

Le : 14/03/2016

Conseil d'État

N° 387363

ECLI:FR:CESSR:2016:387363.20160203

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6ème / 1ère SSR

Mme Mireille Le Corre, rapporteur
M. Xavier de Lesquen, rapporteur public

Lecture du mercredi 3 février 2016

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en réplique et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 23 janvier 2015, 12 octobre 2015, 14 décembre 2015 et 6 janvier 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B...A...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la note de gestion du 13 octobre 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, relative au régime indemnitaire 2014 des architectes et urbanistes de l'Etat ;

2°) d'abroger l'arrêté du 18 septembre 2007 relatif à l'indemnité de rendement et de fonctions en faveur des architectes et urbanistes de l'Etat relevant des services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et du ministère de la culture et de la communication ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 2007-1366 du 18 septembre 2007 ;
- le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 ;

- l'arrêté du 18 septembre 2007 du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, du ministre de la culture et de la

communication et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique relatif à l'indemnité de rendement et de fonctions en faveur des architectes et urbanistes de l'Etat relevant des services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et du ministère de la culture et de la communication ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Mireille Le Corre, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 janvier 2016, présentée par M. A... ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant (...) les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire (...) " ;

Sur la note de gestion du 13 octobre 2014 :

2. Considérant qu'en vertu de l'article 16 du décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat, lorsque des régimes indemnitaires prévoient une modulation en fonction des résultats individuels ou de la manière de servir, ces critères sont appréciés par le chef de service au vu du compte rendu de l'entretien professionnel ;

3. Considérant qu'il résulte de l'article 2 du décret du 18 septembre 2007 relatif à l'indemnité de rendement et de fonctions allouée aux architectes et urbanistes de l'Etat, que cet avantage comprend une part tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées et une autre part tenant compte de l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de la procédure d'évaluation ; que l'article 3 du décret prévoit, au titre de la deuxième part, ci-après désignée par l'expression " part rendement " , qu'un arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés fixe pour chaque grade ou emploi le montant de référence lié à l'atteinte des objectifs et que le montant individuel correspondant peut être modulé par application au montant de référence d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 4. " ; que l'arrêté du 18 septembre 2007, pris conjointement par le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, le ministre de la culture et de la communication et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, relatif à cette indemnité, a fixé les montants de référence annuels au titre de la " part rendement " pour les grades d'architecte et urbaniste de l'Etat et d'architecte et urbaniste de l'Etat en chef ; qu'il en résulte que le montant de l'indemnité pour la " part rendement " peut varier, dans le cadre fixé par le décret, entre zéro et quatre fois ces montants de référence ;

4. Considérant que l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions, l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en oeuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une

circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que les mesures ou l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter soit méconnaissent le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait mettre en oeuvre ou expliciter, soit réitèrent une règle contraire à une norme juridique supérieure ;

5. Considérant que, s'il est loisible aux ministres de prendre des instructions destinées à faciliter la gestion budgétaire des indemnités et à s'assurer du respect des enveloppes de crédits, ce n'est qu'à la condition que, sans édicter de règles nouvelles, elles respectent les compétences reconnues aux chefs de service par les dispositions précitées de l'article 16 du décret du 28 juillet 2010 pour arrêter, conformément au cadre fixé par les textes réglementaires régissant ces indemnités et compte tenu des crédits attribués, leur montant individuel ; que, ces instructions peuvent notamment comporter, à cet effet, des recommandations assorties de références chiffrées indicatives, telles que des taux ou des montants moyens cibles ou d'objectifs ;

6. Considérant que la note de gestion attaquée, prise par le ministre de l'écologie, du développement durables et de l'énergie et le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, qui est destinée aux chefs de service dont relèvent les fonctionnaires concernés, a pour objet de fixer un " cadre général de gestion de l'indemnité de rendement et de fonctions des architectes et urbanistes de l'Etat pour l'année 2014 " ; qu'elle prévoit que les coefficients au titre de la " part rendement " sont compris entre 0,4 et 1,6 par référence aux montants fixés dans son annexe, alors que, en vertu du décret du 18 septembre 2007, ils doivent être compris entre 0 et 4, par référence aux montants prévus par l'arrêté du 18 septembre 2007, qui sont différents de ceux retenus par cette note ; qu'enfin, la note impose une contrainte de moyenne des coefficients attribués de 1,17 pour les architectes et urbanistes de l'Etat et de 1,34 pour les architectes et urbanistes de l'Etat en chef et plafonne les progressions maximales annuelles à un taux de 0,20, en interdisant de les reconduire deux années de suite ; que ces dispositions, impératives, méconnaissent ainsi les règles posées tant par le décret du 18 septembre 2007 que par l'arrêté du 18 septembre 2007, cosigné par le ministre chargé du budget, que les ministres signataires de la note n'avaient pas compétence pour modifier seuls ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, M. A...est fondé à demander l'annulation de la note de gestion du 13 octobre 2014 dans son entier, les dispositions ainsi entachées d'illégalité n'étant pas divisibles de ses autres dispositions ;

Sur l'arrêté du 18 septembre 2007 :

7. Considérant que la rémunération de fonctionnaires relevant de corps différents ne peut être appréciée que globalement ; que les régimes indemnitaires qui leurs sont propres ne sauraient dès lors être pris en considération isolément ; qu'il en résulte que le requérant ne peut utilement exciper de ce que l'arrêté du 18 septembre 2007 relatif à l'indemnité de rendement et de fonctions en faveur des architectes et urbanistes de l'Etat relevant des services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et du ministère de la culture et de la communication serait constitutif d'une rupture d'égalité entre le corps auquel il appartient et celui des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts

; que ses conclusions dirigées contre cet arrêté ne peuvent, en tout état de cause, qu'être écartées ;

D E C I D E :

Article 1er : La note de gestion du 13 octobre 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, relative au régime indemnitaire 2014 des architectes et urbanistes de l'Etat est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de M. A...est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. B...A..., à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Abstrats : 01-01-05-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. ACTES ADMINISTRATIFS - NOTION. INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES. - EDICTION D'INSTRUCTIONS SUR LA GESTION DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR LES INDEMNITÉS - COMPÉTENCE DU MINISTRE - EXISTENCE, DANS LE RESPECT DE LA COMPÉTENCE DES CHEFS DE SERVICE.

36-08-03 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. RÉMUNÉRATION. INDEMNITÉS ET AVANTAGES DIVERS. - COMPÉTENCE DU MINISTRE - EDICTION D'INSTRUCTIONS SUR LA GESTION DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR LES INDEMNITÉS - EXISTENCE, DANS LE RESPECT DE LA COMPÉTENCE DES CHEFS DE SERVICE.

Résumé : 01-01-05-03 S'il est loisible aux ministres de prendre des instructions destinées à faciliter la gestion budgétaire des indemnités et à s'assurer du respect des enveloppes de crédits, ce n'est qu'à la condition que, sans édicter de règles nouvelles, elles respectent les compétences reconnues aux chefs de service par les dispositions de l'article 16 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 pour arrêter, conformément au cadre fixé par les textes réglementaires régissant ces indemnités et compte tenu des crédits attribués, leur montant individuel. Ces instructions peuvent notamment comporter, à cet effet, des recommandations assorties de références chiffrées indicatives, telles que des taux ou des montants moyens cibles ou d'objectifs.

36-08-03 S'il est loisible aux ministres de prendre des instructions destinées à faciliter la gestion budgétaire des indemnités et à s'assurer du respect des enveloppes de crédits, ce n'est qu'à la condition que, sans édicter de règles nouvelles, elles respectent les compétences reconnues aux chefs de service par les dispositions de l'article 16 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 pour arrêter, conformément au cadre fixé par les textes réglementaires régissant ces indemnités et compte tenu des crédits attribués, leur montant individuel. Ces instructions peuvent notamment comporter, à cet effet, des recommandations assorties de références chiffrées indicatives, telles que des taux ou des montants moyens cibles ou d'objectifs.