

N° 464800
M. L G...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 11 septembre 2023
Décision du 21 septembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

M. L G... a réussi, en 1995, l'unique concours organisé pour le recrutement des conservateurs d'Etat des musées d'histoire naturelle et des musées d'établissements d'enseignement supérieur. Ce corps, créé par un décret n° 92-28 du 9 janvier 1992, a été supprimé par un décret n° 2007-1245 du 20 août 2007 et ses membres ont été intégrés dans le corps des conservateurs du patrimoine, sous la spécialité « Patrimoine scientifique, technique et naturel ». C'est donc dans ce nouveau corps que M. G... a poursuivi sa carrière. Du grade de conservateur, il est passé à celui de conservateur en chef en 2009, mais, par la suite, il n'a pas été promu au dernier grade de conservateur général. C'est la raison de son recours.

Il vous demande d'annuler, parce qu'il ne s'y trouve pas, le décret du Président de la République du 7 janvier 2022 portant nomination et titularisation dans le grade de conservateur général du patrimoine au titre de l'année 2022.

1. Son premier moyen est tiré de ce que le tableau d'avancement à partir duquel le décret de promotion a été pris n'a pas été dressé par ordre de mérite, mais par ordre alphabétique.

Relevons en premier lieu que ce moyen est recevable. Certes, M. G... n'a pas attaqué dans le délai de recours contentieux le tableau d'avancement (qui peut notamment être attaqué en même temps que les nominations, avec le cas échéant leur annulation par voie de conséquence de l'annulation du tableau, v. par ex. 28 février 2007, L..., J D..., n°s 278514, 278778, 287702, 287649). Mais vous jugez que l'établissement du tableau d'avancement¹ et les mesures individuelles de promotion constituent une opération complexe, si bien que le caractère définitif du tableau d'avancement ne fait pas obstacle à la recevabilité du moyen d'illégalité de ce tableau à l'occasion d'un recours dirigé contre les nominations qui en procèdent (27 mai 2015, Ministre de l'intérieur c\ L..., n° 370149).

Constatons en second lieu que le tableau d'avancement en litige a été établi selon l'ordre alphabétique. Pourtant, l'article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions

¹ Acte collectif composé de plusieurs décisions à caractère individuel (21 mars 2001, Syndicat de lutte pénitentiaire de l'union régionale Antille-Guyane, n° 231087, A).

statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, alors applicable (dorénavant art. L. 522-18 du CGFP), disposait que l'avancement de grade a lieu notamment au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents². Et l'article 13 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat précise que les fonctionnaires sont inscrits au tableau par ordre de mérite. Aucune disposition applicable en l'espèce ne déroge à cette règle (pour des tableaux par ordre alphabétique, v. par ex. les magistrats judiciaires, art. 22 et 26 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature).

C'est donc à tort que la ministre de la culture, par arrêté du 10 décembre 2021, a dressé le tableau d'avancement par ordre alphabétique, au lieu de l'établir par ordre de mérite. Le moyen de M. G... est fondé.

On peut toutefois se demander dans quelle mesure ce vice est opérant dans le présent litige ?

En effet, la question de l'ordre de classement dans le tableau n'intéresse que ceux qui y figurent car elle n'a de conséquence que pour les nominations prononcées sur la base de ce tableau et éventuellement les affectations qui peuvent en découler. Seuls pourraient donc s'en plaindre les inscrits, dans le mauvais ordre selon eux (pour un ex. de contestation d'un classement au mérite : 10 mars 2004, B..., n° 250500, T. pp. 740, 756). En l'espèce, les 27 inscrits ont tous été nommés (deux avec un décalage de six mois, manifestement pour des motifs d'ancienneté) et personne ne s'est plaint de l'ordre dans le tableau d'avancement.

En revanche, du point de vue de ceux qui ne sont pas inscrits dans le tableau, comme M. G..., que la liste soit alphabétique ou par mérite est assez indifférente.

Evidemment, ceux-ci peuvent utilement contester le tableau au motif qu'il n'aurait pas été établi en tenant compte de la valeur professionnelle et de l'expérience des agents (v. par ex. 24 janvier 2022, M. V..., n° 445786, B ; 21 février 2014, M. M..., n° 359716, T. p. 835 ; idem pour une personne inscrite sur le tableau : 10 mars 2004, Mme A..., n° 228933, Rec. p. 130).

Mais une fois que l'autorité compétente a correctement mis en œuvre ce critère de valeur professionnelle, la manière dont elle présente le tableau n'a pas d'impact sur les agents qui n'y figurent pas. Ces agents peuvent contester le tableau au motif qu'ils n'y figurent pas et qu'ils auraient dû y figurer à la place d'un autre et, pour examiner le bien-fondé de cette critique, le juge doit d'abord apprécier la valeur professionnelle du candidat écarté et doit ensuite analyser les mérites comparés de cet agent avec ceux des autres agents candidats au même grade (30 janvier 2015, Ministre de l'intérieur c/ M. P..., n° 376082, Rec. T. p. 720). La comparaison ne s'opère pas nécessairement avec le dernier agent, selon l'ordre du mérite, mais avec possiblement tous les agents du tableau. Le candidat écarté peut soutenir qu'il présente des qualités professionnelles supérieures à n'importe lequel des inscrits sur le tableau, que ce soit un seul des inscrits ou plusieurs d'entre eux. En particulier, il pourrait utilement se comparer à un candidat au profil très proche du sien en soutenant qu'il présente

² Ou après examen professionnel ou par voie de concours professionnel.

des qualités supérieures. Peu importe que ce candidat se trouve en haut, au milieu ou en fin de tableau classé au mérite. Dans ces conditions, que le classement dans le tableau soit alphabétique ou par mérite est sans incidence sur sa demande.

Nous vous proposons donc de juger que le moyen est inopérant.

Notre proposition ne consiste pas à subordonner l'opérance du moyen à l'intérêt à agir du requérant, qui ne s'apprécie qu'à hauteur de ses conclusions, mais à sécuriser le processus, en plusieurs étapes, d'avancement des fonctionnaires³ et à n'ouvrir, pour les tiers que sont les candidats écartés, les moyens d'annulation que dans la mesure où ils présentent un lien avec les motifs pour lesquels ils n'ont pas été inscrits sur le tableau d'avancement. L'ordre de classement du tableau ne présente pas ce lien. Annuler le décret de nomination au motif que le tableau d'avancement a été établi par voie alphabétique n'aurait en effet aucune conséquence sur M. G... car cette annulation n'impliquerait pas que M. G... soit inscrit au tableau.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc écarter le moyen comme n'étant pas susceptible d'être utilement invoqué à l'appui de la requête de M. G.... A défaut, il vous faudra l'accueillir et prononcer l'annulation du décret attaqué.

2. M. G... soutient aussi que, contrairement aux mêmes dispositions de l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 (L. 522-18 du CGFP), le tableau d'avancement ne comporte pas les mentions relatives aux parts respectives des femmes et des hommes promouvables et promus.

L'article 58 prévoit en effet, depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, que pour les promotions aux choix, il est tenu compte de la situation respective des femmes et des hommes dans le cadre des lignes directrices de gestion. Le tableau annuel d'avancement précise la part respective des femmes et des hommes dans le vivier des agents promouvables et celle parmi les agents inscrits à ce tableau qui sont susceptibles d'être promus en exécution de celui-ci.

En l'espèce, le tableau d'avancement au grade de conservateur général de l'année 2022 ne comporte pas ces deux informations.

Indiquons toutefois que la part des femmes et des hommes promouvables est cependant indiquée dans la documentation publiée par le ministre à l'occasion de la campagne de promotion au grade de conservateur général au titre de l'année 2022, accessible aux agents concernés du ministère. Sur les 220 promouvables : 55,42 % de femmes et 44,58 % d'hommes. Quant à la part des femmes et des hommes promus, le décompte est assez simple. Le tableau d'avancement comporte 27 noms, avec la civilité, correspondant aux 27 promotions prévues au titre de l'année 2022 : 15 femmes ; 12 hommes. Soit le même rapport de 55 % - 44 %.

³ Lorsque seuls la liste d'aptitude ou le tableau d'avancement sont attaqués, v. 10 mars 2004, F..., T. 753 (et pour les concours, Sect., 10 oct. 1997, LL..., p. 346, concl. V. Péresse, AJDA 1997 p. 952, chron. T. X. Girardot et F. Raynaud).

Il n'en demeure pas moins que le tableau ne comporte pas les mentions requises. C'est regrettable, car les prescriptions de l'article 58 de la loi de 1984 ne sont pas de l'ordre de la symbolique. Elles répondent à une finalité de lutte contre la discrimination à l'égard femmes (dans l'immense majorité des cas) dans l'accès aux grades et emplois supérieurs de la fonction publique.

Mais, justement, il nous semble qu'il faut distinguer la règle de forme et la règle de fond, la finalité et le moyen d'y parvenir.

Le but recherché est la prise en compte de la part respective des femmes et des hommes dans le cadre des lignes directrices de gestion. Et pour s'assurer de cette correcte prise en compte, l'information sur cette part est nécessaire.

Si l'information figure sur le tableau lui-même, comme le prévoit l'article 58, le contrôle et, éventuellement, la contestation peuvent s'exercer aisément. Mais si elle ne s'y trouve pas, ce n'est pas pour autant que la vérification est rendue impossible : elle peut s'obtenir facilement, comme en l'espèce ; ou, en tout état de cause, ce sera à l'administration de la fournir sur demande.

Autrement dit, nous ne voyons pas dans la formalité prévue par l'article 58 de la loi de 1984 une condition de régularité des inscriptions au tableau d'avancement, mais un moyen de contrôler le respect de la prise en compte de la part respective des femmes et des hommes dans le cadre des lignes directrices de gestion.

Dans ces conditions, le moyen soulevé par M. G..., qui ne critique pas la part respective des femmes et des hommes, mais se borne à soutenir que cette part n'est pas mentionnée dans l'arrêté de tableau d'avancement, est inopérant. Vous pourrez l'écarter pour ce motif.

3. Le dernier moyen de la requête est tiré de ce que le tableau d'avancement est entaché d'une discrimination à l'égard de M. G..., compte-tenu de sa formation et de son parcours, et notamment de son origine de l'ancien corps des conservateurs d'Etat des musées d'histoire naturelle et des musées d'établissements d'enseignement supérieur.

L'argumentaire développé ne porte pas sur la situation individuelle de M. G..., mais plus largement sur le sort réservé par le ministère de la culture à la filière « Patrimoine scientifique, technique et naturel » des conservateurs du patrimoine, qui a accueilli les anciens conservateurs des musées. M. G... vous explique que cette filière, à caractère scientifique et qui a vocation à occuper des emplois dans des établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, est marginalisée par le ministère de la culture, que ce soit pour les postes ouverts, les nominations sur les emplois correspondant ou encore, comme en l'espèce, les avancements.

Nous ne percevons toutefois pas dans les affirmations du requérant des indices qui permettraient d'établir qu'il a, du fait de sa filière, été l'objet d'une mesure de discrimination lors de l'établissement du tableau d'avancement. Et il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que, de manière générale, les conservateurs de la spécialité « Patrimoine scientifique, technique et naturel » seraient écartés des mesures de promotion.

A l'inverse, le ministère de la culture apporte des justifications sur la sélection des 27 inscrits, parmi les 220 agents éligibles au grade de conservateur général (sur cette dialectique, v. 12 février 2003, Mme PA... épouse PU..., n°218983, B).

Le décret n° 2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine prévoit, pour la promotion au grade de conservateur général du patrimoine, outre une condition d'ancienneté dans le grade précédent et une obligation de mobilité géographique ou fonctionnelle, un critère de diversité du parcours professionnel apprécié au regard de l'exercice de responsabilités d'encadrement ou de la qualité des travaux scientifiques effectués.

Le ministre explique que M. G..., comparativement aux autres candidats, ne présente pas une diversité de parcours professionnel suffisante pour être inscrit au tableau d'avancement. Il rappelle que M. G..., promu conservateur en chef en 2009, a été, ces vingt dernières années, directeur du service des collections de l'Université de Montpellier 2, de 2004 à 2011, puis directeur du parc zoologique de Montpellier, depuis 2011. Sa valeur professionnelle absolue n'est pas en cause, mais relativement aux autres candidats, il n'a pas été retenu. M. G... ne présente aucune argumentation de nature à remettre en cause cette comparaison.

La tableau d'avancement sur la base duquel ont été prononcées les nominations attaquées par M. G... ne peut ainsi être regardé comme entaché d'erreur manifeste d'appréciation (sur ce degré de contrôle, v. 27 juillet 1984, T..., n° 51290, A ; 12 février 2003, Mme PA... épouse PU..., préc.). Le moyen doit donc être écarté.

PCMNC Rejet de la requête.