

sommaire

CHRONIQUES

Loi engagement et proximité : décryptage du pacte de gouvernance. **Claire HAUTEFAYE** 667

Le financement public des jeunes pousses : entre opportunités et incertitudes **François GAGNAIRE et Michael KARPENSCHIF** 675

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Le détenteur d'un pouvoir réglementaire peut-il encadrer l'action de ses services par des lignes directrices en vue de l'attribution d'un avantage prévu par un texte ? 681

■ CE (3/8 CHR) 21 septembre 2020, *M. A.*, n° 428683
Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Finances publiques locales

Quel est le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères ? 688

■ TA Lyon (3^e ch.) 17 septembre 2020, *Association des contribuables actifs du Lyonnais*, n° 1901242 et 1903993

■ TA Lyon (3^e ch.) 17 septembre 2020, *Association des contribuables actifs du Lyonnais*, n° 1802064

Conclusions **Romain REYMOND-KELLAL**
Observations **Jeanne MESMIN D'ESTIENNE**

Comment calculer la dotation globale de fonctionnement (DGF) lorsque deux communes ont été séparées à la suite de l'annulation contentieuse de la création d'une commune nouvelle ? 703

■ CE (3/8 CHR) 21 septembre 2020, *Commune de Bois-Guillaume*, n° 426859
Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Organismes de coopération et de regroupement

Quelles sont les règles applicables aux indemnités de fonction des conseillers des établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris ? 707

■ CE (3/8 CHR) 21 septembre 2020, *Établissement public territorial Plaine Commune*, n° 426376
Conclusions **Laurent CYTERMANN**

Collectivités locales à statut particulier

Le Conseil d'État contrôle-t-il la procédure d'adoption des lois de pays ? 712

■ CE (10/9 CHR) 2 octobre 2020, *Confédération A Tia I Mua*, n° 441297
Conclusions **Laurent DOMINGO**
Observations **Stéphane DIEMERT et Alain MOYRAND**

Contentieux des collectivités locales

Le maire qui se livre à des commentaires sur la personnalité d'un habitant de la commune en réponse à un notaire commet-il une faute personnelle non dénuée de tout lien avec le service engageant la responsabilité de la commune ? 720

■ TA Bordeaux (1^{er} ch.) 20 juillet 2020, *Philippe Thalim*, n° 1901432
Conclusions **François BEROUJON**

Une mesure de confinement due au passage d'un cyclone est-elle susceptible d'entraîner le report de la date d'expiration du délai de recours contentieux ? 724

■ CE (10/9 CHR) 22 juillet 2020, *Mme Rodriguez*, n° 427399
Conclusions **Alexandre LALLET**

Le délai raisonnable dans lequel doit s'exercer un recours contentieux devant le juge administratif est-il applicable à la contestation des décisions d'espèce ? 727

■ CE (8/3 CHR) 25 septembre 2020, *SCI La Chaumière et autre*, n° 430945
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE **Sébastien FERRARI** 731

L'OFFICIEL EN BREF **SÉBASTIEN FERRARI** 737

MODÈLE D'ACTE **CONVENTION POUR LA TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES ACTES** 743

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit
<https://www.revuegeneraledudroit.eu>

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris
Avocat au Barreau de Paris

François SÈNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit
Professeur de droit public

Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département
de la Moselle – Ancien président de l'Association
des directeurs généraux et directeurs généraux
adjoints des services des départements et régions

Mattias Guyomar

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse
des dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé
à l'Université de Lorraine

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Simplification de l'action publique

Curieux télescopage dans le temps puisque le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique a été adopté définitivement le 28 octobre 2010 un jour avant le reconfinement décidé pour faire face à la seconde vague de la COVID!

Un certain nombre de dispositions concerne les collectivités territoriales.

L'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'Agence nationale de la cohésion des territoires a en sus de ses missions celle de favoriser la formation à la citoyenneté numérique et à la protection des données personnelles.

On sait que les communes et leurs groupements peuvent consentir aux sociétés de production d'énergie renouvelable auxquelles ils participent directement des avances en compte courant aux prix du marché et dans les conditions prévues à l'article L. 1522-5. Désormais par dérogation aux conditions prévues au même article L. 1522-5, la durée des avances en compte courant peut être portée par les communes ou leurs groupements à sept ans, renouvelable une fois, lorsque l'énergie produite par les installations de production bénéficie du soutien prévu aux articles L. 311-12, L. 314-1, L. 314-18, L. 446-2, L. 446-5, L. 446-14 ou L. 446-15 du code de l'énergie. Cette disposition est déclinée à l'identique pour les départements et les régions.

Le III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales est réécrit: « *Les dispositifs de traitement destinés à être intégrés dans des installations d'assainissement non collectif recevant des eaux usées domestiques ou assimilées au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol font l'objet d'un agrément délivré par un ou plusieurs organismes, notifiés par l'État à la Commission européenne au titre du règlement (UE)n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, compétents dans le domaine des produits d'assainissement et désignés par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la santé.* »

Le code de l'environnement prévoit pour les projets mentionnés au 2° de l'article L. 121-15-1, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles d'un tel projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique est supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État et ne pouvant être supérieur à 5 millions d'euros, ou lorsque le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage d'un projet privé est supérieur à ce seuil qu'une déclaration d'intention soit publiée par le maître d'ouvrage avant le dépôt de la demande d'autorisation. Dorénavant l'autorité administrative compétente pour autoriser le projet informe les régions, les départements et les communes dans lesquels se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention. Elle peut informer d'autres collectivités territoriales ainsi que leurs groupements.

Le texte prévoit enfin que dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'État compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'État dans le département, notamment lorsque cette information est relative aux mesures prises en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et ne porte pas sur les mesures mises en œuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. ■

Bernard POUJADE

Le détenteur d'un pouvoir réglementaire peut-il encadrer l'action de ses services par des lignes directrices en vue de l'attribution d'un avantage prévu par un texte ?

RÉSUMÉ Lorsqu'un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre ou de fixer le montant à leur attribuer individuellement, l'autorité compétente peut, qu'elle dispose ou non en la matière du pouvoir réglementaire, encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant, par la voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, des critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation.

ABSTRACTS Régime des actes administratifs ■ Différentes catégories d'actes ■ Instructions et circulaires ■ Directives administratives ■ Texte prévoyant l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer ■ Possibilité pour l'autorité compétente d'encadrer l'action de l'administration par des lignes directrices ■ Existence, alors même que cette autorité dispose du pouvoir réglementaire en la matière.

CE (3/8 CHR) 21 septembre 2020, M. A., n° 428683 – M. Simonel, Rapp. – M. Cytermann, Rapp. public – SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, Av.

Décision publiée au Recueil Lebon.

Conclusions

Laurent CYTERMANN, rapporteur public

Cette affaire illustre une nouvelle fois, quelques mois après la décision *GISTI*¹, la fréquence des questions posées à vos formations de jugement par l'application des actes de droit souple et en particulier des lignes directrices. Elle vous permettra de déterminer si un acte pris par une autorité disposant du pouvoir réglementaire est susceptible d'être qualifié ainsi et d'aborder pour la première fois la question de l'applicabilité dans le temps de tels actes.

Un litige concernant le montant d'une indemnité de départ volontaire

M. B. A. exerçait comme maître contractuel de l'enseignement privé au lycée professionnel de Saint-Vincent-de-Paul à Vienne. Il a écrit le 5 septembre 2014 au recteur de l'académie de Grenoble pour lui demander de quel montant il pourrait bénéficier au titre de l'indemnité de départ volontaire (IDV), dans le cadre d'un projet de reprise d'entreprise. Le recteur lui a répondu le 17 novembre 2014 qu'il pourrait bénéficier d'un montant de 22 000 € et que ce montant ne serait valable que si la démission intervenait au cours de l'année 2014, une démission ultérieure donnant lieu à un nouveau calcul. Par un courrier du 6 janvier 2015, qualifié par lui de recours gracieux, M. A. a indiqué qu'il estimait avoir droit à l'indemnité maximale autorisée par le décret du 17 avril 2008, soit 73 168,10 € dans sa situation. Il a néan-

¹ CE S. 12 juin 2020, n° 418142 : à paraître au Recueil.

moins présenté sa démission le 28 janvier 2015 en expliquant qu'il maintenait sa contestation du montant mais qu'il acceptait néanmoins les 22 000 € afin de débiter son projet de reprise d'entreprise. Par un arrêté du 13 mars 2015, le recteur a accepté la démission de M. A. et attribué une IDV de 22 000 €. M. A. a ensuite adressé un recours préalable tendant à l'attribution de la différence entre le montant auquel il prétendait et les 22 000 €, soit 51 168,10 €, puis saisi le juge administratif d'une demande tendant à condamner l'État à lui verser cette somme. Par l'arrêt attaqué du 7 janvier 2019², la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le rejet de sa requête.

Nous noterons au préalable, même si ce point n'a jamais été contesté par le ministère, que les maîtres contractuels de l'enseignement privé ont bien droit à l'IDV, ce que vous n'avez pas encore eu l'occasion de juger. Les maîtres exerçant dans les établissements d'enseignement privé ayant conclu un contrat d'association sont des agents publics, liés à l'État par un contrat³. L'article 1^{er} du décret du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire prévoit qu'elle peut être attribuée aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public, formulation qui paraît couvrir les maîtres de l'enseignement privé. À supposer même qu'une interprétation plus stricte de ces dispositions doive être retenue, l'application de l'IDV aux maîtres de l'enseignement privé résulterait nécessairement du principe de parité énoncé par l'article L. 914-1 du code de l'éducation, qui dispose que : « *Les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public [...] sont applicables également et simultanément aux maîtres justifiant du même niveau de formation, habilités par agrément ou par contrat à exercer leur fonction dans des établissements d'enseignement privés liés à l'État par contrat.* » L'attribution de l'IDV, liée à la cessation définitive du lien contractuel avec l'État, est couverte par ces dispositions.

1. Vous écarterez d'abord l'unique moyen du pourvoi dirigé contre l'arrêt en tant qu'il s'est prononcé sur la régularité du jugement de première instance. M. A. soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le refus du tribunal administratif de Grenoble de faire droit à la demande de report d'audience de son avocat n'avait pas entraîné une méconnaissance du principe du contradictoire. La cour a fait application de votre jurisprudence *Colomb*⁴, selon laquelle le juge, auquel il incombe de veiller à la bonne administration de la justice, n'a aucune obligation, hormis le cas où des motifs exceptionnels tirés des exigences du débat contradictoire l'imposeraient, de faire droit à une demande de report de l'audience formulée par une partie. Elle n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que la seule circonstance que l'avocat de M. A. était retenu le jour de l'audience par la représentation d'un autre client n'était pas constitutive de tels « motifs exceptionnels ». Compte tenu du caractère écrit de la procédure et à défaut de circonstances particulières, l'absence de l'avocat à l'audience n'a pas porté atteinte au principe du contradictoire.

2. Vous accueillerez en revanche le troisième moyen du pourvoi. Devant la cour, M. A. s'était prévalu de dispositions d'une circulaire du ministre de l'Éducation nationale du 19 mai 2009 qui fixaient des fourchettes de taux de l'IDV attribuée par rapport à l'indemnité maximale en fonction de l'ancienneté. Tout en citant certaines de ces dispositions, la cour n'en a ensuite pas tenu compte puisqu'elle s'est bornée à relever que le taux retenu par le recteur, qui était nettement inférieur à la fourchette définie par la circulaire, n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. M. A. soutient devant vous que la cour a ce faisant commis une erreur de droit en considérant que l'administration n'était pas liée par les orientations de la circulaire alors qu'elles présentaient le caractère de lignes directrices.

Le cadre juridique de l'indemnité de départ volontaire

Il faut ici présenter le cadre juridique de l'IDV dans la fonction publique de l'État et les pouvoirs dont disposent les ministres dans son application. En vertu du décret du 17 avril 2008, l'IDV peut être attribuée aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public qui démissionnent de leur fonction et dont le poste est supprimé ou fait l'objet d'une restructuration dans le cadre d'une opération de réorganisation. Dans la version du décret applicable au litige, l'article 3 ouvrait également l'IDV aux agents quittant la fonction publique pour créer ou reprendre une entreprise. Selon l'article 6, le montant de l'IDV « *ne peut excéder une somme équivalente à vingt-quatre fois un douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission* » et il « *peut être modulé à raison de l'ancienneté de l'agent dans l'administration* ». Depuis un décret du 31 décembre 2019, l'IDV ne peut plus être attribuée au titre de la création ou de la reprise d'entreprise, ce rôle étant désormais tenu par l'indemnité de rupture conventionnelle créée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, mais elle demeure en vigueur pour les agents dont le poste est supprimé.

Ce cadre réglementaire laisse une grande latitude aux ministres pour organiser son application dans leur administration. Par une décision *M. U.*⁵, vous avez jugé que l'IDV ne présentait pas le caractère d'un avantage statutaire et qu'il revenait à chaque ministre, « *dans l'exercice de ses prérogatives d'organisation des services placés sous son autorité, d'établir, dans le respect des règles générales fixées par le décret, la réglementation applicable au versement de cette indemnité au sein de son administration* ». Il s'agit d'une illustration de la jurisprudence *Jamart*⁶ et le ministre jouit donc d'un véritable pouvoir réglementaire pour préciser les conditions d'attribution de l'IDV, notamment dans la prise en compte de l'ancienneté de l'agent.

Jusqu'à présent, vous n'avez connu que des affaires où les ministres avaient agi dans l'exercice de ce pouvoir réglementaire par des dispositions impératives, que celles-ci

² N° 18LY00373 : C+.

³ Article L. 442-5 du code de l'éducation.

⁴ CE S. 16 juillet 2010, n° 294239 : à paraître au Recueil.

⁵ CE 21 septembre 2015, n° 382119 : Rec., p. 311.

⁶ CE S. 7 février 1936 : Rec., p. 172.

soient compétemment prises (cas de l'affaire *U*) ou qu'elles soient allées au-delà de ce que permettait le décret⁷. La lecture de la circulaire du 19 mai 2009 invoquée par M. A. devant la cour montre qu'il en va différemment ici. Celle-ci indique : « Dans le respect du plafond fixé par le décret du 17 avril 2008 à vingt-quatre douzièmes de la rémunération brute, les attributions individuelles d'I.D.V. peuvent être fixées librement en tenant compte de l'ancienneté de service du demandeur. / Afin d'éviter des écarts de traitement trop importants entre les différents services, je souhaite vous indiquer dans quelles fourchettes devront généralement s'inscrire les montants d'I.D.V. / Vous conservez cependant la faculté, dans le cadre de votre pouvoir d'appréciation de la demande d'I.D.V. et dans des cas exceptionnels, de vous écarter de ces fourchettes. » Suit un tableau des fourchettes applicables en fonction de l'ancienneté. Il était également précisé pour les IDV demandées au titre de la création ou de la reprise d'entreprise : « Vous fixerez généralement le montant de l'IDV dans la partie haute de ces fourchettes. » De telles dispositions, qui soulignent la liberté d'appréciation des échelons déconcentrés et ne les invitent à respecter les orientations fixées que « généralement », ne présentent pas de caractère impératif.

De telles orientations répondent en revanche à la définition substantielle des lignes directrices données par votre décision *M. C.*⁸, à savoir la détermination de « critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation ». Contrairement à ce que soutient le ministre de l'Éducation nationale, la circonstance que la circulaire porte ici non sur l'attribution elle-même mais sur le montant de l'indemnité est sans incidence, des lignes directrices pouvant également porter sur les paramètres de l'avantage. Si vous admettez cette qualification, vous devrez censurer l'arrêt de la cour car les lignes directrices sont invocables par la personne prétendant à l'avantage en cause ; la cour aurait dû examiner si des circonstances particulières ou un motif d'intérêt général justifiaient que le recteur s'écarte des fourchettes définies par la circulaire, ce qu'elle n'a pas fait.

L'exercice combiné du pouvoir réglementaire et de l'édition de lignes directrices

L'application de votre jurisprudence sur les lignes directrices soulève cependant une difficulté car aux termes même de la décision *C*, celles-ci émanent d'une autorité qui « ne dispose pas en la matière du pouvoir réglementaire ». La jurisprudence *Crédit foncier de France*⁹, dont est issue la notion de lignes directrices, a au départ été conçue comme un substitut à l'absence de pouvoir réglementaire, alors que la section du contentieux venait de réaffirmer que les ministres étaient en règle générale dépourvus d'un tel

pouvoir¹⁰. Et dans ses conclusions sur la décision *GISTI*, notre collègue Guillaume Odinet indiquait encore récemment que si les lignes directrices ne sont pas réglementaires, ce n'est pas en raison de leur contenu mais parce que leurs auteurs ne disposent pas du pouvoir réglementaire.

Pourtant, une autorité disposant du pouvoir réglementaire peut préférer se limiter à la définition de critères laissant aux échelons subordonnés une marge d'appréciation pour s'en écarter en cas de besoin. L'étude adoptée en 2013 par l'Assemblée générale du Conseil d'État sur le droit souple soulignait déjà l'intérêt de promouvoir l'instrument des lignes directrices pour approfondir la déconcentration. Alors que l'enjeu de l'adaptation de l'action de l'État aux réalités locales est plus que jamais souligné, se manifestant par exemple par la reconnaissance d'un droit de dérogation des préfets aux normes nationales, cette préconisation conserve toute son actualité. En d'autres termes, les lignes directrices ne sont pas qu'un ersatz de pouvoir réglementaire, elles peuvent aussi lui être préférées pour des raisons de gestion publique.

Faut-il considérer qu'une norme répondant à la définition substantielle des lignes directrices, c'est-à-dire fixant des critères dont les échelons investis du pouvoir de décision individuelle peuvent s'écarter, est réglementaire parce que l'autorité dont elle émane dispose en la matière du pouvoir réglementaire ? Nous ne le croyons pas car un acte réglementaire est décisoire, il crée des droits ou des obligations, ce qui n'est pas le cas de simples critères dont il est possible de s'écarter. Jusqu'à la modification des critères de recevabilité du recours pour excès de pouvoir par vos décisions *Société Bouygues Telecom et autres*¹¹ puis *GISTI*, vous jugiez d'ailleurs que des lignes directrices n'étaient pas susceptibles d'un tel recours en raison de leur absence de caractère impératif. L'argument selon lequel un décret peut lui-même se limiter à fixer des critères susceptibles de dérogation ne nous paraît pas déterminant : un même instrument juridique peut contenir des normes de nature différente.

Même si vous considériez que la qualification de lignes directrices n'est pas possible lorsque le ministre intervient dans un domaine où il dispose du pouvoir réglementaire, ceci ne vous dispenserait pas d'examiner la question de l'invocabilité. Nous n'imaginons pas en effet que l'invocabilité d'un acte fixant des critères serait moindre que celle que vous avez reconnue aux lignes directrices au motif que cet acte serait réglementaire.

Nous croyons plus simple de considérer que les lignes directrices ne sont pas un instrument réservé aux autorités dépourvues de pouvoir réglementaire et qu'elles se définissent uniquement par leur contenu. Ce faisant, nous ne vous invitons pas à modifier votre jurisprudence *Cortes Ortiz* mais seulement à admettre qu'elle trouve à s'appliquer au-delà du domaine pour lequel elle a été conçue initialement. En l'espèce, M. A. soutenait devant la cour que les dispositions de la circulaire que nous avons citées présentaient un caractère impératif. Tel n'était pas le cas, mais cela ne dispensait pas la cour de leur donner leur véritable nature et de

⁷ CE 28 mars 2011, *B*, n° 326919 : Rec., T., p. 731.

⁸ CE S. 4 février 2015, n° 383267 : Rec., p. 17.

⁹ CE S. 11 décembre 1970 : Rec., p. 750.

¹⁰ CE S. 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant et Cie* : Rec., p. 264, aux conclusions contraires de Nicole Questiaux.

¹¹ CE 13 décembre 2017, n° 407199 : Rec., p. 356.

tirer les conséquences de leur invocabilité. Dès lors qu'elle avait admis l'applicabilité dans le temps de la circulaire du 19 mai 2009, question sur laquelle nous reviendrons dans un instant, elle ne pouvait sans commettre d'erreur de droit se dispenser d'examiner si un motif d'intérêt général ou des circonstances particulières justifiaient que l'administration s'écarte à ce point des critères qu'elle s'était fixés (le taux de l'indemnité attribuée à M. A. étant de 30 % alors que la borne inférieure de la fourchette était de 50 %). La cour a vérifié qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation mais ce contrôle ne saurait absorber celui de la justification de la non-application des lignes directrices, puisqu'il s'agit du contrôle minimal qui existe même en l'absence de telles lignes.

3. Vous annulerez en conséquence l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur le bien-fondé du jugement de première instance et réglerez l'affaire au fond. Vous examinerez ainsi dans le cadre de l'effet dévolutif la requête d'appel de M. A.

La question de l'application *rationae temporis* des lignes directrices

Vous devrez alors déterminer quelles lignes directrices étaient applicables à sa situation. En effet, la circulaire du 19 mai 2009 a été abrogée par une circulaire du 27 novembre 2014 ayant le même objet et fixant des critères bien moins favorables : la fourchette pour les agents ayant plus de 10 ans d'ancienneté était désormais comprise entre 25 % et 50 % et plus aucune orientation favorable aux demandes pour création ou reprise d'entreprise n'était indiquée. On comprend donc que le débat sur la circulaire applicable ait revêtu une certaine importance, l'administration ayant indiqué avec constance qu'il fallait se référer à la circulaire du 27 novembre 2014, ce qui avait convaincu le tribunal administratif de Grenoble mais pas la cour administrative d'appel de Lyon, qui avait cité la circulaire de 2009 même si elle n'en a pas tiré de conséquences. Devant vous, M. A. continue à soutenir que les lignes directrices applicables étaient celles en vigueur à la date de la demande d'IDV de l'agent ou du moins de la réponse de l'administration à cette demande, qu'il regarde comme une décision. Il soutient en outre qu'une solution inverse serait contraire à l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1P1) car elle porterait atteinte à une espérance légitime.

C'est à notre connaissance la première fois qu'est discutée devant vous la question de l'applicabilité *rationae temporis* de lignes directrices. Rien ne s'oppose en principe à une telle discussion : dès lors que les lignes directrices produisent des effets de droit, ces effets peuvent cesser à une certaine date. Il est d'ailleurs couramment admis qu'une circulaire puisse abroger une autre circulaire. Compte tenu de leur portée juridique, la question de savoir quelles lignes directrices sont applicables à une décision revient à se demander lesquelles sont invocables par le destinataire de celle-ci.

Les conclusions indemnitaires de M. A. tendent à ce qu'il lui soit attribué le surplus d'IDV auquel il estime avoir droit et il convient donc de se placer à la date de la décision lui

ayant accordé l'IDV. On peut se demander si l'administration prend dans cette procédure une ou deux décisions et, s'il en existe deux, à partir de laquelle il faut raisonner. En effet, l'arrêt du 13 mars 2015 attribuant une IDV de 22 000 € est certainement une décision mais M. A. soutient que la réponse du recteur du 17 novembre 2014, qui lui avait déjà indiqué qu'il lui serait versé ce montant s'il démissionnait, présentait également ce caractère. Il s'appuie sur les deux circulaires du ministre, qui précisent en effet que la réponse de l'administration à la demande d'IDV indique à l'agent le montant auquel il peut prétendre s'il démissionne et que cette notification « constitue une décision susceptible de recours ».

Le fait que l'administration donne cette portée à ses réponses ne vous lie pas, car il vous revient de déterminer vous-mêmes leur nature juridique. Nous croyons cependant que cette analyse est exacte. L'article 1^{er} du décret du 17 avril 2008 prévoit lui-même ce stade préalable à l'attribution de l'IDV, puisqu'il dispose que : « L'agent qui souhaite bénéficier de l'indemnité de départ volontaire ne peut demander sa démission qu'à compter de la réception de la réponse de l'administration à la demande préalable de bénéfice de l'indemnité [...] ». Cette réponse est déterminante car c'est au vu du montant proposé que l'agent choisira de donner ou non sa démission, choix qui sera ensuite irrévocable. Si vous refusiez de reconnaître un caractère décisif à cette réponse, l'agent qui la désapprouve serait obligé soit de renoncer à son projet, soit de démissionner afin de pouvoir ensuite contester la décision d'attribution, ce qui ne serait guère confortable...

Nous suivons également M. A. lorsqu'il affirme que la réponse donnée engage l'administration dans une certaine mesure. On ne peut admettre qu'elle ait toute latitude pour attribuer finalement un montant d'indemnité inférieur à celui qu'elle avait annoncé alors que l'agent a définitivement rompu son lien avec la fonction publique au vu des assurances qu'elle lui avait données. Vous pourriez y voir soit une atteinte à un bien protégé par l'article 1P1, comme le soutient le requérant, soit un manquement fautif à une promesse¹². Dans les deux cas, l'interdiction de revenir sur le montant annoncé ne serait pas absolue, la jurisprudence de la CEDH admettant notamment qu'un motif d'intérêt général justifie l'atteinte à une espérance légitime. Le ministre a pu légalement circonscrire la portée de cette promesse en indiquant dans ses circulaires qu'elle n'était valable que dans l'hypothèse d'une démission acceptée dans le courant de l'année civile.

Nous ne suivons cependant pas le requérant jusqu'au bout de sa démonstration. M. A. aurait pu former un recours contentieux contre la réponse du 17 novembre 2014 en invoquant la méconnaissance des lignes directrices de 2009. Il ne l'a pas fait et a choisi de démissionner, donnant lieu à une décision d'attribution de 22 000 € le 13 mars 2015 et c'est dès lors la légalité de cette décision qui est en cause, qui s'apprécie à la date de sa signature. De plus, il a présenté sa démission au cours de l'année civile 2015 et l'administration n'a donc trahi aucune promesse en faisant application des lignes directrices en vigueur à cette date.

¹² Cf., sur l'application de ce courant jurisprudentiel en matière de fonction publique, CE 2 octobre 2002, M. N., n° 233883 : Rec., T., p. 920.

Les autres moyens ne vous retiendront pas :

- le fait que M. A. ait 22 ans d'ancienneté et qu'il aurait toujours eu de bonnes appréciations ne suffit pas à établir une erreur manifeste d'appréciation ;
- le délai de 2 mois et 12 jours mis par le recteur à répondre à la demande d'IDV n'est pas fautif, même s'il dépasse légè-

rement le délai de réponse de deux mois indiqué dans la circulaire de 2009.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur le bien-fondé du jugement de première instance ;
- au rejet de la requête d'appel de M. A. contre ce jugement. ■

Arrêt

Vu la procédure suivante :

M. B A a demandé au tribunal administratif de Grenoble de condamner l'État à lui verser la somme de 54 053,23 € correspondant au solde de l'indemnité de départ volontaire qu'il estimait lui être due ainsi que les intérêts au taux légal à compter du 5 septembre 2014 avec leur capitalisation annuelle.

Par un jugement n° 1506234 du 30 novembre 2017, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 18LY00373 du 7 janvier 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par M. A. contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés au secrétariat de la section du contentieux les 7 mars 2019, 7 juin 2019 et 26 mai 2020, M. A. demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 30 novembre 2017 et de condamner l'État à lui payer la somme de 51 168,10 € ainsi que les intérêts à compter du 5 septembre 2014 avec leur capitalisation ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B A, qui était professeur depuis 1992 dans un établissement d'enseignement privé sous contrat avec l'État, a présenté au recteur de l'académie de Grenoble, le 5 septembre 2014, une demande préalable tendant à connaître le montant de l'indemnité de départ volontaire auquel il pouvait prétendre en cas de démission pour reprise d'une entreprise. Par une première décision du 17 novembre 2014, le recteur lui a indiqué que ce montant s'élevait à 22 000 € si la démission intervenait au cours de l'année civile en cours, montant qui a été maintenu, à la suite d'une demande de précision, par une deuxième décision du 17 décembre 2014. Le 6 janvier 2015, M. A. a exercé un recours gracieux contre la première décision en demandant que le montant soit réévalué à 73 168,10 €, puis a présenté, le 28 janvier 2015, sa démission à compter du 26 avril de la même année. Par un arrêté du 13 mars 2015, le recteur a accepté cette démission et a attribué à l'intéressé une indemnité de 22 000 €. Par un jugement du 30 novembre 2017, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la demande de M. A. tendant à la condamnation de l'État à lui verser le solde de l'indemnité de départ volontaire auquel il estimait avoir droit, augmenté des intérêts au taux légal à

compter du 5 septembre 2014, avec leur capitalisation annuelle. M. A. se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 7 janvier 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel qu'il a formé contre ce jugement.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur la régularité du jugement de première instance :

2. Le juge, auquel il incombe de veiller à la bonne administration de la justice, n'a aucune obligation, hormis le cas où des motifs exceptionnels tirés des exigences du débat contradictoire l'imposeraient, de faire droit à une demande de report de l'audience formulée par une partie. Il n'a pas davantage à motiver le refus qu'il oppose à une telle demande. En jugeant que la circonstance invoquée par l'avocat de M. A. à l'appui de ses demandes d'ajournement présentées les 2 et 10 novembre 2017 et qui tenait à la représentation, le jour de l'audience, d'un autre client devant une autre juridiction, ne constituait pas un tel motif exceptionnel, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur le bien-fondé du jugement de première instance :

3. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire, dans sa rédaction applicable au litige : « Une indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux fonctionnaires qui quittent définitivement la fonction publique de l'État à la suite d'une démission régulièrement acceptée en application du 2^o de l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et aux agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée qui démissionnent dans les conditions fixées par l'article 48 du décret du 17 janvier 1986 susvisé et dont le poste est supprimé ou fait l'objet d'une restructuration dans le cadre d'une opération de réorganisation du service. / L'agent qui souhaite bénéficier de l'indemnité de départ volontaire ne peut demander sa démission qu'à compter de la réception de la réponse de l'administration à la demande préalable de bénéfice de l'indemnité de départ volontaire. » Aux termes de l'article 3 du même décret, dans sa rédaction applicable au litige : « Nonobstant les dispositions de l'article 2 du présent décret, l'indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux agents mentionnés à l'article 1^{er} qui quittent définitivement la fonction publique de l'État pour créer ou reprendre une entreprise au sens de l'article L. 351-24 du code du travail. / Dans ce cas, les dispositions concernant la suppression du poste ou sa restructuration mentionnées à l'article 1^{er} du pré-

sent décret ne s'appliquent pas. / [...] » Aux termes de l'article 6 du même décret, dans sa rédaction applicable au litige : « Le montant de l'indemnité de départ volontaire ne peut excéder une somme équivalente à vingt-quatre fois un douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission. Le montant de l'indemnité peut être modulé à raison de l'ancienneté de l'agent dans l'administration. [...] »

4. Il résulte des dispositions du décret du 17 avril 2008 citées ci-dessus que l'attribution d'une indemnité de départ volontaire n'a pas le caractère d'un avantage statutaire. Le décret se borne à déterminer le plafond de cette indemnité et la possibilité d'en moduler le montant, sans fixer celui-ci. Chaque ministre est, ainsi, compétent, dans l'exercice de ses prérogatives d'organisation des services placés sous son autorité, pour établir, dans le respect des règles générales fixées par ces mêmes dispositions, la réglementation applicable au versement de cette indemnité au sein de son administration.

5. Par ailleurs, dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre ou de fixer le montant à leur attribuer individuellement, l'autorité compétente peut, qu'elle dispose ou non en la matière du pouvoir réglementaire, encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant, par la voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, des critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans ce cas, la personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices si elles ont été publiées. En revanche, il en va autrement dans le cas où l'administration peut légalement accorder une mesure de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit. S'il est loisible, dans ce dernier cas, à l'autorité compétente de définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures, l'intéressé ne saurait se prévaloir de telles orientations à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif.

6. Pour l'application des dispositions citées au point 3, le ministre chargé de l'éducation nationale a pris successivement deux circulaires, les 19 mai 2009 et 27 novembre 2014, qui ont prévu que les montants d'indemnité de départ volontaire attribués individuellement s'inscrivent « généralement » dans des fourchettes prédéfinies en fonction du nombre

d'années d'ancienneté, avec la faculté pour les recteurs d'académie de s'en écarter dans le cadre de leur « pouvoir d'appréciation ». Si la première de ces circulaires indique qu'une telle faculté ne peut intervenir que « dans des cas exceptionnels », elle précise pour les projets de création ou de reprise d'une entreprise, d'une part, que la demande sera « accueillie favorablement dans la mesure où il y a lieu d'encourager ce type d'initiative » et, d'autre part, que le montant de l'indemnité sera « généralement » fixé dans la partie haute de la fourchette.

7. Les circulaires des 19 mai 2009 puis du 27 novembre 2014, mentionnées au point 6, par lesquelles le ministre chargé de l'éducation nationale s'est borné à encadrer l'action de l'administration dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant des critères permettant de mettre en œuvre le décret du 17 avril 2008, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation, qui ont toutes deux été régulièrement publiées, constituent des lignes directrices. Dès lors, les maîtres contractuels des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, qui sont des agents de droit public auxquels l'article L. 914-1 du code de l'éducation rend applicables les conditions de cessation d'activité et les mesures sociales dont bénéficient les maîtres titulaires de l'enseignement public et qui peuvent, ainsi, prétendre à l'attribution d'une indemnité de départ volontaire même s'ils n'ont pas droit pour autant à obtenir un montant déterminé, peuvent se prévaloir, devant le juge administratif, des fourchettes de taux prévues par celle de ces lignes directrices qui leur sont applicables.

8. Par suite, en se bornant à juger que le recteur de l'académie de Grenoble avait pu, sans erreur manifeste d'appréciation, fixer le montant de l'indemnité de départ volontaire à verser à M. A. en appliquant un taux de 30 % au plafond prévu par l'article 6 du décret du 17 avril 2008, sans rechercher si ce taux s'inscrivait dans la fourchette de taux prévue, en fonction de l'ancienneté de service de l'agent, par la circulaire dont elle faisait application ou, à défaut, si un motif d'intérêt général ou des circonstances particulières tenant à la situation de l'intéressé permettaient de s'en écarter, la cour a commis une erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, que M. A. est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque en tant qu'il s'est prononcé sur le bien-fondé du jugement du 30 novembre 2017.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur le règlement au fond du litige :

11. En premier lieu, la circulaire du 19 mai 2009 prévoyait, d'une part, qu'« en cas de réponse positive, l'autorité compétente indiquera à l'agent le montant indemnitaire auquel il peut prétendre s'il démissionne [...] Cette notification constitue une décision susceptible de recours » mais, d'autre part, qu'« il sera précisé que le montant d'IDV notifié n'est valable que dans l'hypothèse d'une démission intervenant dans le courant de l'année civile en cours et régulièrement acceptée par l'administration ». Si la circulaire indiquait, ensuite, que : « une démission présentée postérieurement à la fin de l'année civile donne lieu à un nouveau calcul de l'IDV afin de prendre en compte le changement de l'année de référence », cette précision ne pouvait faire obstacle à ce que les modifications intervenues dans les règles d'attribution de l'indemnité soient, en outre, prises en compte pour ce nouveau calcul.

12. Il résulte de l'instruction que la décision du 17 novembre 2014, par laquelle le recteur a indiqué, en réponse à la demande de M. A., le montant indemnitaire auquel il pouvait prétendre s'il démissionnait, précisait que ce montant n'était valable quand dans le seul cas d'une démission intervenant dans le courant de l'année civile. Par suite et dès lors que la démission de l'intéressé n'a finalement été présentée que le 28 janvier 2015 avec effet au 26 avril de la même année, l'administration a pu, sans porter atteinte à la garantie des biens du requérant résultant de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et sans le priver d'une quelconque espérance légitime, faire légalement application, dans l'arrêt du 13 mars 2015 par laquelle elle a accepté sa démission et a fixé définitivement le

montant de son indemnité, de la circulaire du 27 novembre 2014 qui avait été publiée entre-temps.

13. En deuxième lieu, la circulaire du 27 novembre 2014 a remplacé les fourchettes qui étaient applicables en cas d'ancienneté supérieure à dix ans par une unique fourchette comprise entre 25 % et 50 % du plafond prévu par le décret du 17 avril 2008, sans règle particulière en cas de projet de création ou de reprise d'une entreprise. Par suite, en fixant le montant définitif de l'indemnité due à M. A. à 22 000 €, c'est-à-dire à environ 30 % du plafond précité au regard de la rémunération qu'il avait perçue en 2014, l'administration n'a, en dépit de la valeur professionnelle de l'intéressé ainsi que de la pertinence et du besoin de financement de son projet de reprise d'entreprise, commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

14. En troisième lieu, il ne résulte de l'instruction ni que l'administration a traité dans des délais anormalement longs la demande et les recours de M. A. ni qu'elle a délibérément différé l'intervention de ses décisions afin de pouvoir lui opposer les dispositions de la circulaire du 27 novembre 2014, qui lui sont applicables en raison de la date à laquelle il a choisi de présenter sa démission. Dès lors, l'existence d'une faute de l'administration n'est, en tout état de cause, pas établie.

15. Il résulte de ce qui précède que M. A. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande.

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 7 janvier 2019 est annulé en tant qu'il se prononce sur le bien-fondé du jugement du tribunal administratif de Grenoble du 30 novembre 2017.

Article 2 : Les conclusions de la requête présentées à la cour administrative d'appel de Lyon par M. A. ainsi que le surplus de ses conclusions présentées devant le Conseil d'État sont rejetées. [...] ■

Observations

Cette décision du Conseil d'État, rendue conformément aux conclusions du rapporteur public, tranche une importante question de principe qui peut concerner de nombreux secteurs de l'administration des collectivités territoriales : elle reconnaît aux autorités administratives le pouvoir d'édicter des lignes directrices alors même qu'elles disposent du pouvoir réglementaire.

Les lignes directrices ont été définies par l'arrêt de Section M. C.¹³ : elles ont vocation à déterminer des critères

permettant de mettre en œuvre un texte « sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation ». Ces lignes directrices ne sont pas des actes réglementaires car il leur manque le caractère décisoire ; elles ont vocation à orienter les décisions individuelles des autorités chargées de les prendre, en leur fixant un cadrage. Ce régime administratif, qui prolonge celui des directives défini par la jurisprudence *Crédit foncier de France* du 11 décembre 1970, avait été conçu pour appréhender principalement des actes émanant d'autorités administratives dépourvues de pouvoir réglementaire. Mais, comme le soulignait fort justement M. Cytermann dans ses conclusions : « Une autorité disposant du pouvoir réglementaire peut préférer

¹³ CE 4 février 2015, n° 383267 : Rec., p. 17.