

N° 0735

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**FEDERATION DES SYNDICATS DES
FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS
DE LA FONCTION PUBLIQUE DE
NOUVELLE-CALEDONIE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Arsène Ibo
Rapporteur**

**M. Jean-Paul Briseul
Commissaire du gouvernement**

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

**Audience du 13 septembre 2007
Lecture du 27 septembre 2007**

46-01-03-02-02

C+

Vu la requête, enregistrée le 6 février 2007 sous le n° 0735, présentée pour LA FEDERATION DES FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE, dont le siège est (...) ; la FEDERATION DES FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE demande au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 230 du 13 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'administration générale de la Nouvelle-Calédonie ;

2°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie de 100 000 francs CFP au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que la délibération contestée est contraire au statut général des fonctionnaires ; que ce statut général prévoit dans quelle hypothèse des textes d'application sont nécessaires et dans quel cas il est permis d'y déroger ; que ce statut s'impose à elle ; qu'en premier lieu l'acte attaqué supprime illégalement l'avancement de classe ; qu'en second lieu la délibération attaquée crée dans chaque corps des grades fictifs dans la mesure où elle n'établit pas de corrélation entre le grade et les emplois qu'a vocation à occuper le titulaire de chaque grade ; que de ce fait, on doit considérer qu'il s'agit de classes et l'avancement à ces classes ne peut se faire qu'à l'ancienneté ; que cependant au regard du statut général, ces avancements de classe sont illégaux dans la mesure où le texte attaqué prévoit un examen professionnel pour l'accès au principalat des corps intéressés alors que l'article 44 proscriit tout autre avancement de

classe autre qu'au choix après avis de la CAP ; que la délibération attaquée crée un système illégal d'avancement différencié ; que ce système d'avancement différencié est prévu par l'article 7 de la délibération contestée qui vise à attribuer des bonifications d'ancienneté appliquées à la durée maximale exigée pour le passage à l'échelon supérieur ; que le statut général ne prévoit pas la possibilité pour les statuts particuliers de mettre en place un avancement différencié au niveau du passage d'échelon ; que le système de bonification mis en place est contraire à certains principes constitutionnels ; que l'attribution de bonification d'ancienneté ne repose sur aucun critère, notamment sur le mérite des agents ; que la mise en œuvre de ratios d'attribution de bonification d'ancienneté est incompatible avec une évaluation au mérite ; que ces ratios sont susceptibles d'entraîner une rupture d'égalité des agents entre eux ; que la mise en place de l'avancement au mérite pour le seul cadre d'administration générale est inégalitaire par rapport aux autres fonctionnaires ; qu'il n'appartient pas à l'employeur d'attribuer les bonifications d'ancienneté mais à l'autorité de nomination sur proposition de l'employeur et après consultation de la CAP ; que le point 4 de l'article 7 de la délibération prévoit que la prise en compte des bonifications d'ancienneté concédés aux titulaires des emplois de direction prévus par la délibération n° 234 du 13 décembre 2006 s'effectue dans le cadre de leur avancement dans leur corps d'origine alors que ces agents bénéficient de grilles fonctionnelles dans leur emploi de détachement qui prévoient le principe d'un avancement linéaire tous les deux ans pour les personnels détachés ; que si l'on admet que l'attribution de bonification d'ancienneté est conçue pour récompenser les agents les plus méritants, l'appréciation de leur mérite doit s'effectuer au regard de l'emploi qu'ils occupent ; que la règle consacrée en cas de détachement est bien celle de l'avancement moyen ; que les dispositions relatives à l'avancement différencié sont indissociables de l'ensemble ; que le congrès de Nouvelle-Calédonie ne pouvait légalement prendre de mesure applicables aux seuls agents appartenant à la catégorie D ; que le congrès ne prévoit pas de maintenir la catégorie D alors que les agents appartenant à cette catégorie accomplissent les mêmes fonctions que ceux appartenant à la catégorie C ; qu'au surplus aucune mesure spécifique d'accès au nouveau corps de catégorie C n'a été réservée aux agents de catégorie D ; qu'en supprimant les possibilités de promotion professionnelles prévues en faveur de ces agents les auteurs de la délibération ont méconnu le principe d'égalité dans la situation des agents appartenant à un même cadre d'emploi ; que la délibération est contraire à la loi statutaire en tant qu'elle supprime le cadre de chef d'administration principal auquel se réfère à plusieurs reprises la loi organique du 19 mars 1999 ;

Vu la décision attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 17 avril 2007, présenté pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie, représenté par son président qui conclut au rejet de la requête ;

il soutient que la requête n'est pas recevable, la fédération requérante ne justifiant pas de son intérêt à agir ; que à titre subsidiaire la requête est infondée ; qu'en soutenant que les statuts particuliers ne sauraient déroger à l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux sauf à modifier ce dernier la requérante fait preuve d'une totale méconnaissance des règles d'application de textes ; qu'en effet qu'il est de jurisprudence constante que la règle spéciale déroge à la règle générale ; qu'en outre il est loisible à la Nouvelle-Calédonie qui est compétente en matière de fonction publique de décider quelles sont les dispositions du statut général des fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie auxquelles elle entend déroger ; que par suite les moyens tirés de la violation du statut général tels que la suppression des classes de la procédure de changement de grade, de la mise en place d'un avancement différencié sont inopérants ; que la Nouvelle-Calédonie n'était pas tenue d'établir la liste de fonctions auxquelles correspond chaque grade ; que le moyen tiré de l'existence de « grades fictifs » est infondée ; que le mécanisme d'avancement différencié qui est fondé sur

l'appréciation de la valeur professionnelle des agents n'est contraire à aucun principe de valeur constitutionnelle ; que les ratios mis en place sont légaux et visent à gratifier les agents les plus méritants ; que contrairement à ce que soutient la requérante les possibilités de promotion professionnelles des agents de catégorie D n'ont été nullement supprimées mais ont été améliorées ; que ces agents n'avaient pas droit au maintien d'un concours d'accès à la catégorie C ; qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité, tous les agents du CTAG relevant de la catégorie se sont vus appliquer les mêmes règles ; que les fonctionnaires de catégories C et D n'exercent pas les mêmes fonctions contrairement à ce qu' affirme la requérante ; que le principe de l'égalité de traitement ne s'impose pas pour la fixation ou la modification des conditions dans lesquelles un nouveau cadre de fonctionnaires est constitué par voie d'intégration ; que la délibération ne viole pas la loi organique en supprimant le grade de chef d'administration principal ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 mai 2007, présenté par la FEDERATION DES SYNDICATS DES FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE NOUVEVELLE-CALEDONIE qui persiste dans ses conclusions initiales par les mêmes moyens ;

elle soutient en outre qu'elle justifie d'un intérêt à agir dans la mesure où les dispositions de la délibération attaquée sont susceptibles d'être appliquées à l'ensemble des agents membres des syndicats adhérents à la fédération des fonctionnaires ; que le principe selon lequel la règle spéciale déroge à la règle générale n'est pas applicable à l'espèce ; que le statut général a prévu les cas dans lesquels les statuts particuliers peuvent lui déroger ; que les statuts particuliers ne peuvent donc pas déroger au statut général pour des cas autres que ceux fixés limitativement fixés par le statut général ; que la Nouvelle-Calédonie s'est imposée un texte qu'elle est tenue de respecter ; qu'il existe une corrélation entre le grade et l'emploi ; que si le fonctionnaire n'est pas en mesure d'apprécier quel emploi son grade lui donne vocation à occuper cette garantie n'existe pas ; que le mécanisme d'avancement différencié est contraire au principe de la prohibition de toute discrimination et de toute distinction autre que celle du mérite ; que le congrès aurait du reclasser les agents de catégorie D dans le nouveau corps de catégorie C en prenant en compte le fait qu'il n'existe plus d'emploi correspondant aux fonctions dévolues aux agents de catégorie D ; que le gouvernement s'était engagé à supprimer la catégorie D, mais des considérations étrangères à l'intérêt du service l'ont conduit à un revirement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 modifié portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux ;

Vu la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable à la Nouvelle-Calédonie ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 septembre 2007 ;

- le rapport de M. Arsène Ibo, premier conseiller ;

- les observations de M. d'Almeida, représentant la FEDERATION DES SYNDICATS DES FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE NOUVELLE-CALÉDONIE, de Mlle Beaumont, représentant la Nouvelle-Calédonie, et de M. Latouche, représentant l'Etat,

- et les conclusions de M. Briseul, commissaire du gouvernement ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée par l'administration :

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux :

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie : « La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : ... 14° Fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et des communes ; ... » ; qu'aux termes de l'article 42 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux : « L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon, l'avancement de classe et l'avancement de grade. » ; qu'aux termes de l'article 43 du même statut : « Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leurs sont réservés. » ; qu'aux termes de l'article 44 du même statut : « 1- L'avancement de classe a lieu uniquement au choix après avis de la commission d'avancement. 2- L'avancement de grade a lieu selon l'une et /ou l'autres des procédures suivantes, dans des conditions que fixent les statuts particuliers : - au choix après avis de la commission d'avancement, - après une ou des épreuves de sélection professionnelle. » ;

Considérant que le syndicat requérant soutient que la délibération attaquée portant statut du cadre d'administration générale de la Nouvelle-Calédonie en supprimant les classes au sein des grades de l'administration générale, en ne précisant pas les fonctions que les titulaires d'un grade auraient vocation à occuper et en instituant un avancement différencié violerait ainsi respectivement les articles 42, 43 et 47 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux et est contraire de manière générale à cet arrêté ;

Considérant qu'il est constant que la délibération attaquée, qui intervient en vertu de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans une matière qui ne relève pas du domaine des lois du pays, a dans son ensemble un caractère réglementaire ; qu'elle émane de la même autorité que le statut général des fonctionnaires territoriaux issu de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 et de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 ; qu'ainsi, le congrès de la Nouvelle-Calédonie compétent en matière de fonction publique en vertu de l'article 22 précité de la loi organique, par la délibération attaquée fixant les statuts particuliers d'une catégorie de fonctionnaires territoriaux, pouvait légalement déroger aux dispositions contenues dans le statut général précité ; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance du statut général sont inopérants ;

Considérant en tout état de cause, que la seule circonstance que les auteurs de la délibération attaquée, pour regrettable qu'elle soit, n'aient pas jugé utile de préciser par grade les emplois ou la nature des emplois qu'avaient vocation à exercer les titulaires desdits grades ne permet pas de qualifier ces grades de « fictifs » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la délibération attaquée : » -Avancement différé 1-Chaque année, chaque employeur pourra accorder aux agents du présent statut qu'il emploie : -pour un maximum de 30 % de l'effectif concerné : trois mois de bonification d'ancienneté ; -pour un minimum de 60% de l'effectif concerné : un mois de bonification d'ancienneté ; -pour un maximum de 10% de l'effectif concerné : aucune bonification d'ancienneté.

La bonification est appliquée à la durée maximale pour le passage à l'échelon supérieur.

Ces ratios sont fixées par catégorie A, B, C. » ; qu'il résulte des dispositions précitées éclairées par les travaux préparatoires, que les bonifications d'ancienneté qu'elles prévoient sont accordées en fonction de la valeur professionnelle de l'agent ; que contrairement à ce que soutient la fédération requérante, le mécanisme de quotas de bonifications d'ancienneté au sein d'une catégorie d'agents n'est contraire à aucune norme législative ou réglementaire supérieure ni à aucun principe de droit, et, en particulier ne méconnaît pas les principes définis par les dispositions de la délibération selon lesquelles l'avancement d'échelon n'est fonction que de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires ;

Considérant que le dispositif d'avancement différencié dont s'agit ne méconnaît pas davantage le principe d'égalité, lequel s'apprécie entre agents d'un même corps placé dans des situations identiques ou comparables ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire applicable à l'espèce n'interdit à l'employeur, lequel rémunère les fonctionnaires qui lui sont affectés d'attribuer les bonifications dont s'agit à ceux-ci ;

Considérant que le paragraphe de l'article 7 de la délibération prévoit la prise en compte des bonifications d'ancienneté éventuellement concédés aux agents relevant du présent statut et occupant un des emplois tels que prévus par la délibération n° 234 du 13 décembre 2006 portant dispositions particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités et établissements publics de Nouvelle-Calédonie ; que si le syndicat requérant conteste la légalité d'une telle disposition en faisant valoir que ces agents bénéficient d'un avancement linéaire tous les deux ans en vertu de la grille indiciaire liée à ces emplois, il n'indique pas quelle norme juridique viole cette disposition alors que le fonctionnaire détaché doit avoir une carrière normale dans son cadre d'origine ;

En ce qui concerne la situation des agents de catégorie D relevant du cadre territorial :

Considérant que la modification de corps de fonctionnaires dans l'intérêt du service est une question de pure opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux ; que par suite les griefs du syndicat relatifs au maintien dans le nouveau statut particulier des corps de catégorie D ne sont pas recevables ;

Considérant que contrairement à ce qui est soutenu, la délibération attaquée organise la promotion interne en faveur de ces fonctionnaires en leur réservant l'accès par le biais de concours internes à des emplois de catégories C, B, et A ; que si la délibération litigieuse a supprimé l'accès de cette catégorie de fonctionnaires aux emplois de catégorie C par la voie de la promotion au choix, cette suppression n'est entachée d'aucune illégalité, les agents publics n'ayant aucun droit au maintien de la réglementation ;

Considérant que le principe d'égalité n'interdit pas de traiter de manière différente des agents placés dans une situation différente ; que contrairement à ce qui est soutenu les fonctions que sont amenées à exercer les fonctionnaires de catégorie C, ne sont pas les mêmes que celles exercées par ceux appartenant à la catégorie D ; que par suite le syndicat requérant n'invoque pas utilement la méconnaissance du principe d'égalité ;

Considérant enfin que la circonstance que la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie fait référence notamment pour le calcul des indemnités à verser aux membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des assemblées de provinces, des membres du conseil économique et social et du sénat coutumier, au montant des traitements du grade alors le plus élevé de la fonction territoriale c'est à dire celui de chef d'administration principal tel qu'il ressortait de l'article 3 de l'arrêté n° 66-587/CG du 22 décembre 1966, ne faisait nullement obstacle à l'abrogation par l'arrêté attaqué du corps des chefs d'administration ; que la délibération attaquée, qui supprime le grade de chef d'administration principal, n'est pas contraire de ce fait à la loi organique, le renvoi opéré par la loi en 1999 étant sans influence sur la légalité de la délibération litigieuse ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la FEDERATION DES FONCTIONNAIRES, AGENTS, ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du congrès n° 230 en date du 13 décembre 2006 ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions susvisées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas la partie perdante dans le cadre de la présente instance, soit condamné sur leur fondement à verser la somme de 100 000 F.CFP à la FEDERATION DES FONCTIONNAIRES, AGENTS, ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la FEDERATION DES FONCTIONNAIRES, AGENTS, ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE est rejetée.

Article 2: Le présent jugement sera notifié à la FEDERATION DES SYNDICATS DES FONCTIONNAIRES, AGENTS ET OUVRIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE, au congrès de la Nouvelle-Calédonie et à la Nouvelle-Calédonie.