

N° 371137, 371141, 371165, 371166, 371167,  
371168, 371229, 371230, 371282, 371286, 371424,  
371444, 371515  
M. F... et autres

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies  
Séance du 17 avril 2015  
Lecture du 7 mai 2015

## CONCLUSIONS

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

La France se caractérise de longue date par la dualité de son « système d'inspection du travail ». Schématiquement, les inspecteurs du travail, agents de catégorie A, ont une plénitude de compétence, alors que les contrôleurs du travail, agents de catégorie B, sont affectés au contrôle des entreprises de moins de 50 salariés. Les pouvoirs publics ont entrepris de rationaliser ce système en mettant en extinction le corps des contrôleurs du travail. Parallèlement, l'article 6 de la loi n° 2013-185 du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant création du contrat de génération a prévu que, pendant une durée de trois ans, le corps de l'inspection du travail est accessible par la voie d'un examen professionnel ouvert aux agents relevant du corps des contrôleurs du travail, dans la limite d'un contingent annuel.

Pour la mise en œuvre de ces dispositions, un décret du 18 juin 2013 a renvoyé en son article 2 à un arrêté le soin de fixer les règles d'organisation de l'examen professionnel, la nature et les modalités des épreuves. Un arrêté du même jour prévoit une présélection sur la base d'un « *dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle* » dont il définit le contenu dans ses grandes lignes et dont il précise qu'un modèle « *est disponible sur le site internet des concours et examens professionnels du ministère chargé du travail* ».

13 contrôleurs du travail vous demandent l'annulation de l'arrêté<sup>1</sup> ; 5 d'entre eux s'en prennent aussi au décret, et 8 autres au dossier-type de l'année 2013 mis en ligne. Vous pourrez donner acte à Mme G... de son désistement s'agissant du dossier.

---

<sup>1</sup> L'arrêté ministériel, qui ne procède pas à l'ouverture d'un examen mais en détermine les modalités, constitue un acte réglementaire. Un arrêté d'ouverture d'un concours ou d'un examen ne présente pas, en revanche, un caractère réglementaire (CE, 27 juin 2011, Association « Sauvons l'Université » et autres, n° 340164 et a., aux T.). Tel est le cas de l'autre arrêté du 18 juin 2013 (autorisant au titre de l'année 2013 l'ouverture d'un examen professionnel d'accès au corps de l'inspection du travail), qui n'est pas attaqué.

Le statut contentieux de ce modèle de dossier mérite quelques développements. Il ne fait pas partie intégrante de l'arrêté. Ce dernier, on l'a dit, se contente de prescrire la publication d'un modèle sur Internet, dans le respect des grandes têtes de chapitre qu'il fixe. En présence de formulaires ou de notices d'information de ce type, votre jurisprudence tend à appliquer la grille d'analyse dégagée pour les circulaires et, plus largement, pour les actes par lesquels l'administration livre son interprétation des lois et règlements (V. avant la décision Duvignères : CE, 16 mai 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et SARL Laboratoires Solymes, n° 222087-223364, aux T. ; et postérieurement : CE, 27 juillet 2005, S... et autres, n° 278147, aux T.<sup>2</sup>). Par construction, un tel modèle, qui s'impose à tous les acteurs du concours même s'il ne saurait légalement conditionner la recevabilité des candidatures<sup>3</sup>, présente un caractère impératif. On pourrait envisager d'y voir un acte préparatoire, ne faisant pas grief, dans la mesure où il s'inscrit dans la procédure d'examen professionnel d'une année donnée. Mais en matière de concours et d'examens, votre jurisprudence a fait reculer la notion d'acte préparatoire, sous l'impulsion du juge des référés qui se reconnaît le pouvoir de faire barrage en temps utile à la poursuite d'un processus vicié, plutôt que de laisser les opérations aller à leur terme, avec pour seule issue l'annulation des résultats. C'est pour ne pas contrecarrer cette évolution que vous avez jugé que l'arrêté autorisant l'ouverture d'un concours est désormais un acte faisant grief, de sorte que le recours en annulation est en principe recevable, ce qui ouvre du même coup la voie à l'intervention du juge du référé-suspension (CE, 27 juin 2011, Association « Sauvons l'Université » et autres, n° 340164 et a., aux T.). La même logique devrait prévaloir pour le présent formulaire.

Il nous semble toutefois que la contrepartie de l'ouverture de cette voie de droit devrait être le prononcé d'un non-lieu d'expédient sur les conclusions dirigées contre un acte

---

<sup>2</sup> CE, 26 janvier 2005, CAF des Bouches-du-Rhône, n° 270325, éclairée par les conclusions de C. Devys.

<sup>3</sup> CE, 12 avril 2012, Syndicat national des producteurs d'énergie photovoltaïque et autres, n° 337528, aux T. ; CE, Ass., 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker, au Rec.

intermédiaire du concours ou de l'examen, lorsque ses résultats sont devenus définitifs<sup>4</sup>. On ne voit pas bien l'intérêt, en effet, d'en prononcer l'annulation en pareille hypothèse<sup>5</sup>.

Le non-lieu nous paraît en tout état de cause s'imposer ici en application de la jurisprudence propre aux circulaires. Une circulaire devient caduque lorsque les situations juridiques qu'elle entend traiter ont disparu (CE, 12 mars 2014, Comité Harkis et Vérité et C..., n° 353066, aux T.). Tel est le cas du formulaire de l'examen professionnel 2013, qui n'était valable que pour cette année. Il est vrai qu'il a été remplacé par un dossier-type substantiellement identique, pour 2014 et 2015. Mais vous n'êtes pas dans l'hypothèse de votre décision de Section Ordre des avocats au barreau d'Evreux (5 octobre 2007, n° 282321, au Rec.), dans lequel vous renoncez au non-lieu à statuer sur une requête dirigée contre un refus d'abroger lorsque le texte litigieux, bien qu'abrogé, a été repris en substance dans un nouveau document. Vous pourriez naturellement transposer cette solution au contentieux du recours direct en annulation des circulaires, dans la mesure où votre intervention dans ce domaine se veut largement doctrinale. Mais la succession des circulaires et leur traçabilité toute relative peuvent rendre la tâche ardue ; surtout, nous sommes réticents à conférer une telle extension à un contentieux qui, depuis votre décision Duvignères, est déjà largement exorbitant du droit commun, puisqu'il porte sur un acte qui n'est pas censé modifier l'ordonnancement juridique, en-dehors des fausses circulaires qui présentent en réalité un caractère réglementaire. En l'occurrence, le dossier 2013 n'intéresse plus personne aujourd'hui, et rien n'empêche les requérants de demander la suspension de l'exécution du « dossier 2015 » en temps utile.

Nous vous invitons donc à prononcer un non-lieu à statuer sur ces conclusions.

Pour le reste, les requêtes ne sont pas très consistantes.

S'agissant des conclusions dirigées contre le décret, il ne peut être sérieusement soutenu qu'il serait entaché de détournement de pouvoir en ce qu'il transforme des postes de

---

<sup>4</sup> On pourrait même songer à se contenter de la proclamation des résultats, comme en matière électorale (V. à propos de l'acte de convocation des électeurs : CE, 28 janvier 1994, EM de Saint-Tropez, au Rec. p. 38. En matière d'élections syndicales : CE, 24 mai 2000, SUD Douanes, n° 198654, aux T. Mais ici, c'est le même juge, celui de l'annulation pour excès de pouvoir, qui intervient à deux stades différents. Il serait assez curieux de contraindre le requérant qui a demandé l'annulation d'un acte intercalaire à recycler son argumentation à l'appui du recours qu'il a introduit contre les résultats du concours ou de l'examen, par le biais d'un moyen d'exception d'illégalité, alors que ces résultats devraient être annulés par voie de conséquence de l'annulation de l'acte initialement attaqué, le cas échéant. Vous êtes sans doute dans le cas, posé par la jurisprudence de Section O... (n° 367615, au Rec.), d'un acte B qui n'aurait pu légalement intervenir sans l'acte A. Et nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de transposer le raisonnement de la jurisprudence de Section B... (CE, 6 avril 2007, n° 266913, au Rec.), rendu en matière de remembrement, et qui vise à empêcher que les droits des propriétaires autres que le requérant ne soient remis en cause par l'annulation de l'arrêté ordonnant la réalisation de l'opération d'aménagement foncier.

<sup>5</sup> Le dossier ne fait pas ressortir que les résultats de l'examen 2013 ne seraient pas définitifs. Ils ont été diffusés sur le site ROMEO du ministère du travail, ce qui a eu pour effet de faire courir les délais à l'égard de l'ensemble des candidats, et ils ne semblent pas avoir fait l'objet d'un recours.

contrôleurs du travail en postes d'inspecteurs. C'est la loi elle-même qui ouvre la nouvelle voie d'accès. Les requérants pointent en outre une incompatibilité entre son article 4, en ce qu'il limite à 6 mois la durée du stage à accomplir par les candidats admis, et l'article 7 de la convention OIT n° 81, selon lequel « *les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions* ». Mais ces stipulations n'imposent pas une formation spécifique lorsque les conditions de recrutement et les compétences des personnes garantissent le bon exercice de leurs fonctions (V. CE, 11 janvier 2002, Union nationale des affaires sociales CGT et autres, n° 225597, au Rec.). Au demeurant, les requérants ne vous apportent aucun élément tendant à montrer que le stage de 6 mois serait insuffisant pour que les intéressés soient en capacité d'assumer des fonctions largement analogues à celles qu'ils exerçaient antérieurement<sup>6</sup>.

S'agissant de l'arrêté, il lui est reproché de méconnaître l'article 7 de la même convention OIT en ce qu'il exige que les inspecteurs du travail soient recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer. Mais il résulte de ses termes mêmes que tant la présélection sur dossier que l'épreuve orale visent précisément à apprécier l'aptitude professionnelle des prétendants. Plusieurs griefs mettent en cause la rubrique relative aux « activités syndicales » du dossier de présentation, mais ils sont inopérants. L'annexe de l'arrêté ne fait en effet elle-même aucune mention de ces activités<sup>7</sup>.

Le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égal accès aux emplois publics, qui remet peu ou prou en cause le principe même de l'examen professionnel, n'est pas sérieux. Il est notamment soutenu que le dossier est susceptible d'être rempli par ou avec l'assistance d'un tiers ; mais vous pourrez écarter cet argument pour les mêmes raisons que la 7<sup>ème</sup> sous-section jugeant seule dans sa décision du 1<sup>er</sup> août 2012, Syndicat national FO des personnels de préfecture, n° 356836.

Le dernier moyen, qui mérite quelques développements supplémentaires, est tiré de la méconnaissance de l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984. Ce dernier prévoit que les examens professionnels « *peuvent être organisés sur épreuves, ou consister en une sélection opérée par le jury au vu soit des titres, soit des titres et travaux des candidats ; cette sélection peut être complétée d'épreuves* ». L'alinéa suivant, introduit par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, ajoute que : « *Dans le cas d'un concours ou d'un examen professionnel organisé sur épreuves, l'une d'entre elles peut*

---

<sup>6</sup> V. à propos de l'intégration des inspecteurs de la formation professionnelle dans le corps des inspecteurs du travail : CE, 7 janvier 2000, Union nationale des affaires sociales CGT et autre, n° 199726.

<sup>7</sup> Au demeurant, même si l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 prohibe les distinctions entre fonctionnaires fondées sur les opinions syndicales, ce qui vous a conduit à annuler la délibération d'un jury de concours au motif que le dossier de candidature faisait état de l'appartenance syndicale d'un candidat (CE, 28 septembre 1988, M..., n° 43958, au Rec.), l'article 15 de la même loi dispose que : « *Les compétences acquises dans l'exercice d'un mandat syndical sont prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle* ». Ce texte impose donc de mettre les candidats à un examen professionnel à même de faire valoir leur expérience syndicale, sans qu'ils aient d'ailleurs nécessairement à entrer dans les détails de leurs convictions en la matière.

*consister en la présentation par les candidats des acquis de leur expérience professionnelle en relation avec les fonctions auxquelles destine le concours ou l'examen professionnel. Ces acquis peuvent également être présentés en complément des titres ou des titres et travaux dans le cas des sélections qui en font usage* ». Les requérants en déduisent qu'un examen professionnel doit reposer sur plusieurs épreuves ou, à tout le moins, qu'il ne peut consister uniquement en une épreuve de présentation des acquis de l'expérience. Or en l'occurrence, l'examen se compose d'une présélection sur la base d'un dossier dit de « reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle », suivie d'une présentation orale portant notamment sur l'expérience professionnelle.

Il se déduit de la lettre de l'article 19 que la présentation des acquis de l'expérience professionnelle ne relève pas des titres et travaux, puisqu'elle est destinée, le cas échéant, à les compléter (V. en ce sens, pour un texte rédigé de manière analogue : CE, 2<sup>ème</sup> JS, 18 décembre 2009, Fédération Sud PTT, n° 310588). Vous êtes donc en présence d'un examen professionnel organisé exclusivement sur épreuves, ce qui est cohérent avec l'article 2 du décret, qui renvoie à l'arrêté le soin de fixer la nature des « épreuves » de l'examen.

On peut hésiter à qualifier d'« épreuve » la présélection sur dossier, laquelle a d'ailleurs disparu depuis un arrêté du 20 février 2015. Dans la décision précitée, la 2<sup>ème</sup> sous-section jugeant seule avait écarté cette qualification, alors que la décision déjà mentionnée de la 7<sup>ème</sup> sous-section jugeant seule l'a retenue<sup>8</sup>. Au vu des travaux préparatoires de la loi de 2007, il nous semble qu'on peut confirmer cette dernière orientation. Le rapport établi en 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée nationale indiquait ainsi que : *« la présentation des acquis de l'expérience professionnelle pourra avoir lieu, à l'écrit aussi bien qu'à l'oral, soit sous la forme d'une épreuve supplémentaire (éventuellement optionnelle) soit en substitution d'une des autres épreuves du concours. »*.

Au vu de ces indications, il est en revanche moins évident d'admettre qu'un examen professionnel soit entièrement basé sur l'appréciation des acquis de l'expérience professionnelle, par une épreuve écrite suivie d'une épreuve orale<sup>9</sup>. Mais en tout état de cause, tel n'est pas le cas ici. L'épreuve orale ne consiste pas seulement à présenter ces acquis<sup>10</sup>. Il est prévu que le jury puisse soumettre les candidats à des cas pratiques, ainsi qu'à des questions portant sur l'analyse du contexte économique et social. L'examen professionnel litigieux se compose ainsi d'une épreuve écrite de présentation des acquis de l'expérience professionnelle et d'une épreuve orale consistant en un entretien professionnel qui dépasse ce seul aspect. Il est donc conforme à l'article 19 de la loi de 1984.

**PCMNC à ce qu'il soit donné acte du désistement partiel de Mme G..., au non-lieu à statuer sur les conclusions dirigées contre le dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, et au rejet du surplus des conclusions des requêtes.**

<sup>8</sup> Il faut noter que, dans ce précédent, l'arrêté lui-même qualifiait d'épreuve l'examen du dossier.

<sup>9</sup> Ce d'autant que le même rapport parlementaire comporte la mise en garde suivante : *« Il conviendra cependant de ne recourir qu'avec prudence à la possibilité de substitution à une autre épreuve, afin d'éviter de créer entre les différents candidats une éventuelle rupture d'égalité »*.

<sup>10</sup> Ce qui ne la priverait pas de la qualité d'« épreuve » : CE, 27 mars 2015, R..., n° 370623