

N° 415509
Mme V...

3^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 28 janvier 2020
Lecture du 13 février 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Il est des recoins du droit dont l'existence finit par être oubliée, même par les administrations qui en ont la charge. Ils sont cependant toujours susceptibles de se rappeler à leur souvenir si un requérant suffisamment tenace s'en prévaut, comme l'illustre l'affaire portée devant vous par Mme Catherine V....

Selon le quatrième alinéa de l'article 87 de 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, « *les agents des collectivités territoriales qui, à la date de publication de la présente loi, sont affectés au service public de la justice, peuvent, sur leur demande, être intégrés dans des corps de fonctionnaires de l'Etat* ». Le dernier alinéa du même article prévoit qu'un « *décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les conditions de l'intégration mentionnée au quatrième alinéa* ». C'est sur cette base qu'est intervenu le décret n° 88-599 du 3 mai 1988 fixant les conditions d'intégration dans des corps de la fonction publique de l'Etat d'agents des collectivités territoriales affectés au service public de la justice, mais le dernier alinéa de l'article 1^{er} du décret dispose que « *les conditions d'intégration des agents affectés au secrétariat de l'officier du ministère public près le tribunal de police seront fixées par un décret particulier* ». Ce décret particulier n'a jamais été pris.

Mme V... a occupé les fonctions de secrétaire de l'officier du ministère public près le tribunal de police de VE... à compter du 1^{er} août 1985, en étant employée par le conseil général de H...- S... comme agent contractuel. Elle a effectué de multiples démarches, relayées par ses responsables hiérarchiques, pour obtenir l'intégration prévue par le législateur. Elle a fini par être titularisée dans la fonction publique territoriale à compter du 1^{er} février 2004, puis par être intégrée dans les conditions du droit commun dans les services administratifs de la police nationale, comme adjoint administratif, à compter du 1^{er} juillet 2015. Ce nouveau statut s'est traduit par une baisse de rémunération et Mme V... a cherché à obtenir compensation du préjudice subi en raison de la carence de l'Etat à prendre le décret particulier prévu par le décret du 3 mai 1988. Par un jugement du 28 mars 2017, devenu définitif, le tribunal

administratif de Besançon a constaté la carence fautive de l'Etat et l'a condamné à payer à Mme V... une somme de 35 000 euros au titre du préjudice matériel et de 5 000 euros au titre du trouble dans les conditions d'existence. En revanche, il a jugé qu'en l'absence du décret particulier, l'exécution de son jugement n'impliquait pas nécessairement la reconstitution de carrière de Mme V....

Mme V... a alors écrit au Premier ministre le 4 septembre 2017 pour lui demander de prendre ce décret particulier et de faire en sorte que ce décret prévoie « les mesures à prendre par les administrations ayant accueilli les agents intéressés pour reconstituer la carrière de chacun de ces cas individuels, toujours en service ». Elle vous demande d'annuler la décision implicite de rejet qui lui a été opposée et d'enjoindre au Premier ministre de prendre les mesures demandées par le courrier du 4 septembre 2017.

1. Nous confessons avoir éprouvé quelques doutes sur l'intérêt à agir de Mme V.... En effet, l'annulation du refus de prendre un texte d'application d'une loi ou d'un décret n'autorise pas le pouvoir réglementaire à donner à ce texte une portée rétroactive (cf. sur ce point les conclusions du président Stahl sur CE, 27 juillet 2005, *Association Bretagne Ateliers*, n° 61694, Rec.). C'est ce qui explique que la publication du décret en cours d'instance entraîne le non-lieu. Dès lors, la publication du décret particulier en exécution de votre décision à venir ne pourrait permettre, pour le passé, la reconstitution de carrière de Mme V.... Quant au préjudice subi du fait de la carence à prendre le décret, il a déjà été indemnisé par le jugement du tribunal administratif de Besançon du 28 mars 2017.

Une issue favorable à Mme V... nous paraît cependant envisageable. L'article 87 de la loi du 7 janvier 1983 a prévu l'intégration des agents des collectivités territoriales affectés au service public de la justice « à la date de la présente loi » : même si Mme V... a depuis lors été intégrée à la fonction publique de l'Etat, elle demeure dans le champ d'application de cette loi et pourrait donc être intégrée pour l'avenir dans les conditions fixées par le décret particulier lorsqu'il sera pris. Vous pourrez donc admettre son intérêt pour agir.

2. L'illégalité du refus de prendre le décret particulier est évidente et le ministre de l'intérieur ne la conteste pas. L'exercice du pouvoir réglementaire comporte l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi (CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*, n° 204024, Rec.). Cette obligation vaut également lorsque comme en l'espèce, un décret d'application d'une loi renvoie lui-même à un autre texte réglementaire, qui doit alors être pris dans un délai raisonnable (CE, 29 juin 2011, *Société Cryo Save*, n° 343188, Rec.). Près de trente-deux ans après le décret du 3 mai 1988, ce délai raisonnable est bien sûr expiré depuis longtemps.

Certes, il pourrait être soutenu qu'en l'absence du décret particulier, le décret général du 3 mai 1988 pouvait s'appliquer à l'intégration des agents affectés au secrétariat de l'officier du ministère public près le tribunal de police. Mais vous jugez que lorsque la norme supérieure prévoit l'intervention d'un texte d'application, l'autorité compétente pour prendre ce texte commet une faute en ne le faisant pas, même lorsque ce texte n'était pas nécessaire à l'application de la norme supérieure (CE, 28 mars 2012, *B... et Association nationale des*

sociétés d'exercice libéral, n° 343962, Rec.). Vous annulerez donc la décision du Premier ministre refusant de prendre le décret particulier.

3. Vous statuerez ensuite sur les demandes d'injonction présentées par Mme V.... Le ministre de l'intérieur soutient que l'injonction de prendre le décret particulier ne présente pas d'intérêt, dès lors que ces dispositions seraient désormais inapplicables pour les agents qui n'ont pas été intégrés à l'époque. Nous avons indiqué pourquoi cette analyse ne nous paraît pas exacte en droit. Sur le plan factuel, rien n'indique que plus aucun agent ne serait susceptible d'être intégré. Par ailleurs, en dépit des indications données par le ministre de l'intérieur, aucun texte abrogeant l'article 87 de la loi du 7 janvier 1983 n'a été pris ni ne semble en préparation. L'injonction conserve ainsi son utilité.

Vous enjoindrez donc au Premier ministre de prendre le décret particulier prévu par le dernier alinéa de l'article 1^{er} du décret du 3 mai 1988, dans un délai de six mois à compter de la notification de votre décision. En revanche, il n'y a pas lieu d'enjoindre que ce décret comporte les mesures à prendre par chaque administration pour assurer la reconstitution de carrière des agents concernés. Il existe en effet deux manières de comprendre cette demande : s'il s'agit d'organiser la reprise d'ancienneté de ces agents en fixant leur grade et leur échelon dans leur corps d'accueil, alors cela résulte de l'objet même de ce décret consistant à fixer les « *conditions d'intégration* » et il n'est pas utile de le préciser ; s'il s'agit de prévoir pour le passé un rattrapage de la carrière qui aurait pu avoir lieu si ces agents avaient été intégrés plus tôt, alors il n'existe aucune obligation juridique pour le Gouvernement d'y procéder.

Vous mettrez enfin une somme de 3 000 euros à la charge de l'Etat à verser à Mme V... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.