

N° 405120, 405156
Ministre des affaires
étrangères et du
développement international
c/ M. B...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 24 mai 2017
Lecture du 14 juin 2017

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

M. B... a exercé les fonctions de collaborateur de cabinet du président du conseil général de l'Essonne du 16 juin 2008 au 31 décembre 2010. A sa sortie de l'Ecole nationale d'administration (ENA), qu'il a intégrée par la voie du concours interne, il a été nommé et titularisé, à compter du 1^{er} janvier 2013, dans le corps des conseillers des affaires étrangères. Par arrêté du ministre des affaires étrangères du 23 janvier 2013, il a été classé au troisième échelon du grade de conseiller, à l'indice brut 528.

A sa demande, vos 2^e et 7^e chambres réunies ont annulé cet arrêté par une décision du 12 octobre 2016, et enjoint au ministre de procéder à un nouvel examen de la situation de M. B... dans un délai de deux mois (décision n° 398544, aux tables du Recueil). Le ministre des affaires étrangères vous demande, sous le n° 405120, la révision de cette décision, sur le fondement de l'article R. 834-1 du code de justice administrative (CJA). Sous le n° 405156, il vous demande de surseoir à son exécution.

1. Le recours en révision du ministre est fondé.

Il ressort des pièces de la procédure enregistrée sous le n° 398544 que le ministre des affaires étrangères, qui était défendeur dans l'affaire, n'a pas été destinataire d'un avis d'audience. Or vous jugez que « bien que la règle selon laquelle les parties qui ne sont pas représentées par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation doivent, en vertu de l'article R. 712-1 du code de justice administrative, être informées de l'inscription de leur affaire au rôle, ne soit pas au nombre de celles qui figurent au titre III du livre VII du code de justice administrative, relatif à la tenue de l'audience, sa méconnaissance doit être regardée comme entrant dans les prévisions du 3^e de l'article R. 834-1 du code de justice administrative » (CE 16 février 2007, Association En Toute Franchise, n° 292114, aux tables du Recueil ; voyez aussi, antérieurement, CE 7 juillet 2004, Association de défense des intérêts du sport, n° 241293, au Recueil). En conséquence, vous déclarerez non avenue la décision du Conseil d'Etat n° 398544 du 12 octobre 2016.

2. Vous devrez ensuite statuer de nouveau sur l'affaire.

Vous serez donc saisi de la requête que M. B... avait, à tort, directement présentée au tribunal administratif de Paris, et que la cour administrative d'appel de Paris vous a renvoyée, après avoir annulé comme entaché d'incompétence le jugement du tribunal statuant sur cette requête. La requête en question soulève en effet un litige relatif au recrutement d'un agent public nommé par décret du Président de la République, au sens des dispositions du 3° de l'article R. 311-1 du CJA, qui définit votre compétence de premier et dernier ressort (voyez sur ce point CE 22 mai 2015, M. P..., n° 384186, aux tables du Recueil, pour un litige relatif au reclassement d'un officier dans son corps d'accueil lors de son recrutement).

La requête de M. B... pose une question d'interprétation des dispositions de l'article 10 du décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires. Selon ces dispositions, les conseillers des affaires étrangères du cadre général issus de l'ENA sont nommés en principe directement au troisième échelon du grade de conseiller. « Toutefois, si l'indice qu'ils détiennent dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine est supérieur à celui correspondant au 3° échelon, les conseillers des affaires étrangères du cadre général recrutés par la voie des concours interne et externe de cette école sont placés à l'échelon du grade de conseiller des affaires étrangères comportant un traitement égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont ils bénéficiaient antérieurement dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine pour les fonctionnaires ou dans leur emploi pour les agents non titulaires (...) ».

Pour demander l'annulation de l'arrêté le reclassant, M. B... fait valoir que la rémunération qu'il percevait dans ses précédentes fonctions de conseiller de cabinet du président du conseil général de l'Essonne correspondait, non à l'indice 528, mais à l'indice 1004. En réponse, le ministre soutient, de manière radicale, que les dispositions de l'article 10 du décret du 6 mars 1969 font obstacle à la prise en compte de cette rémunération.

2.1. L'argumentation principale du ministre s'appuie sur la référence faite par le texte à l'indice « détenu » dans le corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine.

Le ministre souligne à cet égard que le fait de percevoir une rémunération indiciaire n'est pas nécessairement assimilable à la détention d'un indice. Il fait le lien avec les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹ et avec celles du décret du 24 octobre 1985 dit « rémunération »², d'où il tire l'idée que seule l'occupation d'un emploi permanent par un agent public, qu'il soit fonctionnaire ou non titulaire, conduit à la détention d'un indice. Estimant par ailleurs que les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ne peuvent être regardés comme affectés sur des emplois permanents, il déduit de tout cela que ces collaborateurs ne détiennent pas un indice, au sens et pour l'application de l'article 10 du décret du 6 mars 1969.

¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

² Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat et des personnels des collectivités territoriales.

Nous ne vous proposons pas de prendre position sur la question de savoir si les emplois de collaborateurs de cabinet des autorités territoriales sont des emplois permanents. Signalons seulement que vous avez jugé, s'agissant des collaborateurs des groupes d'élus constitués au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, qu'ils occupent des emplois permanents (CE 6 novembre 2013, Département du Haut-Rhin, n° 366309, point 5, aux tables du Recueil notamment sur ce point). Nous voyons mal, en première analyse, ce qui justifierait une solution différente s'agissant des collaborateurs qui constituent les cabinets placés auprès des autorités exécutives de ces mêmes collectivités.

Si nous croyons que l'argumentation du ministre doit être écartée, c'est parce qu'elle ne trouve, à notre sens, aucune base suffisante dans l'article 10 du décret du 6 mars 1969, sauf à donner à la notion de « détention » d'un indice une portée qu'elle n'a pas. Pour l'application d'un texte similaire régissant les conditions de reclassement des fonctionnaires nouvellement nommés dans le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, vous avez assimilé, s'agissant d'un agent qui occupait préalablement un emploi en qualité de non titulaire, l'indice dont il « bénéficiait » dans cet emploi à l'indice qu'il y « détenait » (voyez CE 11 juillet 2011, M. P..., n° 326102, aux tables du Recueil sur un point connexe). Vous n'avez donc donné aucune portée particulière à la notion de « détention » d'un indice – et vous n'avez pas davantage recherché si l'agent en question avait occupé, en qualité de non titulaire, un emploi permanent.

S'agissant des emplois de collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, ils sont régis par les dispositions de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale³. L'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales prévoit que leur rémunération comprend un traitement indiciaire – lequel est d'ailleurs soumis à des indices plafonds. Nous croyons qu'il n'en faut pas davantage pour que ces collaborateurs puissent être regardés comme détenant un indice, au sens et pour l'application de l'article 10 du décret du 6 mars 1969.

2.2. Le ministre soulève, à titre subsidiaire, une argumentation nouvelle qui n'apparaissait pas dans les écritures au vu desquelles vos 2^e et 7^e chambres s'étaient prononcées une première fois sur l'affaire.

Le ministre paraît tout d'abord contester que M. B... ait été rémunéré, dans ses fonctions de collaborateur de cabinet, sur la base d'un indice. Cette contestation ne nous semble pas sérieuse puisqu'il admet dans le même mouvement que sa rémunération a été fixée « par référence à l'indice terminal du fonctionnaire occupant l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé du département ».

Le ministre indique ensuite, et surtout, que s'il devait tenir compte de l'indice de rémunération 1004 pour reclasser M. B..., il devrait alors le nommer, au regard de la hiérarchie indiciaire respective des grades de conseiller des affaires étrangères et de conseiller hors-classe, directement à la hors-classe : M. B... détiendrait en effet un indice supérieur à l'indice 966 correspondant à l'échelon terminal du grade de conseiller. Or fait valoir le

³ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

ministre, un tel reclassement serait illégal au regard de la condition d'ancienneté dans le corps posée par l'article 15 du décret du 6 mars 1969 pour accéder à la hors-classe.

Cette argumentation ne nous fait pas changer d'avis. Il ressort clairement de l'article 10 du décret que les conseillers des affaires étrangères issus de l'ENA ne peuvent être nommés que dans le grade de conseiller. Il y a bien sûr une petite difficulté au regard de la lettre du texte, lorsqu'il prévoit qu'ils sont reclassés à l'échelon de ce grade comportant un traitement égal « ou, à défaut, immédiatement supérieur » à celui dont ils bénéficiaient antérieurement, dans l'hypothèse où le traitement dont ils bénéficiaient est supérieur à celui correspondant au dernier échelon de ce grade... Mais la difficulté se résout en admettant que, dans cette hypothèse, ils sont reclassés à cet échelon terminal du grade de conseiller.

Notre analyse, tout bien pesé, rejoint celle qui avait été développée par Béatrice Bourgeois-Machureau dans ses conclusions sur la décision que nous vous proposons de déclarer non avenue – analyse partagée par les 2^e et 7^e chambres réunies devant lesquelles elle avait conclu. Nous vous invitons, comme elle, à accueillir le moyen soulevé par M. B..., tiré de ce que le ministre des affaires étrangères a méconnu les dispositions de l'article 10 du décret du 6 mars 1969 en refusant de tenir compte, pour procéder à son reclassement dans le grade de conseiller des affaires étrangères, des services effectués dans son ancien emploi de collaborateur de cabinet.

Vous devrez, une fois annulé l'arrêté de reclassement attaqué, faire droit aux conclusions à fin d'injonction présentées par M. B..., en enjoignant au ministre des affaires étrangères de réexaminer sa situation dans un délai de deux mois.

Vous prononcerez, compte tenu de ce qui précède, un non-lieu sur la demande de sursis à exécution présentée par le ministre.

Enfin M. B... sollicite, dans chacune des deux instances, la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 500 euros, soit 7 000 euros au total, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA. Nous vous suggérons de ne pas aller jusque-là et de limiter la condamnation de l'Etat au titre des frais à une somme globale de 2 000 euros.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

- dans le n° 405120 :

1. à ce que le recours en révision soit admis ;
2. à ce que la décision du Conseil d'Etat n° 398544 du 12 octobre 2016 soit déclarée non avenue ;
3. à ce que l'arrêté du 23 janvier 2013 du ministre des affaires étrangères fixant le reclassement de M. B... au troisième échelon du grade de conseiller des affaires étrangères soit annulé ;

4. à ce qu'il soit enjoint au ministre des affaires étrangères et du développement international de procéder à un nouvel examen de la situation de M. B... dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

- dans le n° 405156 : à ce que soit prononcé un non-lieu à statuer ;

- enfin, pour l'ensemble constitué par ces deux instances, à ce que l'Etat verse à M. B... une somme globale de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.