

Nos 315764, 315765
Mme H...

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 13 mai 2009
Lecture du 10 juin 2009

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPAS, rapporteur public

Agent contractuel de la commune de J..., dans le département de la Réunion, depuis 1989, Mme H... a exercé par intérim de 1994 à 2003 la direction de la bibliothèque municipale. Elle a souhaité être intégrée dans la fonction publique territoriale, plus précisément dans le cadre d'emplois de catégorie A des conservateurs territoriaux des bibliothèques, sur le fondement de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire.

Les articles 4 et 5 de cette loi posent à une telle intégration plusieurs conditions, dont les cinq principales sont les suivantes :

- la personne doit avoir eu le statut d'agent contractuel pendant au moins deux mois dans les douze mois précédent le 12 juillet 2000 (1° de l'art. 4),
- elle doit justifier de trois ans au moins de service en équivalent temps plein au cours des huit dernières années (4° de l'art. 4),
- elle doit postuler à l'intégration dans un cadre d'emplois correspondant aux fonctions dans lesquelles elle a été recrutée, ou à des fonctions qu'elle occupées pendant au mois trois ans (art. 5),
- elle doit avoir été recrutée avant que le deuxième concours de recrutement à ce cadre d'emplois ait été organisé (art. 5),
- elle doit, enfin, être titulaire des diplômes requis pour l'inscription au concours externe de recrutement dans ce cadre d'emplois (3° de l'art. 4).

S'agissant de cette dernière condition, le 3° de l'art. 4 de la loi permet aux candidats à l'intégration qui ne détiennent pas les diplômes exigés d'obtenir une équivalence au titre de leur expérience professionnelle. Ce système d'équivalence est organisé par le décret n° 2002-348 du 13 mars 2002 dont les art. 3 à 5 définissent une procédure particulière de reconnaissance de l'équivalence entre expérience et niveau de diplôme. Ces articles prévoyaient, dans leur rédaction applicable à l'époque des faits, que la demande de reconnaissance de l'équivalence était transmise à l'autorité dont relève l'agent, et que cette autorité devait saisir une commission chargée de statuer sur le niveau d'équivalence.

Mme H..., qui ne détient pas les diplômes requis pour passer le concours de conservateur territorial, a demandé à bénéficier de ces dernières dispositions. Après plusieurs courriers au maire restés sans succès, elle lui a demandé par lettre du mai 2003 de « se prononcer sur son intégration et d'envoyer le dossier à la commission compétente ».

Le maire s'est abstenu de répondre, ce dont il est résulté une décision implicite de rejet que Mme H... a contesté devant le TA de Saint-Denis de la Réunion qui a annulé cette décision. La commune a fait appel et la CAA de Bordeaux a fait droit à cet appel et après annulation du jugement elle a rejeté les conclusions en annulation de Mme H.... Celle-ci se pourvoit en cassation.

Parallèlement, Mme H... a contesté les décisions par lesquelles le maire a prononcé son intégration dans un autre cadre d'emplois, celui d'agent territorial qualifié du patrimoine, en tant que ces décisions emportent refus de l'intégrer dans le cadre d'emplois des conservateurs territoriaux. Le litige a eu la même issue en appel et Mme H... se pourvoit également sur ce point.

Le tribunal a estimé que les décisions de refus litigieuses étaient illégales au motif que l'expérience professionnelle de Mme H... lui permettait de bénéficier de l'équivalence prévue par l'art. 4, 3° de la loi, et donc d'être intégrée malgré la non-détention des diplômes permettant l'accès au cadre d'emploi en cause. La cour a estimé au contraire que les fonctions exercées par l'intéressée ne lui permettaient pas de prétendre à une telle équivalence.

Au cours des débats, notamment en appel, la commune a cherché à justifier sa décision par deux motifs : le fait que Mme H... avait été recrutée pour occuper des fonctions ne correspondant pas à celles d'un conservateur territorial ; et l'absence d'équivalence entre son expérience professionnelle et le niveau de diplôme requis pour l'entrée dans ce corps. Le maire doit donc être regardé comme s'étant prononcé sur ces deux points lorsqu'il a rejeté implicitement la demande d'intégration de Mme H..., et la cour a validé l'appréciation portée sur chacun de ces points.

Mme H... soulève un moyen d'erreur de droit, tiré de ce que le maire n'était pas compétent pour apprécier l'équivalence entre expérience et diplôme prévue par l'art. 4 de la loi, et nous pensons que ce moyen est fondé.

L'autorité dont dépend l'agent est bien compétente pour statuer sur la demande d'intégration de celui-ci ; l'art. 6 du décret 2001-898 du 28 septembre 2001 pris pour l'application de la loi du 3 janvier 2001 prévoit même qu'il lui revient de faire des propositions en ce sens aux agents susceptibles de bénéficier d'une telle mesure. Toutefois, au sein de cette procédure, seule la commission prévue par le décret du 13 mars 2002 peut statuer sur la question de l'équivalence entre expérience professionnelle et niveau de diplôme. Vous avez reconnu ce rôle de la commission dans une décision M... du 28 avril 2006, n° 277170, dans laquelle, à propos d'une version postérieure du décret du 13 mars 2002 qui prévoyait expressément que la commission statuait sur la question de l'équivalence et l'autorité gestionnaire sur les autres conditions de l'intégration, vous avez jugé que la commission n'était pas privée pour autant du pouvoir d'examiner elle-même ces autres conditions. Il en résulte que la commission a compétence exclusive pour déterminer l'équivalence entre expérience et niveau de diplôme, et que cette commission et l'autorité gestionnaire ont une compétence concurrente pour constater qu'un des autres critères d'intégration n'est rempli. S'agissant du champ de compétence exclusive de la commission, cette solution vaut également pour la version initiale du décret, qui est celle ici applicable, qui définissait le pouvoir de la commission sans préciser que l'autorité gestionnaire avait le pouvoir de filtrer les demandes sur la base des autres conditions. Le maire ne pouvait donc dans la présente

affaire statuer sur la question de l'équivalence de diplôme, et la cour a commis une erreur de droit en estimant qu'il avait pu légalement fonder sa décision implicite de rejet sur un défaut d'équivalence dans le cas de Mme H....

Nous vous proposons de statuer au fond compte tenu de l'ancienneté de l'affaire.

Vous devrez d'abord écarter deux fins de non-recevoir opposées par la commune. Il est tout d'abord soutenu que le maire n'aurait pas été saisi d'une demande en bonne et due forme d'intégration dans le corps des conservateurs territoriaux. Mais ce moyen manque en fait, la lettre du 3 mai 2003 de Mme H... avait bien un tel objet, et la circonstance que le décret de 2001 prévoit que l'autorité gestionnaire doit faire une proposition aux agents concernés ne fait bien entendu pas obstacle à ce que ceux-ci déposent une demande en vue de bénéficier d'un droit ouvert par la loi.

La commune soutient d'autre part que les décisions implicites de refus contestées seraient confirmatives de décisions devenues définitives ; mais elle n'indique pas à quelle date ces décisions antérieures auraient été notifiées à la requérante, de sorte qu'il n'est en tout état de cause pas possible d'opposer à celle-ci leur caractère définitif.

Vous devez donc statuer sur la légalité des décisions attaquées.

Considérons d'abord ces décisions en tant qu'elles refusent d'examiner la demande de Mme H... au motif que celle-ci n'aurait pas été recrutée ou n'aurait pas exercé pendant au moins trois ans des fonctions correspondant à celles d'un conservateur territorial. Vous exercez sur cette question d'équivalence des fonctions, lorsqu'elle est soulevée préalablement à une intégration, un contrôle normal de qualification juridique : ex. 3 février 1965, C..., n°51842, p. 64 ; 29 avril 1994, D..., n°105961, p. 219.

Au cas d'espèce, les missions de conservateur des bibliothèques, telles qu'elles sont définies par le décret n° 91-841 du 2 septembre 1991, sont essentiellement de quatre ordres : constitution et conservation du fonds ; responsabilité du catalogue des collections ; organisation de l'accès au public ; et promotion de la lecture. Or Mme H... a bien accompli de 1994 à 2003 des fonctions de ce type, à la satisfaction d'ailleurs de la commune comme le montre le dossier. Elle a assuré la gestion de l'équipe de la bibliothèque, qui compte une vingtaine de personnes ; elle a organisé la gestion du fonds, et participé notamment à la création d'un logiciel pour l'informatisation de cette gestion ; elle a défini la politique d'acquisitions et géré les crédits à cette fin ; elle a pris part enfin à l'organisation de manifestations autour de la lecture. Il nous semble donc que Mme H... satisfaisait à la condition d'équivalence posée à l'art. 5 de la loi entre les fonctions précédemment occupées et celles afférentes au cadre d'emplois qu'elle souhaite intégrer. La commune n'est donc pas fondée à se plaindre de ce que le TA a refusé d'annuler les décisions de refus d'examen de la demande de Mme H....

Il faut ensuite examiner la légalité des décisions litigieuses en tant qu'elles statuent sur l'équivalence entre l'expérience de Mme H... et les diplômes exigés pour l'entrée dans le cadre d'emplois. Sur ce point, nous l'avons dit, le maire était incompétent et il ne pouvait prendre une décision de refus de reconnaissance de l'équivalence. Mais ne faut-il pas faire ici application de la jurisprudence selon laquelle, lorsqu'une autorité est saisie d'une demande qu'elle n'est pas compétente pour traiter, elle est tenue de saisir l'autorité compétente, ce qui

fait qu'une décision implicite de rejet née du silence gardé sur la demande est, dans ce cas, réputée émaner de l'autorité compétente ? (cf. 15 octobre 1965, W..., n°60338 p. 523 ; 29 juillet 1998, consorts E..., n° 177080, aux tables). Notons que même si l'obligation de transmission à l'autorité compétente qui résulte de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 n'est, en vertu de l'art. 19 de la même loi, pas applicable aux relations entre l'administration et ses agents, une telle obligation existerait bien en l'espèce en vertu de la jurisprudence applicable avant cette loi, et qui le reste en dehors de son champ d'application, selon laquelle l'obligation de transmission existe entre autorités relevant comme en l'espèce de personnes publiques différentes lorsqu'il existe entre elle, pour reprendre les termes du Pr Chapus (cf. DCA 8^e édition, 1998, n° 661-2), un « rapport de collaboration » qui rend naturelle la transmission (ex. 26 juin 1989, Mlle M..., n° 63616, aux tables ; 12 février 1992, Mme F..., n° 104936, aux tables). Or il existe bien un tel rapport entre l'autorité gestionnaire et la commission dans le cadre de la procédure d'intégration.

Mais vous ne pourrez faire application de cette jurisprudence au cas d'espèce car il ressort du dossier que le maire, qui estimait que la condition d'équivalence des fonctions n'était pas non plus satisfaite, n'aurait en tout état de cause pas transmis la demande à la commission, et qu'il s'est prononcé sur l'absence d'équivalence de diplôme à titre surabondant. Ceci empêche nous semble-t-il de considérer ne serait-ce qu'un instant de raison que la décision implicite de refus portant sur l'équivalence de diplôme aurait pu émaner de la commission. Si vous faisiez application de la jurisprudence W..., (cf. 15 octobre 1965, n°60338 p. 523), vous vous heurteriez au fait que les décisions de la commission chargée d'examiner l'équivalence de l'expérience et des diplômes sont justiciables en vertu de l'art. 6 du décret du 13 mars 2002 d'un recours administratif obligatoire devant une commission nationale, ce qui rendrait le recours contentieux contre cette décision irrecevable : 1^{er} avril 1992, A..., n°88068 p. 144 ; 19 mai 2004, J..., n°248175, p. 234. Quoiqu'il en soit nous proposons de considérer cette jurisprudence inapplicable au cas d'espèce et de juger que le maire était incompétent pour statuer sur la condition d'équivalence de diplôme.

Les décisions litigieuses sont donc illégales en leurs deux aspects et vous devrez donc confirmer les jugements attaqués.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons à l'annulation des arrêts attaqués, au rejet des appels formés par la commune et des conclusions qu'elle a présentées au titre des frais irrépétibles, et à ce que la commune verse 3 000 euros à ce titre à Mme H....