

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N° 1508985

M. D...A...

Mme Delacour
Rapporteur

M. Claux
Rapporteur public

Audience du 13 mars 2018
Lecture du 29 mars 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(8^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 6 novembre 2015 et les 22 novembre et 28 décembre 2017, les 20 février et 6 mars 2018, M. D...A..., représenté par MeF..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 décembre 2014 par laquelle l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE) a mis fin à ses fonctions ;

2°) de condamner l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique à lui verser la somme de 5 100 euros en réparation de la rupture brutale et injustifiée de sa mission d'enseignement, assortie des intérêts ;

3°) de mettre à la charge de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision du 15 décembre 2014, datée à la main et ne comportant aucun numéro d'enregistrement, présente toutes les caractéristiques d'un document rédigé postérieurement pour justifier une décision prise brutalement de manière informelle ;

- malgré sa notification par voie électronique, laquelle déroge aux procédures administratives, le courriel vise bien une décision ayant un effet immédiat et son application n'a jamais été remise en cause de sorte qu'elle fait grief et alors qu'il ne pouvait produire que les seuls actes qui lui ont été notifiés ;

- la lettre du 28 janvier 2015 par laquelle Mme E...lui refuse toute compensation financière n'a pas été expédiée par voie recommandée et ne contient pas la mention des voies et délais de recours alors qu'elle répond à un recours gracieux et qu'elle lui fait grief ;

- le bordereau de transmission d'une proposition datée du 15 décembre soumise par M. E...et paraphée aux différents échelons de sa hiérarchie, document interne à l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique ne lui a été ni notifié, ni porté à sa connaissance ;

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente, faute pour son auteur de justifier de sa qualité pour agir ni d'une délégation de pouvoir ;

- elle n'a pas respecté l'ensemble des règles de forme et de fond qui lui sont applicables et n'a pas été précédée d'un entretien préalable, méconnaissant les principes fondamentaux du droit du travail et les règles contractuelles ;

- le courriel du 17 décembre 2014 lui annonçant son remplacement immédiat par un autre intervenant s'analyse comme une lettre de licenciement sans préavis ni indemnité de rupture alors que son engagement à compter du mois de mars 2014 pour assurer le cycle annuel d'enseignement magistral de droit public préparatoire au concours de l'Ecole nationale d'administration et sa confirmation pour assurer l'année universitaire suivante 2014-2015, le même enseignement jusqu'au 19 juin 2015 correspond à un contrat de travail à durée déterminée conclu avec un agent non titulaire et ne peut s'analyser comme une tâche purement ponctuelle, malgré le fait que les bulletins de paie qui lui ont été remis font état d'une qualité de vacataire de sorte qu'il appartient au Tribunal de requalifier la fonction d'enseignement qui lui a été attribuée comme un emploi relevant des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de contrat à durée déterminée ;

- son engagement à deux reprises correspond, au minimum, à un cycle d'enseignement organisé sur un rythme universitaire du mois d'octobre au mois de septembre durant une cinquantaine d'heures suivant un programme défini à l'avance par l'Institut ainsi que selon des horaires et un calendrier fixés par l'établissement, qu'un enseignement de ce niveau nécessite une longue préparation s'inscrivant forcément dans la durée du programme, ce qui est en contradiction avec le statut d'un vacataire recruté pour un acte isolé sans lien de subordination directe avec l'autorité administrative de sorte que les fonctions d'enseignement qu'il exerçait correspondent bien à un besoin permanent de l'Institut dont la mission est d'assurer chaque année la préparation de ses élèves au troisième concours d'accès à l'Ecole nationale d'administration ;

- une activité d'enseignement de haut niveau ne saurait se comparer à une tâche strictement d'exécution confiée à un enquêteur de l'INSEE et relever du décret n° 84-16 du 11 janvier 1984 invoqué par l'administration dont la légalité de l'application est parfaitement contestable ;

- en outre, l'Institut ne peut sérieusement invoquer l'urgence comme motif de recrutement dès lors que cet établissement dispose d'un véritable vivier de postulants aux fonctions d'enseignant et qu'il a été engagé au début du mois de mars 2014 et qu'il a été renouvelé dans ses fonctions car il présentait le parcours ainsi que les compétences recherchées ;

- l'administration ne peut invoquer l'évolution du contenu des épreuves pour justifier que les besoins du service soient soumis à des aléas dès lors que ce contenu ne varie pas en cours d'année, ni même sur plusieurs années ;

- le créneau horaire du cours dispensé en droit public a été fixé après son recrutement et non l'inverse ;

- la baisse de fréquentation des étudiants peut s'expliquer par l'horaire du cours fixé le lundi matin et s'adressant à des élèves venant de province et les premiers cours étaient consacrés à un balayage du panorama général du droit public devant un auditoire très hétérogène quant à sa formation dont les attentes étaient différentes d'un élève à l'autre ;

- recruté pour dispenser un cours magistral de droit public, il ne se trouve pas dans la même situation qu'un agent recruté plusieurs fois pour exécuter des actes parfaitement déterminés ;

- l'administration, qui indique recruter des personnes admises à la retraite sans que la limite d'âge fasse obstacle à l'engagement de fonctionnaires admis à faire valoir leurs droits à la retraite, ne peut pas en même temps lui refuser un véritable contrat d'enseignement pour la durée du cycle ;

- la circonstance que le second engagement n'a pas donné lieu à une formalisation par un contrat écrit ne peut être alléguée pour contester le fait qu'il y a bien eu un contrat défini pour une durée déterminée, initiée par courriel du 11 juillet 2014 et allant jusqu'à la fin du cycle en juin 2015 ;

- si l'administration l'a recruté sans que fasse obstacle le fait qu'il ait atteint la limite d'âge, il n'était pas tenu par une compétence liée de rompre cet engagement dont il prévoyait initialement qu'il durerait jusqu'en juin 2015 ;

- la décision par laquelle il a été recruté, à la supposer inexistante, est une décision créatrice de droits de sorte que son éviction du service lui fait grief ;

- contrairement aux affirmations de l'Institut, il n'y a jamais eu de mise au point en l'absence d'équipe pédagogique et aucune entrevue n'a eu lieu le 16 décembre 2014, dont il n'est pas fait état dans la lettre du 15 décembre 2014, ni dans celle datée du 28 janvier 2015 ;

- son licenciement ne repose sur aucun motif légitime ;

- les appréciations anonymes des élèves recueillies après son licenciement doivent être comparées aux nominations dont il a été l'objet en 2009, puis en 2014 par arrêté conjoint du Premier Ministre et du ministre de l'agriculture comme expert de haut niveau auprès du directeur des affaires juridiques de ce ministère ;

- le document intitulé « *Remarques des stagiaires* », tout comme la note du 15 décembre 2014 mentionnant en objet « *Griefs manuscrits des stagiaires* » n'ont été portés à sa connaissance qu'en octobre 2017 ;

- les notes obtenues par les stagiaires du cours magistral de droit public en 2014 ont été particulièrement honorables dès lors que vingt d'entre eux ont été reçus en cycle préparatoire sur trente-huit lauréats ;

- le mail du 17 décembre 2014 est en contradiction flagrante avec le courrier du 15 décembre 2014 adressé à la directrice des études ;

- par un courriel du 11 juillet 2014, il a été interrogé sur sa volonté de poursuivre ses cours magistraux de droit public pour le cycle de l'année 2015 commençant le 3 novembre 2014 puis par deux courriels des 16 juillet et 6 août 2014, M. E...lui a proposé, après avoir examiné attentivement l'appréciation des élèves de son cours magistral, de participer aux jurys fictifs du mois d'octobre ;

- dès lors qu'il a été recruté en qualité d'agent titulaire de droit public, la rupture brutale du contrat avant l'échéance devant intervenir le 19 juin 2015 sans qu'aucune faute ne puisse lui être reprochée justifie pleinement sa demande d'indemnisation telle que mentionnée dans son recours gracieux du 3 juillet 2015 pour un montant de 5 100 euros ;

- le manque de rigueur, la mauvaise foi et l'accumulation des fautes de l'Institut dans la gestion de cette affaire lui ont porté préjudice ;

- la responsabilité de l'administration peut également être engagée du fait des irrégularités entachant la décision par laquelle il a été recruté, prise par une autorité incompétente et en l'absence de contrat écrit.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 octobre 2017 et 27 février 2018, l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête de M. A...est irrecevable dès lors qu'elle n'est pas accompagnée de la décision attaquée mais seulement du courriel de M. E...qui a pour seul objet de lui annoncer qu'il sera mis fin à ses vacances, qu'il ne démontre pas avoir adressé une demande préalable de communication d'une telle décision et qu'une lettre de notification, à la différence de la décision notifiée, ne lui fait pas grief ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par M. A...ne sont pas fondés.

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 un moyen relevé d'office, tiré de la compétence liée de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique pour mettre fin au contrat qui le liait à M. A...dès lors que ce dernier, qui avait atteint la limite d'âge à la date d'engagement, ne pouvait être recruté en qualité d'agent contractuel.

Par ordonnance du 16 février 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 6 mars 2018.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée ;
- la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 modifiée ;
- le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié ;
- l'arrêté du 5 juillet 2001 portant création de l'Institut de la gestion publique et du développement économique ;
- 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 Mme Delacour, conseiller rapporteur,
- les conclusions de M. Claux, rapporteur public,
- et les observations de MeF..., représentant M.A....

1. Considérant que M.A..., administrateur civil hors classe admis à faire valoir ses droits à la retraite, a été recruté à compter du mois de février 2014 pour assurer le cours magistral de droit public du cycle préparatoire au concours de l'Ecole nationale d'administration au sein de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique pour la période 2013-2014, puis pour l'année 2014-2015 ; que, par un courriel du 17 décembre 2014, le responsable du secteur interministériel « *préparation concours et examens professionnels* » l'a informé que la direction de l'Institut avait décidé un changement rapide d'intervenant ; que le 9 janvier 2015, M. A...a présenté un recours gracieux à l'encontre d'une telle décision,

lequel a été rejeté par un décision du 28 janvier 2015 ; que le 3 juillet 2015, il a sollicité le versement de la somme de 5 100 euros ; qu'il a été reçu lors d'un entretien qui s'est déroulé le 15 juillet 2015 par la directrice de l'Institut et la directrice des études ; que, par la présente requête, il demande l'annulation de la décision par laquelle il a été mis fin à ses fonctions et la condamnation de l'Institut à lui verser la somme de 5 100 euros, assortie des intérêts ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par l'Institut de la gestion publique et du développement économique :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation. (...)* » ;

3. Considérant que l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique fait valoir que la requête de M. A...est irrecevable dès lors qu'elle n'est pas accompagnée de la décision attaquée mais seulement du courriel de M. E...qui a pour seul objet de lui annoncer qu'il sera mis fin à ses vacances et qu'il ne démontre pas avoir adressé une demande préalable de communication d'une telle décision ; que, toutefois, M.A..., qui demande l'annulation de la décision qui lui a été adressée par courriel du 17 décembre 2014, joint à sa requête un tel courriel révélant l'existence d'une décision mettant fin à ses fonctions ; qu'il soutient, sans que cela soit contesté, que la décision du 17 décembre 2014 dont fait état l'Institut ne lui a pas été notifiée ; que, par suite, l'administration ne peut utilement faire valoir que M. A...n'en a pas sollicité la communication et ne justifie pas de l'impossibilité de la produire à l'appui de sa requête ; qu'il s'en suit qu'une telle fin de non-recevoir ne peut qu'être écartée ;

4. Considérant, en second lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point 3 ci-dessus, M. A...soutient, sans que cela soit contesté, que la décision du 17 décembre 2014 dont fait état l'Institut ne lui a pas été notifiée ; que, dès lors, le courriel du 17 décembre 2014 qui précise qu'il « *a été décidé (...) que la seule solution était un changement rapide d'intervenant* », dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il n'avait vocation qu'à accompagner la véritable décision d'éviction du service, doit être analysé comme révélant une décision mettant fin aux fonctions de l'intéressé en cours de contrat ; qu'il en résulte que contrairement à ce que fait valoir l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, une telle décision fait grief et est alors susceptible d'un recours pour excès de pouvoir ; que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut.* » ; qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 84-16

du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : *« Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'Etat à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. »* ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : *« Les dispositions du présent décret s'appliquent aux agents contractuels de droit public recrutés par l'une des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée en vertu des 2°, 3° et 6° de l'article 3 et des articles 4, 6, 6 bis, 6 ter, 6 quater, 6 quinquies, 6 sexies ou 6 septies de la même loi. / Elles s'appliquent aux agents recrutés dans les conditions prévues à l'article 82 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée et à ceux recrutés sur le fondement du I de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. / Elles s'appliquent également aux agents recrutés dans les conditions prévues respectivement à l'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et à l'article L. 1224-3 du code du travail. / Elles ne s'appliquent pas aux agents en service à l'étranger et aux personnes engagées pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés. »* ;

6. Considérant qu'un agent doit être regardé comme ayant été engagé pour exécuter un acte déterminé lorsqu'il a été recruté pour ponctuellement répondre à un besoin de l'administration et non à un besoin permanent de celle-ci ; que la circonstance que cet agent a été recruté plusieurs fois, au cours de différentes années, pour exécuter des actes déterminés n'a pas pour effet, à elle seule, de lui conférer la qualité d'agent contractuel ; que par ailleurs l'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. A...a été employé par l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, chargé notamment, en application des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 5 juillet 2001, de mettre en œuvre, dans le cadre de la politique ministérielle de formation, des activités de formation pour l'ensemble des personnels des ministères économiques et financiers, de concevoir et de réaliser des activités de formation, notamment dans le domaine de la gestion publique, pour assurer le cycle annuel d'enseignement magistral de droit public préparatoire au concours de l'Ecole nationale d'administration au cours de l'année 2014, puis pour l'année 2014-2015, enseignement dispensé de manière constante au sein de ce service à compétence nationale en vue de la préparation d'un concours qui se tient chaque année ; qu'ainsi, si l'intéressé a été en premier lieu recruté pour répondre à un besoin ponctuel, l'Institut a confié à M. A...cet enseignement pour l'ensemble de l'année 2014-2015, faisant durablement face à un besoin de l'administration ; qu'en outre, rien ne s'oppose à ce qu'un agent rémunéré à la vacation pour une activité même à temps partiel soit considéré comme un agent contractuel ; que ces fonctions doivent être regardées comme correspondant, pour cet organisme, à un besoin non occasionnel ; que, par suite, M. A...doit être regardé comme ayant eu au sein de cet établissement la qualité d'agent contractuel recruté par la voie d'un contrat à durée déterminée ; que la circonstance qu'un tel contrat serait nul et non avenue dès lors que l'intéressé a atteint la limite d'âge de 65 ans le 20 juillet 2012 est sans incidence sur la qualification du contrat de M.A... ; que, dès lors, les dispositions du décret précité du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16

du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ont vocation à s'appliquer à M. A..., qui a fait l'objet d'une décision mettant fin à ses fonctions avant le terme de son contrat et, ainsi, d'un licenciement ;

8. Considérant, toutefois, qu'aux termes de l'article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public : *« I.-Sous réserve des exceptions légalement prévues par des dispositions spéciales, la limite d'âge des agents contractuels employés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial, les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ainsi que par toutes autres personnes morales de droit public recrutant sous un régime de droit public est fixée à soixante-sept ans. / II.-La limite d'âge mentionnée au I est, le cas échéant, reculée conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté, sans préjudice des règles applicables en matière de recrutement, de renouvellement et de fin de contrat. / III.-Après application, le cas échéant, du II du présent article, les agents contractuels dont la durée d'assurance tous régimes est inférieure à celle définie à l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites peuvent sur leur demande, sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique et sans préjudice des règles applicables en matière de recrutement, de renouvellement et de fin de contrat, être maintenus en activité. Cette prolongation d'activité ne peut avoir pour effet de maintenir l'agent concerné en activité au-delà de la durée d'assurance définie au même article 5, ni au-delà d'une durée de dix trimestres. »* ; qu'aux termes de l'article 6-2 de cette même loi : *« La limite d'âge définie à l'article 6-1 n'est pas opposable aux personnes qui accomplissent, pour le compte et à la demande des employeurs publics mentionnés au même article, une mission ponctuelle en l'absence de tout lien de subordination juridique. (...) »* ;

9. Considérant que, sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux, le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée normalement des droits au profit de celui-ci ; que, toutefois, il ne saurait en créer en tant qu'il porterait sur une période postérieure à la limite d'âge, dès lors que la survenance de cette limite, définie par voie législative ou réglementaire, entraîne de plein droit la rupture de tout lien entre l'agent concerné et le service ; qu'ainsi, en dehors des hypothèses expressément prévues par les dispositions précitées de l'article 6-1 de la loi du 13 septembre 1984, l'Etat ne peut procéder au recrutement d'un agent contractuel au-delà de la limite d'âge applicable à l'intéressé ;

10. Considérant que l'Institut de la gestion publique et du développement économique fait valoir qu'un tel contrat serait nul et non avenue dès lors que l'intéressé a atteint la limite d'âge de 65 ans le 20 juillet 2012 ; qu'en effet, s'il était autorisé à engager M. A...en qualité de vacataire en application des dispositions précitées de l'article 6-2 de la loi du 13 septembre 1984 modifié, il ne pouvait procéder au recrutement de l'intéressé à compter du mois de février 2014 en qualité d'agent contractuel, sauf à entacher un tel acte, pris en méconnaissance de la situation née de la rupture du lien entre M. A...et le service, d'un vice permettant de le regarder comme nul et non avenue ; que, dès lors, l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, qui n'avait pas à porter une appréciation sur les faits de l'espèce, avait compétence liée et était tenu d'y mettre fin ; que, par suite, alors même que l'éviction de l'intéressé du service aurait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière ou que le motif tiré de l'insuffisance professionnelle ne serait pas fondé, M. A...ne peut utilement s'en prévaloir ; que, dès lors, les conclusions de M. A...tendant à l'annulation de son licenciement ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les conclusions indemnitaires :

11. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point 9, le requérant, qui ne se prévaut pas des conditions irrégulières de son recrutement au motif qu'il a atteint la limite d'âge, n'est pas fondé à invoquer l'illégalité de la décision l'évinçant du service ; qu'en outre, si l'intervention d'une décision illégale peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration et ouvrir droit à indemnisation, elle ne saurait donner lieu à réparation si dans le cas d'une procédure régulière, la même décision aurait pu être légalement prise ;

12. Considérant, en deuxième lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point 3, M. A...soutient, sans que cela soit contesté, que la décision du 17 décembre 2014 dont fait état l'Institut ne lui a pas été notifiée ; que, dès lors, le courriel du 17 décembre 2014 doit être analysé comme une décision mettant fin aux fonctions de l'intéressé, dont il est constant qu'il a été recruté pour l'année 2014-2015, en cours de contrat pour insuffisance professionnelle ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 45-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : « *L'agent contractuel peut être licencié pour un motif d'insuffisance professionnelle. L'agent doit préalablement être mis à même de demander la communication de l'intégralité de toute pièce figurant dans son dossier individuel, dans un délai suffisant permettant à l'intéressé d'en prendre connaissance. Le droit à communication concerne également toute pièce sur laquelle l'administration entend fonder sa décision, même si elle ne figure pas au dossier individuel.* » ; qu'aux termes de l'article 47 de ce même décret : « *Le licenciement ne peut intervenir qu'à l'issue d'un entretien préalable. La convocation à l'entretien préalable est effectuée par lettre recommandée ou par lettre remise en main propre contre décharge. Cette lettre indique l'objet de la convocation. / L'entretien préalable ne peut avoir lieu moins de cinq jours ouvrables après la présentation de la lettre recommandée ou la remise en main propre de la lettre de convocation. / L'agent peut se faire accompagner par la ou les personnes de son choix. / Au cours de l'entretien préalable, l'administration indique à l'agent les motifs du licenciement et le cas échéant le délai pendant lequel l'agent doit présenter sa demande écrite de reclassement ainsi que les conditions dans lesquelles les offres de reclassement sont présentées.* » ;

14. Considérant qu'une irrégularité affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'elle a privé les intéressés d'une garantie ; que, par suite, le requérant est fondé à soutenir que ce vice de procédure a été de nature à entacher d'illégalité la décision par laquelle l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique a prononcé son licenciement ;

15. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le licenciement de M. A... a été précédé d'un entretien préalable ; qu'une telle irrégularité de procédure a privé ce dernier d'une garantie attachée aux droits de la défense ; que, par suite, la décision attaquée est illégale pour ce motif ;

16. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 46 du décret précité du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : « *L'agent recruté pour une durée indéterminée ainsi que l'agent qui, engagé par contrat à durée déterminée, est licencié avant le terme de son contrat, a droit à un préavis qui est de : - huit jours pour l'agent qui justifie auprès de l'autorité qui le recrute d'une ancienneté de services inférieure à six mois de services ; - un mois pour celui qui justifie auprès de l'autorité qui le recrute d'une ancienneté de services comprise entre six mois et deux ans ; - deux mois pour celui qui justifie auprès de l'autorité qui le recrute d'une ancienneté de services d'au moins deux ans. / Pour la détermination de la durée du préavis, l'ancienneté est décomptée jusqu'à la date d'envoi de la lettre de notification du licenciement. Elle est calculée compte tenu de l'ensemble des contrats conclus avec l'agent licencié, y compris ceux effectués avant une interruption de fonctions sous réserve que cette interruption n'excède pas quatre mois et qu'elle ne soit pas due à une démission de l'agent. (...)* » ;

17. Considérant que M.A..., qui a été recruté à compter du mois de février 2014, soutient qu'il a été licencié sans préavis ; que dès lors qu'il bénéficiait d'une ancienneté de services supérieure à six mois et inférieure à deux ans, l'administration était tenue, en application des dispositions précitées de l'article 46 du décret du 17 janvier 1986, de respecter le délai de préavis de deux mois ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que de telles exigences ont été respectées ; que la décision attaquée est ainsi entachée d'illégalité pour ce motif ;

18. Considérant que M.A..., qui affirme qu'il a été licencié sans aucun motif légitime, doit être regardé comme soutenant que la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation ; qu'il précise, à l'appui de son recours gracieux en date du 9 janvier 2015, qu'il a rempli sa mission sans que puisse lui être reprochée la moindre faute ; que pour prendre une telle décision, l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique se fonde sur « *la déperdition importante et constante des élèves* » et sur « *les griefs exprimés lors de la réunion du 15/12 avec les délégués du groupe* » ; qu'il fait valoir, dans son mémoire en défense, que l'éviction du service est justifiée au regard du devoir lui incombant d'apporter aux stagiaires un enseignement de qualité et adapté à leurs besoins ; qu'il ressort des termes d'une note établie par M. C...E..., responsable du secteur interministériel, adressée à la directrice des études, que « *dès le premier mois de la scolarité en cours, qui a débuté le 3 novembre dernier, certains élèves ont fait part de réserves verbales sur le déroulement du cours.* », que « *devant la multiplication des récriminations et en l'absence de délégués (désignés plus tard, début décembre), il a été demandé aux élèves de formaliser leurs griefs, ce qui a été fait dès la semaine suivante, avec les récurrences suivantes : cours décousu, incomplet, digressif, comportant des imprécisions voire des erreurs de fond* », que « *l'insatisfaction des élèves s'est d'abord manifestée par des demandes de clarification auprès de M.A..., en vain. Devant l'insuccès de leurs démarches, les élèves ont petit à petit déserté le cours de droit public, qui se déroule chaque lundi matin de 8 h 30 à 10 h. Le 8 décembre dernier, il n'y avait plus que 18 élèves présents, sur les 97 que compte désormais la promotion* », le conduisant à inviter les délégués de groupe ; que cette note précise que « *les griefs formulés de façon manuscrite ont été confirmés oralement à l'unanimité lors de cette rencontre : absence de structure du cours, digressions multiples rendant difficile son suivi, pédagogie quasi-inexistante, erreurs de fond (analyse, interprétation des jurisprudences), refus de répondre à certaines questions posées (élèves invités à se référer à leurs manuels), etc, en dépit du fait que les élèves trouvent l'intervenant « sympathique »* » ; que M. E...indique qu'il en a informé M. A...lui précisant que « *les élèves avaient le sentiment d'être perdu et que le cours ne leur était d'aucune*

utilité » et que « *le problème de M. A...est qu'il pense avoir raison envers et contre tous quant à son approche pédagogique, et surtout qu'il s'avère incapable de remettre en question la façon dont il assure son cours en refusant de voir qu'elle ne satisfait personne. Il n'y a donc (...) aucune chance que M. A...modifie sa façon de faire de sorte à produire quelque chose qui satisfasse les élèves et les fasse revenir à son cours* » ; que si les feuilles de présence démontrent une fréquentation allant en diminuant entre le 7 novembre 2014, séance réunissant 91 élèves et le 15 décembre 2014, séance au cours de laquelle seuls 13 stagiaires étaient présents, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette circonstance résulte de manière certaine de l'insatisfaction des stagiaires s'agissant des compétences de M. A...en qualité d'enseignant ; qu'en revanche, si 17 fiches d'évaluation du cours magistral dispensé par M. A...durant le cycle de l'année 2014, transmises par courriel à ce dernier le 11 juillet 2014 émettent une appréciation plutôt positive et que 6 fiches présentent un bilan plus mitigé sans montrer une insatisfaction totale, 31 d'entre elles mettent en évidence un manque voire une absence de satisfaction de la part des élèves, notamment à propos de l'organisation et de la préparation des séances et en ce qui concerne les méthodes pédagogiques ; que certaines d'entre elles relèvent qu'il n'était « *pas adapté aux attentes* » et que les apports étaient « *peu intéressants voire globalement peu satisfaisants* », qu'il manque de clarté dans ses propos, que le niveau est « *très décevant par rapport à l'intervenante précédente* », que les contenus sont « *souvent approximatifs voire erronés* », que ce cours est « *peu exploitable dans l'optique du concours* », que « *les références données* » sont imprécises et approximatives, qu'il a présenté « *des difficultés à trouver le rythme adéquat* », que « *le cours n'est pas suffisamment structuré* » ; que si malgré de telles appréciations, M. A...a été recruté pour la préparation débutant dès le mois de novembre 2014, il ressort des pièces du dossier et notamment des termes de la décision du 28 janvier 2015 prise sur recours gracieux que cet engagement a été renouvelé « *dans l'espoir que les critiques qui avaient été adressées seraient prises en compte, le cours actualisé et la pédagogie adaptée* » ; qu'à la suite de ce recrutement, il ressort des pièces du dossier et notamment d'un document requalifié « *Remarques de stagiaires* », non signé et daté, que ces derniers ont relevé que le cours présentait un caractère décousu, comportant de multiples digressions, des manques, des erreurs factuelles notamment sur le nombre d'articles de la Constitution ou du code de l'environnement ainsi que des erreurs théoriques, qu'il était incomplet, qu'il manquait de structuration et était mal construit dès lors que l'intéressé se focalisait sur le détail sans avoir préalablement évoqué les fondements de base et ne distinguait pas le principal de l'accessoire, que le cours « *gagnerait à adopter une optique « concours » beaucoup plus synthétique et à visée opérationnelle* » ; que la circonstance que M. A...a été l'objet en 2009, puis en 2014 par arrêté conjoint du Premier Ministre et du ministre de l'agriculture comme expert de haut niveau auprès du directeur des affaires juridiques de ce ministère est sans incidence sur l'appréciation portée sur ses compétences en tant qu'enseignant dans le cadre du cycle de préparation au concours de l'Ecole nationale d'administration ; qu'il ressort donc des pièces du dossier et nonobstant le fait que 19 lauréats ont suivi une préparation au sein du cycle préparatoire, que M. A...n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation ;

19. Considérant que s'il résulte de l'instruction que le licenciement de M. A...est entaché d'un vice de procédure pour défaut d'entretien préalable et méconnaissance des règles régissant le délai de préavis, entachant une telle décision d'illégalité, les faits reprochés à l'intéressé, lesquels ne sont pas contestés et dont la matérialité est établie, suffisent à caractériser son insuffisance professionnelle ; que, par suite, l'illégalité dont la décision attaquée est entachée n'est pas de nature à ouvrir à M. A...un droit à indemnité ;

20. Considérant qu'en outre, la circonstance que l'éviction de M. A...devait nécessairement être décidée en raison de son recrutement par un acte nul et non avenu fait obstacle à ce que ce dernier obtienne l'indemnisation de la perte de revenus née de la différence entre les revenus qu'il aurait perçus s'il était demeuré en fonction et ceux qu'il a perçus pendant la même période, seul préjudice dont il demande l'indemnisation ;

21. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 51 du décret précité du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : « *En cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, une indemnité de licenciement est versée à l'agent recruté pour une durée indéterminée ou à l'agent recruté pour une déterminée et licencié avant le terme de son contrat. / L'indemnité de licenciement est également due à l'agent licencié dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ou dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 1224-3-1 du code du travail.* » ; qu'aux termes de l'article 52 de ce même décret : « *Toutefois l'indemnité de licenciement n'est pas due à l'agent qui remplit les conditions fixées à l'article 51 lorsqu'il : (...) 3° A atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et justifie de la durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, exigée pour obtenir la liquidation d'une retraite au taux plein du régime général de la sécurité sociale ; (...)* » ;

22. Considérant que si le défaut de versement d'une indemnité de licenciement dans le cas où elle est due, peut constituer une faute, elle n'a, en revanche, aucune incidence sur la légalité de la décision prononçant un licenciement ; que, par suite, M.A..., qui ne sollicite pas le versement de cette indemnité, ne peut utilement s'en prévaloir pour soutenir que la décision prononçant son licenciement est illégale et ainsi constitutive d'une faute ;

23. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par M. A...à la fois au titre des conditions irrégulières de son recrutement et de son éviction du service ne peuvent qu'être rejetées ;

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

24. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que M. A...demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. A...est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. D...A...et à l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique.

Délibéré après l'audience du 13 mars 2018, à laquelle siégeaient :

M. Dewailly, président,
M. Medjahed, premier conseiller,
Mme Delacour, conseiller.

Lu en audience publique le 29 mars 2018.

Le rapporteur,

Le président,

L. DELACOUR

S. DEWAILLY

Le greffier,

C. SISTAC

La République mande et ordonne au ministre de l'Economie et des Finances en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Le greffier,

M. B...