



HAL
open science

”Les lignes directrices de gestion : une souplesse éprouvée par le droit de la fonction publique”

Christophe Testard

► To cite this version:

Christophe Testard. ”Les lignes directrices de gestion : une souplesse éprouvée par le droit de la fonction publique”. *Actualité juridique Droit administratif*, 2021, n° 18, p. 1020. halshs-03225899

HAL Id: halshs-03225899

<https://shs.hal.science/halshs-03225899>

Submitted on 15 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Les lignes directrices de gestion : une souplesse éprouvée par le droit de la fonction publique »

Christophe Testard, *Professeur des universités, Université Clermont Auvergne – CMH (EA 4232)*

L'essentiel :

Les lignes directrices de gestion, généralisées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, sont l'une des pierres centrales du paradigme managérial qui anime le droit de la fonction publique. Du point de vue des sources du droit, si elles inscrivent dans la mouvance du droit souple, elles en sont un instrument tout à fait spécifique, ce que le droit de la fonction publique révèle et encourage.

L'évolution des sources du droit de la fonction publique est le reflet de certains mouvements qui s'exercent sur le droit administratif français depuis de nombreuses années. Ceux-ci trouvent en la matière un terreau de développement, sans que l'on arrive véritablement à discerner si le droit de la fonction publique est précurseur ou suiveur, s'il en est un laboratoire ou un réceptacle. Les réformes qui se succèdent depuis le début des années 2000 peuvent être lues à l'aune de lignes claires tendant à « *assouplir un cadre statutaire jugé trop rigide et inadapté en transposant des constructions issues du droit du travail* »¹. En évoquant d'une part le mouvement de « travaillisation » du droit de la fonction publique et d'autre part, l'assouplissement du statut, l'analyse plonge immédiatement la notion de source du droit dans sa dualité classique, entre sources matérielles et sources formelles. Cela n'étonnera guère, « *l'incidence très nette des conceptions concernant l'aménagement des sources sur l'orientation des solutions de fond* »² ayant été exposée il y a quelques années déjà, dans ces colonnes, en matière de fonction publique. Les sources formelles des droits public et privé du travail ne sont que l'ombre portée d'un contenu matériel, à l'origine de véritables modèles. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a précisément été interrogée dans son incidence sur l'avenir du modèle de fonction publique³, au regard de deux apports majeurs en plein accord avec l'air du temps : le renforcement du recours au contrat et la généralisation des lignes directrices de gestion.

¹ F. Melleray, « La loi du 6 août 2019 fera-t-elle date ? », *AJDA* 2019, p. 2372.

² J.-M. Auby, « L'évolution des sources du droit de la fonction publique », *AJDA* 1984, p. 246.

³ « L'avenir incertain de la fonction publique », *AJDA* 2019, dossier, p. 2343 et s.

Présentées comme des instruments juridiques ou des objets innovants⁴, les lignes directrices de gestion ne le sont en réalité pas tant au plan instrumental, d'abord du point de vue du droit privé du travail, mais aussi du droit de la fonction publique. Leur inspiration est en effet, sans doute aucun, tirée du premier, apparaissant comme une confirmation du « *paradigme managérial* »⁵ qui gouverne désormais le droit de la fonction publique. Le recours à des critères additionnels à ceux prévus par la loi pour la gestion individuelle des carrières des agents publics n'est ainsi pas nouveau, et donnait déjà lieu à une « *littérature grise* »⁶ à travers des notes de service récurrentes. Mais il était limité par une jurisprudence administrative, aujourd'hui dépassée, percevant toute adjonction aux règles statutaires comme l'exercice d'une compétence réglementaire, au risque quasi systématique d'une censure pour incompétence⁷. L'évolution du juge administratif sur cette question, dans le cadre de la nouvelle place faite au droit souple, a permis et a même encouragé⁸ l'introduction des lignes directrices dans le droit de la fonction publique. Elles l'ont été expressément par la loi du 20 avril 2016 *relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*⁹, en matière d'encadrement des mutations¹⁰. Cette disposition n'a pas été supprimée par la loi d'août 2019, cette dernière procédant, au contraire, à la généralisation des lignes directrices de gestion déterminant, dans chaque administration, d'une part, une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines – on parle ici de lignes stratégiques – et, d'autre part, fixant des orientations générales en matière de promotion, de valorisation des parcours et de mobilité – on parle là de lignes opérationnelles.

Ces nouveaux documents ont été largement étudiés au moment de la parution de la loi du 6 août 2019, qui les a inscrits dans chacune des lois régissant les trois fonctions publiques¹¹. Les auteurs ont d'abord et avant tout insisté sur la « *nouvelle logique de gestion* »¹² insufflée, dès lors que les lignes directrices s'accompagnent d'une réduction du champ d'intervention des commissions administratives paritaires (CAP), au profit d'une

⁴ M. Firoud, « Lignes directrices de gestion et rapport social unique : de nouveaux objets pour renouveler le dialogue social », *AJCT* 2019, p. 551 ; A. Zarca, « Contractualisation(s) et transformation de la fonction publique : de la sédimentation à la disruption », *AJFP* 2019, p. 125.

⁵ C. Froger, « La loi du 6 août 2019 et le déroulement de la carrière des agents publics », *AJDA* 2019, p. 2364.

⁶ G. Koubi (dir.), *La littérature grise de l'administration*, Berger-Levrault, 2015 ; C. Malverti, C. Beaufils, « La littérature grise tirée au clair », *AJDA* 2020, p. 1407.

⁷ CE sect., 4 nov. 1977, n° 97977, *Si Moussa*.

⁸ V. rapport Conseil d'État, *Le droit souple*, Doc. fr., 2014, pp. 147-149, ainsi que son avis sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, 21 mars 2019, n° 397088, § 14-15.

⁹ L. n° 2016-483, *JORF* 21 avr. 2016.

¹⁰ Art. 60 L. 84-16 ; D. n° 2016-1969 du 28 déc. 2016 *relatif à la procédure d'édition des lignes directrices*.

¹¹ Art. 18 L. 84-16 ; art. 26 L. 84-53 ; art. 33-5 L. 86-33.

¹² C. Moniolle, « Fonctionnaires territoriaux : carrière et évaluation », *Encyclopédie coll. locales Dalloz*, oct. 2020, § 49.

nouvelle instance, le comité social. L'enjeu est de « *décloisonner le dialogue social de proximité* »¹³, dans la mesure où les CAP examinaient pléthore de décisions individuelles, « *sous l'angle de l'ancienneté* »¹⁴, ce qui n'encourageait pas une vision très dynamique des carrières. La loi de 2019 réduit leur compétence aux décisions les plus « graves » : elles perdent, selon un calendrier progressif, leur compétence en matière de mutation, de mobilité, de promotion et d'avancement. On passerait d'un modèle où le risque d'arbitraire était évité par une vérification au cas par cas par les pairs à un modèle dans lequel ce risque est évité par des critères et conditions déterminés collectivement. Par ailleurs, la doctrine a mis en avant le fait que la généralisation des lignes directrices opère un transfert de responsabilité vers l'administration qui ne peut plus « s'abriter » derrière les avis des CAP. Les agents se sont notamment vus reconnaître, en forme de « compensation » de la perte de compétence de ces dernières, la possibilité de demander à l'administration de justifier une décision individuelle les intéressant au regard des lignes directrices de gestion. Enfin, du point de vue des agents, la doctrine tend à relever l'amélioration de la transparence et de la prévisibilité des décisions prises par les employeurs publics – on ajouterait volontiers une garantie d'égalité entre les agents¹⁵ –, en raison de la fixation des critères fondant les décisions individuelles dans les lignes directrices de gestion. Là où auparavant ces critères étaient implicites, révélés à la seule occasion de contentieux¹⁶, ils sont désormais codifiés à la vue de tous, les lignes directrices étant obligatoirement communiquées aux agents.

Ceci étant rappelé, les lignes directrices de gestion ont soulevé de nombreuses interrogations, que leur mise en œuvre, toujours en cours, ne permet pas totalement de lever. Au cœur de l'actualité normative¹⁷ et jurisprudentielle, elles restent en effet, à l'heure où ce dossier paraît, une source dont les eaux demeurent, en partie, sibyllines. Un rapide sondage confirme que toutes les administrations, notamment locales, ne se sont pas encore dotées de ces lignes directrices, pourtant obligatoires depuis le 1^{er} janvier 2021 dans l'élaboration des décisions individuelles en matière de promotion et de valorisation des parcours, situation que la crise sanitaire ne saurait expliquer qu'en partie. De plus, les comités sociaux, désormais compétents pour se prononcer sur ces lignes directrices, ne seront mis en place qu'à la suite des élections professionnelles de 2022, soit au 1^{er} janvier 2023, et les premières lignes

¹³ M. Firoud, « Commissions paritaires et comités sociaux : la nouvelle architecture des instances de dialogue social », *AJCT* 2019, p. 545.

¹⁴ C. Chauvet, « Le dialogue social dans la loi du 6 août 2019 », *AJDA* 2019, p. 2343.

¹⁵ Garantie déjà relevée en 1969 par N. Questiaux dans ses concl. sur CE sect., 23 mai 1969, *Soc. Distillerie Brabant et Cie*, *Rec.p.* 264.

¹⁶ G. Dumortier, concl. sur CE sect., 30 déc. 2010, n° 308067, *Min. du logement et de la ville*.

¹⁷ D. n° 2019-1265 du 29 nov. 2019 *relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires*.

directrices ont été et seront adoptées par les comités techniques, ce qui a déjà donné lieu à contentieux¹⁸. Il reste ainsi délicat de tirer toutes les leçons de la réforme de 2019.

Du point de vue des sources et du droit des actes, les lignes directrices ont été placées sous les auspices du droit souple, mentionnées comme étant à développer dans le rapport annuel du Conseil d'État sur le sujet : elles traduisent « *la volonté de faire entrer davantage de droit souple dans la fonction publique* »¹⁹. Celui-ci est, par nature, l'instrument idéal dans la recherche d'un équilibre entre la nécessité de maintenir le statut et celle d'introduire de la souplesse. Reste que les lignes directrices de gestion telles qu'elles ont été imaginées et se mettent progressivement en place offrent un cadre d'analyse sans doute spécifique, empreint d'un classicisme quelque peu *old school* : le droit de la fonction publique s'affiche en la matière dans une particularité ancienne, que ne fait que révéler la généralisation des lignes directrices de gestion. L'antienne du droit souple, servie par une jurisprudence administrative abondante mais, logiquement, appauvrissante, a fait perdre de vue la diversité initiale de statut de celui-ci, comprise dans l'idée d'une normativité graduée. Dans ce cadre, et parce qu'elles sont bien nommées, les lignes directrices de gestion s'imposent comme une source dirigée du droit de la fonction publique (I), au risque d'apparaître comme une source rigidifiée de la matière (II).

I. Une source dirigée du droit de la fonction publique

La structuration du droit souple a été identifiée par le Conseil d'État²⁰ comme un critère et un curseur pour le situer entre le non-droit et le droit dur. À cet égard, les lignes directrices de gestion illustrent certainement le degré de structuration le plus élevé que peut revêtir le droit souple : imposées par le législateur à toutes les administrations des trois versants de la fonction publique, elles sont fortement dirigées, tant dans leur élaboration (A) que dans leur contenu (B).

A – La formalisation poussée des lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion sont une source formalisée du droit de la fonction publique, là où auparavant des critères pouvaient être utilisés par les administrations de

¹⁸ CE ord., 2 déc. 2020, n° 446507, *Synd. pénitentiaire des surveillants non gradés*.

¹⁹ E. Aubin, « La mobilité et les transitions professionnelles : *continuum* ou changement de paradigme ? », *RFDA* 2020, p. 283.

²⁰ Rapport CE, *préc.*, p. 63.

manière implicite. Désormais, ces critères voient leur procédure d'élaboration détaillée. Le principe même de cet encadrement est tout autant important, si ce n'est plus, que son contenu. La preuve en est que les autorités et organismes compétents ont accompagné cette élaboration, en produisant des actes relevant eux-mêmes sans doute du droit souple : la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale a publié en octobre 2020 un guide d'accompagnement, les centres de gestion ont proposé des modèles de lignes stratégiques à destination des collectivités locales. Cet encadrement souple ne résiste cependant pas à celui prévus par les textes normatifs.

La loi de 2019, codifiée au statut, avait d'ores et déjà établi de nombreuses règles d'édiction : elle indique les autorités compétentes au niveau territorial et hospitalier, le décret de 2019 précisant tout au plus dans ce dernier domaine que le chef d'établissement est compétent, là où la loi évoque simplement l'autorité de nomination ; elle fixe en outre la compétence consultative des comités sociaux. Le décret apporte finalement deux éléments nouveaux : il précise les autorités compétentes pour l'édiction des lignes directrices dans la fonction publique de l'État ; il impose une temporalité aux lignes directrices.

S'agissant de la fonction publique de l'État, les lignes directrices de gestion relèvent de la compétence du ministre. Celui en charge de la fonction publique doit être consulté, pour accord, avant la saisine du comité social ministériel, son silence gardé pendant un mois valant accord. Dans l'objectif d'une élaboration au plus près des services, ces lignes ministérielles peuvent prévoir la compétence des chefs de services centraux, déconcentrés ou à compétence nationale pour édicter leurs propres lignes directrices. Pour les établissements publics de l'État, les lignes directrices sont édictées par l'organe dirigeant ayant autorité sur les personnels. L'indépendance de certaines administrations est par ailleurs garantie : ainsi des magistrats et personnels de la juridiction administrative, des juridictions financières et des personnels des autorités administratives, administrations pour lesquelles la compétence de l'autorité hiérarchique suprême est reconnue.

La temporalité de ces documents est encadrée puisque le décret de 2019 prévoit d'abord la « durée de vie » des lignes directrices de gestion, distincte selon les fonctions publiques, là encore dans une volonté d'adaptation au fonctionnement des différentes administrations : les lignes directrices sont établies, sous réserve d'une possible révision, pour cinq ans dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière ; pour six ans dans le versant territorial, afin de tenir compte de la durée des mandats locaux. Mais il faut également relever que cette temporalité est scandée par une volonté d'évaluation de la mise en œuvre des lignes dites « opérationnelles » : un bilan est établi annuellement à partir non seulement du rapport social

unique mais aussi des décisions individuelles prises sur leur fondement. Le décret prévoit que le rapport annuel est le document de référence pour l'élaboration des lignes directrices mais il faut sans doute ajouter, en pratique, qu'il le sera également pour leur révision et qu'il devrait précisément constituer une incitation à cette révision. Le rapport social unique est un élément de simplification puisqu'il remplace différents rapports, mais on peut se demander s'il ne sera pas à l'origine d'une certaine instabilité des lignes directrices, qui nuancerait quelque peu la volonté de se projeter sur une gestion pluriannuelle.

B – Le contenu prédéfini des lignes directrices

Les lignes directrices ne sont pas un instrument de liberté des employeurs publics ; elles sont à la fois le reflet d'une politique de gestion préfixée mais aussi, en grande partie, de la contrainte qui pèse sur les employeurs publics en raison de l'état et de la structure actuels des ressources humaines.

Le décret de novembre 2019 endigue largement le flot de souplesse que pouvait laisser espérer la généralisation des lignes directrices puisqu'il détermine en très grande partie les orientations et critères susceptibles d'être fixés par les employeurs publics, rappelant par là même qu'elles s'insèrent bien sûr dans le respect des principes juridiques supérieurs²¹ – en particulier l'égalité entre les femmes et les hommes – mais répondent également à des finalités et objectifs de management définis au niveau national. Leur contenu alterne ainsi systématiquement entre respect d'exigences juridiques et managériales.

Cela est particulièrement flagrant s'agissant des lignes directrices en matière de mobilité, applicables à la fonction publique de l'État. Le décret prévoit expressément qu'elles favorisent l'adaptation des compétences, la diversité des profils et la valorisation des parcours, le développement et l'accompagnement des projets individuels de mobilité et d'évolution. Mais le texte en vient très vite aux contraintes, en mentionnant les critères susceptibles d'être retenus, en complément de ceux prévus par la loi, pour se prononcer sur les mobilités. Des critères de priorités²² peuvent ainsi être mis en œuvre, pour favoriser les agents ayant exercé des fonctions dans certaines zones géographiques ou ayant la qualité de proche aidant. Par ailleurs, l'autorité administrative peut fixer une durée minimale et/ou maximale d'occupation de certains emplois, afin d'intégrer un certain nombre de situations

²¹ V. *infra*.

²² Art. 10.

auxquelles les services font face²³ : difficulté de recrutement, continuité et maintien des compétences, prévention des risques d'usure professionnelle, prévention des risques déontologiques. Le décret ajoute des conditions à cet encadrement, qui écartent définitivement le droit souple du débat : d'abord, les emplois concernés font l'objet d'un arrêté ministériel, après consultation du comité social ; ensuite, un seuil de cinq ans est fixé pour cette durée minimale et/ou maximale, auquel il peut être dérogé dans l'intérêt du service ou pour tenir compte de la situation personnelle et familiale de l'agent ; enfin, le décret écarte certains emplois²⁴ de cette possibilité. Sur le fond, cette disposition a fait l'objet d'une QPC²⁵, à l'appui d'un recours en excès de pouvoir²⁶, mais le Conseil d'État a notamment écarté sa contrariété au principe d'égalité, dès lors que les situations listées constituent des situations différentes et que, en toute hypothèse, tous les fonctionnaires occupant ces emplois seraient soumis à cette obligation sans distinction.

Assez logiquement, l'encadrement du contenu des lignes directrices de gestion territoriales et hospitalière est moindre, dans le respect de l'autonomie des employeurs. Mais le texte guide tout de même leur plume, en précisant que les lignes directrices en matière de promotion et de valorisation des parcours « *visent en particulier* »²⁷ : à préciser la manière dont il est tenu compte de la diversité et de l'expérience professionnelles des agents, à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes et à favoriser l'adaptation des compétences. On se trouve ici face à des obligations de résultat, déterminées au niveau central, et dont les lignes directrices, instrument décentralisé, deviennent un moyen incontournable.

On l'aura compris, toute la difficulté tient à la portée de ce contenu encadré des lignes directrices, lequel flirte en permanence avec l'exercice d'un pouvoir réglementaire et entraîne sur le terrain de la légalité.

II. Une source rigidifiée du droit de la fonction publique

Bien que la genèse de leur généralisation interdise de se soustraire totalement à l'évocation de leur justiciabilité, l'analyse des lignes directrices de gestion comme source du droit de la fonction publique conduit à insister davantage sur deux questions intrinsèquement

²³ Art. 11

²⁴ Les emplois fonctionnels ; ceux pour lesquels une durée d'occupation est déjà prévue par les statuts particuliers ; les magistrats administratifs et financiers.

²⁵ CE, 11 juin 2020, n° 437851, *M. B. et a.*

²⁶ CE, 7 oct. 2020, n° 437851, *M. B. et a.*

²⁷ Art. 19 et 27.

liées et qui révèlent leur ambiguïté au plan des sources : leur portée instrumentale (A) et normative (B).

A – Une portée instrumentale ambivalente

La généralisation des lignes directrices de gestion a été pensée comme un instrument au bénéfice à la fois de l'administration et des agents, entretenant leur ambivalence. Sur le plan de leur portée, l'attention s'est focalisée sur le fait qu'elles formalisent les critères d'appréciation de décisions individuelles prises dans le cadre de la gestion des carrières. Indéniablement, il s'agit de l'objet premier de ces lignes directrices. De cette portée pour l'administration, il découle logiquement qu'elles peuvent être invoquées par les agents destinataires des décisions individuelles, à l'encontre de l'administration, leur illégalité pouvant être excipée par voie d'exception. Cette dernière voie de recours est importante car, si l'on s'en tient à la théorie de l'exception d'illégalité²⁸, elle fait des lignes directrices le fondement juridique des décisions individuelles prises à destination des agents. Le statut et le décret de 2019 rendent obligatoire l'accessibilité des lignes directrices aux agents, par voie numérique et le cas échéant par tout autre moyen. Il s'agit non seulement d'une garantie de transparence mais aussi d'un élément central sur le plan contentieux : la date de publication des lignes directrices déclenchera le délai de recours à leur encontre. En tout état de cause, les agents peuvent demander, en cas de litige, à ce que les éléments relatifs à leur situation individuelle au regard des lignes directrices de gestion leur soient communiqués²⁹.

Cette première analyse tend à afficher une portée instrumentale unifiée des lignes directrices. Toutefois, la doctrine³⁰ a mis en avant l'existence de deux catégories de lignes directrices de gestion, reposant sur leur objet : il peut être stratégique – déterminer une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines – ou opérationnel – fixer des orientations générales en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours. Le décret de novembre 2019 acte assurément cette différenciation, non seulement à travers le plan qu'il retient mais aussi en prévoyant qu'elles « *peuvent être établies de manière commune ou distincte* »³¹. Le rapide tour d'horizon des lignes directrices actuellement adoptées est révélateur : pour une large part, les administrations ont élaboré les lignes

²⁸ V. sur cette question O. Gohin, « Exception d'illégalité », *Rép. cont. adm. Dalloz*, act. mars 2019.

²⁹ Art. 14 bis L. n° 84-16 ; art. 30 L. n° 84-53 ; art. 21 L. n° 86-33.

³⁰ M. Firoud, « Lignes directrices de gestion et rapport social unique : de nouveaux objets pour renouveler le dialogue social », *préc.*

³¹ Art. 1^{er}, 13 et 21 D. 29 nov. 2019.

opérationnelles au 1^{er} janvier 2021, mais repoussé de fait l'adoption des lignes stratégiques. Il n'y a pas ainsi d'unité matérielle des lignes directrices pas plus que, potentiellement, d'unité formelle, et même, au niveau local, d'unité procédurale puisque la compétence d'édiction des lignes directrices de gestion en matière de promotion interne revient, pour les collectivités affiliées, au président du centre de gestion.

Les conséquences d'une telle diversité sont délicates à évaluer. Sur le plan conceptuel, elles paraissent réduites, même si l'on a pu soutenir³² que seules les lignes opérationnelles seraient de « véritables » lignes directrices. La lecture du décret de 2019 et, avant elle, celle de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi, autorisent une lecture plus nuancée. Bien entendu, l'on perçoit bien que les lignes stratégiques ont un caractère de généralité plus élevé, qu'elles sont moins directement opératoires pour fonder des décisions individuelles. Mais le Conseil d'État ne fait pas une telle distinction, qualifiant toutes les lignes directrices d'orientations générales. Le décret de 2019 prévoit d'ailleurs que les lignes dites opérationnelles fixent également de telles orientations générales. Dès lors, l'*instrumentum* ne saurait, à lui seul, être un critère de distinction des lignes directrices de gestion. Dans cette logique, les administrations n'ayant pas adopté toutes leurs lignes directrices au 1^{er} janvier 2021 ne pourraient-elles pas se le voir reprocher, dans le cadre d'un recours contre une décision individuelle ? Dès lors que les lignes directrices sont obligatoires, formalisées et qu'elles constituent le fondement de certaines décisions individuelles, il y a là, à notre sens, une source de potentiel contentieux.

Sur le plan instrumental, la distinction entre les lignes directrices de gestion tient dès lors davantage à leur contenu et à une analyse disposition par disposition : certaines fixeront des critères, d'autres de simples orientations, alors même que leur degré de précision est au cœur de leur statut normatif et contentieux. En pratique, cette question est en effet délicate à éviter : plus les orientations sont précises, plus elles portent le risque d'être « ressenties » comme prescriptives. Or, ne serait-ce pas vider de sa substance l'intérêt et la garantie de lignes directrices généralisées et publiées que d'exiger qu'elles ne soient pas précises ? La consultation des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne établies par les centres de gestion et disponibles sur leurs sites internet en atteste : elles fixent plusieurs séries d'indicateurs précis, chacun se voyant attribuer une échelle de points et un barème maximal, dont l'addition donnera une note finale de nature à éclairer la décision à prendre. Les lignes directrices s'affichent ainsi d'emblée sous les traits, certes transparents, d'une gestion

³² M. Firoud, *préc.*

arithmétique et finalement peu managériale des ressources humaines. Le risque d'une telle présentation tient à ce qu'elles ne doivent pas perdre leur souplesse et être « *un moyen de rajouter des règles appliquées en pratique de manière uniforme et rigide* »³³. Elles seraient alors « dénaturées »³⁴ et leur portée normative ferait peser un risque contentieux sur les administrations.

B – Une portée normative complexifiée

Les lignes directrices de gestion s'inscrivent dans des rapports de hiérarchie normative particuliers, qui les enserrant fortement, en réduisent la souplesse et revigorent une « pyramide » qui semblait mise à mal par le « réseau ». En se détachant de la normativité pour déterminer la recevabilité du recours par voie d'action, le Conseil d'État n'a pas simplifié l'appréciation de la nature juridique des lignes directrices. Dans ce cadre, même s'il maintient une double « hypocrisie » quant à leur caractère ni impératif ni réglementaire³⁵, pour des raisons exposées clairement par Guillaume Odinet dans ses conclusions sur la décision de section du 12 juin 2020, *GISTI*³⁶, le Conseil d'État ne pouvait que difficilement³⁷ les considérer comme insusceptibles de recours direct. Procédant par étape³⁸, il a finalement élargi, dans sa décision *GISTI*, la recevabilité des recours directs à tous les documents de portée générale émis par les autorités publiques « *lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre* », précisant même expressément que les lignes directrices relèvent de cette hypothèse. Dès lors, si les lignes directrices promotion, valorisation et mobilité entrent sans difficulté dans ce régime de justiciabilité³⁹, il faut sans doute y ajouter celles stratégiques, qui ne contiennent que des orientations générales et ne créent aucun droit, mais sont susceptibles d'avoir un effet notable⁴⁰. Ce dernier, nouveau critère de justiciabilité, ne dit cependant rien quant à l'insertion des lignes directrices de gestion dans la hiérarchie des normes.

³³ Rapport préc., p. 149.

³⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 13^e éd., p. 548.

³⁵ CE, 3 mai 2004, n° 254961 et a., *Comité Anti-amiante Jussieu et Asso. nationale de défense des victimes de l'amiante*.

³⁶ N° 418142 ; *RFDA* 2020, p. 785 ; p. 801, note F. Melleray.

³⁷ F. Melleray, « Quel avenir pour les jurisprudences *Crédit Foncier de France* et *Duvignères* ? », *AJDA* 2019, p. 2513.

³⁸ CE, 13 déc. 2017, n° 401799, *Soc. Bouygues Télécom*.

³⁹ R. Chambon, concl. sur CE, 22 mars 2021, n° 438202, *Union synd. des magistrats administratifs*.

⁴⁰ C. Malverti, C. Beaufils, *préc.*

Elles s'inscrivent d'abord, et de manière assez originale, dans un rapport de normativité entre elles. L'article 2 du décret de 2019 prévoit en effet que les lignes directrices établies, dans la fonction publique de l'État, au niveau des services ou des établissements entretiennent une relation de *compatibilité* avec les lignes directrices ministérielles. Cette relation, connue dans d'autres branches du droit, en particulier en droit de l'urbanisme, est de nature à informer sur le contenu des lignes directrices ministérielles, lesquelles se limiteront vraisemblablement à des orientations stratégiques, précisées par des lignes directrices opérationnelles définies au niveau des services. Il appartiendra cependant au juge saisi d'une contestation de la compatibilité d'une ligne directrice par rapport à une autre, de dessiner les contours d'une telle obligation : le contentieux paraît inévitable.

Par ailleurs, les lignes directrices sont, plus classiquement, soumises aux normes supérieures, en particulier les dispositions législatives, selon un rapport de conformité, complété par un rapport de subsidiarité. Elles doivent, en premier lieu, respecter la procédure d'édiction sus-analysée : même si cela n'a pas encore été confirmé au contentieux, un vice de procédure sera susceptible d'entraîner l'illégalité d'une ligne directrice de gestion dans les conditions limitées que l'on sait, tant par voie d'action⁴¹ que par voie d'exception⁴². Surtout, au fond, l'enjeu de leur légalité tient au fait que les critères qu'elles sont susceptibles de retenir ne sont que des critères subsidiaires, au regard de ceux déterminés par la loi. Bien qu'il s'agisse d'une évidence, le législateur a tenu à le préciser expressément en matière de mobilité : les lignes directrices doivent ainsi respecter les priorités fixées à l'article 60 du titre II du statut, tout en pouvant ajouter des critères subsidiaires. On perçoit l'intérêt d'une telle précision, eu égard à la jurisprudence ancienne sur l'article 60⁴³. Mais on notera tout de même que cette mention expresse est incomplète, dans la mesure où les lignes directrices doivent également respecter les priorités fixées à l'article 62 bis du titre II, lesquelles « *prévalent sur celles énoncées à l'article 60* ».

⁴¹ CE ass., 23 déc. 2011, n° 335033, *Danthony* ; *JCPA* 2012, n° 13, p. 12, note C. Broyelle ; *JCPG* 2012, n° 18, p. 907, note D. Connil ; *AJDA* 2012, p. 195, chron. X. Domino, A. Bretonneau ; *RFDA* 2012, p. 284, concl. G. Dumortier, note P. Cassia, p. 423, étude R. Hostiou ; *JCPG* 2012, n° 24, p. 1187, chron. G. Éveillard ; *Dr. adm.* 2012, n° 3, p. 29, note F. Melleray ; C. Mialot, *AJDA* 2012, p. 1484 ; B. Pacteau, *AJDA* 2012, p. 1957 ; *GAJA*, n° 110.

⁴² CE ass., 18 mai 2018, n° 414583, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT* ; concl. A. Bretonneau ; *AJDA* 2018, p. 1009 ; *ibid.*, p. 1206, chron. S. Roussel, C. Nicolas ; *D.* 2019, p. 2241, édito. T. Perroud ; *AJFP* 2018, p. 278 ; *AJCT* 2018, p. 528, obs. G. Le Chatelier ; *RFDA* 2018, p. 649, concl. A. Bretonneau ; *ibid.*, p. 662, note D. de Béchillon ; *ibid.*, p. 665, note P. Delvolvé ; *GAJA*, n° 117.

⁴³ Dans sa rédaction antérieure à la généralisation des lignes directrices, il avait été jugé comme le cadre limitatif des critères et priorités susceptibles d'être retenus par l'administration dans l'appréciation des demandes de mutation : CE, 6 février 1998, n° 139095, *R. et E.* ; 19 juin 2006, n° 277262, *G.* ; 16 oct. 2017, n° 406723 ; *AJDA* 2017, p. 2288 ; 28 mars 2018, n° 411559, *SNES* ; 4 oct. 2019, n° 416648.

Enfin, et dans le prolongement, les lignes directrices ne sauraient se substituer au droit dur : elles n'ont ni portée impérative ni, par suite, portée réglementaire. L'article 60 du titre II du statut dispose ainsi désormais que les décisions de mutation « *tiennent compte* » des lignes directrices de gestion, précision tout autant applicable en matière de promotion et de valorisation des parcours. Il faut cependant insister sur cette portée des lignes directrices de gestion car elle crée un risque contentieux. Certes, les textes précisent, tout comme la jurisprudence, qu'elle n'enlève rien au pouvoir d'appréciation dont jouit l'autorité compétente, mais en pratique et même en droit, la chose semble moins assurée. L'administration qui souhaiterait s'en écarter est tenue de le justifier, par des motifs d'intérêt général ou tenant à l'appréciation de la situation particulière de l'intéressé⁴⁴. L'on a vu, par ailleurs, qu'il serait délicat en pratique d'éviter les lignes directrices extrêmement précises. Il appartiendra donc aux autorités administratives compétentes d'être vigilantes dans leur rédaction et à celles titulaires du pouvoir de décision individuelle de prendre garde à la manière dont elles mobiliseront les lignes directrices. Le Conseil d'État a été récemment confronté à cette question dans une décision du 22 mars 2021, *Union syndicale des magistrats administratifs*⁴⁵, à propos des lignes directrices émises par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs : le rapporteur public relevait ainsi « *ce qui gêne un peu c'est la rédaction très précise et impérative des orientations contestées, qui semblent faire de l'accomplissement d'une mobilité statutaire un critère de départage des magistrats à mérite égal (...)* »⁴⁶. Le risque contentieux est celui d'une requalification en dispositions impératives, ce qualificatif n'ayant pas été abandonné dans l'analyse de la légalité : à défaut de pouvoir réglementaire des ministres et chefs de service, le juge serait tenté par une censure sur le fondement de l'incompétence de l'auteur de l'acte. La lecture de la décision *USMA* semble toutefois confirmer l'analyse faite par le Conseil d'État en 2013⁴⁷ sur la particularité du droit de la fonction publique s'agissant du contentieux des directives : le caractère réglementaire y serait entendu plus largement, eu égard aux liens particuliers qui unissent agents et administrations. Dans cette décision, pour l'heure isolée, le juge administratif ne censure pas la rédaction de lignes directrices, qui paraissaient pourtant impératives, sur le terrain de l'incompétence, dès lors qu'elles ne méconnaissent pas les exigences légales. D'autres décisions contentieuses viendront et verront peut-être se dessiner de nouvelles lignes de partage dans la définition et l'appréhension du pouvoir réglementaire. L'analyse proposée dans cette étude aboutit

⁴⁴ Principe rappelé par la décision CE sect., 4 fév. 2015, n° 383267, *Min. de l'Int. c/ Cortes Ortiz*.

⁴⁵ N° 438202.

⁴⁶ R. Chambon, *préc.*

⁴⁷ Rapport *préc.*, p. 147.

finalement à ne pas trouver si paradoxal que ce soit un instrument réputé de droit souple qui y contribue.