

N° 350758

Ministre de l'agriculture c/ Mme B...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 17 janvier 2014

Lecture du 10 février 2014

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

La présente affaire pose seulement une question de procédure contentieuse, dont la réponse nous paraît très engagée.

1. Pour la trancher, il faut quelque peu s'étendre sur les faits à l'origine du litige et la procédure suivie jusqu'à présent.

Mme A... B... a été recrutée sous contrat par l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) « Le Manoir » de Saint-Hilaire-du-Harcouët (Manche) pour enseigner le français et la communication. A la fin de l'année 2006, elle a demandé le versement d'une somme de 8 500 euros en réparation du préjudice matériel et moral qu'elle estimait avoir subi en raison d'une rémunération insuffisante, entre 1999 et 2006, de sa participation aux réunions de rentrée scolaire, aux réunions de bilan et aux réunions pédagogiques. Elle a complété cette demande au début de l'année 2007 en sollicitant le versement de 2 000 euros supplémentaires en réparation du préjudice qui aurait résulté de l'application à sa situation d'un indice de rémunération erroné entre 1999 et 2001. Elle demandait donc, au total, le versement d'une indemnité de 10 500 euros. L'établissement ayant gardé le silence sur ces demandes, Mme B... a porté le litige devant le tribunal administratif de Caen qui a fait droit partiellement à sa demande en condamnant l'établissement à lui payer une somme de 2 000 euros au titre du premier chef de préjudice invoqué. L'établissement a fait appel devant la cour administrative d'appel de Nantes, qui a communiqué la requête au ministre de l'agriculture, tandis que Mme B..., de son côté, introduisait un appel incident.

Par un arrêt du 6 mai 2011, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que les réunions de rentrée, réunions de bilan et réunions pédagogiques, qui ne mettent pas en jeu la relation directe entre l'enseignant et l'élève, ne pouvaient être rémunérées dans le cadre de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) – indemnité dont l'existence est prévue par un décret du 12 janvier 1994¹. La cour relève expressément dans les motifs de son arrêt que cette interprétation remet directement en cause le contenu d'un « protocole de gestion des personnels contractuels des EPLEFPA » élaboré en 1998 entre le ministère de l'agriculture et les organisations syndicales représentatives de l'enseignement agricole public, qui inclut au contraire les heures consacrées à ces diverses réunions au nombre de celles rémunérées par l'ISOE. Puis, en s'appuyant sur les stipulations du contrat signé entre l'établissement et

¹ Décret n° 94-50 du 12 janvier 1994 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants ou exerçant des fonctions d'enseignement dans les établissements publics d'enseignement technique agricole.

Mme B..., la cour confirme l'appréciation faite par le tribunal de l'étendue de ce premier chef de préjudice. La cour, par ailleurs, a rejeté l'appel incident formé par Mme B... en tant qu'il portait sur le second chef de préjudice invoqué ; en revanche, elle a fait droit à cet appel incident en tant que Mme B... demandait l'application des intérêts au taux légal à la somme de 2 000 euros accordée par le tribunal en réparation du premier chef de préjudice.

L'EPLEFPA « Le Manoir » ne s'est pas pourvu en cassation contre cet arrêt, contrairement au ministre de l'agriculture. En réaction, Mme B... vous saisit d'un pourvoi incident.

2. La question posée est celle de la recevabilité du pourvoi en cassation du ministre : a-t-il qualité pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt qu'il attaque ?

2.1. L'article L. 821-1 du code de justice administrative ne définit pas les conditions de recevabilité du pourvoi en cassation eu égard à son auteur. C'est la jurisprudence qui a précisé ces conditions. Reprenant la logique qui préside à l'appréciation de la recevabilité d'un appel, vous jugez « que la voie du recours en cassation n'est ouverte, en vertu des règles générales de la procédure, qu'aux personnes qui ont eu la qualité de parties dans l'instance ayant donné lieu à la décision attaquée » (CE section, 3 octobre 2008, M. R..., n° 291928, au Recueil ; et bien avant cette décision CE 30 juillet 1949, sieur Faucon, n° 95810, au Recueil p. 409 ; CE 16 février 1951, sieur Delaville et association des biologistes pharmaciens, n° 3718, au Recueil p. 99).

La seule circonstance qu'une personne est présente ou représentée dans une instance ne suffit pas à lui conférer la qualité de partie à cette instance (voir par exemple CE section, 15 février 1963, min. c/ association « Les amis de Chiberta, Chambre d'Amour, Cinq Cantons et Fontaine Laborde », n° 49806, au Recueil p. 92). Ainsi, dans le cas d'un intervenant en appel, vous vérifiez, pour apprécier sa qualité de partie à l'instance d'appel, si à supposer qu'il ne fût pas intervenu, il aurait eu qualité pour faire tierce opposition contre l'arrêt (pour la généralisation de cette solution, voyez CE 17 juillet 2013, communauté d'agglomération du Douaisis, n° 347089, aux tables du Recueil ; et précédemment CE section, 26 février 2003, époux B..., n° 231558, au Recueil p. 59 ; CE 3 juillet 2000, syndicat des pharmaciens du Nord, n° 196259, aux tables du Recueil). Cette jurisprudence est l'exacte transposition à la cassation de la logique que vous appliquez pour apprécier si un intervenant en première instance a qualité pour faire appel (CE section, 9 janvier 1959, sieur de Harenne, n° 41383, au Recueil p. 23). Il en résulte que, dans le cas d'un intervenant en appel qui se pourvoit en cassation, sa qualité pour se pourvoir est subordonnée à la condition que l'arrêt rendu contrairement au sens de son intervention préjudicie à ses droits – cette condition de recevabilité de la tierce opposition découle de la lettre même de l'article R. 832-1 du code de justice administrative.

Nous croyons que la situation n'est pas différente s'agissant des personnes qui ne sont pas intervenues spontanément dans l'instance d'appel mais se sont trouvées mises en cause par la juridiction. Vous avez jugé clairement dans le même sens s'agissant de la qualité pour faire appel d'une personne mise en cause en première instance par le tribunal : ainsi, une personne « qui n'était pas partie en première instance et n'aurait pas eu qualité pour former tierce opposition contre le jugement attaqué si elle n'avait pas été mise en cause n'a pas qualité pour faire appel du jugement » (CE 7 décembre 1990, ville de Paris c/ société Mulytpromotion, n° 103902, aux tables du Recueil pp. 569 et 905 mais pas exactement sur ce

point, décision rendue aux conclusions très éclairantes de R. Abraham, publiées à la RFDA 1991 p. 937 ; même solution, fichée celle-ci, dans CE 26 janvier 2011, association de défense contre la déviation au nord de Maisse et autre, n° 307317, aux tables du Recueil). Nous ne voyons pas de raison de ne pas transposer ce raisonnement à l'appréciation de la qualité pour se pourvoir en cassation. Vous vous êtes d'ailleurs, à notre avis, déjà engagé sur cette voie : dans le cas de recours dirigés par des tiers contre un permis de construire délivré au nom de l'Etat sur le territoire d'une commune qui ne disposait pas d'un plan local d'urbanisme, vous avez jugé que la commune en question, qui n'était ni l'auteur ni le bénéficiaire du permis, et qui dès lors n'avait en première instance que la qualité d'intervenante et non celle de partie et n'avait pu être appelée devant la cour administrative d'appel, en dépit des termes employés dans la lettre que lui a adressée le greffe, que pour présenter de simples observations, n'avait pas la qualité de partie dans l'instance d'appel et donc qu'elle n'avait pas qualité pour se pourvoir en cassation (CE 10 février 2010, ville de Porto Vecchio, n° 313870, inédite au Recueil). Les termes employés dans les motifs de votre décision ne font pas expressément ressortir que vous avez recherché si la commune aurait eu qualité pour former tierce opposition contre l'arrêt si elle n'avait pas été mise en cause par la cour, ni si cet arrêt préjudiciait à ses droits, mais il nous semble que c'est tout comme – puisque la circonstance déterminante que vous relevez tient à ce que la commune n'était ni l'auteur ni le bénéficiaire du permis.

2.2. Si vous partagez notre analyse, quelles sont les conséquences à en tirer dans la présente affaire ? Le ministre n'était pas présent en première instance. S'il l'était en appel, c'est seulement parce que la cour lui a communiqué la requête de l'EPLEFPA « Le Manoir ». Cette communication ne suffit pas à lui conférer la qualité de partie au litige, quels que soient les termes employés dans les correspondances qui ont pu lui être adressées par la cour. Il faut rechercher si le ministre, s'il n'avait pas été présent dans l'instance d'appel, aurait eu qualité pour former tierce opposition à l'encontre de l'arrêt – autrement dit si celui-ci préjudicie à ses droits. S'agissant d'un litige indemnitaire opposant un établissement public local à l'un de ses agents contractuels, on voit mal, en première analyse, comment cela pourrait être le cas.

Le ministre, en réponse à la communication faite aux parties, en application de l'article R. 611-7 du CJA, de la possibilité que vous rejetiez son pourvoi comme irrecevable, se prévaut de l'une de vos décisions : CE 12 octobre 1992, min. de l'éducation nationale c/ M. P... et Mme V..., n° 104657, aux tables du Recueil. Dans cette affaire étaient en cause une délibération du conseil d'administration d'un lycée autorisant son proviseur à conclure avec un afficheur une convention ayant pour objet la pose de panneaux publicitaires sur les murs du lycée ainsi que la décision du proviseur de signer cette convention. Deux professeurs membres du conseil d'administration avaient obtenu l'annulation de ces actes devant le tribunal administratif, qui avait communiqué leur requête au ministre de l'éducation nationale. Après avoir relevé que la loi a fait des lycées des établissements publics locaux d'enseignement dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et que les actes attaqués devant le tribunal n'avaient pas trait « au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice », vous avez jugé que le ministre n'avait ni intérêt ni qualité pour faire appel du jugement. Le ministre de l'agriculture fait une lecture *a contrario* de cette solution et soutient que dans notre affaire, le litige noué entre l'EPLEFPA « Le Manoir » et Mme B... a trait à l'organisation de l'action éducatrice.

La jurisprudence qu'il invoque illustre votre volonté de concilier, en matière de procédure contentieuse, l'existence d'établissements publics autonomes chargés d'assurer le

service public de l'enseignement et le maintien dans ce domaine d'importantes compétences de l'Etat. A cet égard, le point d'équilibre n'est pas le même selon que l'on parle d'enseignement supérieur ou d'enseignement secondaire. En matière d'enseignement supérieur, vous admettez que le ministre compétent a qualité pour faire appel d'un jugement annulant une décision prise par les autorités universitaires dans deux hypothèses : lorsque sont affectés les droits statutaires d'agents recrutés et rémunérés par l'Etat (CE section, 29 décembre 1978, secrétaire d'Etat aux universités c/ sieur F..., n° 06287, au Recueil ; CE 23 avril 1980, min. des universités c/ Mme D... et autres, n° 15653, aux tables du Recueil) ou lorsque sont en cause les conditions de délivrance d'un diplôme national (CE 20 mai 1994, min. de l'éducation nationale c/ Mlle S..., n° 87337, au Recueil). En matière d'enseignement secondaire, la recevabilité de l'appel du ministre est plus largement admise par le recours au critère de l'acte relatif « au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice » que vous avez dégagé avec votre décision du 12 octobre 1992² (voyez, avant cela, admettant la recevabilité du ministre à faire appel d'un jugement annulant une délibération du conseil d'administration d'un lycée relative à la composition des conseils de classe, CE section, 14 novembre 1975, min. de l'éducation c/ dame S..., n° 95455, sol. impl. au Recueil p. 569).

Toutefois, qu'il s'agisse d'enseignement supérieur ou d'enseignement secondaire, ce courant jurisprudentiel n'a connu d'illustrations que dans le contentieux de l'excès de pouvoir. En matière de plein contentieux indemnitaire, vous jugez depuis longtemps qu'un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière a seul qualité pour défendre ses intérêts en justice. Vous l'avez jugé à plusieurs reprises dans le cas des hôpitaux et autres établissements publics de soin (CE 2 novembre 1955, préfet du Pas-de-Calais, n° 96816, au Recueil p. 514 ; CE 14 février 1968, min. des affaires sociales c/ sieur M..., n° 72643, aux tables du Recueil ; CE 17 décembre 1975, min. de la santé c/ sieur G..., n° 98354, inédite au Recueil). Et vous avez adopté la même solution en matière d'enseignement : voyez, jugeant irrecevable l'appel du ministre dans un litige indemnitaire concernant un établissement universitaire, CE 7 octobre 1977, secrétaire d'Etat aux universités c/ sieur B..., n° 99676, inédite au Recueil ; la solution est identique dans le cas d'un litige pécuniaire noué entre un établissement d'enseignement spécialisé et un agent contractuel de cet établissement (CE 1^{er} février 1978, min. de l'éducation c/ sieur G..., n° 05229, inédite au Recueil) ; ou encore dans un litige pécuniaire entre un étudiant et un CROUS (CE 26 avril 1978, min. de l'éducation nationale c/ sieur R..., n° 94535, inédite au Recueil).

Même si nous n'en avons trouvé aucune confirmation explicite dans votre jurisprudence, il nous semble que ces solutions conservent leur pertinence et que le libéralisme dont vous faites preuve en admettant que le ministre a qualité pour se pourvoir contre des décisions qui annulent certains actes pris par les établissements publics d'enseignement doit rester cantonné au contentieux de l'excès de pouvoir. Certes, nous

² Relevons toutefois que ces termes ne sont pas une création prétorienne : vous avez manifestement repris ceux utilisés par l'article 15-12 de la loi (n° 83-663) du 22 juillet 1983 complétant la loi (n° 83-8) du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Ces dispositions, issues de la loi (n° 85-97) du 25 janvier 1985 (art. 9) et qui figurent aujourd'hui à l'article L. 421-14 du code de l'éducation, organisent la tutelle de l'Etat sur certains actes des établissements d'enseignement. Cette tutelle prend sa forme la plus poussée s'agissant des actes « relatifs à l'organisation ou au contenu de l'action éducatrice » dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat : ces actes ne sont exécutoires qu'au terme d'un délai de quinze jours suivant leur transmission à l'autorité académique, délai pendant lequel cette autorité « peut prononcer l'annulation de ces actes lorsqu'ils sont contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'éducation ».

comprenons bien que ce qui gêne le ministre dans l'arrêt attaqué, c'est l'interprétation qu'a donnée la cour administrative d'appel, pour résoudre le litige dont elle était saisie, des dispositions du décret du 12 janvier 1994 relatif à l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves. Mais cela ne suffit certainement pas pour considérer que l'arrêt préjudicie aux droits de l'Etat. Nous pensons donc que, dès lors que le litige tranché par la cour administrative d'appel met seulement en cause les rapports pécuniaires entre cet établissement et l'un de ses employés, l'arrêt rendu par la cour ne préjudicie pas aux droits de l'Etat, de sorte que le ministre n'aurait pas eu qualité pour faire tierce opposition si la cour ne l'avait pas mis en cause. Vous en déduirez qu'il n'a pas qualité pour se pourvoir en cassation.

2.3. Pour terminer sur ce point, relevons que, si les motifs de l'arrêt attaqué gênent à ce point le ministre, il dispose d'une voie de droit *ad hoc* lui permettant de les contester, le recours dans l'intérêt de la loi. Toutefois, une des conditions de recevabilité de ce recours est que la décision attaquée soit devenue irrévocable (CE 21 janvier 2002, min. de l'aménagement du territoire, n° 234227, au Recueil ; CE 14 septembre 2004, min. de la santé, n° 300911, aux tables du Recueil). Ce ne sera le cas que lorsque vous aurez rejeté le pourvoi principal dont vous êtes saisi.

3. Si vous nous suivez pour rejeter comme irrecevable le pourvoi principal du ministre, le sort du pourvoi incident de Mme B... s'en déduira presque immédiatement. Votre jurisprudence tend à aligner les conditions de recevabilité du pourvoi incident sur celles que vous avez dégagées pour l'appel incident. Vous jugez constamment que l'irrecevabilité de l'appel principal emporte celle de l'appel incident (CE section, 9 novembre 1932, préfet d'Ille-et-Vilaine c/ sieur Laraque, n° 96150, au Recueil p. 946 ; CE 6 février 1935, sieur Bigot, n° 19905, au Recueil p. 158 ; CE 4 mai 1956, ville de Chartres et CE 19 octobre 1956, Dumesnil, aux tables du Recueil p. 736 ; CE 8 juillet 1970, B..., n° 73930, aux tables du Recueil p. 1169 ; CE assemblée, 28 juin 1991, min. c/ Société Générale, n° 77921, au Recueil sur un autre point). Transposant cette solution à la cassation, vous jugerez que le pourvoi incident de Mme B... est, comme le pourvoi principal du ministre, lui aussi irrecevable. Vous avez également informé les parties de ce motif de rejet, en application de l'article R. 611-7 du CJA.

Enfin, dans les circonstances particulières de l'espèce, nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées par Mme B... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi du ministre ;
- au rejet du pourvoi incident formé par Mme B..., ainsi que de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.