

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N° 2100708

Syndicat CGT du personnel du centre hospitalier
d'Angoulême

Mme Aude Thèvenet-Bréchet
Rapporteuse

Mme Romane Bréjeon
Rapporteuse publique

Audience du 13 octobre 2022
Décision du 31 octobre 2022

01-01-05-03

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 15 mars 2021 et le 10 mars 2022, le Syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême, représenté par Me Noël, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 15 janvier 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier d'Angoulême a arrêté les lignes directrices de gestion dans leur partie 2 ;

2°) d'enjoindre au directeur du centre hospitalier d'Angoulême de statuer à nouveau sur les lignes directrices de gestion, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge du centre hospitalier d'Angoulême la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration en ce qu'elle ne comporte pas la mention des nom et prénom de son auteur ;
- elle méconnaît les articles 40 et 47-7 du décret du 14 mars 1986, ainsi que l'article 64-1 de la loi du 9 janvier 1986 et instaure une rupture d'égalité entre des agents placés dans une situation identique et méconnaît le principe de non-discrimination ;
- la durée minimale de présence de 90 jours prévue pour qu'un agent puisse être valablement évalué par son supérieur est illégale ;

- la décision attaquée est illégale en ce qu'elle prévoit une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2021.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 décembre 2021, le centre hospitalier d'Angoulême, représenté par la SELARL Houdart et Associés, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable en l'absence de qualité pour agir de son signataire ;
- à titre subsidiaire, aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 ;
- la loi n°2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n°86-44 du 14 mars 1986 ;
- le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 ;
- le décret n°2020-719 du 12 juin 2020 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Thévenet-Bréchet,
- les conclusions de Mme Bréjeon, rapporteure publique,
- les observations de Me Deyris, représentant le syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême, et les observations de Me Tricaud, représentant le centre hospitalier d'Angoulême.

Considérant ce qui suit :

1. Par la décision contestée du 15 janvier 2021, le directeur du centre hospitalier d'Angoulême a arrêté, pour l'application de la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique et du décret du 29 novembre 2019, la deuxième partie des lignes directrices de gestion élaborées en vue de fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels des agents du centre hospitalier.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Il ressort des pièces du dossier, et en particulier de l'article 8 des statuts du syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême, que « le syndicat est représenté par son secrétaire général ou à défaut son secrétaire général adjoint ou un autre membre de la commission exécutive afin de représenter le syndicat en justice ». M. X, secrétaire général du syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême a été habilité à agir en justice par une délibération du bureau du syndicat en date du 3 mars 2021. Par suite la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir du secrétaire général du syndicat doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article 26 de la loi du 9 janvier 1986 dans sa version issue de la loi du 6 août 2019 : « *Dans chaque établissement mentionné à l'article 2, des lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis du comité social d'établissement. (...) Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque établissement, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les lignes directrices de gestion fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. L'autorité communique ces lignes directrices de gestion aux agents.* ». Aux termes de l'article 69 de cette loi : « *Sauf pour les emplois mentionnés à l'article 3, l'avancement de grade a lieu, selon les proportions définies par les statuts particuliers, suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après : / 1° 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 agents. Sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, l'autorité investie du pouvoir de nomination tient compte des lignes directrices de gestion prévues à l'article 26 ; (...)* ».

4. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité de lignes directrices de gestion en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à l'encontre du document doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. (...)* ». Lorsqu'un recours est dirigé contre des lignes directrices de gestion, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est inopérant, dès lors que le document contesté ne revêt pas un caractère décisoire. En tout état de cause, si la décision attaquée ne mentionne pas le nom et le prénom du directeur du centre hospitalier, elle comporte la mention de sa qualité et sa signature, de sorte qu'il n'en résulte, en l'espèce, pour le syndicat requérant, aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cet acte.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 47-17 du décret du 14 mars 1986 : « *Le temps passé en congé pour invalidité temporaire imputable au service, y compris les périodes durant lesquelles le versement du traitement a été interrompu en application du présent titre, est pris en compte pour la détermination des droits à l'avancement d'échelon et de grade ainsi que pour la constitution et la liquidation des droits à pension civile de retraite.* ». Aux termes de l'article 40 du même décret : « *Le temps passé en congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée (...) est valable pour l'avancement à l'ancienneté et entre en ligne de compte dans le minimum de temps valable pour pouvoir prétendre au grade supérieur (...)* ». Aux termes de l'article 64-1 de la loi du 9 janvier 1986 : « *Lorsque le fonctionnaire bénéficie d'une disponibilité pour élever un enfant en application du deuxième alinéa de l'article 62 ou d'un congé parental en application de l'article 64, il conserve, au titre de ces deux positions, l'intégralité de ses droits à avancement, dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de sa carrière. Cette période est assimilée à des services effectifs dans le corps.* ».

7. L'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicable au litige, dispose : « *La valeur professionnelle des fonctionnaires fait l'objet d'une appréciation qui se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui leur est communiqué* ». Aux termes de l'article 2 du décret du 12 juin 2020 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de la fonction publique hospitalière : « *L'agent bénéficie chaque année d'un entretien professionnel organisé dans des conditions permettant de garantir la confidentialité et qui donne lieu à un compte rendu. (...)* ». Aux termes de l'article 5 de ce décret : « *Les critères à partir desquels la valeur professionnelle de l'agent est appréciée, au cours de cet entretien, sont fonction de la nature des missions qui lui sont confiées et du niveau de responsabilité assumé (...)* ».

8. Les lignes directrices de gestion contestées prévoient, notamment, que « la prise en compte dans le tableau annuel d'avancement sera subordonnée à la présence effective du fonctionnaire pendant une période de 90 jours permettant à son responsable d'évaluer sa valeur professionnelle. Les périodes d'absence pour congé de maternité, congé d'adoption et de paternité ne seront pas prises en compte dans la période d'absence ». Compte tenu des termes dans lesquels il est rédigé, ce document, d'une part, définit une période minimale impérative de présence effective nécessaire à l'inscription au tableau d'avancement, et, d'autre part, dispense de cette obligation de présence minimale effective les seuls agents placés en congé de maternité, congé d'adoption et congé de paternité, à l'exclusion des autres agents, en particulier les agents placés en congé d'invalidité temporaire imputable au service, maladie, longue maladie, longue durée, parental ou en disponibilité pour élever un enfant.

9. D'une part, les lignes directrices de gestion ainsi rédigées méconnaissent directement les dispositions législatives et réglementaires citées au point 6, qui garantissent aux agents placés en congé d'invalidité temporaire imputable au service, maladie, longue maladie, longue durée, parental ou en disponibilité pour élever un enfant, le maintien de l'intégralité de leurs droits à l'avancement.

10. D'autre part, il résulte de dispositions citées au point 7 que l'autorité administrative ne peut édicter de règle générale fixant une durée minimale de présence conditionnant l'inscription au tableau d'avancement sans tenir compte, notamment, de la nature des fonctions exercées. Si des lignes directrices de gestion peuvent fixer des orientations générales, notamment, pour l'inscription au tableau d'avancement, y compris un critère tenant à la durée de présence effective d'un agent, elles doivent être rédigées, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 26 de la loi du 9 janvier 1986, en des termes qui préservent le pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, laquelle doit pouvoir tenir compte des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. Dès lors qu'il ressort des termes mêmes des lignes directrices de gestion contestées que celles-ci fixent, de manière stricte et impérative, une présence minimale de 90 jours de présence effective pour qu'un agent puisse être inscrit au tableau d'avancement, la décision contestée, qui ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative pour déterminer la durée de présence minimale à prendre en compte pour inscrire un agent au tableau d'avancement et ne revêt ainsi pas le caractère de lignes directrices de gestion au sens de l'article 26 de la loi du 9 janvier 1986 précitée, est entachée, dans cette mesure, d'illégalité.

11. En troisième lieu, il résulte d'un principe général du droit qu'un acte administratif réglementaire entre en vigueur au plus tôt au jour de sa publication. Il ressort des pièces du dossier que la décision litigieuse du 15 janvier 2021 arrête les lignes directrices de gestion dans leur partie 2 à compter du 1^{er} janvier 2021 pour l'élaboration des décisions individuelles d'avancement et de promotion prenant effet pour l'année 2021. Par suite, compte tenu de sa

portée et de ses effets, la décision attaquée, qui fixe une date d'application en vigueur antérieure, est illégale en tant qu'elle est rétroactive.

12. Il résulte de tout ce qui précède, que la décision du 15 janvier 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier d'Angoulême a arrêté les lignes directrices de gestion dans leur partie 2 doit être annulée d'une part en tant qu'elle prend effet, de manière rétroactive, avant sa date de publication, et, d'autre part, en tant qu'elle fixe une durée minimale de 90 jours de présence effective pour qu'un agent puisse être inscrit au tableau d'avancement, y compris pour les agents placés en congé d'invalidité temporaire imputable au service, maladie, longue maladie, longue durée, parental ou en disponibilité pour élever un enfant.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. En l'absence d'obligation pour l'autorité administrative d'édicter des lignes directrices de gestion sur les points traités par les dispositions annulées par le présent jugement, celui-ci n'implique aucune mesure d'exécution. Les conclusions à fin d'injonction doivent, dès lors, être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du centre hospitalier d'Angoulême la somme de 1 300 euros à verser au Syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 15 janvier 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier d'Angoulême a arrêté les lignes directrices de gestion dans leur partie 2 est annulée, d'une part, en tant qu'elle prévoit une date d'entrée en vigueur antérieure à sa publication et, d'autre part, en tant qu'elle fixe, de manière stricte et impérative, une durée minimale de 90 jours de présence effective pour qu'un agent puisse être inscrit au tableau d'avancement, y compris pour les agents placés en congé d'invalidité temporaire imputable au service, maladie, longue maladie, longue durée, parental ou en disponibilité pour élever un enfant.

Article 2 : Le centre hospitalier d'Angoulême versera au Syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême une somme de 1 300 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au Syndicat CGT du personnel du centre hospitalier d'Angoulême et au directeur du centre hospitalier d'Angoulême.

Délibéré après l'audience du 13 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Bruston, présidente,
Mme Thèvenet-Bréchet, première conseillère,
Mme Gibson-Théry, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 31 octobre 2022.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

A. THEVENET-BRECHOT

S. BRUSTON

La greffière,

Signé

N. COLLET

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef par intérim,
La greffière,

N. COLLET