

**338856**  
**Syndicat national des inspecteurs en santé**  
**publique vétérinaire**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 7 mars 2012**  
**Lecture du 26 mars 2012**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent Daumas,**  
**Rapporteur public**

Le ministère de l'agriculture a embauché de nombreux agents contractuels pour exercer les fonctions de vétérinaires, en dépit de l'existence d'un corps de fonctionnaires dont la vocation est d'occuper de telles fonctions, le corps des inspecteurs en santé publique vétérinaire.

Le syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire s'en est ému. Il a demandé au ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche de proposer aux vétérinaires inspecteurs non titulaires qu'il emploie à temps incomplet une régularisation de leurs contrats, conclus sur le fondement de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Sa requête tend à l'annulation pour excès de pouvoir du rejet qui a été opposé à cette demande. Le syndicat vous demande également d'annuler pour excès de pouvoir une note de service du 4 mars 2010 qui prescrit de procéder au recrutement des vétérinaires inspecteurs non titulaires à temps incomplet par voie de contrats conclus sur le fondement de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984.

**1.** En ce qui concerne le premier aspect de la requête, nous croyons que les conclusions présentées par le syndicat sont irrecevables.

Le refus du ministre de procéder, ainsi que l'y invitait le syndicat, à la régularisation des contrats conclus avec les vétérinaires inspecteurs employés à temps incomplet doit être regardé comme une décision collective, c'est-à-dire un ensemble de décisions individuelles défavorables. Or vous jugez que seuls les agents intéressés par ces décisions sont recevables à les contester, et pas les syndicats qui les représentent (CE 21 novembre 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes, n° 69314, au Recueil p. 748 ; CE section, 13 décembre 1991, Syndicat Interco CFDT de la Vendée, n° 80709, p. 444 ; et en dernier lieu CE 22 janvier 2007, Union Fédérale Equipement CFDT, n° 288568, aux tables du Recueil p. 924 et 996).

La 3<sup>e</sup> sous-section a communiqué ce moyen d'ordre public aux parties et le ministre l'a repris à son compte. Vous pourrez, pour ce motif, rejeter les conclusions dirigées contre le refus ministériel de régulariser les contrats individuels en cause, en recourant aux dispositions de l'article R. 351-4 du code de justice administrative, lesquelles vous autorisent à constater une irrecevabilité manifeste qui entache des conclusions alors même que vous ne seriez pas compétents pour statuer au fond.

**2.** Les conclusions tendant à l'annulation de la note de service du 4 mars 2010 vous retiendront un peu plus longtemps.

21. Disons tout d'abord qu'aucune des fins de non-recevoir soulevées par le ministre ne nous paraît fondée : contrairement à ce qu'il soutient, le syndicat a bien produit la note de service litigieuse ; sa requête n'est nullement tardive ; et les prévisions de cette note qui sont attaquées présentent bel et bien un caractère impératif, de sorte qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE section 18 décembre 2002 Mme Duvignères n° 233618, au Recueil p. 463).

22. C'est la contestation par le syndicat du bien-fondé de la note de service attaquée qui pose une question délicate.

Celle-ci a trait à l'articulation des dispositions de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relatives au recrutement d'agents publics contractuels, dans leur rédaction issue de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre Ier du statut général, pose le principe que les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs sont en principe occupés par des fonctionnaires, c'est-à-dire des titulaires régis par cette loi.

L'article 2 de la loi du 11 janvier 1984, qui constitue le titre II du statut général, prévoit que cette loi s'applique aux personnes qui, régies par les dispositions du titre Ier du statut, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'Etat.

De ces deux articles résultent deux principes applicables à la fonction publique d'Etat : le premier est que tout emploi permanent a vocation à être occupé par un fonctionnaire ; le second est que tout fonctionnaire a vocation à occuper un emploi à temps complet.

Les trois premiers alinéas de l'article 4 de la loi de 1984, inchangés depuis 1987, prévoient que : « 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 ».

Les deux alinéas de l'article 6 de cette même loi disposaient quant à eux, avant l'intervention de la loi du 3 janvier 2001, que « Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels. / Les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires ». Le premier alinéa de cet article a été modifié par la loi du 3 janvier 2001 et dispose désormais que « Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70% d'un service à temps complet, sont assurées par des agents contractuels ».

La lecture que le syndicat requérant fait de ces textes consiste à attribuer des champs bien distincts aux dispositions respectives des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984. Il voit dans celles de l'article 4 des dispositions qui ne s'appliquent qu'aux emplois permanents à temps complet. Elles auraient ainsi pour seul objet de permettre, dans les cas qu'elles énumèrent, le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents à temps complet. Les dispositions de l'article 6 ne s'appliqueraient qu'aux emplois permanents à temps non complet. Elles ne prévoiraient le recours à des contractuels pour les occuper que dans l'hypothèse où le service requis n'excède pas 70% d'un temps complet. Cette lecture a pour effet d'interdire le recrutement d'agents contractuels pour occuper des emplois permanents à temps incomplet lorsque le service représente plus de 70% d'un temps complet. Il ne vous échappera pas que des emplois permanents dont la durée de service est supérieure à 70% mais inférieure à 100% d'un temps complet ne peuvent pas pour autant être proposés par l'administration à un fonctionnaire, lequel a vocation à occuper un emploi à temps complet. Dans ce cas, l'administration ne pourrait que compter sur les fonctionnaires désireux d'exercer leurs fonctions à temps partiel pour pourvoir ces postes.

La lecture que fait le syndicat des dispositions de l'article 6 n'est pas douteuse. C'est la restriction du champ de l'article 4 aux seuls emplois à temps complet qui est moins évidente. A ce titre, le ministre défend une autre interprétation, consistant à soutenir que l'article 4 s'applique aussi bien aux emplois à temps complet qu'aux emplois à temps incomplet. De la sorte, il autoriserait le recrutement de contractuels sur des postes correspondant à des emplois permanents à temps incomplet dans les hypothèses qu'il prévoit, c'est-à-dire en l'absence de corps de fonctionnaires ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, sans que joue la condition, prévue seulement à l'article 6, selon laquelle le service ne doit pas représenter plus de 70% d'un temps complet.

La question est inédite.

L'interprétation défendue par le ministre, qui aurait le mérite de la souplesse, ne serait pas inatteignable. Nous n'avons cependant pas trop de doute à vous proposer de faire vôtre la lecture défendue par le syndicat, essentiellement pour deux raisons.

En premier lieu, parce que l'économie des textes dans leur rédaction antérieure à la modification opérée par la loi de 2001 conduit à limiter le champ d'application de l'article 4 de la loi de 1984 aux seuls emplois permanents impliquant un service à temps complet. Cela nous semble résulter de la lettre même de l'article 4, qui précise qu'il constitue une dérogation au principe posé à l'article 3 du titre I, c'est-à-dire celui selon lequel un emploi permanent a vocation à être occupé par un fonctionnaire, emploi permanent qui ne peut être, en application de l'article 2 du titre II, qu'un emploi à temps complet. L'article 6 est quant à lui le corollaire des principes posés aux articles 3 du titre I et 2 du titre II : dès lors que les emplois permanents à temps complet doivent en principe être occupés par des fonctionnaires, lesquels ne peuvent se voir proposer que ces emplois, les emplois permanents à temps incomplet doivent obligatoirement être occupés par des contractuels. Dans cet état des textes, la question de l'application de l'article 4 de la loi de 1984 aux emplois permanents à temps incomplet ne se conçoit même pas, puisque l'article 6 non seulement permet, mais surtout impose d'employer des contractuels sur de tels emplois.

En second lieu, il résulte très clairement des travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 2001 que le législateur a entendu mettre fin à ce qu'il regardait comme un recours abusif aux agents contractuels. En effet, l'exposé des motifs de la loi précise, à propos de son article 9 qui a

modifié l'article 6 de la loi de 1984 : « Des pratiques, conformes à la lettre mais non à l'esprit du statut général, et consistant à recruter des agents non titulaires sur des emplois à temps quasi-complet ont été relevées, notamment par la Cour des comptes. Le présent article vise à encadrer davantage le recrutement de ces agents contractuels à temps non complet dans les services de l'Etat, en posant une limite supérieure à 70% de la quotité autorisée (...) ». Le rapport fait au Sénat<sup>1</sup> est encore plus clair sur ce point : « Le présent article modifie le statut des fonctionnaires de l'Etat afin d'interdire l'emploi de contractuels pour un besoin permanent lorsque leur temps de travail excède 70% d'un service à temps complet. (...) les quotités supérieures (notamment celle de 80% soit 4 jours hebdomadaires) ont vocation à être pourvues par des fonctionnaires souhaitant être employés à temps partiel. (...) Désormais, seuls des fonctionnaires pourront occuper les emplois permanents dont la durée de travail est supérieure à 70% d'un service à temps complet ». Enfin, le rapport fait à l'Assemblée Nationale<sup>2</sup> est tout aussi univoque : « Le projet de loi interdit le recrutement de contractuels à temps non complet dans les services de l'Etat pour une quotité de travail supérieure à 70% d'un temps complet (article 9) afin d'éviter l'emploi de contractuels sur des emplois à temps quasiment complet ».

Ainsi, suivre l'interprétation que défend le ministre reviendrait à consentir un effort d'interprétation qui n'aurait d'objet que dans l'état des textes résultant de la loi du 3 janvier 2001, alors que par cette intervention, le législateur a clairement manifesté la volonté d'interdire le recours à des agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents à temps incomplet lorsque le service représente plus de 70% d'un temps complet. En adoptant une telle interprétation, vous feriez en quelque sorte rentrer par la fenêtre des contractuels que le législateur a entendu faire sortir par la grande porte. Il y aurait là plus qu'un paradoxe.

Nous vous proposons donc de juger que l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 n'a ni pour objet, ni pour effet, de permettre le recrutement d'agents contractuels pour assurer des fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet. Et que de telles fonctions doivent être assurées par des agents contractuels sur le fondement de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984, sans pouvoir être exercées pour une durée excédant 70% d'un temps complet.

Si vous nous suivez vous annulerez la note de service attaquée, en tant qu'elle prévoit le recrutement de vétérinaires inspecteurs non titulaires à temps incomplet sur le fondement de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984. Vous pourrez faire droit aux conclusions présentées par le syndicat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros que celui-ci demande.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de la circulaire attaquée, en tant qu'elle prévoit le recrutement de vétérinaires inspecteurs non titulaires à temps incomplet sur le fondement de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 ;
- à ce que l'Etat verse une somme de 3 000 euros au syndicat au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;
- au rejet du surplus des conclusions de la requête.

---

<sup>1</sup> Rapport Hoeffel fait en première lecture au nom de la commission des lois, n° 80 (2000-2001).

<sup>2</sup> Rapport Caultet fait en première lecture au nom de la commission des lois, n° 2755.