

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1700340

Mme X.

M. Briquet
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 29 mars 2018
Lecture du 27 avril 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 octobre 2017 et le 23 mars 2018, Mme X. demande au Tribunal :

1°) d'annuler la décision du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 13 juillet 2017, en tant qu'elle refuse de procéder à une revalorisation de son indemnité de fonctions, sujétions et expertise, ainsi que la décision du 21 août 2017, par laquelle le haut-commissaire a modifié sa décision du 13 juillet 2017 en la classant dans le groupe 3 de son corps en lieu et place du groupe 2 ;

2°) d'enjoindre au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie de la reclasser dans le groupe 2 de son corps et de revaloriser son indemnité de fonctions, sujétions et expertise à compter du 1^{er} mars 2017.

Elle soutient que :

- le haut-commissaire a à tort considéré qu'elle ne justifiait pas d'une durée de trois ans sur son précédent poste effectué dans le cadre de sa mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie ;

- son dernier changement de poste est intervenu le 1^{er} mars 2017, car depuis lors, si elle a changé de service elle n'a néanmoins pas vu ses fonctions modifiées ;

- depuis son retour au haut-commissariat, elle fait l'objet d'un traitement discriminatoire, n'ayant reçu aucune fiche de poste à son arrivée et ni la note d'affectation du 10 mai 2017 ni la décision du 13 juillet 2017 ne précisant ses fonctions ;

- le refus de revalorisation opéré par la décision du 13 juillet 2017 révèle l'existence d'un détournement de pouvoir ;

- son reclassement dans le groupe 3 de son corps par la décision du 21 août 2017 constitue une décision disciplinaire déguisée ;
- ses fonctions relèvent du groupe 2.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 janvier 2018, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions à fin d'annulation sont irrecevables en tant qu'elles sont dirigées contre la décision du 13 juillet 2017, celle-ci ayant fait l'objet d'un retrait par la décision du 21 août 2017, ou à tout le moins elles doivent conduire à un non-lieu à statuer ;
- les fonctions occupées par la requérante relèvent du groupe 3 ;
- le changement de poste de l'intéressée le 1^{er} mars 2017 ne peut pas être comptabilisé car il n'est pas intervenu « *au sein du ministère de l'intérieur* » ;
- depuis le 1^{er} mars 2017, la requérante n'a pas changé de fonctions.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, toutes deux relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat ;
- le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat ;
- l'arrêté du 3 juin 2015 pris pour l'application au corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat ;
- l'arrêté du 17 décembre 2015 pris pour l'application aux membres du corps des attachés d'administration de l'Etat relevant du ministre de l'intérieur des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de M. Latouche, représentant le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X., fonctionnaire du cadre d'administration générale de la Nouvelle-Calédonie depuis le 1^{er} octobre 1996, a intégré la fonction publique d'Etat le 15 mars 2006 où elle est désormais attachée d'administration. Mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie du 1^{er} mai 2013 au 28 février 2017 en tant que collaboratrice placée en appui du service d'aménagement et de la planification, elle a réintégré les services du haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie le 1^{er} mars 2017. Placée initialement sous l'autorité directe du secrétaire général adjoint en tant que chargée de mission pour les questions liées à la jeunesse et à la condition féminine, elle a été réaffectée le 10 mai 2017 à la direction de l'action interministérielle et des relations avec les collectivités locales en tant que chargée de mission « *cohésion sociale* » responsable de toutes les affaires ayant trait à la jeunesse, à la réserve civique, et à la cohésion sociale. Peu après cette réaffectation, qui a été mise en œuvre dans le cadre de la réorganisation générale des services du haut-commissariat effectuée afin de satisfaire aux objectifs du plan préfecture nouvelle génération, elle a fait l'objet d'une première décision le 13 juillet 2017, par laquelle le haut-commissaire l'a d'une part classée dans le groupe 2 de son corps à compter du 10 mai 2017 et a d'autre part précisé que « *n'ayant pas justifié d'une durée de trois ans sur son précédent poste, elle ne bénéficiera d'aucune revalorisation de son I.F.S.E* ». Cette première décision a été modifiée le 21 août 2017 par une seconde décision qui a retiré le classement dans le groupe 2 du corps des attachés d'administration de l'Etat pour le remplacer par un classement dans le groupe 3 du même corps, toujours à compter du 10 mai 2017. Mécontente de ces deux décisions, Mme X. a formé le présent recours afin de demander l'annulation de la décision du 13 juillet 2017 en tant qu'elle refuse de procéder à une revalorisation du montant de son indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, ainsi que de l'intégralité de la décision du 21 août 2017.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie fait valoir que les conclusions à fin d'annulation sont irrecevables en tant qu'elles sont dirigées contre la décision du 13 juillet 2017, celle-ci ayant fait l'objet d'un retrait par la décision du 21 août 2017, ou qu'à tout le moins elles doivent conduire à un non-lieu à statuer. Toutefois ce retrait ne portait que sur le numéro du groupe dans lequel était classée l'intéressée et n'était dès lors que partiel. Les conclusions à fin d'annulation de la requérante, qui ne visent que la partie non modifiée de la décision du 13 juillet 2017, ont trait à des dispositions qui n'ont été affectées ni par le retrait ni par la modification opérés par la décision du 21 août 2017. N'ayant à aucun moment perdu leur objet, elles sont recevables et insusceptibles de donner lieu à un non-lieu à statuer.

Sur la légalité de la décision du 13 juillet 2017 :

3. En premier lieu, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est prévue par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, qui dispose à son article 1^{er} : « *Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret. / (...)* ». L'article 3 de ce décret dispose par ailleurs : « *Le montant de l'indemnité de*

fonctions, de sujétions et d'expertise fait l'objet d'un réexamen : 1° En cas de changement de fonctions ; / 2° Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent ; / 3° En cas de changement de grade à la suite d'une promotion. » Aux termes enfin de l'instruction n° 17-000407-1 du ministre de l'intérieur du 22 mai 2017, relative aux modalités de gestion de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise pour les personnels administratifs du ministère de l'intérieur : « (...) / 2. L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise : corps des attachés d'administration de l'Etat / (...) / 2.2.3 La revalorisation consécutive à un changement de poste / 2.2.2.1 Les conditions préalables à une revalorisation / Lorsqu'un agent (...) change de poste au sein du ministère de l'intérieur dans les conditions prévues aux paragraphes 2.2.2.2 et 2.2.2.3, il bénéficie, à compter de sa date d'affectation, d'une revalorisation s'il remplit les conditions cumulatives suivantes : / - justifier d'une durée sur le poste précédent d'au moins trois ans à compter de sa date de prise de fonctions ; / avoir au moins quatre ans d'ancienneté dans le corps ; / (...) / 2.2.3.3 Le changement de poste sur un emploi relevant d'un même groupe de fonctions / La revalorisation du montant annuel brut est de 600 € au sein du groupe 4, de 1 000 € au sein du groupe 3, de 1 200 € au sein du groupe 2 et de 1 500 € au sein du groupe 1. »

4. La mise à disposition est quant à elle définie pour les agents publics de l'Etat par l'article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, qui dispose : « *La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir. / (...)* ». L'instruction susmentionnée du ministre de l'intérieur du 22 mai 2017 en tire les conséquences vis-à-vis de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, en prévoyant : « (...) / 1.12 / La mise à disposition (MAD) sortante / L'agent mis à disposition auprès d'une autre administration est réputé occuper son emploi au sein du ministère de l'intérieur ; la catégorisation de son emploi et son montant d'IFSE restent inchangés. / (...) / Le temps passé en MAD est pris en compte pour apprécier la durée effective sur l'emploi d'origine, en excluant les périodes où l'agent n'était pas en position d'activité. / (...) »

5. Le refus de revalorisation de l'indemnité de Mme X. a en l'espèce été motivé par le fait que cette dernière n'avait pas justifié d'une durée de trois ans d'affectation sur son précédent poste, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie précisant en défense que si l'intéressée avait bien changé de poste le 1^{er} mars 2017, celui-ci ne pouvait cependant pas être comptabilisé car il n'était pas intervenu « *au sein du ministère de l'intérieur* ». Ce faisant, le haut-commissaire a commis une erreur de droit. En effet, de par sa mise à disposition, Mme X. était réputée occuper un emploi au sein du ministère de l'intérieur, même si en pratique elle exerçait au profit de la Nouvelle-Calédonie. Y ayant travaillé pendant trois ans et dix mois, elle ne pouvait valablement se voir opposer la durée minimale de trois ans prévue par l'instruction ministérielle du 22 mai 2017. La partie de la décision attaquée reposant sur ce seul motif erroné, la requérante est fondée à en demander l'annulation, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens qui étaient également soulevés.

Sur la légalité de la décision du 21 août 2017 :

6. Aux termes de l'article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 : « *Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. / Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivants : 1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; / 2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des*

fonctions ; / 3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel. / Le nombre de groupes de fonctions est fixé pour chaque corps ou statut d'emploi par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé. / (...) ». En application de cet article, la circulaire relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, qui a été prise le 5 décembre 2014 par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé du budget, a réparti à son annexe 1 les fonctions occupées par les attachés d'administration de l'Etat en quatre groupes : « *Corps des attachés d'administration / (...) / b) en services déconcentrés, établissements publics et entités assimilées / Groupe 1 : / - Emplois de chef de mission, conseiller d'administration ou assimilés / Chef de division, de service ou assimilé - Forte exposition et équipe importante / Groupe 2 : - Adjoint à une fonction relevant du groupe 1 / - Chef de division, de service ou assimilé - Forte exposition ou équipe importante / Chargé de mission transversal rattaché à la direction, requérant une forte expertise et des sujétions particulières / Groupe 3 : - Adjoint à une fonction relevant du groupe 2 / - Chef d'unité, de pôle ou assimilé / - Chargé d'études - Tâches complexes et/ou exposées / - Gestionnaire comptable / Groupe 4 : - Chargé d'études / - Gestionnaire administratif* ». L'instruction susmentionnée du ministre de l'intérieur du 22 mai 2017 propose quant à elle à son annexe 1 la répartition suivante : « *Corps des attachés d'administration en services déconcentrés / Groupe 1 : / - Emplois fonctionnel / - Directeur de préfecture ou équivalent. / - Chef d'un service à forte exposition (notamment chef de service de gestion opérationnelle, chef d'un service chargé des étrangers en préfecture...); / - Chef de bureau de la préfecture de police de Paris à forte exposition dont l'effectif est supérieur ou égal à 25 agents ; / - Chef de bureau des étrangers à forte exposition dont l'effectif est supérieur ou égal à 25 agents. / Groupe 2 : / - Chef de bureau ; / Adjoint de directeur ou de chef de service ; / - Secrétaire général de sous-préfecture sauf emploi fonctionnel ; / - Chargé de mission ayant des fonctions nécessitant un niveau d'expertise ou de technicité important et exigeant ; / Chef de cabinet ; / - Adjoint à chef de bureau de la préfecture de police de Paris à forte exposition (si le chef de bureau est un administrateur civil ou un CAIOM). / Groupe 3 : / - Autres fonctions d'encadrement ; / - Rédacteur, instructeur, analyste, chargé de mission, d'études ou d'affaires confirmés. / Groupe 4 : - Autre chargé de mission ; / - Chargé de secteur ; / - Assistant. ».*

7. Mme X. fait d'une part valoir que son classement dans le troisième groupe est entaché d'erreur d'appréciation. Toutefois ses fonctions de chargée de mission, si elles nécessitent bien une technicité certaine dans les domaines liés à la jeunesse, à la réserve civique, et à la cohésion sociale, ne comportent néanmoins que des fonctions d'encadrement réduites, seul un agent de catégorie B étant sous la responsabilité de l'intéressée, et n'engendrent aucune sujétion ou degré d'exposition particulière. Elles correspondent dans la nomenclature fixée par la circulaire du 5 décembre 2014 au poste de « *Chargé d'études - Tâches complexes et/ou exposées* », et dans celle retenue par l'instruction du 22 mai 2017 à celui de « *chargé de mission, d'études ou d'affaires confirmés* », postes qui relèvent tous deux du groupe trois. Dans ces conditions, aucune erreur d'appréciation ne saurait être ici retenue.

8. La requérante soutient d'autre part que le changement de classement opéré le 21 août 2017 constitue une sanction disciplinaire déguisée. Cependant, ainsi qu'elle l'admet elle-même dans le recours administratif qu'elle a effectué le 11 août 2017 et qu'elle produit en pièce 19, depuis la mise en place de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, elle avait toujours été classée dans le groupe 3. La progression dans le groupe 2 opérée pour la première fois dans la décision du 13 juillet 2017 et retirée à peine un mois après dès le 21 août 2017 apparaît dans ces conditions être le fruit d'une erreur réalisée dans le cadre d'une période marquée par le surcroît d'activité généré par la réorganisation totale des services du haut-

commissariat. Elle ne révèle pas de volonté de sanction, aucune faute n'ayant d'ailleurs jamais été reprochée à Mme X.. L'un des éléments constitutifs de la sanction disciplinaire déguisée faisant en tout état de cause défaut, ce moyen ne pourra qu'être écarté.

9. En l'absence de tout moyen fondé, les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 21 août 2017 doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». L'article L. 911-2 du même code dispose quant à lui : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.* »

11. En l'espèce, l'annulation prononcée implique seulement que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie prenne à nouveau une décision sur la revalorisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise attribuée à Mme X.. Il sera dans ces conditions prescrit au haut-commissaire de prendre une nouvelle décision dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 13 juillet 2017 est annulée en tant qu'elle refuse de procéder à une revalorisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise attribuée à Mme X..

Article 2 : Il est enjoint au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie de prendre, après une nouvelle instruction, une décision sur la revalorisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise attribuée à Mme X., dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

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