à compter du 1<sup>er</sup> juillet suivant, sur un contrat conclu pour une durée de trois ans, en application de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Estimant que l'intéressé ne disposait pas des compétences requises pour mener à bien le plan de rénovation de l'INSEP, le ministre a toutefois mis fin à ses fonctions par arrêté du 15 février 2007 et réintégré l'intéressé dans son corps d'origine à compter du 6 mars. Le contrat de travail qui le liait au ministère a en conséquence fait l'objet d'un avenant, signé par la seule administration, prévoyant sa cessation à cette date. M. C... a contesté ces décisions, ainsi que la nomination de son successeur devant le tribunal administratif de Paris, qui a rejeté sa requête.

La cour de Paris vous renvoie à juste titre son pourvoi en cassation, s'agissant d'un litige se rapportant au déroulement de la carrière d'un agent public (CE, 25 novembre 2009, Dross, n° 305682, aux T.).

Il est soutenu que le tribunal a commis une erreur de droit en déniait à M. C... un intérêt pour demander l'annulation de la nomination de son successeur, au seul motif qu'il avait déjà été affecté dans un nouvel emploi lorsque son successeur a été lui-même nommé. Vous jugez que l'agent évincé d'un emploi unique ne justifie pas d'un intérêt pour demander l'annulation de la décision nommant son successeur lorsque la décision d'éviction et la décision de nomination du successeur sont divisibles (CE, Section, 8 avril 2009, Chambre de métiers et de l'artisanat de la Moselle, n° 289314, au Rec. – et auparavant : CE, 17 décembre 2007, D..., n° 301317, aux T.). Il y a indivisibilité lorsque l'éviction trouve son origine dans le souhait de l'administration de le remplacer par un autre fonctionnaire.

En l'espèce, si le tribunal n'a pas formellement constaté la divisibilité des décisions, il s'est fondé sur le délai séparant l'éviction de la nomination du successeur, qui en est un bon indice. En tout état de cause, M. C... n'a jamais contesté l'affirmation du ministre selon laquelle son éviction ne visait pas à assurer un débouché à son successeur, de sorte que vous pourriez vous fonder sur cet élément constant et compléter le raisonnement du tribunal par substitution de motifs.

Le moyen tiré de l'illégalité de la nomination du successeur est quant à lui inopérant.

Venons-en aux décisions d'éviction elles-mêmes. Devant le tribunal, il était reproché à l'arrêté du 15 février 2007 mettant fin aux fonctions de M. C... et aux décisions subséquentes interrompant son détachement et son contrat de ne pas être motivées. Le tribunal a estimé que ces décisions ne relevaient pas du champ de la loi du 11 juillet 1979.

Il est tout d'abord certain – et sur ce point, le tribunal n'a pas inexactement qualifié les faits<sup>1</sup> - que ces décisions ne constituent pas des sanctions. M. C... a été recruté pour accompagner auprès des personnels la mise en œuvre d'un contrat de partenariat public-privé prévoyant une rénovation d'une grande partie du site de l'INSEP. Ce contrat ayant été signé, le ministère a estimé que l'établissement était entré dans une nouvelle phase de développement requérant une bonne connaissance de l'administration centrale et du travail interministériel, compétence que ne détenait pas M. C... A aucun moment il ne lui a été reproché un quelconque manquement à ses obligations. Tout au plus le ministre a-t-il publiquement déploré le manque de communication institutionnelle et à l'égard des salariés de la part de M. C... ; mais ce reproche ne portait que sur sa manière de servir, et non sur une faute professionnelle.

Reste à déterminer si l'éviction en litige constitue une décision individuelle défavorable abrogeant une décision créatrice de droits au sens de la loi de 1979.

Il en va ainsi de la décision d'éviction anticipée d'un agent qui jouit *a priori* d'un droit ou, à tout le moins, d'une vocation à exercer ses fonctions jusqu'à leur terme. C'est le cas d'une fin prématurée de détachement, en dépit du caractère essentiellement révocable de ce dernier (CE, 7 juin 1985, M..., aux T. p. 665), d'une décision mettant fin avant terme à une affectation au titre de la mobilité statutaire (CE, 4 mars 2009, B..., n° 311122, aux T.) et, certainement, de l'interruption prématurée d'un contrat à durée déterminée d'un agent public, qui est une décision créatrice de droits (CE, Sect., 31 décembre 2008, C..., n° 283256, au Rec ; il en va de même pour le licenciement d'un agent sous CDI : CE, 14 février 1990, P..., n° 62011, aux T.)<sup>2</sup>. Il en va de même de la cessation de certaines fonctions comportant un mandat d'une durée prédéterminée (V. pour les fonctions de directeur de recherche au CNRS : CE, 29 septembre 2004, C..., n° 240346).

A l'autre bout du spectre, vous jugez logiquement que ne sont pas créatrices de droits les nominations sur des emplois à la décision du Gouvernement (CE, 14 mai 1986, R..., n° 60852, Rec. p. 351) ou aux postes de directeurs d'établissements publics de l'Etat entrant dans le champ d'application du décret n° 79-153 du 26 février 1979, dont l'article 4 prévoit une possibilité de révocation *ad nutum*, même si l'acte de nomination comporte une durée déterminée (CE, Assemblée, 22 décembre 1989, M..., n° 82237, au Rec. p. 279). L'emploi étant essentiellement révocable, au sens où il peut être mis fin aux fonctions sans motif, il est logique de n'exiger aucune motivation en cas d'éviction.

---

<sup>1</sup> V. pour ce contrôle : CE, 10 novembre 1996, M..., n° 196136, aux T.

<sup>2</sup> V. aussi pour l'interruption prématurée du stage d'un agent public : CE, 16 octobre 1987, Hôpital Saint-Jacques de Dieuze, n° 60173, aux T.

Restent tous les cas intermédiaires. Vous avez tendance à considérer, nous semble-t-il, que la nomination à des emplois sans durée prédéterminée et auxquels il peut être mis fin à tout moment dans l'intérêt du service, sans formalisme particulier, ne crée pas de droits au sens de la loi de 1979, de sorte que l'éviction, qui présente un caractère largement discrétionnaire, n'a pas à être motivée<sup>3</sup>. En raison de la précarité des fonctions, vous procédez par assimilation avec les emplois « essentiellement révocables »<sup>4</sup>. Ainsi, les mutations d'office des fonctionnaires ne sont pas au nombre des décisions défavorables dont la loi du 11 juillet 1979 impose la motivation (CE, 21 octobre 1983, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ P..., n° 39921, au Rec.). Vous en avez jugé ainsi pour l'éviction du poste de procureur général (CE, Section, 19 avril 1991, M..., n° 102016, au Rec.), d'inspecteur d'académie, de directeur des services départementaux de l'éducation nationale, ou d'inspecteur d'académie adjoint (CE, 10 juin 1998, C..., n° 185363) ou encore de sous-préfet (CE, 23 avril 2009, G..., n° 316862, au Rec.). A l'inverse, doit être motivée l'éviction du directeur d'un office public HLM, agent contractuel de droit public dont le licenciement ne peut intervenir que dans les conditions fixées par les textes réglementaires et les stipulations particulières de son contrat, et pour lequel aucune disposition ne prévoit une possibilité de révocation discrétionnaire (CE, 28 avril 1989, D..., n° 81582, aux T.). Vous avez également jugé que l'éviction d'un directeur général de service départemental, qui occupe un emploi fonctionnel au sein d'une collectivité territoriale, doit être motivée (CE, 22 mai 1993, C..., n° 119805, aux T.). Mais il nous semble, à la suite de P. Frydman dans ses conclusions sur l'affaire Commune de Sarlat-la-Canéda du 13 octobre 1995 (n° 135104), que cette dernière solution est propre aux collectivités territoriales, pour lesquelles le législateur a entendu conférer une certaine stabilité aux emplois fonctionnels locaux, sans y transposer la catégorie des emplois à la décision du Gouvernement.

Qu'en est-il en l'espèce ?

Le directeur de l'INSEP ne nous paraît pas occuper un emploi dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement au sens de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984. Il est nommé par le ministre chargé de la jeunesse et des sports, et non par décret – or, à notre connaissance, vous avez toujours réservé la qualification d'emploi à la décision du Gouvernement aux fonctions pourvues par décret. En tout état de cause, le directeur de l'INSEP nous paraît davantage se rapprocher du directeur d'une école d'architecture, qui n'occupe pas un emploi à la décision du Gouvernement (CE, Section, 29 mars 1991, F..., n°

---

<sup>3</sup> Naturellement, sont créatrices de droit les décisions de nomination à un emploi qui emportent avancement (CE, 2 mai 1954, Association amicale des magistrats et anciens magistrats de la Cour des comptes, Rec. p. 413).

<sup>4</sup> La seule décision qui nous paraît dissidente est celle par laquelle vous avez jugé que la cessation de fonctions au poste de conseiller financier auprès de l'ambassade de France au Royaume-Uni devait être motivée (CE, 20 octobre 2000, Mme B..., n° 201061, aux T.). Mais comme le montre son fichage, cette décision entendait surtout écarter la qualification d'emploi à la décision du Gouvernement, et nous pensons qu'elle en a un peu trop rapidement tiré la conséquence que la nomination était en conséquence créatrice de droits. La décision G... de 2009 (n° 316862) montre que le périmètre des emplois à la décision du Gouvernement et celui des agents dont l'éviction doit être motivée ne coïncident pas.

77652, au Rec.), que du directeur général des hospices civils de Lyon, qui en occupe un (affaire R... – n° 60852)<sup>5</sup>.

Vous n'êtes pas davantage en présence d'un emploi régi par le décret du 26 février 1979 puisqu'il ne s'applique qu'aux directeurs d'établissements publics de l'Etat<sup>6</sup> désignés pour un mandat d'une durée déterminée<sup>7</sup>. Or, le décret (n° 76-1330) du 31 décembre 1976 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INSEP ne prévoit aucune durée de mandat de son directeur<sup>8</sup>.

Mais précisément pour cette dernière raison, et parce qu'aucun texte n'encadre les conditions et motifs pour lesquels il pourrait être mis fin à ces fonctions, l'emploi de directeur de l'INSEP nous apparaît assimilable à un emploi « essentiellement révocable ».

Ce qui peut faire hésiter, en l'espèce, c'est que M. C... a conclu le jour même de sa nomination un contrat prévoyant un terme au 31 août 2008. Mais nous ne pensons pas là que cela ait pu conférer à la nomination un caractère créateur de droits<sup>9</sup>. Ce contrat vise seulement à préciser les conditions d'emploi de M. C..., fonctionnaire détaché, mais il ne procède pas à son recrutement, comme le contrat d'un agent contractuel. Il ne donne que l'apparence de la stabilité : sa durée est simplement la durée maximale prévue par l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour les contrats à durée déterminée dans la fonction publique de l'Etat et il comporte une clause prévoyant une possibilité de rupture à tout moment, sans motif. Vous avez implicitement jugé que la conclusion d'un contrat ne faisait pas perdre à un emploi à la décision du Gouvernement son caractère essentiellement révocable (CE, 30 juillet 2003, H..., n° 250992, aux T. sur un autre point). Il nous semble qu'il doit en aller de même ici, dès lors que le décret de 1976 prévoit une nomination par arrêté et que celle-ci conditionne entièrement

---

<sup>5</sup> L'INSEP est le lointain héritier de l'école normale de gymnastique fondée en 1852. Les articles L. 463-2 du code de l'éducation et L. 211-1 du code du sport le qualifie d'établissement public de formation. Sans doute, comme le prévoyait l'ancien article 8 de la loi Mazeaud du 29 octobre 1975 (n° 75-988) et le dispose désormais l'article D. 211-1 du code du sport, l'INSEP joue un rôle déterminant dans le développement du sport de haut niveau. Et loin de nous l'idée de sous-estimer l'importance du sport dans le bien-être individuel et le moral collectif, et dans le rayonnement de notre pays. Mais il ne nous semble pas que les responsabilités de son directeur justifient qu'il soit impérativement une personne de confiance du Gouvernement (V. en ce sens CAA Paris, 15 décembre 2008, Ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, n° 07PA00768). Comme le rappelait le Président Stirn dans ses conclusions sur l'affaire R... (n° 60852) déjà mentionnée, « les titulaires d'emploi à la discrétion du Gouvernement apparaissent comme des *personnalités choisies avec une grande marge de manœuvre et désignées pour assurer la gestion d'importants services publics* ».

<sup>6</sup> Il s'applique également aux présidents de conseil d'administration. Mais s'agissant de l'INSEP, cette fonction n'est pas confiée au directeur, mais à un membre du conseil d'administration désigné par le ministre chargé de la jeunesse et des sports – art. 4 du décret n° 76-1330 du 31 décembre 1976, et, désormais, à l'un des membres mentionnés au 5° de l'article R. 211-4 du code du sport.

<sup>7</sup> Comme le relevait Mme Leroy dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée Morin, le décret « *laisse donc hors de son champ d'application les dirigeants nommés sans terme préfix et il faut croire que son seul objectif était de réduire la durée des mandats afin d'en accélérer le renouvellement* ».

<sup>8</sup> A la différence du précédent M... et de CE, 24 avril 1992, D..., n° 103840, où un texte réglementaire avait fixé une durée déterminée. Par ailleurs, le décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009 qui a réformé l'INSEP prévoit désormais, au visa du décret de 1979, une durée de fonctions de 4 ans.

<sup>9</sup> Vous jugez en revanche que, bien que le détachement présente un caractère essentiellement révocable – du point de vue de l'administration d'origine, l'administration d'accueil doit respecter le contrat qu'elle a éventuellement conclu avec l'agent détaché, et ne peut y mettre fin, sauf disposition ou stipulation contraire, que pour faute (CE, Section, 3 mai 1982, V..., n° 05293 et autres, au Rec. ; V. aussi, antérieurement : CE, 14 novembre 1957, L..., p. 932).

le maintien en fonctions. Et si la rupture anticipée du contrat devait elle-même être motivée, le moyen nous paraît inopérant car l'administration se trouvait en situation de compétence liée pour y procéder dès l'instant où il avait été mis fin, par un arrêté pris quelques jours avant, aux fonctions de M. C.... Il en va de même pour l'interruption du détachement<sup>10</sup>, qui se borne à tirer les conséquences nécessaires du retrait de fonctions afin de placer l'agent dans une position administrative régulière.

Nous vous proposons donc de confirmer la solution du tribunal par ce raisonnement.

Les deux derniers moyens ne vous retiendront pas :

- Le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 impose seulement que l'agent susceptible de faire l'objet d'une mesure prise en considération de la personne soit informé de l'imminence de cette décision afin d'être mis à même de demander la communication de son dossier. Il n'impose pas qu'il ait effectivement été informé de ce droit (CE, 17 décembre 2007, D..., n° 301317, aux T. sur un autre point). Et il n'a en rien dénaturé les faits de l'espèce, M. C... ayant reçu l'information adéquate en temps utile<sup>11</sup>.

- Enfin, compte tenu de ce que nous vous avons dit, le tribunal n'a pas dénaturé les faits de l'espèce en jugeant que l'intérêt du service justifiait son éviction<sup>12</sup>.

**PCMNC au rejet du pourvoi.**

---

<sup>10</sup> Le fait que l'autorité gestionnaire et l'autorité de nomination était la même personne - le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative – nous paraît neutre, car il n'est pas intervenu au même titre.

<sup>11</sup> L'information dont il a bénéficié résulte de deux entretiens puis d'un courrier qui est intervenu plus de trois semaines avant l'arrêté mettant fin à ses fonctions – et qui l'invitait d'ailleurs expressément à prendre connaissance de son dossier.

<sup>12</sup> V. pour ce contrôle : CE, 8 novembre 1999, Commune de Saint-Gilles c/ L..., n° 190194, aux T.