

N° 384292
Syndicat des cadres
techniques de la ville de Paris
et autres

3ème et 8ème chambres réunies
Séance du 28 novembre 2016
Lecture du 13 décembre 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La situation juridique des fonctionnaires des administrations parisiennes, c'est-à-dire ceux de la commune de Paris, ceux du département de Paris et ceux de leurs établissements publics, est un tantinet baroque. Ils constituent certes une catégorie de fonctionnaires territoriaux, régis en principe par la loi du 26 janvier 1984¹, mais une catégorie à part.

Le I de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que la commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, disposent de fonctionnaires organisés en « corps », et non en « cadres d'emplois », comme c'est le cas en principe dans la fonction publique territoriale. Ils sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat, qui peut déroger à la loi du 26 janvier 1984 – il s'agit d'un décret du 24 mai 1994².

Outre ce statut commun, les fonctionnaires des administrations parisiennes sont soumis à des statuts particuliers, dont la teneur est encadrée par les dispositions du II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984. Celles-ci distinguent quatre cas :

- si un emploi d'une administration parisienne est équivalent à un emploi de la fonction publique de l'Etat, le statut particulier du corps correspondant est fixé par référence à celui régissant l'emploi équivalent de l'Etat ;

- si un emploi d'une administration parisienne est équivalent à un emploi de la fonction publique territoriale, le statut particulier du corps correspondant est fixé par référence à celui régissant l'emploi territorial équivalent ;

- il peut être dérogé à ces règles lorsque l'emploi d'une administration parisienne et celui équivalent de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale sont soumis, à la date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, à des statuts particuliers différents et bénéficient de rémunérations différentes ;

- enfin, si un emploi d'une administration parisienne n'est équivalent ni à un emploi de la fonction publique de l'Etat ni à un emploi de la fonction publique territoriale, le statut particulier du corps correspondant est déterminé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

² Décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

Ces dispositions législatives ont été reprises et précisées par celles des articles 28 et suivants du décret du 24 mai 1994, déjà cité. Il résulte de l'article 28 que la règle de la fixation des statuts particuliers des corps des administrations parisiennes par référence s'applique aussi lorsqu'il y a équivalence avec des emplois de la fonction publique hospitalière. Il en résulte également qu'il appartient à l'organe délibérant de l'administration parisienne concernée, ou au conseil de Paris pour les corps communs à plusieurs administrations parisiennes, de déterminer « la référence des emplois des administrations parisiennes qui sont équivalents à un emploi de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière ». Autrement dit de désigner, en cas d'équivalence d'emplois, quel est le statut particulier qui va servir de référence pour l'établissement du statut particulier du corps de la ou des administrations parisiennes concernées.

Précisons d'emblée que les organes délibérants parisiens n'ont, semble-t-il, pas adopté de délibérations générales désignant les statuts particuliers des autres fonctions publiques servant de référence aux corps des administrations parisiennes. Les collectivités parisiennes ont préféré procéder au cas par cas, en s'abstenant d'ailleurs, pour certains corps, de fixer aucune équivalence³.

Curieusement, il semble que vous n'ayez jamais eu à faire application des dispositions du II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984, ni de celles de l'article 28 du décret du 24 mai 1994, jusqu'à aujourd'hui. Leur portée n'est pas évidente. La présente affaire devrait vous conduire, non pas à les éclairer complètement, mais du moins à préciser une question de méthode.

Le statut du corps des architectes-voyers de la commune de Paris a été fixé en dernier lieu par une délibération du conseil de Paris, siégeant en formation de conseil municipal, des 10 et 11 juillet 2006⁴. Précisons que le terme « voyer » désigne un fonctionnaire chargé de veiller à l'entretien ou à l'aménagement des voies de communication, par exemple de la voirie d'une ville. Les dispositions de la délibération des 10 et 11 juillet 2006 précisent les missions dévolues aux architectes-voyers et les conditions de leur recrutement, de leur classement, de leur avancement et de leur détachement. En ce qui concerne leur recrutement, soulignons que celui-ci s'effectue principalement par voie de concours ouverts aux détenteurs d'un diplôme, titre, certificat ou qualification donnant accès au titre d'architecte en France.

En 2008, la ville de Paris a souhaité modifier le statut du corps des architectes-voyers pour y intégrer ses agents paysagistes déjà recrutés en qualité de contractuels et justifiant du diplôme de paysagistes DPLG – pour « diplômé par le gouvernement ». Il s'agissait d'un diplôme dont les conditions de délivrance étaient définies par les dispositions des articles D. 812-27 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM)⁵. La ville de Paris, compte tenu du faible nombre d'agents contractuels concernés – une quinzaine – n'a pas estimé justifiée la création d'un corps particulier de paysagistes. Afin de procéder à l'intégration des paysagistes contractuels dans le corps des architectes-voyers, le conseil de

³ Voir en ce sens le rapport établi en 2010 par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion des ressources humaines de la commune et du département de Paris, p. 14-15.

⁴ Délibération n° 2006 DRH 36-1° fixant le statut particulier applicable au corps des architectes-voyers de la commune de Paris.

⁵ Ce diplôme n'est plus délivré aujourd'hui. En revanche, les textes prévoient désormais les conditions de délivrance d'un diplôme d'Etat de paysagiste (voir la version actuelle des articles D. 812-27 à D. 812-29 du CRPM, issues du décret n° 2014-1400 du 24 novembre 2014 portant création du diplôme d'Etat de paysagiste et fixant les conditions de recrutement par concours et de formation des étudiants).

Paris, siégeant en formation de conseil municipal, a adopté les 7 et 8 juillet 2008 une délibération qui, d'une part, créait deux « spécialités » au sein de ce corps, « architecte-voyer » et « paysagiste » et, d'autre part, édictait en ce qui concerne les fonctionnaires relevant cette seconde spécialité différentes dispositions dérogatoires, notamment en termes de déroulement de carrière.

Comme vous pouvez vous en douter, cette réforme n'a pas été sans quelques grincements de dents. Le syndicat des cadres techniques de la ville de Paris et plusieurs membres du corps des architectes-voyers ont demandé au juge administratif l'annulation de la délibération des 7 et 8 juillet 2008. Le tribunal administratif de Paris en a prononcé une annulation partielle en accueillant un moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre agents d'un même corps. La cour administrative d'appel, saisie à la fois par le syndicat et les architectes et, par la voie de l'appel incident, par la ville de Paris, a annulé le jugement pour irrégularité et écarté tous les moyens soulevés à l'encontre de la délibération avant de rejeter les conclusions tendant à son annulation. Le syndicat et les architectes se pourvoient en cassation.

Il nous semble que vous devrez accueillir l'un des moyens du pourvoi.

Devant la cour administrative d'appel, le syndicat et les architectes soulevaient un moyen tiré de ce que la délibération des 7 et 8 juillet 2008 méconnaissait les dispositions du II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984. Ils faisaient valoir, notamment, que les emplois du corps des architectes-voyers devaient être regardés comme équivalents à ceux du corps des architectes et urbanistes de l'Etat ou encore à ceux du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, et que ni l'un ni l'autre des statuts particuliers correspondants ne comportaient de spécialités, ni de modalités de recrutement similaires à celles prévues pour les architectes-voyers relevant de la spécialité « paysagiste » nouvellement créée.

La cour a répondu à cette argumentation par un motif quelque peu alambiqué qui nous semble entaché de l'erreur de droit que pointe le pourvoi. Elle a relevé que ni le corps des architectes et urbanistes de l'Etat ni le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ne comportaient de spécialité « paysagiste ». Elle en a déduit « qu'en l'absence d'emploi équivalent que les fonctionnaires appartenant à ces corps ou cadre d'emplois auraient vocation à occuper, les requérants ne sauraient se référer aux conditions de recrutement prévues par [les statuts particuliers correspondants] pour soutenir que la délibération attaquée, en ce qu'elle prévoit des modalités de recrutement différentes pour les architectes-voyers de la commune de Paris relevant de la spécialité « paysagiste », aurait méconnu les dispositions (...) du II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 28 du décret du 24 mai 1994 ».

Les auteurs du pourvoi font valoir que la cour a raisonné à rebours pour appliquer ces dispositions, en recherchant l'existence d'emplois équivalents *ex post*, c'est-à-dire compte tenu des modifications apportées par la délibération attaquée, et non *ex ante*, c'est-à-dire au regard de l'état du droit que prétendait modifier cette délibération. Autre manière de dire qu'elle n'a pas véritablement répondu au moyen qui était soulevé devant elle, qui appelait la cour à prendre position sur l'existence d'une équivalence d'emplois entre le corps des architectes-voyers de la commune de Paris, avant la modification litigieuse, et le corps des architectes et urbanistes de l'Etat ou le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux.

Indiquons, avant toute chose, qu'il ne ressort pas clairement des pièces du dossier que le conseil de Paris ait fixé, en application des dispositions de l'article 28 du décret du 24 mai 1994, une équivalence entre les emplois qu'ont vocation à occuper les membres du corps des architectes-voyers de la commune de Paris et ceux couverts par un autre statut particulier d'une des trois fonctions publiques – ni d'ailleurs qu'il ait récusé une telle équivalence. Cela ne fait pas pour autant obstacle à l'application, le cas échéant, de la règle législative de « référence » fixée par le II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984, qui s'impose aux collectivités parisiennes.

Ceci précisé, il y a derrière le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi une question de méthode. Pour mettre en œuvre la règle de « référence » prévue par les dispositions du II de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et celles de l'article 28 du décret du 24 mai 1994, il y a d'abord lieu d'examiner si des emplois des administrations parisiennes peuvent être regardés comme équivalents à des emplois d'une autre fonction publique. Si la réponse est positive, alors la règle de référence s'applique. Il y a lieu ensuite de vérifier si elle a été respectée, c'est-à-dire si les statuts particuliers adoptés par ces administrations parisiennes ont bien été fixés par référence aux dispositions statutaires régissant l'emploi de l'autre fonction publique regardé comme équivalent. La première étape du raisonnement a pour objet de vérifier l'opérance de la règle de référence, la seconde son respect.

En l'espèce, la cour administrative d'appel était saisie d'une argumentation consistant à soutenir que les règles statutaires régissant les emplois qu'ont vocation à occuper les architectes-voyers de la commune de Paris devaient être fixées par référence au statut particulier des architectes et urbanistes de l'Etat ou à celui des ingénieurs territoriaux. Cette argumentation critiquait la délibération des 7 et 8 juillet 2008 au motif que, selon les requérants, elle revenait à s'écarter des règles fixées par ces statuts particuliers, en méconnaissance de la règle de « référence ». Pour déterminer l'opérance de cette argumentation, il y avait lieu d'apprécier l'existence d'emplois équivalents en comparant le statut particulier du corps de l'administration parisienne, sans tenir compte de la modification statutaire envisagée, avec le statut particulier du corps ou du cadre d'emplois de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale – en l'espèce, il s'agissait de rechercher si les emplois du corps des architectes-voyers de la commune de Paris, avant la modification litigieuse, pouvaient être regardés comme équivalents à ceux du corps des architectes et urbanistes de l'Etat ou à ceux du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux. En ne procédant pas à cette recherche, et en recherchant au contraire l'existence d'emplois équivalents à ceux de la nouvelle spécialité « paysagiste », la cour a bien commis l'erreur de droit que lui reproche le pourvoi.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris ;
3. Mise à la charge de la ville de Paris d'une somme de 3 000 euros à verser aux requérants, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
4. Rejet des conclusions présentées au même titre par la ville de Paris.