

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

L'article 1^{er} du décret n° 2005-1229 du 29 septembre 2005 prévoit que les grades et emplois des fonctionnaires de l'Etat relevant de la catégorie C sont répartis entre quatre échelles de rémunération distinctes, les échelles 3, 4, 5 et 6. L'échelonnement indiciaire correspondant est donné par les tableaux figurant au I de l'article 9 du décret (n° 2008-836) du 22 août 2008. L'échelle 6, la plus élevée, est de création récente puisqu'elle a été introduite par un décret (n° 2006-1459) du 27 novembre 2006. Elle comprend huit échelons, les échelons premier à septième et un échelon spécial, correspondant à l'indice brut 499.

Les règles générales relatives au déroulement de la carrière des fonctionnaires de catégorie C sont organisées par un autre décret du 29 septembre 2005, le décret n° 2005-1228. Celui-ci précise, notamment, les durées moyenne et minimale du temps passé dans chacun des échelons des grades classés dans les échelles de rémunération que nous avons mentionnées. L'accès à l'échelon spécial de l'échelle 6 était initialement réservé aux fonctionnaires relevant de certains corps techniques figurant en annexe au décret du 27 novembre 2006 (par exemple le corps des adjoints techniques des administrations de l'Etat et de ses établissements publics).

Le Gouvernement a voulu élargir l'accès à cet échelon terminal de l'échelle 6. Il a traduit cette volonté dans un décret (n° 2011-1445) du 3 novembre 2011 qui est venu modifier le décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005.

A la suite de l'intervention de ce décret, les modalités d'accès à l'échelon spécial n'ont pas été modifiées s'agissant des agents des corps techniques. C'est du moins ainsi qu'il faut comprendre la disposition du 3^e alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 2005-1228, dans sa version issue du décret de 2011, selon laquelle les membres de ces corps techniques « bénéficient d'un accès à cet échelon spécial dans les conditions définies à l'article 57 de la loi du 11 janvier 1984 ». Pour l'application de cette disposition, la durée moyenne et la durée minimale du 7^e échelon sont fixées à 4 ans et 3 ans¹.

Des modalités d'accès différentes sont prévues s'agissant des agents des autres corps de catégorie C. Nous les désignerons pour simplifier, par opposition à la filière « technique », comme les agents de la filière « administrative ». En ce qui les concerne, le 4^e alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 2005-1228 prévoit que l'échelon spécial est accessible par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, au choix, après avis de la commission administrative paritaire (CAP), parmi les agents justifiant d'au moins trois ans d'ancienneté

¹ Art. 2, III du décret n° 2005-1228 dans sa version issue du décret de 2011.

dans le 7^e échelon de l'échelle 6. Cette même disposition renvoie aux modalités définies par le décret (n° 2005-1090) du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État. Il découle du renvoi opéré à ces dernières dispositions que, pour les agents de la filière administrative, l'accès à l'échelon spécial est contingenté. Pour chaque corps de cette filière, un taux de promotion est fixé chaque année par arrêté. Il détermine la part des agents remplissant la condition d'ancienneté pour être promus qui pourront, effectivement, accéder à l'échelon spécial (c'est la technique dite du ratio « pro-pro » ou taux de promus / promouvables).

Les modalités d'accès à cet échelon spécial sont résumées de manière très claire et sans ambages par la notice de présentation du décret du 3 novembre 2011 : « Cet échelon spécial aura, pour ces personnels [administratifs de catégorie C], toutes les caractéristiques d'un grade. Il sera, en effet, contingenté et accessible au choix, après avis de la [CAP], aux fonctionnaires ayant au moins trois ans d'ancienneté dans le 7^e échelon de l'échelle 6. Un taux d'avancement sera fixé par arrêté, dans chaque corps, et déterminera la proportion d'agents pouvant accéder à cet échelon » (...) / « Les agents des corps techniques qui, en raison des responsabilités d'animation d'équipe et de maîtrise ouvrière qui leur sont généralement confiées, ont depuis toujours bénéficié d'une structure de carrière plus favorable que celle réservée aux personnels administratifs continueront d'accéder à cet échelon spécial de manière linéaire » (nous soulignons).

Le syndicat SNUI-SUD Trésor Solidaires vous demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 3 novembre 2011. Précisons qu'il faut sans doute interpréter les conclusions du syndicat. Celui-ci vous explique dans sa requête qu'il se bat depuis de nombreuses années contre l'injustice faite aux fonctionnaires de catégorie C de la filière administrative sur cette question des modalités d'accès à l'échelon spécial de l'échelle 6 de rémunération. Nous comprenons donc que le syndicat attaque le décret du 3 novembre 2011, non pas en tant qu'il ouvre l'accès à cet échelon à l'ensemble des fonctionnaires de catégorie C, mais seulement en tant qu'il prévoit des modalités d'accès particulières, plus restrictives, pour ceux de ces fonctionnaires ne relevant pas des corps techniques. Or signalons, au titre des questions préalables à l'examen de cette requête, que les dispositions contestées ont été modifiées par un décret (n° 2013-588) du 4 juillet 2013. Il en résulte que les conditions d'accès des agents de la filière administrative au 8^e échelon ont été alignées sur celles applicables aux agents de la filière technique. Les revendications du syndicat requérant ont donc abouti. Cela n'entraîne pas pour autant un non-lieu à statuer sur sa requête dès lors que les dispositions dont il demande l'annulation ont reçu application – notamment, les tableaux d'avancement à l'échelon spécial établis au titre des années 2012 et 2013 l'ont été sur le fondement des dispositions contestées.

Enfin indiquons, pour en terminer avec l'exposé du cadre du litige, que le décret attaqué est loin d'être le seul à avoir prévu ce type de dispositif d'avancement à un échelon terminal selon des modalités jusqu'alors réservées à l'avancement de grade. La technique n'est pas nouvelle. Pour ne citer qu'un exemple, on peut renvoyer aux articles 2 et 8 du décret (n° 2005-436) du 9 mai 2005 portant statut particulier du corps du contrôle général économique et financier, qui prévoient, depuis l'origine, un échelon terminal du même type que celui en litige. Il faut souligner aussi que ces échelons terminaux semblent avoir connu une faveur particulière ces toutes dernières années : citons comme exemple celui institué par les articles 4 et 27 du décret (n° 2011-1317) du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps des attachés d'administration de l'Etat ; ou encore plus récemment le décret (n° 2012-

205) du 10 février 2012 qui a modifié le statut particulier du corps des administrateurs civils afin notamment de créer deux échelons spéciaux de ce type au sommet des grades d'administrateur civil hors classe et d'administrateur général. Nous reviendrons dans un instant sur ce dernier décret.

Le syndicat soulève deux moyens à l'appui des conclusions de sa requête.

1. Nous passerons rapidement sur le second.

Le syndicat soutient que le décret attaqué méconnaît le principe d'égal traitement des agents publics, dès lors que les particularités des fonctions exercées par les agents de catégorie C relevant des corps techniques ne créent pas une différence de situation de nature à justifier l'accès de ces agents à l'échelon spécial de façon continue, tandis que les agents de catégorie C des autres corps sont soumis à une procédure d'inscription au tableau d'avancement.

Cependant, vous jugez de manière constante, et nous ne vous proposons pas de revenir sur cette jurisprudence, que « le principe de l'égalité de traitement ne s'applique qu'entre agents appartenant à un même corps et non entre des agents appartenant à des corps différents » (CE assemblée, 13 mai 1960, sieurs M... et G..., n° 44344 et 44345, au Recueil p. 324 ; CE 9 février 1962, G... et autres, n° 54247, aux tables du Recueil p. 867-1005 ; plus récemment CE 26 juin 2009, MM. R... et Q..., n° 307369 et 307370, au Recueil p. 237). Vous faites une exception à cette ligne jurisprudentielle dès lors que sont contestées des normes régissant la situation des fonctionnaires qui, en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emplois, par exemple un décret précisant les modalités d'attribution d'avantages spécifiques prévus en faveur des fonctionnaires affectés dans des quartiers urbains difficiles (CE 9 février 2005, syndicat national unitaire et indépendant des officiers de police, n° 229547, au Recueil p. 35). Mais tel n'est pas le cas en l'espèce, les règles d'avancement ne s'appliquant qu'au sein d'un même corps. Il s'ensuit que le moyen soulevé par le syndicat requérant est, en toute rigueur, inopérant (voyez sur ce point la décision du 26 juin 2009 que nous venons de citer).

2. Le premier moyen de la requête est plus intéressant.

Il est tiré d'une méconnaissance des dispositions des articles 57 et 58 de la loi (n° 84-16) du 11 janvier 1984. Selon son article 57 : « L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. / Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre Ier du statut général. Il se traduit par une augmentation de traitement ». L'article 58 est relatif à l'avancement de grade. Il prévoit qu'en principe, l'avancement de grade a lieu selon les proportions définies par les statuts particuliers et suivant trois types de modalités : soit au choix, par inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la CAP, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ; soit par inscription à un tableau annuel d'avancement, établi lui aussi après avis de la CAP, après une sélection par examen professionnel ; soit enfin par concours professionnel.

Toute l'argumentation du syndicat présentée à l'appui du moyen peut se résumer à la critique suivante : le décret attaqué a prévu, pour l'accès à l'échelon spécial, des modalités qui ne s'appliquent qu'à l'avancement de grade et pas à l'avancement d'échelon. Or par une

décision du 28 janvier dernier, vous avez jugé qu'un échelon spécial de cette nature devait être regardé comme un grade (CE 28 janvier 2013, union fédérale des fonctionnaires et assimilés, n° 358421, inédite au Recueil, aux conclusions de Gilles Pellissier). Une telle requalification, dans notre affaire, rend complètement inopérante l'argumentation présentée par le syndicat requérant.

Lorsque la présente affaire avait été portée une première fois au rôle de votre formation de jugement au mois de février dernier, nous avons quelque peu hésité avant de vous proposer de transposer la solution de ce précédent.

Cette hésitation n'était pas due à un défaut de similitude des deux affaires. La décision lue le 28 janvier dernier, en effet, statue sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret du 10 février 2012 qui a modifié le statut du corps des administrateurs civils et que nous avons déjà mentionné pour indiquer qu'il avait créé des échelons spéciaux similaires à celui qui nous occupe. La circonstance, propre à notre affaire, que les modalités d'accès à l'échelon spécial varient selon qu'on l'envisage du point de vue des agents des corps techniques ou de celui des agents des autres corps n'est pas un obstacle à une requalification de l'échelon en grade. Simplement, selon que l'on se place dans la filière technique ou dans la filière administrative, l'échelon spécial sera tantôt un véritable échelon et tantôt, en réalité, un grade².

Les hésitations que nous éprouvions, et que nous surmontons finalement sans états d'âme, étaient les suivantes.

En premier lieu, la solution consistant à requalifier un échelon en grade nous paraissait inédite. Mais il est vrai qu'on trouve dans votre jurisprudence de nombreux cas d'application de textes instituant des échelons dits « spéciaux », « exceptionnels » ou encore « fonctionnels » de nature très diverse. Et si vous avez regardé certains de ces échelons comme ce qu'ils prétendaient être³, il vous est déjà arrivé d'en qualifier d'autres de statuts d'emplois, lorsqu'il s'avérait que la bonification indiciaire correspondante était exclusivement attachée à l'occupation d'un emploi donné (par exemple CE 24 juillet 1981, fédération autonome des syndicats de police et autres, n° 9967, 9968, 9969, aux tables du Recueil). Vous avez également déjà requalifié des classes fonctionnelles en grades (voir notamment CE 18 mars 1959, sieur Sarfati, n° 38221, au Recueil p. 187). Et cette démarche a été reprise par le législateur, notamment, à l'article 31 de la loi du 11 janvier 1984 qui prévoit que « la classe est assimilée au grade lorsqu'elle s'acquiert selon la procédure fixée par l'avancement de grade ». La démarche de requalification n'a donc en soi rien d'exceptionnel.

En second lieu, la requalification d'un échelon en grade peut rendre plus complexe l'application d'autres textes qui se réfèrent à l'échelon spécial ainsi requalifié ou aux grades du corps considéré. Nous pensons notamment aux textes relatifs aux pensions ou à ceux qui organisent, en cas de fusion de corps, la correspondance entre les grades des corps fusionnés. Selon l'objet du texte en question, il faudra déterminer s'il y a lieu de considérer l'échelon requalifié sous sa prime apparence ou en tant que grade. Mais une telle démarche apparaît déjà dans votre jurisprudence (voir CE 27 septembre 2006, M. C..., n° 284560, aux tables du Recueil, à propos d'un échelon fonctionnel prévu par le statut des militaires).

² Nous n'avons pas expertisé cette question mais il s'agit sans doute du premier échelon de Schrödinger de l'histoire de la fonction publique française.

³ Par exemple CE 29 février 1980, min. c/ M. G..., n° 15652, aux tables du Recueil p. 744.

En troisième lieu, et c'est sans doute le point qui nous avait le plus retenu, la solution adoptée en janvier dernier par vos 7^e et 2^e sous-sections réunies utilisait, pour qualifier une étape dans l'avancement de la carrière dont la nature est douteuse, un critère qui s'attache à ses modalités d'accès plutôt qu'à ses conséquences pour l'agent, c'est-à-dire à son objet. Cela ne nous avait pas paru évident, à deux titres.

D'abord parce que nous n'étions pas pleinement convaincu que le critère des modalités d'accès permette à tous les coups d'opérer le départ entre ce qui doit être qualifié d'échelon et ce qui doit être qualifié de grade. Vous savez que la distinction que l'on prétend faire parfois entre un avancement d'échelon à l'ancienneté et un avancement de grade au mérite est réductrice : la prise en compte de la valeur professionnelle n'est pas caractéristique des modalités d'accès à un grade puisque les dispositions de l'article 57 de la loi du 11 janvier 1984 prévoient, nous l'avons dit, que l'avancement d'échelon est fonction, à la fois, de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Il nous semble toutefois que l'objection est surmontable si l'on veut bien distinguer la prise en compte de la valeur professionnelle de l'agent en elle-même de sa prise en compte par comparaison avec celle d'autres agents. L'article 57 de la loi du 11 janvier 1984 se référerait, pour l'avancement d'échelon, à la valeur professionnelle de l'agent envisagée en elle-même, indépendamment de toute comparaison. L'article 58 de la même loi renverrait au contraire, s'agissant de l'avancement de grade, à une appréciation de la valeur professionnelle par « mise en concurrence » entre plusieurs agents. Tel est le cas pour l'accès à notre échelon spécial, ce qui traduirait une modalité d'accès caractéristique d'un grade.

Ensuite – seconde motivation de notre dernière hésitation, le recours, pour qualifier un objet statutaire un peu étrange, à l'examen de ses conséquences sur la situation de l'agent ne nous paraissait pas devoir être écarté d'emblée. Un échelon, comme le prévoit expressément l'article 57 de la loi du 11 janvier 1984, « se traduit par une augmentation de traitement », alors qu'un grade, selon l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983, « confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent »⁴. Cependant votre jurisprudence n'a jamais tiré de conséquences très fermes de ce principe de correspondance entre grades et emplois. Vous n'en déduisez pas, notamment, qu'à chaque grade doivent correspondre un ensemble d'emplois exclusifs (CE 2 mars 1988, fédération nationale des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur, n° 61165, au Recueil p. 94). Vous jugez qu'il n'implique pas non plus que le texte statutaire créant un nouveau grade doive définir lui-même, outre les missions générales des agents de ce grade, la liste des emplois y afférents (CE 23 avril 1997, fédération syndicaliste FO de la police nationale, n° 170815, inédite). Dans notre affaire, la requalification de l'échelon spécial en grade pousserait un peu plus loin cette logique consistant à ne voir, dans les dispositions de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983, qu'une faible portée normative : à l'échelon spécial qui est en cause ne correspond en effet aucun emploi particulier, ni même aucune mission particulière, fût-elle définie en termes très généraux. Bien sûr, le moyen tiré d'une méconnaissance de ces dispositions n'est pas soulevé – c'est bien logique puisque le syndicat requérant estime se trouver devant un échelon et non un grade. Mais l'on ne pourrait que vous taxer d'hypocrisie ou de courte vue si vous prétendiez ignorer, en requalifiant cet échelon en grade et en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 57 de la loi du

⁴ Voir aussi les dispositions du dernier alinéa de l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984, selon lesquelles le fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade.

11 janvier 1984, que cette requalification exposerait le décret à une illégalité au regard de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983. Votre décision signifiera donc, si vous nous suivez, que ces dispositions n'impliquent pas, au moins s'agissant d'un grade terminal comme en l'espèce, qu'à ce grade corresponde un ou des emplois particuliers ni même une ou des missions particulières qui seraient distincts de ceux qu'occupent ou exercent les agents titulaires du grade immédiatement inférieur.

Ces observations faites, nous vous invitons à qualifier de grade l'échelon spécial dont les modalités d'accès sont critiquées, compte tenu précisément de ces modalités. Elles prévoient un accès contingenté auquel ne peuvent prétendre que les agents justifiant d'une ancienneté minimale et inscrits sur un tableau d'avancement établi au choix après avis de la CAP. L'analogie est donc presque parfaite avec les conditions d'avancement de grade mentionnées à l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984.

Cette requalification rendra inopérant le premier moyen de la requête.

Et par ces motifs nous concluons à son rejet.