

N° 410972

M. M...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 7 mai 2018

Lecture du 25 mai 2018 - B

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

La règle selon laquelle le détachement est prononcé à équivalence de grade est commune aux trois fonctions publiques. Pour les fonctionnaires de l'Etat, elle résulte de l'article 26-1 du décret (n° 85-986) du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, dont l'alinéa 1er dispose que « *lorsque le détachement est prononcé dans un corps de fonctionnaires de l'Etat, il est prononcé à équivalence de grade et à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont l'intéressé bénéficie dans son grade d'origine* ». La généralité de cette règle et la fréquence de sa mise en oeuvre sont inversement proportionnelles au nombre de vos décisions qui en font application. Nous n'avons ainsi trouvé dans votre jurisprudence qu'une seule décision se prononçant sur une équivalence de grades, dont la motivation, qui se borne à affirmer que le détachement litigieux a été prononcé à équivalence de grades, ne dévoile rien de l'analyse ayant conduit à cette constatation (27 septembre 1985, *Min de la culture c/ Association générale des attachés d'administration centrale*, n° 54530, aux T). L'affaire qui vient d'être appelée vous donne l'occasion d'être un peu plus explicites sur les critères de mise en oeuvre de cette règle, qui constituent l'unique sujet du pourvoi.

M. M..., ingénieur d'études et de fabrication du ministère de la défense, a été placé en position de détachement dans le corps des ingénieurs d'études et de formation du ministère chargé de l'enseignement supérieur et classé, par un arrêté du 12 juin 2014 du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, au 7^{ème} échelon du grade d'ingénieur d'études de 2nde classe. Estimant qu'il devait être classé au 1^{er} échelon du grade supérieur d'ingénieur d'études de 1^{ère} classe, il en a fait la demande au ministre, qui l'a rejetée. Il s'est alors tourné vers la juridiction administrative, sans plus de succès, le TA puis la CAA de Paris ayant successivement rejeté sa demande. Il se pourvoit à présence en cassation contre l'arrêt de la cour à laquelle il reproche d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que son grade d'origine et son grade de détachement étaient équivalents alors que tant leurs indices sommitaux que leur place dans la structure des corps étaient différents et, subsidiairement, d'avoir dénaturé les pièces du dossier dans l'appréciation de cette équivalence. Même si, en réalité, M. M... critique moins les critères utilisés par la cour pour apprécier l'équivalence des grades que cette appréciation même, vous pourrez profiter de ce pourvoi pour les identifier expressément.

La règle de l'équivalence des grades nous semble remplir une double fonction. Du point de vue de l'agent détaché, elle lui garantit d'une part, avec éventuellement une indemnité compensatrice, le maintien de son niveau antérieur de rémunération, d'autre part la progression normale de sa carrière. En effet, si sa carrière se déroule dans son corps d'origine,

il peut être tenu compte de l'avancement dans son corps de détachement, soit lors de son retour dans son corps d'origine (art 45 al 9 de la loi du 11 janvier 1984), soit en vue d'une intégration dans le corps de détachement (al 10). Du point de vue de l'administration d'accueil, elle assure une certaine égalité entre les agents d'origine et détachés et un usage raisonnable des ressources budgétaires.

Les critères de l'équivalence des grades doivent donc porter sur le déroulement de la carrière : les conditions de recrutement, les fonctions susceptibles d'être exercées, ne nous paraissent pas des éléments à prendre en considération. Ils le sont d'ailleurs le plus souvent au titre des conditions du détachement, puisque le détachement doit respecter le statut du corps de détachement (voyez, par exemple, s'agissant du niveau de recrutement : 8 mars 2006, *Syndicat des juridictions financières*, T. p. 917), et ne relèvent donc pas de ses modalités.

Les indices sommitaux des grades sont en revanche des éléments essentiels mais non exclusifs. Ils sont importants car ils déterminent la rémunération de base et, étant affectés aux échelons, ils traduisent la progression normale de la carrière. L'avancement d'échelon s'effectuant essentiellement à l'ancienneté, il est en quelque sorte garanti au fonctionnaire, qui doit être placé à l'échelon comportant un indice égal ou immédiatement supérieur à celui où il se trouvait dans son corps d'origine.

Il ressort toutefois du texte même de l'article 26-1 que l'équivalence des grades ne saurait être déduite de la seule comparaison des indices sommitaux. D'une part, parce que, dans ce cas, il aurait été plus simple de le dire expressément. D'autre part, parce que l'alinéa 2 de cet article pose le critère de l'indice sommital en l'absence de grade équivalent : « *Lorsque le corps de détachement ne dispose pas d'un grade équivalent à celui détenu dans le corps ou cadre d'emplois d'origine, il est classé dans le grade dont l'indice sommital est le plus proche de l'indice sommital du grade d'origine et à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'il détenait dans son grade d'origine* ».

En effet, la seule valeur des indices sommitaux n'est pas suffisante pour assurer l'équivalence des positions, car elle ne tient pas compte des progressions de carrière dans le grade et au sein du corps et notamment pas de l'ancienneté nécessaire pour être prétendre à l'échelon correspondant à l'indice détenu et pour atteindre ensuite l'échelon le plus élevé. Nous pensons donc qu'il convient de tenir compte à la fois de la structure interne du grade (les échelons et leur valeur indiciaire) et de la structure du corps (la place qu'y occupe le grade).

La cour, qui a jugé « que le grade d'ingénieur d'études de 2^{ème} classe dans lequel il a été détaché, qui constitue également le premier grade du corps des ingénieurs d'études du ministère chargé de l'enseignement supérieur, et dont le nombre d'échelons ainsi que les indices correspondants sont d'importance comparable, doit être regardé comme un grade équivalent au sens et pour l'application des dispositions précitées du premier alinéa de l'article 26-1 du décret du 16 septembre 1985, nonobstant la circonstance que l'indice sommital soit plus élevé dans le grade d'ingénieur d'études et de fabrication du ministère de la défense », n'a donc pas commis d'erreur de droit en comparant les grades à la fois au regard de leurs échelles indiciaires et de leurs places dans le corps.

Elle n'a pas non plus commis d'erreur de droit en considérant que les grades pouvaient être équivalents alors même que l'indice sommital du grade d'origine était plus élevé que celui du grade de détachement. D'une part, la règle pose une équivalence et non une identité. D'autre part, les indices sommitaux sont, comme nous l'avons dit, un élément seulement à

prendre en compte pour déterminer cette équivalence. Cela dit, il est fort probable que des grades présentant des différences très importantes entre leurs indices sommitaux soient aussi différents quant à leurs places dans la structure du corps. L'identité en tous points étant l'exception, l'équivalence implique de comparer les caractéristiques et donc les différences à la fois internes aux grades et relatives à leur place dans le corps.

Comme nous l'avons dit, le requérant conteste essentiellement cette appréciation comparative des grades. Il fait valoir que son grade d'origine est plus comparable au grade d'ingénieur d'études de 1^{ère} classe du ministère de l'enseignement supérieur car les indices sommitaux sont plus proches (les indices sommitaux du grade d'origine et du grade de nomination ont un écart de 51 points, de plus pour le grade d'origine, alors que l'écart est de 20 points entre le grade d'origine et le grade convoité, de plus pour ce dernier) et que son grade d'origine, dans un corps qui ne comporte que deux grades, est comparable au deux premiers grades du corps d'accueil, qui en comporte trois. La cour a sur ce dernier point estimé que le grade d'origine ressemblait davantage au premier grade du corps de détachement.

Précisons tout d'abord que nous pensons qu'il vous appartient de contrôler en cassation l'appréciation portée par les juges du fond sur cette condition d'équivalence des grades. Elle porte sur la comparaison des caractéristiques juridiques des grades, sans faire intervenir d'appréciations factuelles.

Nous partageons ensuite la qualification opérée sur ce point par la cour : le grade d'ingénieur d'études et de fabrications du ministère de la défense et le grade d'ingénieur d'études de 2^{ème} classe du ministère de l'enseignement supérieur occupent une place comparable dans leurs corps respectifs. Ils sont tous deux des corps de début de carrière. Le premier comporte 11 échelons, le second 13. Ils culminent respectivement aux indices 801 et 750. Les deux autres grades du corps des ingénieurs d'études du ministère de l'enseignement supérieur sont comparables au grade supérieur du corps des ingénieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense. Ils totalisent 9 échelons et le grade d'ingénieur divisionnaire d'études et de fabrications en comporte 8. Ils culminent au même indice, l'indice sommital du grade intermédiaire du corps des ingénieurs d'études correspondant à l'indice médian du second grade du corps des ingénieurs d'études et de fabrications. La comparabilité des deux grades de début de carrière dans les deux corps est ainsi très forte et nous semble devoir l'emporter sur la différence, qui n'est pas considérable, des indices sommitaux.

Ainsi, le classement du requérant au 1^{er} échelon du grade d'ingénieur d'études de 1^{ère} classe, qu'il demande, conduirait à le faire bénéficier d'un indice 665 alors qu'il bénéficie au 5^{ème} échelon de son grade d'origine, où il se trouve, d'un indice 540. Son classement au 7^{ème} échelon du grade d'ingénieur d'études de 2^{ème} classe, de 582, est donc beaucoup plus proche de sa situation actuelle. Les anciennetés moyennes dans ces deux corps pour atteindre ces échelons sont sensiblement équivalentes (9 ans dans le corps d'origine ; 10 dans le corps d'accueil). La progression indiciaire étant ensuite plus rapide dans le corps d'accueil, ses perspectives de carrière y sont plus favorables y compris dans le grade dans lequel son détachement a été prononcé.

EPCMNC : Rejet du pourvoi.