



Décision n° 2022-0001

Séance du 5 septembre 2022

DÉCISION

Article L. 243-10 du code des juridictions financières

Demande en rectification des observations définitives relatives à la gestion

RÉGION LA RÉUNION

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Exercices 2015 et suivants

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES,

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-10 et R. 243-21 ;

VU le rapport d'observations définitives sur la gestion de la région La Réunion « La gestion des ressources humaines », notifié au président du conseil régional le 24 février 2021, et rendu communicable le 30 juillet suivant ;

VU la demande de rectification du rapport précité, présentée par M. Didier Robert, ancien président du conseil régional de la région La Réunion, représenté par M^e Philippe Creissen, par courrier du 8 février 2022, enregistré le 15 février suivant au greffe de la chambre ;

VU les courriers des 6 avril et 21 juin 2022 par lesquels le président de la chambre a informé M. Didier Robert de l'ouverture de l'instruction de sa demande et de la date à partir de laquelle il pouvait être entendu par la chambre d'une part, et a rejeté sa demande, présentée par courriers des 15 février, 27 avril et 15 juin 2022, tendant à la communication de « *l'ensemble des pièces de l'instruction (...) et, en particulier, toutes les pièces relatives aux 22 contrats d'agents publics requalifiés en "emplois de cabinet"* » d'autre part ;

VU le courrier du 21 juin 2022 par lequel le président de la chambre a transmis la demande de rectification à Mme Huguette Bello, actuel ordonnateur de la région La Réunion et l'a informée de la possibilité de présenter ses observations par écrit et par oral dans le délai d'un mois ;

VU le courriel du 30 juin 2022, enregistré au greffe de la chambre le 1^{er} juillet suivant, par lequel M. Didier Robert a demandé à être entendu par la chambre le 12 août 2022 ;

Après avoir entendu, à sa demande, M. Didier Robert, représenté par M^e Philippe Creissen, le 12 août 2022 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de Mme Sophie Vosgien, première conseillère, rapporteure ;

VU les conclusions de M. Didier Herry, procureur financier ;

Après avoir entendu la rapporteure ainsi que le procureur financier en leurs observations ;

SUR LA RECEVABILITÉ

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article L. 243-10 du code des juridictions financières (CJF), « *la chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243-3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause* » ; qu'aux termes de l'article R. 243-21 de ce code, « *dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code. / Elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde. / Le président de la chambre régionale des comptes transmet la demande en rectification à toute personne nominativement ou explicitement concernée par ladite demande et, le cas échéant, aux ordonnateurs et dirigeants des personnes morales contrôlées. Il leur précise le délai, qui ne peut être inférieur à un mois, dans lequel ils peuvent présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la chambre. Il informe également l'auteur de la demande de la date à laquelle il peut solliciter son audition par la chambre. / La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. A compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives.* » ;

CONSIDÉRANT que la chambre, dans sa séance du 8 décembre 2020, a arrêté ses observations définitives sur la gestion de la région La Réunion portant sur la gestion des ressources humaines, lesquelles ont été notifiées au président du conseil régional le 24 février 2021 ;

CONSIDÉRANT que, par courriers, enregistrés au greffe de la chambre les 15 février et 15 juin 2022, M. Didier Robert, ancien ordonnateur en fonctions sur la période examinée par la chambre, en qualité de personne explicitement mise en cause au sens de l'article L. 243-10 du CJF, a demandé la rectification de certaines observations définitives contenues dans le

rapport susvisé ; que celui-ci a été présenté au conseil régional de la région La Réunion le 30 juillet 2021 ; que, par conséquent, la demande de rectification a été introduite dans le délai d'un an suivant la communication du rapport à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée conformément à l'article L. 243-10 précité du CJF ; qu'elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde ; que, dès lors, elle doit être déclarée recevable ;

SUR LE FOND

CONSIDÉRANT que la demande en rectification peut porter sur une simple erreur matérielle, sur une inexactitude, ou sur l'appréciation à laquelle la chambre régionale des comptes s'est livrée et dont il serait soutenu qu'elle est erronée ; qu'il appartient à la chambre d'examiner l'ensemble des allégations contenues dans la demande et de leur donner la suite qu'elle estime convenable ;

CONSIDÉRANT que M. Didier Robert soutient que la chambre a commis des erreurs matérielles, de droit et d'appréciation en qualifiant indûment certains contrats de travail d'agents publics passés par la collectivité pour les besoins de son administration en emplois de cabinet et en faisant une mauvaise application de la loi dans le temps dans l'examen des procédures de recrutement dont ils ont fait l'objet au regard des critères issus des modifications législatives de 2019 (loi n° 2019-828 du 6 août 2019) de l'article 32 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 alors que la date de passation des contrats en cause est antérieure ;

Sur la requalification juridique de contrats de travail en « emploi de cabinet »

CONSIDÉRANT qu'il n'appartient pas à une chambre régionale des comptes, statuant dans le cadre d'une procédure non contentieuse portant sur l'examen de la gestion d'une collectivité, y compris en matière de contrôle de la régularité, d'opérer une requalification juridique des actes dont elle a connaissance dans le cadre de l'instruction, mais uniquement d'en souligner le risque ;

CONSIDÉRANT qu'en l'espèce, la chambre a indiqué en synthèse du rapport qu'« *au moins 22 agents paraissent avoir exercé des fonctions de collaborateur de cabinet (...)* » (page 3) et que « *le nombre de collaborateurs de cabinet (...) serait conforme (...) si d'autres agents (...) n'exerçaient pas des missions qui s'apparentent à des activités politiques plutôt qu'à des activités de nature purement administrative* » (page 15) ; que ce faisant, elle n'a pas, contrairement à ce que soutient le demandeur, opéré de requalification juridique des contrats de travail de certains agents de la collectivité en « emplois de cabinet » mais souligné l'existence du risque d'une telle requalification pour en exposer ensuite les conséquences ; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de rectifier sur ce point les observations contestées ;

Sur les motifs retenus par la chambre pour souligner l'existence d'un risque de requalification des contrats en « emplois de cabinet »

CONSIDÉRANT d'une part, qu'il ressort des dispositions législatives et réglementaires applicables aux emplois de cabinet des collectivités territoriales, qui ont

vocation à soutenir l'action politique de l'exécutif, que ceux-ci relèvent d'un régime distinct des emplois administratifs visant à assurer le fonctionnement permanent et régulier de la collectivité ; que cette spécificité se retrouve notamment dans le recrutement, qui demeure discrétionnaire, l'absence de rattachement à la hiérarchie administrative et l'exercice de fonctions de nature politique liées au mandat de l'exécutif ;

CONSIDÉRANT d'autre part, qu'en vertu de la jurisprudence administrative, *« si le principe d'égal accès aux emplois publics suppose normalement qu'il ne soit tenu compte, par l'autorité administrative, que des seuls mérites des candidats à de tels emplois, il ne fait pas obstacle à ce que les autorités politiques recrutent pour la composition de leur cabinet, par un choix discrétionnaire, des collaborateurs chargés d'exercer auprès d'elles des fonctions qui requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle, d'autre part, une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur ; que, par suite, (...) seuls [peuvent] être soumis au régime des emplois de cabinet les agents exerçant auprès (...) [de l'autorité exécutive] des fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à son activité politique, exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit »* ;

CONSIDÉRANT que la chambre a mis en évidence que les procédures de recrutement de 22 chargés de mission et conseillers techniques rattachés à la direction du cabinet en 2020 se distinguaient pour ces emplois des pratiques usuelles de la direction des ressources humaines pour pourvoir les postes d'encadrement supérieur, avec un manque de transparence caractérisé par l'absence d'avis de vacance ou un délai très court entre la publication de ceux-ci et le recrutement des candidats, pour la plupart avec le seul avis du directeur de cabinet, ainsi que l'absence de compte rendu d'entretien de sélection, ce qui révèle généralement un recrutement discrétionnaire comme cela est prévu pour les emplois de collaborateur de cabinet ; que la circonstance que la chambre ait pu également relever ce manque de transparence dans la partie relative aux recrutements des agents contractuels, en particulier pour les conseillers techniques et chargés de mission, dont la plupart correspond aux agents rattachés au cabinet, n'est pas de nature à remettre en cause l'analyse retenue pour ces agents qui repose sur la réunion d'autres indices ajoutés à celui-ci ;

CONSIDÉRANT que, contrairement à ce que soutient le demandeur, si la chambre a relevé l'absence de compte rendu d'entretien de sélection des candidats pour étayer le caractère discrétionnaire de ces recrutements intervenus entre 2016 et 2018, ce n'est pas sur le fondement des critères issus des modifications législatives de 2019 de l'article 32 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui renvoient à de nouvelles dispositions réglementaires concernant les modalités des procédures de recrutement des agents contractuels dans la fonction publique territoriale, mais en application de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa version alors en vigueur, qui constitue le fondement du recours à ces agents contractuels mentionné dans les délibérations de création des emplois concernés et les contrats de ces agents, et qui dispose que *« des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels (...) 2° Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (...) »* ; que la circonstance qu'avant 2019, aucune disposition législative ou réglementaire ne précisait les modalités de

procédure de recrutement des agents contractuels dans la fonction publique territoriale, n'exonérerait pas les collectivités du respect des principes déjà énoncés dans les dispositions susvisées, en vigueur lors des recrutements en cause ;

CONSIDÉRANT que la preuve d'une recherche préalable de candidat fonctionnaire, qui constitue l'un des critères de recrutement d'agents contractuels sur le fondement de l'article 3-3 précité, est généralement apportée par l'existence d'un avis de vacance comportant un délai de publication raisonnable pour permettre le dépôt de candidatures, des comptes rendus d'entretiens de sélection et les éventuelles candidatures déposées dans ce cadre ; que la plupart de ces éléments faisaient défaut dans les dossiers des agents concernés ; qu'enfin, la mention, à deux reprises en pages 39 et 41 du rapport de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et de l'article 2-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, dans sa version issue du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019, ne figure que pour rappeler, pour l'avenir, qu'en dépit d'un élargissement des cas de recours au contrat, le principe tiré de l'exigence du caractère infructueux d'une recherche préalable de candidat fonctionnaire a été confirmé ; qu'ainsi, la chambre n'a commis aucune erreur d'appréciation au regard des règles d'application de la loi dans le temps, en se fondant, notamment sur le critère tiré de l'absence de compte rendu d'entretien de sélection, pour considérer que les recrutements de ces agents contractuels, intervenus entre 2016 et 2018, avaient été discrétionnaires ;

CONSIDÉRANT par ailleurs, que la chambre a relevé l'existence de fiches de poste particulièrement succinctes, avec des missions vagues ou générales, indiquant pour la plupart l'exercice de fonctions politiques au service de l'autorité territoriale, notamment certains chargés de mission auprès du directeur du cabinet, chargés de l'accompagner « *dans la gestion administrative du cabinet, le suivi des dispositifs et des dossiers correspondants* », d'assurer « *le suivi administratif de dossiers* » ou « *la cohérence des politiques publiques et les relations avec les élus* », d'autres travaillant dans le champ de la communication ou la conduite de projets territoriaux sans définition précise de leurs tâches ou responsabilité alors qu'il existe une direction administrative dédiée à ces différents domaines d'intervention ;

CONSIDÉRANT que, si pour certains de ces agents, le libellé des missions pourrait être regardé comme relevant de fonctions purement administratives ou d'exécution permanente, l'ensemble des indices relevés par la chambre, parmi lesquels l'absence de rattachement à la hiérarchie administrative, le défaut de traçabilité de leur activité dans les comptes rendus d'entretien d'évaluation, l'existence de directions administratives dédiées aux domaines dans lesquels ces agents sont supposés exercer leur mission, concourent à accréditer l'hypothèse de possibles emplois de cabinet ; que, si M. Robert soutient qu'en se fondant sur les seuls dossiers personnels des agents, la chambre n'a pas établi le caractère effectif des missions de ces agents dont le travail était purement oral, il n'a, de son côté, apporté, tant au stade de la contradiction sur les observations provisoires ou définitives du rapport contesté, que dans le cadre de la présente procédure, aucun élément de nature à contredire l'analyse de la chambre et à démontrer le caractère purement administratif de ces missions, notamment au travers de comptes rendus de réunions ou de correspondances ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de tout ce qui précède que la chambre n'a commis aucune erreur matérielle, de droit ou d'appréciation en considérant, au vu des indices susvisés, que ces agents rattachés au cabinet paraissaient avoir exercé des fonctions de collaborateur de cabinet qui requièrent nécessairement un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action politique de l'exécutif de la région et une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur ; que, ce faisant, la chambre n'a pas pris en compte d'autres critères que ceux retenus par la jurisprudence administrative précitée, auxquels elle se réfère expressément, en étayant son analyse par un faisceau d'indices en lien avec la spécificité du régime des emplois de collaborateur de cabinet ; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de rectifier les observations sur ce point ;

CONSIDÉRANT, en revanche, que l'existence d'engagements politiques personnels extérieurs à la collectivité pour 18 de ces agents comme leur parcours professionnel antérieur, ne sont pas de nature à établir l'existence d'une participation à l'action politique de l'exécutif de la région dans le cadre des fonctions exercées au sein de cette collectivité ; qu'il convient, par conséquent, de faire droit à la demande de rectification sur ce point ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La demande en rectification d'observations définitives de M. Didier Robert, ancien ordonnateur de la région La Réunion, est déclarée recevable ;

Article 2 : Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la région La Réunion, concernant la gestion des ressources humaines, pour les exercices 2015 et suivants, est rectifié comme suit :

Au 2^{ème} paragraphe en page 15 du rapport, la mention suivante est supprimée :

« (...) Le caractère politique de leur mission est attesté par un faisceau d'indices constitué par leurs modalités de recrutement, leurs fonctions et leur parcours professionnel ; (...). ».

Au 2^{ème} paragraphe en page 17 du rapport, la mention suivante est supprimée :

« S'il n'est en aucun cas reproché aux conseillers techniques d'avoir des engagements politiques, ces derniers accréditent le caractère politique de leurs missions et concourent à requalifier leur emploi en celui de collaborateur de cabinet. »

Au 3^{ème} paragraphe en page 17 du rapport, la mention suivante est supprimée :

« Si ce seul fait ne suffit pas à démontrer que les intéressés exerçaient des fonctions similaires après leur recrutement à la région, il concourt, ajouté aux autres éléments déjà présentés (contenu des fiches de poste, comptes rendus d'entretien professionnel...), à l'établissement d'un faisceau d'indices allant dans ce sens. »

Ces paragraphes sont désormais rédigés ainsi :

« Le nombre de collaborateurs de cabinet, 5 depuis le 1^{er} septembre 2020 y compris le directeur de cabinet, serait conforme à celui de 6 déterminé par l'article 12 du décret n° 87-1004 précité si d'autres agents de la direction du cabinet, au sein des pôles administratif et technique, n'exerçaient pas des missions qui s'apparentent à des activités politiques plutôt qu'à des activités de nature purement administrative. La chambre a dénombré au moins 22 chargés de mission et conseillers techniques présents en 2020 qui relèvent de cette situation et au moins 8 autres agents ont occupé de telles fonctions jusqu'en 2018 ou 2019. Le caractère politique de leur mission est attesté par un faisceau d'indices constitué notamment par leurs modalités de recrutement et leurs fonctions ; ils indiquent un engagement personnel de nature politique et une relation de confiance différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur. Plusieurs documents (fiches de poste, comptes rendus d'entretien professionnel, demande de renouvellement de contrat) mentionnent un rôle d'assistance auprès des élus, voire du président. ».

« Les confusions entre les fonctions politiques et administratives constituent d'autant plus un risque si l'on prend en compte qu'au moins 18 conseillers techniques en fonction au cours des trois dernières années ont eu des engagements politiques publics ; 10 étaient candidats en tête de liste lors des élections municipales de 2020 ; 7 d'entre eux venaient néanmoins de quitter leurs fonctions à la région, le plus souvent en 2019 et huit conseillers techniques en fonction jusqu'en 2019 avaient également par le passé été collaborateurs de cabinet d'autorités locales, collaborateurs de groupes d'élus ou collaborateurs parlementaires.

En réponse aux observations de la chambre, la région s'est engagée, dans le cadre de la refonte en cours de ses processus en matière de ressources humaines, à clarifier les fondements juridiques du recrutement des conseillers techniques de même que les missions qui leur sont confiées. ».

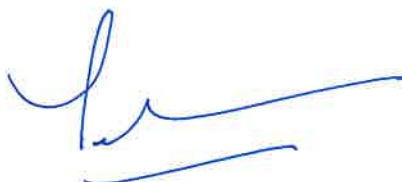
Article 3 : Le surplus des observations est maintenu en l'état ;

Article 4 : La présente décision, notifiée à M. Didier Robert et à Mme Huguette Bello, en sa qualité d'ordonnateur de la région La Réunion, est annexée au rapport d'observations définitives du 8 décembre 2020.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes La Réunion, le cinq septembre deux mille vingt-deux.

Présents : M. Nicolas Péhau, président de séance, M. Taha Bangui, premier conseiller et Mme Sophie Vosgien, première conseillère, rapporteure.

Le président de séance,



Nicolas Péhau

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : la présente décision peut être attaquée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.