

Décision du Tribunal administratif n° 2102975 du 12 janvier 2023

Tribunal administratif de Paris

5e Section - 2e Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 13 février 2021, le 5 mars 2021, le 13 avril 2021 et le 22 janvier 2022, M. A E doit être regardé comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler les lignes directrices de gestion du 10 février 2020 relatives à la mobilité au sein de la direction générale des douanes et droits indirects ;

2°) d'annuler la note du directeur général des douanes et droits indirects du 10 février 2020 relative aux lignes directrices de gestion sur la mobilité ;

3°) d'annuler la note du directeur général des douanes et droits indirects du 3 août 2020 relative aux vacances prévisionnelles d'inspecteurs principaux ;

4°) d'annuler la note du 1er octobre 2020 directeur général des douanes et droits indirects relative aux mouvements de directeurs des services douaniers et d'inspecteurs principaux ;

5°) d'annuler les arrêtés individuels de nomination pris en conséquence de la note visée au 3°), en particulier l'arrêté de nomination de Mme C D au poste de cheffe divisionnaire de la direction régionale de la Polynésie française ;

6°) d'annuler la décision portant rejet de sa demande de mutation, ensemble le rejet de son recours gracieux formé contre cette décision ;

7°) de l'indemniser, à hauteur de 20 000 euros, des préjudices qu'il estime avoir subis ;

8°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 euro en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision portant rejet de sa demande de mutation méconnaît le principe du contradictoire et le droit d'être entendu et est entachée d'une méconnaissance des lignes directrices de gestion sur la mobilité du 10 février 2020, dès lors que l'administration n'a pas explicitement répondu à son recours gracieux ;

- l'application de critères subsidiaires conduit à contourner l'examen des priorités légales prévues par l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 ;

- la décision portant rejet de sa demande de mutation et les arrêtés individuels de nomination sont illégaux par exception d'illégalité des lignes directrices de gestion du

10 février 2020, relatives à la mobilité au sein de la direction générale des douanes et droits indirects, et des notes de la directrice générale des douanes et droits indirects du 10 février 2020, du 3 août 2020 et du 1er octobre 2020 qui, en distinguant des postes " à profil ", pour lesquels les priorités d'examen des demandes de mutation prévues à l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 sont subsidiaires, méconnaissent les dispositions de cet article ;

- elle méconnaît l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation des mérites des agents ayant candidaté au poste ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation des conséquences pour sa situation personnelle ;
- la décision portant rejet de sa demande de mutation procède d'une discrimination.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 7 janvier 2022 et le 16 mars 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut :

- 1°) au non-lieu à statuer partiel ;
- 2°) et au rejet du surplus des conclusions.

Il soutient que :

- M. E ayant été nommé chef du bureau de douane de Papeete à compter du 1er octobre 2021, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation ;
- la note du 10 février 2020 étant une note d'information, insusceptible de recours, les conclusions à fin d'annulation de celle-ci sont irrecevables ;
- la note du 3 août 2020, revêtant un caractère préparatoire et étant ainsi insusceptible de recours, les conclusions à fin d'annulation de celle-ci sont irrecevables ;
- M. E ne figurant pas dans la note du 1er octobre 2020, il n'a pas intérêt à agir contre celle-ci ;
- la note du 3 août 2020 revêtant un caractère préparatoire, insusceptible de recours, les conclusions à fin d'annulation de celle-ci sont irrecevables ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier du 6 décembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur des moyens relevés d'office, tirés de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la note du 1er octobre 2020, relative aux mouvements de directeurs des services douaniers et d'inspecteurs principaux, dans son ensemble, et des arrêtés individuels de nomination aux postes auxquels M. E n'a pas postulé, à défaut d'intérêt à agir, et tirés de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la note du 3 août 2020, revêtant un caractère informatif et ne faisant pas grief.

Par un courrier du 8 décembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur des moyens relevés d'office, tirés de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation des conclusions tendant à l'annulation des lignes directrices de gestion du 10 février 2020, en raison de leur tardiveté.

Par un mémoire, enregistré le 12 décembre 2022, M. E a présenté des observations en réponse aux moyens relevés d'office.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- les lignes de gestion du 10 février 2020 relatives à la mobilité au sein de la direction générale des

douanes et droits indirects ;

- 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 M. B,

- les conclusions de Mme Nikolic, rapporteure publique ;

- et les observations de M. E.

Considérant ce qui suit :

1. M. E, inspecteur principal des douanes et droits indirects affecté à la direction régionale des douanes de Paris à compter du 18 janvier 2020, a présenté, le 1er septembre 2020, sa candidature au poste de chef divisionnaire de la direction régionale des douanes de Polynésie française. Par une note du 1er octobre 2020, le directeur général des douanes et droits indirects, a diffusé la liste des mutations de directeurs des services douaniers et d'inspecteurs principaux ayant reçu un avis favorable de l'administration, dont celle de Mme C D au poste auquel M. E avait candidaté. Par un courrier du 14 octobre 2020, ce dernier a formé un recours auprès de la directrice générale des douanes et droits indirects. Par la présente requête, M. E doit être regardé comme demandant l'annulation de la décision portant rejet de sa demande de mutation, ensemble le rejet de son recours gracieux formé contre cette décision. Il demande en outre l'annulation des arrêtés individuels de nomination des directeurs et inspecteurs pris à la suite de la diffusion de la note du 1er octobre 2020, en particulier celui de Mme D, ainsi que celle des lignes directrices de gestion du 10 février 2020 relatives à la mobilité au sein de la direction générale des douanes et droits indirects, la note de la directrice générale des douanes et droits indirects du 10 février 2020, relative aux lignes directrices de gestion sur la mobilité, la note du 3 août 2020, relative aux vacances prévisionnelles d'inspecteurs principaux, et la note du 1er octobre 2020 relative aux mouvements de directeurs des services douaniers et d'inspecteurs principaux.

Sur le non-lieu à statuer :

2. Si avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai de recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi. Il en va ainsi quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution.

3. La décision par laquelle M. E a été muté au poste de chef du bureau de la douane de Papeete à compter du 1er octobre 2021 est distincte de la décision par laquelle sa demande de mutation au poste de chef divisionnaire de la direction régionale des douanes de Polynésie, à compter du 1er octobre 2020, a été rejetée, ainsi que de l'arrêté par lequel

Mme D a été nommée à ce dernier poste. Ces décisions n'ayant pas été retirées, il y a lieu de statuer sur la requête qui n'a pas perdu son objet.

Sur les conclusions indemnitaires :

4. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " Lorsque la requête tend au

paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. "

5. Il ne résulte pas de l'instruction, comme le fait valoir le ministre en défense, que

M. E ait présenté une demande indemnitaire préalable. Par suite, ses conclusions indemnitaires, doivent être rejetées comme irrecevables en application des dispositions précitées de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. En premier lieu, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que l'administration doive répondre explicitement à un recours gracieux consécutif au rejet d'une demande de mutation. Partant, le moyen soulevé doit être écarté.

7. En deuxième lieu, M. E n'assortit pas son moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire et son moyen tiré de la méconnaissance du droit d'être entendu des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé. Au surplus, M. E, qui a pu porter toutes informations utiles à la connaissance de l'administration lors du dépôt de sa demande de mutation, ne soutient pas qu'il avait des observations écrites à transmettre qui, si elles l'avaient été, auraient été de nature à faire obstacle à la décision en litige. Son moyen ne peut, dès lors, qu'être écarté.

8. En troisième lieu, d'une part, aux termes de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 : " I. - L'autorité compétente procède aux mutations des fonctionnaires en tenant compte des besoins du service. / II. - Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service et sous réserve des priorités instituées à l'article 62 bis, les affectations prononcées tiennent compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille. Priorité est donnée : / 1° Au fonctionnaire séparé de son conjoint pour des raisons professionnelles, ainsi qu'au fonctionnaire séparé pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité s'il produit la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts ; () / 4° Au fonctionnaire qui justifie du centre de ses intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie ; ()/ III. - L'autorité compétente peut définir, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, des durées minimales et maximales d'occupation de certains emplois. / IV. - Les décisions de mutation tiennent compte, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, des lignes directrices de gestion en matière de mobilité prévues à l'article 18 de la présente loi. / Dans le cadre de ces lignes directrices, l'autorité compétente peut, sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, définir des critères supplémentaires établis à titre subsidiaire. Elle peut notamment conférer une priorité au fonctionnaire ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou dans une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement ou au fonctionnaire ayant la qualité de proche aidant au sens de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre II du titre IV du livre Ier de la troisième partie du code du travail. "

9. D'autre part, aux termes de l'article 18 de la même loi : " L'autorité compétente édicte des lignes directrices de gestion, après avis du comité social d'administration. Les lignes directrices de gestion

déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque administration et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les lignes directrices de gestion fixent, d'une part, dans chaque administration, les orientations générales en matière de mobilité (), sans préjudice du pouvoir d'appréciation de cette autorité en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. Les lignes directrices de gestion en matière de mobilité respectent les priorités énumérées au II de l'article 60. "

10. Lorsque dans le cadre d'un mouvement de mutation un poste a été déclaré vacant, alors que des agents se sont portés candidats dans le cadre du mouvement, l'administration doit procéder à la comparaison des candidatures dont elle est saisie en fonction, d'une part, de l'intérêt du service, d'autre part, si celle-ci est invoquée, de la situation des intéressés, appréciée compte tenu des priorités fixées par les dispositions précitées de l'article 60 de la loi du

11 janvier 1984. Les décisions de mutation tiennent également compte des lignes directrices de gestion en matière de mobilité.

11. En l'espèce, les lignes directrices de gestion du 10 février 2020, relatives à la mobilité au sein de la direction générale des douanes et droits indirects, et les notes prises en application de celle-ci afin d'organiser les mutations au titre de l'année 2020, distinguent les postes à responsabilités, dits " postes à profil ", des autres postes. Toutefois, contrairement à ce que soutient M. E, cette distinction, qui est utilisée par l'administration pour affecter aux postes à responsabilités les candidats les plus adéquats, répond à l'objectif d'assurer le bon fonctionnement des services, sans que soit omis l'examen des demandes prioritaires au sens de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984. Partant, le moyen, soulevé par voie d'exception, de l'illégalité des lignes directrices de gestion, lesquelles méconnaîtraient les dispositions de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984, doit être écarté.

12. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que les critères subsidiaires prévus par les lignes de gestion n'ont pris effet qu'à compter du 1er janvier 2021. Au surplus, la décision par laquelle la demande de M. E a été rejetée a été prise dans l'intérêt du service. Partant, le moyen doit être écarté comme inopérant.

13. En cinquième lieu, pour rejeter la demande de mutation de M. E, l'administration fait valoir que, affecté à la direction régionale des douanes de Paris en qualité d'adjoint à la cheffe de la division en charge des opérations commerciales et des contributions indirectes, à compter du 18 janvier 2020, son départ, à compter du 1er octobre 2020, aurait nuit au fonctionnement de son service. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'administration ne lui a pas opposé une durée minimale d'occupation de son poste. En outre, il est constant que la candidature de Mme D était comparable à celle de M. E. Ainsi, compte tenu du caractère récent de son affectation à la direction régionale des douanes de Paris et des responsabilités qui lui y incombait alors, c'est sans méconnaître les dispositions précitées de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation, de l'intérêt du service comme des mérites respectifs des candidats, que l'administration a rejeté sa demande de mutation au profit de celle de Mme D.

14. En sixième lieu, à supposer que M. E ait entendu soulever le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation des conséquences de la décision pour sa situation personnelle, il ressort des pièces du dossier qu'il n'a été affecté à Paris qu'à compter du 18 janvier 2020, après quatre années d'affectation en Polynésie française. Au surplus, M. E a été affecté en Polynésie française de 2003 à 2007, de 2010 à 2014, de 2016 à 2020 et à compter du

1er octobre 2021. Ainsi, si regrettables que soient les conséquences de son affectation à Paris en 2020 et en 2021, pour lui-même et son épouse, laquelle travaille et demeure en Polynésie française, l'administration, qui a affecté M. E dans ce territoire aussi régulièrement et aussi fréquemment que possible, compte tenu de ses contraintes, dont l'intérêt du service dans lequel M. E était affecté à compter du 18 janvier 2020, n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation des conséquences pour la situation personnelle de ce dernier en rejetant sa demande de mutation.

15. En septième lieu, si M. E soutient que le rejet de sa demande de mutation procède d'une discrimination, il ne produit pas d'élément permettant de présumer une telle discrimination.

16. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité, que les conclusions à fin d'annulation présentées par M. E doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquences, ses conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article

L. 761-1 du code de justice administrative, l'Etat n'étant pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. E est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A E et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré après l'audience du 15 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Gros, président,

M. Feghouli, premier conseiller,

M. Hélard, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 janvier 2023.

Le rapporteur,

R. B

Le président,

L. GrosLe greffier,

S. Porrinas

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, 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.

2/5-