

N° 453971

Association pour l'égal accès aux emplois publics et la défense de la méritocratie républicaine (ADMR)

N° 454719

Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

N° 454775

Syndicat de la juridiction administrative (SJA)

N° 455105

**Association des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AAEENA)
Et autres**

N° 455119

M. Thomas X...

N° 455150

Association des magistrats de la Cour des comptes (AMCC)

N° 455155

Syndicat des juridictions financières

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 27 juin 2022

Décision du 19 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui n'a pas encore été ratifiée à ce jour, a été prise sur le fondement de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cette disposition autorisait le gouvernement à prendre toutes mesures relevant du domaine de la loi visant notamment, « *en garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite, et dans le respect des spécificités des fonctions juridictionnelles* », à « *réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier*

leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé »¹. Le chapitre Ier de l'ordonnance est consacré aux dispositions générales relatives à l'encadrement supérieur de l'Etat. Son chapitre II, composé des articles 7 à 9, est relatif au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions administratives et financières. L'ordonnance comporte enfin un chapitre III dédié à des dispositions diverses, transitoires et finales.

Vous êtes saisis de sept requêtes qui vous en demandent l'annulation en tout ou partie. Ces requêtes émanent de l'association des anciens élèves de l'ENA (AAEENA) et une vingtaine de membres des inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration en activité ou retraités, l'association des magistrats de la Cour des comptes (AMCC), le Syndicat des juridictions financières (SJF), l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), le Syndicat de la juridiction administrative (SJA), l'Association pour l'égal accès aux emplois publics et la défense de la méritocratie républicaine (ADMR) et M. X..., alors préparatoire du concours externe d'entrée à l'ENA. L'AAEENA, l'AMCC, le SJA et l'USMA ont par ailleurs soulevé des questions prioritaires de constitutionnalité à l'appui de leur requête, adressant plusieurs griefs de constitutionnalité aux articles 6 à 9 de l'ordonnance, que vous n'avez accepté de renvoyer au Conseil constitutionnel qu'en tant qu'elles portaient sur certaines de ces dispositions. Dans sa décision n° 2021-961 QPC du 14 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'article L. 133-12-3 du code de justice administrative et l'article L. 122-9 du code des juridictions financières, dans leur rédaction issue respectivement du 13° de l'article 7 et du 16° de l'article 8 de l'ordonnance, et n'y avoir pas lieu de statuer sur la question prioritaire de constitutionnalité portant sur son article 6, celui-ci étant de nature réglementaire. Vous avez refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC soulevée par le SJF (décision du 24 novembre 2021, n° 455155).

Il vous revient d'examiner aujourd'hui tous les autres moyens des requêtes, dans le cadre tracé par votre décision d'Assemblée *Fédération CFDT Finances* (16 décembre 2020, n° 440457, au Recueil).

Avant de les examiner, il convient de s'interroger sur le **point de savoir s'il y a encore lieu de statuer sur les conclusions des requêtes dirigées contre les articles 1^{er} à 4 et 6 de l'ordonnance attaquée**, qui ont été abrogés par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique², ainsi que contre l'article 10 de l'ordonnance ayant créé l'article 10 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, elle-même abrogée par l'ordonnance de codification. Cette ordonnance, qui a codifié leurs dispositions,

¹ Cette habilitation a été prolongée par les dispositions de l'article 14 de la loi n° 2020-390 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, si bien que le délai d'habilitation expirait le 7 juin 2021.

² Au 74° du I de son article 3.

est entrée en vigueur au 1^{er} mars 2022, alors que l'ordonnance attaquée est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Elle est devenue définitive faute d'avoir fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans le délai de recours contentieux. Les dispositions abrogées à compter du 1^{er} mars 2022 ont-elles pour autant reçu un commencement d'exécution avant leur abrogation ?

C'est loin d'être évident pour les articles 1^{er} à 4, dont on peut considérer que la prise d'effet était subordonnée à l'édiction des décrets en Conseil d'Etat auxquels ils renvoyaient pour préciser les conditions de leur application, dont il semble qu'aucun n'a été pris avant le 1^{er} mars 2022.

La codification de ces articles s'est toutefois faite à droit constant, les articles 1^{er} à 4 de l'ordonnance ainsi que l'article 10 bis de la loi du 11 janvier 1984 créé par l'article 10 de l'ordonnance étant purement et simplement repris sans aucune modification aux articles L. 412-1, L. 413-4, L. 412-2 et L. 412-3 du CGFP. Or vous avez récemment infléchi votre jurisprudence en exigeant, pour qu'il y ait non-lieu à statuer sur des conclusions tendant à l'annulation de dispositions réglementaires dont l'entrée en vigueur était différée et qui n'ont pas produit d'effet avant l'entrée en vigueur d'un décret devenu définitif que ce décret les ait remplacées par des dispositions de portée différente (1/4 CHR, 15 décembre 2021, *CFE-CGC*, n° 452209, au Recueil). Nous croyons devoir en conclure que la simple abrogation / codification à droit constant des articles 1^{er} à 4 de l'ordonnance, à supposer qu'elle ait eu lieu avant qu'ils aient produit un quelconque effet, ne conduit pas à ce qu'il n'y ait plus lieu de statuer sur les conclusions d'annulation dirigées contre lesdits articles.

Le cas de l'article 6, relatif aux nominations, parcours de carrière et mobilités au sein de certains services d'inspection générale et à l'exercice des fonctions d'inspection générale au sein de ces services, est un peu différent et la ministre chargée de la fonction publique a soulevé une exception à fin de non-lieu à l'encontre des requêtes en tant qu'elles demandent son annulation.

En effet, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision déjà mentionnée, jugé que ses dispositions étaient de nature réglementaire et l'article L. 412-4 du code général de la fonction publique qui les avait reprises a été abrogé par le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services³, pris en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres comme l'exige votre jurisprudence⁴.

Certes, ainsi que le fait valoir l'Association des anciens élèves de l'ENA, ce décret a repris les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance, disséminées à ses articles 4, 6, 7, 9 et 16. Mais d'une part la seule circonstance que ces dispositions figurent dorénavant dans un décret et non plus dans une ordonnance ou la partie législative d'un code, alors même qu'elles ont

³ A son article 36, entré en vigueur dès la publication du décret, en vertu de son article 55.

⁴ 6/4 SSR, 30 juin 2003, *Fédération régionale ovine du sud-est et autres*, n°236571, au Recueil.

toujours eu un caractère réglementaire, nous semble suffire à considérer qu'elles ont été abrogées et remplacées par des dispositions de portée différente car l'opérance ou le bien-fondé de certains moyens diffèrent selon que les dispositions figurent dans une ordonnance ou dans un décret, comme le défaut de contreseing du garde des sceaux, sur lequel nous reviendrons dans un instant, ou l'incompétence négative. D'autre part, le décret du 9 mars 2022 a modifié l'économie générale du dispositif qu'il a affiné et consolidé par de nombreuses nouvelles dispositions, si bien que les modifications qu'il a apportées aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance attaquée ne peuvent être regardées comme étant de pure forme. Il nous semble donc que dans ces conditions, les dispositions de l'article 6 doivent être regardées comme ayant été abrogées avant d'avoir reçu effet par un décret qui les a remplacées par des dispositions de portée différente.

Mais le décret du 9 mars 2022 n'est pas devenu définitif car il fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir introduit il y a quelques semaines et actuellement pendant. Il nous semble donc qu'en toute rigueur les conclusions dirigées contre l'article 6 de l'ordonnance conservent elles aussi un objet⁵, même s'il est vrai que se poseraient de redoutables questions sur l'office qui serait le vôtre si des moyens mettant en cause la légalité de cet article s'avéraient fondés, ce qui ne nous paraît pas le cas, si bien que le non-lieu à statuer peut paraître opportun dans une configuration aussi particulière.

La recevabilité de certaines requêtes pose question mais nous n'aborderons les doutes qu'il est possible de nourrir à ce sujet à l'occasion de l'examen des seuls moyens qui nous paraissent justifier l'annulation partielle de l'ordonnance. Si vous nous suivez pour considérer que tous les autres moyens sont infondés, **vous ne serez tenus de prendre parti que sur la recevabilité des seules requêtes qui soulèvent un moyen fondé, en tant qu'elles sont dirigées contre les dispositions dont un tel moyen est susceptible d'entraîner l'annulation.**

Abordons maintenant lesdits moyens, en commençant par ceux qui mettent en cause la légalité externe de l'ordonnance.

Le plus délicat est celui, soulevé par le SJA, selon lequel l'ordonnance, qui a été contresignée seulement par le Premier ministre et la ministre chargée de la fonction publique, est irrégulière faute d'avoir été également contresignée par le garde des sceaux. En vertu des dispositions combinées des articles 13, 19 et 38 de la Constitution, les ordonnances visées par ce dernier article sont signées par le Président de la République et contresignées par le Premier ministre et, le cas échéant, par « les ministres responsables ». Les ministres responsables sont ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et

⁵ Comme vous le savez si votre jurisprudence admet que l'abrogation d'un acte prive d'objet le recours pour excès de pouvoir demandant son annulation dès lors que cet acte n'a reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur c'est seulement si la décision procédant à son abrogation est devenue définitive (jurisprudence ancienne : Assemblée, 12 décembre 1953, *Union fédérale des associations familiales*, p. 545 ; Assemblée, 27 novembre 1964, *Caisse centrale de secours mutuel agricole*, p. 584).

l'application des actes en cause (Section, 10 juin 1966, *P... et autres*, n° 63563). Selon le guide de légistique, « le ministre responsable est celui qui prend l'initiative d'élaborer le texte en cause, confie à ses services la responsabilité principale de cette élaboration, s'emploie à recueillir l'adhésion des autres départements ministériels dont le concours lui est nécessaire, soumet le texte au conseil des ministres, en assure et en contrôle enfin l'application ».

Le SJA fait valoir que l'ordonnance comporte des dispositions, à ses articles 7 à 9, spécifiques aux juridictions administratives et financières, et qu'à ce titre le garde des sceaux doit être regardé comme ministre responsable. Relevons en outre que les modifications en cause du CJA et du CJF ne sont pas des modifications de détail.

La notion de « ministre responsable » au sens de l'article 19 de la Constitution est toutefois plus étroitement entendue que celle de ministres chargés de l'exécution des actes du Premier ministre, prévue par l'article 22 de la Constitution, ceux-ci étant les ministres qui seront compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte (Assemblée, 27 avril 1962, *S... et autres*, Rec. p. 279). Une décision *L'écho d'Alger* du 1^{er} février 1967 (n°s 54680, 54681, 54719, aux Tables) l'illustre bien, en jugeant que les décrets du 4 mai 1961 interdisant l'impression, la publication et la diffusion de plusieurs journaux pouvaient régulièrement n'être contresignés que par le Premier Ministre et le ministre d'Etat chargé des Affaires algériennes, dès lors que le ministre de l'Information n'avait pas la qualité de ministre responsable au sens de l'article 19 de la Constitution.

Or l'ordonnance, prise sur le fondement de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, pose le cadre de cette transformation en matière de formation et de déroulement des parcours de carrière de l'encadrement supérieur de l'Etat. Elle prévoit à cet égard le remplacement de l'Ecole nationale d'administration par l'Institut national de la fonction publique et comporte plusieurs mesures intégrant la mobilité dans les parcours de carrière de ces agents publics. Dans ces conditions, la circonstance que certaines des dispositions de l'ordonnance déclinent cette réforme pour l'accès aux fonctions ou aux corps des membres du Conseil d'Etat, des magistrats de la Cour des comptes, des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes et pour la mobilité des membres de ces corps, n'est à nos yeux pas de nature à faire regarder le garde des sceaux comme ministre « responsable » au sens des dispositions des articles 13 et 19 de la Constitution.

Il est en deuxième lieu soutenu qu'en créant, à l'article 5, l'Institut national du service public, en prévoyant, à l'article 12, de remplacer à compter de l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat mentionné au même article 5 et au plus tard le 1^{er} janvier 2022, la référence à l'ENA par la référence à l'INSP dans tous les textes législatifs et réglementaires en vigueur et en abrogeant à la même date, à l'article 15 de l'ordonnance, l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de

l'administration civile, **l'ordonnance attaquée empièterait sur le domaine de compétence réservée à la loi organique**⁶ dès lors que l'article 2 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat et l'article 41 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature mentionnent l'ENA.

Le moyen ne peut cependant qu'être écarté car il manque en fait : l'ordonnance n'a modifié que les lois ordinaires et les règlements et non les lois organiques.

Est en troisième lieu invoquée par le SJF l'irrégularité de la consultation du Conseil supérieur de la Cour des comptes, laquelle est requise, selon l'article L. 120-14 du code des juridictions financières dans sa version applicable au litige, « *sur toutes les questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes, sur les modifications des dispositions statutaires applicables aux magistrats, ainsi que sur toute question déontologique, d'ordre général ou individuel, relative à l'exercice des fonctions des magistrats, des conseillers maîtres et référendaires en service extraordinaire et des rapporteurs extérieurs* », **et de celle du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes**, imposée par l'article L. 220-12 du code des juridictions financières dans sa version applicable au litige sur « *tout projet de modification du statut défini par le présent code* » ainsi que « *sur toute question relative à l'organisation, au fonctionnement ou à la compétence des chambres régionales* ». Il est fait reproche au Gouvernement d'avoir, postérieurement à la consultation de ces deux instances, apporté certaines modifications aux dispositions qui leur avaient été soumises, en ajoutant au projet d'ordonnance la modification de l'article L. 221-10 du même code pour autoriser le recrutement d'agents contractuels afin d'exercer les fonctions de magistrat de chambre régionale des comptes, ainsi que celle de l'article L. 112-4 du CJF relatif aux conseillers maîtres en service extraordinaire recrutés parmi les fonctionnaires visant à permettre dorénavant de leurs confier des missions juridictionnelles qui leur étaient alors interdites.

S'agissant de la première, le moyen manque en fait dès lors que les conseils supérieurs ont bien été consultés sur cette disposition.

S'agissant de la seconde, la ministre rappelle en défense votre jurisprudence selon laquelle l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'un texte doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par ce texte et dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre le texte envisage d'apporter des modifications à son projet, elle ne doit procéder à une nouvelle consultation de cet organisme que si ces modifications posent des questions nouvelles (Assemblée, 23 octobre 1998, *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés - UFFA-CFDT*, n° 169797, au Recueil). Elle soutient que dès

⁶ Une loi ordinaire empiétant sur le domaine réservé à la loi organique par la Constitution est contraire à la Constitution (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, § 87).

lors que le texte soumis aux conseils supérieurs prévoyait déjà que des conseillers maîtres en service extraordinaire recrutés parmi « *des personnes dont l'expérience et l'expertise particulières sont nécessaires aux activités et missions de la Cour des comptes* », soit issus du secteur privé, puissent dorénavant exercer une activité juridictionnelle, la question de l'exercice d'une telle activité par des CMSE a bien été soumise aux conseils supérieurs et nous pensons que vous pouvez admettre cette façon de voir les choses.

Si le SJF soutient en réplique que l'ensemble de l'ordonnance aurait dû être soumise aux conseils supérieurs et non ses seules dispositions relatives aux juridictions financières, le moyen est assurément infondé.

Enfin, le moyen tiré de ce que les avis des conseils supérieurs n'auraient pas été transmis à la section de l'administration du Conseil d'Etat avant qu'elle se prononce sur le projet d'ordonnance manque en fait.

Pour achever l'examen des moyens de légalité externe, il nous reste à vous dire que le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée différerait à la fois du projet soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier manque aussi en fait et qu'aucun texte n'impose que les projets d'ordonnances fassent l'objet d'une étude d'impact contrairement à ce que soutient le SJF.

Plusieurs requêtes soutiennent que certaines dispositions de l'ordonnance excèdent l'habilitation conférée par l'article 59 de la loi du 6 août 2019 mais nous examinerons ces moyens avec ceux mettant en cause la légalité interne de chacun des articles de l'ordonnance.

Parmi ces derniers moyens, il est soutenu que plusieurs des dispositions de l'ordonnance seraient entachées d'incompétence négative. Lorsque ce moyen est invoqué de façon autonome, par l'invocation « sèche » d'une méconnaissance de l'article 34, notamment en ce qu'il réserve à la loi la compétence pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État, le moyen soulevé hors mémoire QPC distinct reste recevable à l'encontre de l'ordonnance, son opérance étant conditionnée à la nature législative de la disposition critiquée, alors que si l'incompétence négative est alléguée en tant qu'elle conduit à méconnaître des droits et libertés que la Constitution garantit, le moyen est irrecevable dès lors qu'il n'est pas présenté par le mécanisme de la QPC.

Sont d'abord critiqués les articles 1^{er} à 4 comportant des dispositions générales relatives à l'encadrement supérieur de l'État.

L'article 1^{er} précise la notion d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune définition dans le statut de la fonction publique et définit ainsi le champ d'application des trois articles suivants : l'article 2 prévoyant l'édiction par le Premier ministre de lignes directrices de gestion interministérielles des cadres

supérieurs de l'Etat, l'article 3 introduisant de nouvelles modalités d'évaluation de ces agents pour tenir compte des spécificités de l'encadrement supérieur, réalisées par des instances collégiales au niveau ministériel ou interministériel à différents moments du parcours professionnel des agents, et l'article 4 organisant le dispositif d'accompagnement des agents pour lesquels une transition professionnelle serait recommandée à l'issue des évaluations. **Ces dispositions ne méconnaissent pas, contrairement à ce que soutient le SJA, l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et de clarté de la norme.** En particulier, les magistrats administratifs et financiers ne nous paraissent pas inclus dans leur champ d'application en tant qu'ils exercent leurs fonctions juridictionnelles.

Contrairement à ce que l'AAEENA soutient, l'article 1^{er}, qui définit les agents concernés comme ceux occupant, au sein des administrations de l'Etat, les emplois supérieurs mentionnés au 1^o de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, ceux occupant les emplois de direction mentionnés au 1^o bis du même article, les dirigeants des établissements publics de l'Etat exerçant la plus haute fonction exécutive mentionnée par les statuts de l'établissement, les agents occupant dans ces établissements des fonctions exécutives de haut niveau, ainsi que les agents qui exercent des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle leur donnant vocation à occuper les emplois de direction déjà évoqués et les agents dont la nature des missions et le niveau de responsabilité, de recrutement, d'expertise ou d'autonomie leur permettent de prétendre auxdits emplois, **n'est pas entaché d'incompétence négative** pour avoir renvoyé à un décret en Conseil d'Etat la fixation de la liste des emplois, corps, grades et fonctions concernés et la précision des critères de détermination des catégories d'agents, dès lors qu'il donne une définition suffisante des critères permettant le rattachement d'emplois et de catégories d'agents à l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat (voyez sur ce point la décision n° 2019-790 DC du 1er août 2019, § 27).

L'article 2, à le supposer de nature législative, n'encourt pas davantage le grief en ce qu'il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions d'application des lignes directrices de gestion interministérielle des cadres supérieurs de l'Etat et notamment leur articulation avec les lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque administration et établissement public prévues à l'article 18 de la loi du 11 janvier 1984 : d'une part il prévoit avec suffisamment de précision ce qu'elles doivent contenir et d'autre part ces lignes directrices ne sauraient faire obstacle au respect des garanties fondamentales accordées à certains d'entre eux, telles celles attachées à l'exercice de fonctions juridictionnelles au sein des juridictions administratives et financières.

Les articles 3 et 4, qui introduisent une nouvelle procédure d'évaluation des personnels relevant de l'encadrement supérieur de l'Etat, s'ajoutant à celles prévues à l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 et de l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984, à l'issue de laquelle les instances collégiales chargées de cette évaluation peuvent recommander des mobilités et des actions pour développer et diversifier les compétences des agents concernés,

mais aussi proposer, le cas échéant, un accompagnement vers une transition professionnelle, sont critiqués par le même moyen.

Leur nature législative n'a cependant rien d'évident : s'il est souligné qu'une éventuelle préconisation de transition professionnelle par une instance collégiale instituée en application de ces dispositions ne manquerait pas d'avoir des effets notables sur les agents concernés, la rédaction de ces dispositions nous semble sans ambiguïté cantonner la compétence d'une telle instance à la formulation de recommandations non contraignantes pour l'agent, ce que vous pourriez dire clairement dans votre décision afin de lever toute ambiguïté réelle ou supposée, si bien qu'il semble douteux qu'une telle procédure mette en cause, par elle-même, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution. Si vous suiviez cette analyse, vous pourriez écarter comme inopérant le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative, pour avoir confié au pouvoir réglementaire le soin d'en prévoir les modalités d'application, et notamment la composition des instances collégiales et les modalités de prise en compte de leurs recommandations relatives aux promotions de grade ou à l'accès aux emplois. A les supposer de nature législative, ces dispositions ne sont en toute hypothèse pas entachées d'incompétence négative. D'une part vous jugez que le Premier ministre peut légalement, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, instituer une procédure d'évaluation des fonctionnaires de l'Etat, distincte de la procédure de notation, mais dont le compte rendu est pris en compte pour l'établissement de la notation et du tableau d'avancement, une telle procédure ne mettant pas en cause, par elle-même, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution (8/3 SSR, 29 octobre 2003, *Vidalenc*, n° 247602), d'autre part les dispositions critiquées fixent le cadre des nouvelles modalités d'évaluation litigieuses et la portée non contraignante des recommandations qui peuvent être émises à ce titre par les commissions qu'elles instituent.

L'article 5 de l'ordonnance instituant l'INSP est également argué d'incompétence négative en tant qu'il crée l'Institut national du service public (INSP) sans en déterminer les conditions de désignation ou d'élection des organes de direction, alors qu'il s'agit d'une nouvelle catégorie d'établissement public.

Il est douteux que l'INSP constitue à lui seul une nouvelle catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution qui réserve au législateur la compétence pour fixer les règles concernant leur création, à l'instar de la RATP⁷, de l'institut national de la consommation⁸, du Centre Pompidou⁹ ou de feu l'ORTF¹⁰. RapP...s qu'entrent dans une même catégorie d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution les établissements dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et

⁷ Décision n° 59-1 L du 27 novembre 1959.

⁸ Décision n° 89-162 L du 5 décembre 1989.

⁹ Décision n° 82-127 L du 10 novembre 1982.

¹⁰ Décision n° 68-50 L du 30 janvier 1968.

qui ont une spécialité analogue (décision n° 83-133 L du 12 octobre 1983)¹¹. Ainsi l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat a-t-elle considéré par un avis public que la création de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompier par le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, alors que cette école, comparable à de nombreux établissements publics de formation de fonctionnaires, placés comme elle sous la tutelle de l'État, ne pouvait être regardée comme constituant une nouvelle catégorie d'établissements publics dont les règles constitutives relèveraient du législateur¹².

Le moyen peut en tout état de cause être écarté dès lors que l'article 5 nous semble bien fixer comme l'exige le Conseil constitutionnel les règles constitutives de l'établissement : l'organe de direction de l'Institut national du service public, à savoir son directeur, les catégories des personnes représentées au sein de son conseil d'administration et les ressources dont il peut bénéficier. Si l'AAEENA fait valoir que le Conseil constitutionnel, dans une décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, a exigé que le législateur définisse en outre l'importance relative accordée aux diverses catégories de membres composant le conseil d'administration, cette décision restée isolée n'a jamais eu de postérité et dans des décisions plus récentes le Conseil constitutionnel n'a pas formulé une telle exigence, se bornant à réserver au législateur la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils des établissements. Si l'article 5 ne définit pas davantage les conditions de désignation du directeur, comme l'a exigé le Conseil constitutionnel dans une décision du 28 juillet 1993¹³, les conditions de la nomination de celui-ci sont fixées par les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat rendues applicables au directeur de l'INSP par le décret n° 59-587 du 29 avril 1959.

Les critiques adressées à l'article 6 de l'ordonnance ne sont pas davantage convaincantes.

Cet article entendait, selon le rapport de présentation au Président de la République, instaurer au niveau législatif des garanties d'indépendance pour l'exercice des missions au sein d'inspections générales le justifiant, dont la liste est fixée par décret.

RapP...s que même si l'ordonnance et son rapport de présentation n'en disent rien, ces dispositions apparaissent en quelque sorte comme une contrepartie à la volonté du Gouvernement de mettre en extinction les corps des membres de tout ou partie des inspections générales de l'Etat, en particulier celles recrutant à la sortie de l'ENA (inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des finances), laquelle extinction peut être décidée

¹¹ Voir aussi votre décision d'Assemblée du 24 novembre 1978 *Syndicat national du personnel de l'énergie atomique CFDT* (n° 02020;02150;02853;02882, au Recueil), qui estime qu'eu égard à son objet, à la nature de ses activités et aux règles de tutelle auxquelles il est soumis, le commissariat à l'énergie atomique est comparable à d'autres établissements publics nationaux et ne constitue pas à lui seul une catégorie d'établissement public.

¹² Rapport public annuel 2003, p. 65.

¹³ Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.

par décret en Conseil d'Etat et l'a d'ailleurs été postérieurement à la publication de l'ordonnance attaquée¹⁴. Cette « fonctionnalisation » est donc en arrière-plan des critiques exprimées par l'AAEENA, même si elle est en principe sans incidence sur la légalité des dispositions de l'ordonnance attaquée, dont l'entrée en vigueur est indépendante d'une telle réforme. La ministre fait d'ailleurs observer que de nombreux services d'inspection générale n'étaient d'ores et déjà pas constitués sous la forme d'un corps (justice, affaires étrangères, gendarmerie nationale...).

Eu égard à leur nature réglementaire, le moyen tiré de la méconnaissance de l'habilitation donnée par le législateur est inopérant, tout comme celui de l'incompétence négative par une délégation excessive au pouvoir réglementaire.

Si l'AAEENA vous invite à consacrer un principe général du droit d'indépendance des agents chargés de missions d'inspections générales de l'Etat, les arguments qui conduisaient à douter fortement de la consécration d'un tel principe au niveau constitutionnel sont tout aussi valables pour ne pas faire droit à l'argumentation développée. Même si on comprend naturellement l'intérêt que les agents chargés de fonctions d'inspection générale soient assurés de leur indépendance afin qu'ils soient à même d'accomplir leur mission en formulant analyses et propositions exemptes de toute pression susceptible d'altérer leur objectivité, la consécration d'un tel PGD d'indépendance, de niveau supra-décrétal, ne s'impose pas alors que l'existence même des inspections générales n'est à ce jour pas exigée par aucune norme supérieure¹⁵. La plupart des inspections, placées sous l'autorité d'un ministre, sont instituées par décret et les règles garantissant l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leurs missions sont définies dans des décrets voire dans des instruments de droit souple telles que des chartes de déontologie. Surtout, il s'agit de services d'inspection ministériels ou interministériels placés sous l'autorité du Gouvernement et aucun principe supérieur ne s'impose au pouvoir réglementaire s'agissant des garanties d'indépendance qu'il souhaite accorder aux agents y officiant. Le cas de l'inspection générale de la justice dont vous avez eu

¹⁴ Décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services.

¹⁵ Même si la possibilité de nommer des membres des corps d'inspection et de contrôle (à l'exception de ceux de ces corps dont la mission le justifie et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat, soit l'IGF, l'IGAS et l'IGA) au tour extérieur et la commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général sont fixées par l'article 8 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, l'existence même de la plupart des inspections générales n'a aujourd'hui aucune assise législative. Sont ainsi instituées par décret l'IGA, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, l'inspection générale des affaires culturelles, le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, l'inspection générale des affaires étrangères, le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, l'inspection générale de la justice, l'inspection générale de l'agriculture... L'IGF (article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier et article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier) et l'IGAS (article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire) font exception.

à connaître était à cet égard très particulier car ce sont le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 64 de la Constitution, qui garantissent l'indépendance de l'autorité judiciaire, notamment l'indépendance des magistrats dans l'exercice de la fonction de juger, qui, s'ils n'interdisent pas la création, auprès du ministre de la justice, d'un organe appelé à contrôler ou à évaluer l'activité des juridictions judiciaires, imposent que celui-ci apporte, par sa composition, le statut de ses membres, son organisation ainsi que les conditions et les modalités de son intervention, les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire (Section, 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière Magistrats et autres*, n° 406066 406497 406498 407474, au Recueil).

Enfin, si l'article 6 prévoit qu'il ne pourra être mis fin aux fonctions des chefs de services d'inspection générale, désormais nommés pour une durée déterminée et renouvelable, que sur leur demande, en cas d'empêchement ou de manquement à leurs obligations déontologiques après avis d'une commission et qu'il en va de même des agents exerçant des fonctions d'inspection générale au sein des mêmes services qui ne sont pas régis par les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle, sur proposition du chef du service de l'inspection générale concernée, ces dispositions sont bien évidemment sans préjudice des règles de fond et de procédure applicables à tout fonctionnaire en matière disciplinaire.

Les articles 7, 8 et 9 relatifs aux juridictions administratives et financières, dont nous avons longuement décrit le contenu dans nos conclusions sur les QPC soulevées par les requérants, ce que nous nous dispenserons donc de faire de nouveau, **font l'objet du plus grand nombre de critiques.**

Il faut d'abord faire un sort particulier à la critique adressée aux dispositions du 2° de l'article 7, auxquelles il est fait grief de méconnaître l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Ces dispositions insèrent à l'article L. 131-6 du code de justice administrative, relatif aux attributions du collège de déontologie de la juridiction administrative, un 5° duquel il résulte qu'il est aussi chargé de rendre des avis préalables sur les affectations des magistrats « mentionnées au III de l'article L. 231-5 » du même code. Cet article, qui prévoit que nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il exerce ou a exercé depuis moins de trois ans dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour une fonction publique élective, de préfet ou de directeur général des services dans l'administration d'une collectivité territoriale de plus de 100 000 habitants, ne comporte cependant pas de III ainsi que le fait valoir l'AAEENA. Il résulte cependant sans aucun doute possible du nouvel article L. 231-5-1 créé par l'ordonnance attaquée qu'il s'agit là d'une erreur matérielle. Ce nouvel article prévoit en effet que lorsqu'il est envisagé d'affecter un magistrat dans un TA ou une CAA dont le ressort comprend un département sur le territoire duquel le magistrat a exercé, au cours des trois années précédentes, l'une des fonctions mentionnées à l'article L. 231-5, le collège de déontologie de la juridiction administrative se prononce préalablement sur la compatibilité de cette affectation avec le respect des principes d'impartialité et

d'indépendance. Il en résulte à l'évidence que c'est l'ensemble des fonctions énumérées à l'article L. 231-5 de ce code qui sont visées par le 5° de l'article L. 131-6. Dans un tel cas d'erreur matérielle affectant l'intelligibilité d'une disposition et en l'absence de doute sur sa portée, il y a lieu pour le Conseil d'Etat, afin de donner le meilleur effet à sa décision, non pas d'annuler les dispositions erronées de cet article, mais de leur conférer leur exacte portée et de prévoir que le texte ainsi rétabli sera rendu opposable par des mesures de publicité appropriées, en rectifiant l'erreur matérielle commise et en prévoyant la publication au Journal officiel d'un extrait de sa décision (1/4 CHR, 15 juillet 2020, *Polynésie française*, n° 436155, au Recueil).

Le respect de la loi d'habilitation par ces dispositions est également mis en doute.

Il nous paraît évident que l'ensemble des membres des juridictions administratives et financières sont bien dans le champ de l'article d'habilitation, contrairement à ce qui est soutenu.

S'il est soutenu que l'ordonnance n'aurait pas respecté les spécificités des fonctions juridictionnelles comme l'imposait la loi d'habilitation il nous semble au contraire s'évincer de la lecture même des dispositions critiquées qu'elles ont prévu des dispositifs très spécifiques pour tenir compte de ces spécificités.

Plus délicat est le rattachement à l'habilitation des dispositions prévoyant la fonctionnalisation des auditeurs au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes par la suppression du grade d'auditeur mais il nous semble possible de faire l'effort de considérer qu'elles se rattachent à l'habilitation à réformer les modalités de recrutement des corps de catégorie A et à aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection. De même, la possibilité nouvellement offerte aux conseillers en service extraordinaire à la Cour des comptes d'exercer des fonctions juridictionnelles se rattache aux modalités de recrutement des membres de la Cour des comptes.

Les nombreuses critiques selon lesquelles les dispositions critiquées méconnaîtraient les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions ne nous paraissent pas pouvoir prospérer.

En tant qu'elles invoquent des principes constitutionnels elles sont condamnées par votre décision et celle du Conseil constitutionnel. Il en va de même de l'incompétence négative invoquée en tant qu'elle entraîne la violation de droits et libertés que la Constitution garantit, un tel moyen ne pouvant être soulevé qu'à l'appui d'une QPC.

Les requérants invoquent également, d'une part, l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, d'autre part l'article 19 du Traité sur l'Union européenne et l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Les critiques formulées sont cependant en substance exactement les mêmes et la portée donnée aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions par la CEDH et la CJUE, y compris dans leurs décisions récentes et remarquées, abondamment citées par les requérants, ne diffère pas d'une manière telle de celle que leur donne le Conseil constitutionnel qu'une solution différente de celle adoptée sur le terrain constitutionnel s'imposerait sur le terrain conventionnel, qu'il soit strasbourgeois ou luxembourgeois.

Il est vrai que les requérants invoquent le principe de non-régression de la protection de la valeur de l'État de droit dégagé par la CJUE dans son arrêt du 20 avril 2021¹⁶, en jugeant que les États membres sont tenus de veiller à éviter toute régression, au regard de cette valeur, de leur législation en matière d'organisation de la justice, en s'abstenant d'adopter des règles qui viendraient porter atteinte à l'indépendance des juges (§ 63-64).

Certaines dispositions comme la fonctionnalisation des auditeurs peuvent certes, ainsi qu'il est soutenu, être regardées comme affaiblissant la protection de leur indépendance. Il est à cet égard soutenu que leur soumission à une sorte de période probatoire de longue durée, à l'issue de laquelle leur nomination comme maître des requêtes ou conseiller référendaire ne sera pas automatique, est de nature à altérer leur indépendance vis-à-vis des autorités, politiques comme internes à chaque juridiction, qui nommeront les membres de la commission chargée de proposer le cas échéant leur intégration, les perspectives de carrière risquant de compromettre leur objectivité professionnelle, alors même que leur inamovibilité durant l'auditorat sauf motif disciplinaire est garantie.

Il n'en reste pas moins que les dispositions critiquées ne peuvent, prises globalement, être regardées comme entraînant une régression de la protection de l'indépendance des magistrats administratifs et financiers. Une telle appréciation est en effet nécessairement globale quant à l'équilibre d'une réforme et force est de constater que l'ordonnance querellée, en supprimant les nominations des maîtres des requêtes et des conseillers référendaires au tour extérieur et en divisant par deux l'importance relative des nominations de conseillers d'Etat et de conseillers maîtres au tour extérieur, réduit à n'en pas douter l'influence du pouvoir exécutif sur la nomination des membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

Vous écarterez donc ces critiques sans qu'il soit besoin, ainsi que vous y invitent certains requérants, de formuler une demande d'avis à la Cour européenne des droits de l'homme en application du protocole n° 16 à la convention ni de poser une question préjudicielle à la CJUE.

Disons encore un mot rapide des autres moyens articulés à l'encontre des articles 7 à 9.

¹⁶ *Repubblika c/ Il-Prim Ministru*, C-896/19.

Le SJF ainsi que le SJA et l'USMA adressent des critiques d'inconventionnalité à l'obligation de double mobilité imposée respectivement aux magistrats des CRC et des TACAA pour accéder aux grades de premier conseiller et de président.

La norme instituant une telle obligation ne méconnaît assurément pas par elle-même le droit à mener une vie familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle ne constitue pas davantage par elle-même une discrimination à raison du sexe prohibée tant par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La discrimination indirecte alléguée à l'égard des magistrats résidant en province, qui seront confrontés à une difficulté plus grande pour satisfaire aux obligations de mobilité, fait écho à une difficulté indéniable, d'une part en raison de la concentration des postes potentiels en région parisienne, d'autre part dès lors qu'une telle mobilité statutaire suppose *de facto* le plus souvent une mobilité géographique en raison des règles d'incompatibilité posées par L. 231-5 du CJA et L. 222-4 du CJF, applicables aux retours de mobilité statutaire ou de détachement. Il ne peut cependant être reproché à la disposition attaquée d'instituer une discrimination indirecte, sans préjudice de l'appréciation *in concreto* qui prévaut en la matière s'agissant des cas individuels.

Le moyen tiré de ce que l'article 8 de l'ordonnance méconnaîtrait les engagements européens et internationaux de la France en matière de lutte contre la corruption, en particulier en ce qu'il permet à des agents contractuels d'exercer les fonctions de magistrat des chambres régionales des comptes, n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Celui tiré de ce que cet article méconnaîtrait la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 est inopérant. Celui tiré de ce que la suppression du grade d'auditeur à la Cour des comptes empièterait sur le domaine de la loi organique dès lors qu'elle méconnaîtrait les dispositions de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 aux termes desquels les membres de la Cour des comptes sont nommés par décret du Président de la République est à l'évidence infondé.

L'article 9 n'est pas inintelligible : en disposant que pour le Conseil d'Etat et pour la Cour des comptes, le nombre des recrutements effectués par la voie de la procédure qu'il institue est fixé annuellement par arrêté du Premier ministre sur propositions du vice-président du Conseil d'Etat et du premier président de la Cour des comptes, il est clair que le Premier ministre sera tenu par ces propositions (Section, 10 mars 1950, *Dauvillier*, p. 157).

Enfin, si l'opportunité des dispositions litigieuses peut naturellement être discutée, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut à l'évidence être retenue.

L'AAEENA et l'ADMR critiquent l'article 10 de l'ordonnance qui modifie la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. L'article 10 de cette loi prévoyait déjà que les statuts particuliers de certains corps

limitativement énumérés ainsi que les statuts particuliers de corps interministériels ou communs à plusieurs départements ministériels ou établissements publics de l'Etat puissent déroger à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de ces corps ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer. L'article 10 de l'ordonnance querellée insère dans la loi du 11 janvier 1984, après son article 10, un article 10 bis prévoyant une disposition similaire pour les statuts d'emploi : « *afin de favoriser la mobilité des membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public et des corps ou cadres d'emploi de niveau comparable, des statuts d'emplois peuvent déroger, par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer. Ces dispositions sont également applicables aux agents contractuels recrutés pour occuper ces emplois* ».

Il semble que ces dispositions aient été insérées dans l'ordonnance en prévision de la suppression à venir, par voie réglementaire, de certains corps comme celui des préfets, fondu dans le nouveau corps des administrateurs de l'Etat. Les statuts particuliers de ces corps prévoyant des dérogations au statut général sur le fondement de l'article 10 de la loi du 11 janvier 1984, il s'agit de pouvoir prévoir de telles dérogations dans le statut d'emploi appelé à remplacer chacun de ces corps.

L'AAEENA et l'ADMR soutiennent que l'article 10 excède l'habilitation résultant de l'article 59 de la loi du 6 août 2019. Nous peinons en effet à comprendre en quoi elles trouveraient une habilitation dans cet article. Certes, le législateur a habilité le Gouvernement à aménager le parcours de carrière des membres des corps et cadres d'emplois de catégorie A, notamment en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé. Et l'article 10 bis nouvellement créé prend soin de préciser, comme l'article 10 dont il s'inspire, qu'il vise à favoriser la mobilité des membres des corps recrutés par la voie de l'INSP et des corps ou cadres d'emploi de niveau comparable. Mais la disposition en cause ne procède nullement à l'aménagement du parcours de carrière des agents de catégorie A. Et si l'objectif de favoriser la mobilité est mis en avant, la disposition a bien pour objet de permettre aux statuts d'emploi de déroger à toute disposition du statut général qui ne correspondrait pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer. Nous peinons pour notre part à voir le lien avec la mobilité. Les décrets déjà pris sur le fondement de cette disposition l'illustrent bien. Ainsi le décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet prévoit, en application de cette disposition, que les dispositions du statut général relatives au temps partiel ne sont pas applicables aux agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet. C'est sans nul doute tout à fait justifié mais cela démontre le caractère très large de ce que permet la disposition litigieuse, sans lien avec l'habilitation, autre que très indirect. Le seul lien qu'on peut trouver ne trouve en effet pas sa source dans l'ordonnance mais dans le choix, qui ne transparaît pas dans l'ordonnance ni dans ses travaux préparatoires et relève de la compétence du pouvoir réglementaire, de supprimer certains corps, dans l'objectif affiché de favoriser la mobilité, la disposition litigieuse apparaissant comme un contrepoint à ce choix, permettant non pas de favoriser la mobilité

mais de conserver les spécificités dérogatoires au statut général de la fonction publique des corps supprimés.

Les travaux préparatoires à la loi d'habilitation sont muets sur le sujet. Tout juste peut-on relever une référence aux travaux de la mission Thiriez alors en cours mais sa lettre de mission était tout aussi muette sur le sujet, et son rapport, rendu en tout état de cause après le vote de la loi d'habilitation, s'il propose de remplacer les corps d'inspection par un statut d'emploi, sont muets sur la nécessité d'une disposition législative permettant aux statuts d'emploi de déroger au statut général de la fonction publique.

Nous croyons donc que le moyen est fondé. Pour l'accueillir, encore faut-il que les requêtes de l'ADMR et de l'AAEENA soient recevables en tant qu'elles sont dirigées contre l'article 10, ce qui n'est pas contesté en défense. Cela n'est pas absolument évident au regard de leur objet social mais cela peut néanmoins être admis à nos yeux : l'ADMR se donne notamment pour but de défendre la pérennité du modèle français de haute fonction publique de carrière, soumise à un statut et organisée en corps. Si l'objet social de l'AAEENA est beaucoup plus vague (représenter les anciens élèves auprès des pouvoirs publics et promouvoir les valeurs du service publics), nous observons que vous avez reconnu son intérêt à contester les textes les plus divers dès lors qu'ils avaient trait aux corps recrutés à la sortie de l'ENA. **Vous pourrez donc accueillir le moyen et annuler l'article 10 de l'ordonnance attaquée.**

M. X... critique l'article 11 de l'ordonnance dont il résulte que les dispositions de l'article 5 entrent en vigueur à la date du décret prévu par ces dispositions et au plus tard au 1^{er} janvier 2022. Il soutient qu'une telle date d'entrée en vigueur méconnaît le principe de sécurité juridique en ce qu'elles s'appliquent à ceux qui comme lui préparaient le concours de l'ENA lorsque l'ordonnance a été publiée et, qui pour les lauréats, ont commencé une scolarité à l'INSP le 1^{er} janvier 2022. Mais la circonstance que l'INSP ait remplacé l'ENA qu'ils souhaitaient intégrer ne porte pas d'atteinte excessive à leurs intérêts.

Enfin, M. X... n'est pas davantage fondé à soutenir que l'ordonnance attaquée abroge implicitement les dispositions du décret n° 2017-346 du 17 mars 2017 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans certains corps recrutant par la voie de l'Ecole nationale d'administration

PCMNC :

- à ce que vous décidiez que le 5° de l'article L. 131-6 du code de justice administrative modifié par le 2° de l'article 7 de l'ordonnance attaquée s'entend comme prévoyant que le collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé : « de rendre des avis préalables sur les affectations des magistrats mentionnés à l'article L. 231-5 » et à ce que votre décision soit publiée au journal officiel dans cette mesure ;
- à l'annulation de l'article 10 de l'ordonnance attaquée ;

- au rejet du surplus des conclusions 455108 et 453971 ainsi que de l'ensemble des autres requêtes.