

N° 447953

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

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 3 mai 2021

Lecture du 18 mai 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

1. L'affaire qui vient d'être appelée va vous permettre de vous prononcer sur les **modalités d'application de dispositions réglementaires garantissant à titre personnel une rémunération minimale** aux agents titularisés dans la fonction publique, en l'occurrence celles du II de l'article 12 du décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006 relatif aux règles du classement d'échelon consécutif à la nomination dans certains corps de catégorie A de la fonction publique de l'Etat.

Ce texte prévoit un mécanisme de garantie de rémunération pour les agents contractuels titularisés, en leur assurant de garder « à titre personnel le bénéfice d'un traitement représentant une fraction conservée de leur rémunération antérieure jusqu'au jour où ils bénéficient d'un traitement au moins égal à la rémunération antérieure ». Un arrêté du 29 juin 2007 a fixé cette fraction à **70% de la rémunération antérieure**¹.

En l'espèce, Mme G..., contractuelle au sein de l'Office national des forêts qui exerçait depuis 2013 ses fonctions à temps partiel à 80%, a été reçue au concours d'accès au corps des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et nommée stagiaire par arrêté ministériel du 1^{er} juin 2015.

Elle a alors été classée au 4^{ème} échelon de son grade, compte tenu de la reprise partielle de son ancienneté comme agent contractuel, et son traitement a été fixé à l'indice brut 492.

Pour déterminer ce niveau d'indice, le ministre de l'agriculture a retenu que Mme G... percevait avant sa titularisation une rémunération mensuelle brute de 2 606,07 euros², soit 6/7^{èmes} des 3 040,01 euros correspondant à un temps plein. L'administration en a déduit qu'elle devait garantir à la requérante 70 % de ce montant, soit 1 824,25 euros. Elle l'a donc classée au

¹ Art. 1^{er} de l'arrêté fixant le pourcentage et les éléments de rémunération pris en compte pour le maintien partiel de la rémunération de certains agents non titulaires accédant à un corps soumis aux dispositions du décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006 relatif aux règles du classement d'échelon consécutif à la nomination dans certains corps de catégorie A de la fonction publique de l'Etat

² 1 760,71 euros de traitement indiciaire et 845,36 euros de primes.

4^{ème} échelon, qui est associé à un traitement indiciaire mensuel brut de 1 967,87 euros. Mais ce montant indiciaire correspond lui-même à un temps *plein* et Mme G..., qui continue de travailler à temps partiel, ne perçoit donc effectivement, depuis sa nomination, que 1 686,94 euros (c'est-à-dire 6/7^{èmes} de 1967,87 euros).

Estimant qu'elle subissait une perte de rémunération excessive au regard des garanties offertes par le décret de 2006 – puisque le ratio entre ses deux salaires *théoriques* à temps plein avant et après nomination comme entre ses deux salaires *effectifs* à temps partiel, s'établit à 64,7 % (et non à 70%)³ –, Mme G... a vainement formé un recours gracieux contre cette décision en tant qu'elle fixait sa rémunération puis a saisi la juridiction administrative.

Par un jugement du 14 novembre 2017, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande mais, par un arrêt du 22 octobre 2020, contre lequel le ministre de l'agriculture et de l'alimentation se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Paris, après avoir annulé ce jugement, a fait droit à sa demande et a enjoint au ministre de fixer le traitement personnel de Mme G... de façon à ce qu'il corresponde effectivement à l'indice le plus proche de celui qui permet à l'intéressée d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 70% de sa rémunération mensuelle antérieure, en prenant en compte le solde de la prime de service et de résultats versé en juillet 2014 dans la rémunération antérieure servant de référence pour le calcul du traitement.

2. Le ministre soulève devant vous deux moyens. Nous croyons que le premier d'entre eux est fondé mais nous vous dirons rapidement un mot du second, qui ne l'est pas, pour que, si vous nous suiviez, nous n'ayons plus à y revenir au titre du règlement au fond du litige auquel nous vous proposerons également de procéder.

2.1. Ce deuxième moyen est tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que le ministre aurait dû tenir compte du solde de la prime de service et de résultats (PSR) versée à l'intéressée au mois de juillet 2014 alors même que ce solde lui a été accordée au titre de l'année 2013.

Il faut savoir que l'article 2 de l'arrêté du 29 juin 2007 pris pour l'application du décret du 23 décembre 2006 prévoit que, pour calculer la rémunération de référence à prendre en compte en tant qu'agent contractuel, il convient de faire « *la moyenne des six meilleures rémunérations mensuelles perçues par l'agent dans son dernier emploi, au cours de la période de douze mois précédant la nomination dans un corps de catégorie A* ».

Sur ce fondement, la cour a intégré le solde de prime de 553,32 euros perçus en juillet 2014 – donc moins de 12 mois avant la titularisation – alors même qu'il s'agissait d'un reliquat correspondant à des services effectués en 2013.

³ Sachant en revanche qu'il y a bien entre son salaire *effectif* avant nomination et son salaire *théorique* après nomination un ratio de 75,5 %.

Nous ne voyons toutefois aucune erreur de droit à avoir raisonné de la sorte.

En effet, l'arrêté de 2007 prescrit seulement de prendre en compte la moyenne des six meilleures rémunérations *perçues* par l'agent dans son dernier emploi, *au cours* de la période de douze mois précédant la nomination dans le corps.

Le texte implique donc de ne se fonder que sur des éléments objectifs, à savoir la perception effective des rémunérations sur une période donnée : il n'y a donc pas lieu de prendre en compte la date du fait générateur de la prime, mais seulement celle de son paiement.

Nous ajouterons, pour conforter cette lecture, qu'elle ne nous paraît au demeurant souffrir d'aucun reproche sur le plan pratique ou moral, comme le pourvoi tendrait à vous le faire juger. Vous savez en effet qu'il est très courant que le versement de primes dues au titre d'une période *N* n'intervienne effectivement qu'au cours de la période *N+1*... De fait, s'il peut à première vue paraître avantageux d'avoir intégré ce montant dans le calcul de la rémunération de référence de Mme G..., rien ne dit que le même type de prime ne lui ait pas également été dû au titre de l'année 2014 mais ne lui ait été versé avec le même retard, c'est-à-dire postérieurement à sa titularisation et donc sans avoir été pris en compte pour son reclassement...

En pareille matière, nous croyons qu'il faut s'en tenir au texte et vous pourriez donc écarter le moyen d'erreur de droit au stade de la cassation.

2.2. Cependant, comme nous vous le disions, vous n'aurez pas à le faire expressément si vous nous suivez pour accueillir le premier moyen du pourvoi, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en retenant que les dispositions du décret du 23 décembre 2006 instaurent une discrimination illégale en ne garantissant pas le maintien de 70 % de leur rémunération antérieure aux agents précédemment contractuels à temps partiel.

Pour donner raison à la requérante, la CAA de Paris a accueilli une exception d'illégalité tirée de ce que les dispositions combinées du décret de 2006 et de l'arrêté de 2007 instituent une différence de traitement injustifiée en ce qu'ils « *ne prennent pas en compte la situation des agents exerçant leurs fonctions à temps partiel, ne permettent pas d'assurer à ces agents le montant de rémunération minimal qu'elles prévoient et ont pour effet de les traiter de manière moins favorable que les agents à temps plein appartenant à un même corps* ».

En réalité, la cour est partie du principe que les modalités de calcul retenues par le ministre – telles que nous vous les avons exposées au début de ces conclusions – étaient conformes aux textes réglementaires pour en déduire que ces textes méconnaissaient eux-mêmes le principe d'égalité.

Ce faisant, nous croyons qu'elle a en quelque sorte commis une erreur de droit « par procuration », en voyant dans les textes réglementaires une discrimination structurelle alors que c'est **la méthode de calcul du ministre qui est viciée**.

2.2.1. Le cas de Mme G... illustre bien que la méthode de l'administration peut aboutir à des situations inéquitables et faire échec à l'objectif poursuivi par les textes puisque, de fait, ce que l'intéressée perçoit après titularisation n'équivaut pas à 70 % de sa rémunération effective antérieure alors que l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 juin 2007 prévoit qu'il convient de retenir *l'indice majoré le plus proche* de celui qui permet à l'agent d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 70 % de sa rémunération mensuelle antérieure, et non pas l'indice majoré qui permet à l'agent d'obtenir un *traitement brut le plus proche de 70 %* de sa rémunération mensuelle antérieure.

En d'autres termes, ce qui compte, c'est que – toutes choses égales par ailleurs – l'indice retenu permette de servir à Mme G... une rémunération indiciaire au moins égale au montant de 1 824,25 euros qui équivalait à 70% de sa rémunération mensuelle brute moyenne.

Nous vous invitons donc à retenir une lecture neutralisante du décret et de l'arrêté en retenant que l'absence de toute disposition relative au temps de travail signifie que cette variable ne doit avoir aucune incidence dans le calcul. Calculer les 70 % sur la base de quotités de travail identiques nous semble la solution la plus conforme à l'équité et à l'objectif poursuivi par le pouvoir réglementaire.

Vous avez du reste déjà raisonné de manière similaire dans une décision CE 21 décembre 1994, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 130445, C, qui portait sur l'interprétation d'un décret⁴ semblable à celui dont vous avez à connaître (mais qui concernait cette fois l'attribution d'une indemnité compensatrice à des agents non titulaires intégrés dans la FPT) et par lequel vous aviez censuré le fait de rapprocher des rémunérations effectives et des rémunérations fictives en fonction du temps de travail des agents.

Concrètement, si l'agent est à temps partiel avant titularisation, c'est sa rémunération à temps partiel après titularisation qui doit correspondre à 70 % de la rémunération antérieure. S'il décide de passer à temps plein, le ratio entre les rémunérations effectives sera supérieur à 70 %, mais cela est justifié par l'augmentation du temps de travail. Inversement, un agent à temps complet qui souhaiterait profiter de sa titularisation pour passer à temps partiel bénéficiera d'un taux de remplacement effectif inférieur à 70 %, ce qui se justifiera dans la même logique par la baisse du temps de travail.

2.2.2. Il reste que, pour ce qui est de l'exception d'illégalité à proprement parler, le raisonnement de la cour ne tient pas et se heurte à votre jurisprudence qui est fermement engagée dans le sens que **le principe d'égalité ne trouve pas à jouer pour ce qui concerne les conditions d'entrée dans un corps**.

Ainsi, le principe d'égalité n'est pas applicable s'agissant de la **constitution d'un nouveau corps** par intégration d'agents dotés de rémunérations et relevant de statuts différents

⁴ Décret n° 86-227 du 18 février 1986 relatif à la titularisation des agents des collectivités territoriales des catégories A et B

(CE 7 mai 1975, *Sieur Giudicelli*, n° 86207, A ; CE 27 avril 1994, *Association de défense des ingénieurs territoriaux et autres*, n° 116043, A ; CE 11 juillet 2001, *Rosenstiehl*, n° 194354, B). Il ne joue pas plus pour ce qui concerne les **règles de reclassement** dans un corps, qui peuvent varier dès lors que les conditions d'entrée dans le corps sont différentes (CE 5 janvier 1968, *Bertrand*, n° 70590, A ; CE 21 novembre 1984, *Beyssac*, n° 40885, B), la méconnaissance du principe d'égalité étant écartée y compris quand les règles différentes de reclassement concernent des fonctionnaires issus d'un même corps (CE 9 novembre 1992, *Vaillant*, n° 88619, B).

Nous pensons donc que le principe d'égalité n'implique pas non plus en soi d'assurer un reclassement identique aux contractuels selon qu'ils sont à temps partiel ou à temps plein.

Au contraire, l'objet des dispositions réglementaires litigieuses est de garantir une rémunération minimale aux agents titularisés afin qu'à quotité de travail inchangée, le traitement effectivement perçu postérieurement à la titularisation ne puisse être inférieur à 70 % de la rémunération mensuelle effectivement perçue avant cette titularisation.

A ce stade, vous censurerez donc l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que ces dispositions réglementaires méconnaissent le principe d'égalité en ne prenant pas en compte la situation des agents exerçant leurs fonctions à temps partiel.

3. Ayant annulé l'arrêt, nous ne pouvons que vous inviter à régler l'affaire au fond, ce qui constituera une victoire à la Pyrrhus pour le ministre dont nous vous proposons d'annuler les décisions litigieuses.

En effet, d'une part, pour les motifs que nous vous avons exposés lors de l'examen du second moyen du pourvoi, vous ne pourrez que constater que Mme G... est fondée à soutenir que le ministre de l'agriculture devait tenir compte, pour le calcul de sa rémunération antérieure, du solde de la prime de service et de résultats qui lui avait été versé au mois de juillet 2014, nonobstant la circonstance que ce solde lui aurait été attribué au titre de l'année 2013.

D'autre part, comme nous vous l'avons montré dans le cadre de l'examen du premier moyen du pourvoi, le ministre ne pouvait légalement fixer la rémunération de Mme G... à l'indice brut 492, dès lors que ce niveau de rémunération méconnaît les dispositions du décret de 2006 et de l'arrêté de 2007 qui imposent qu'elle perçoive un traitement mensuel brut au moins égal à 70% de la rémunération mensuelle brute qu'elle percevait antérieurement à sa titularisation.

Vous annulerez donc l'arrêté ministériel du 1^{er} juin 2015 et la décision implicite par laquelle a été rejeté le recours gracieux de Mme G..., en tant qu'ils fixent la rémunération de l'intéressée à l'indice brut 492. Ceci implique, en réponse aux conclusions en ce sens présentées en appel, que vous enjoigniez au ministre de fixer le traitement de Mme G... à l'indice le plus proche de celui qui permet à l'intéressée d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 70 % de sa

rémunération mensuelle antérieure intégrant le solde de la prime de service et de résultats versée en juillet 2014.

EPCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt du 22 octobre 2020 ;
- à l'annulation de l'arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 1^{er} juin 2015 et de la décision implicite par laquelle il a rejeté le recours gracieux de Mme G..., en tant qu'ils fixent la rémunération de l'intéressée à l'indice brut 492 ;
- à ce qu'il soit enjoint au ministre de fixer le traitement de Mme G... à l'indice le plus proche de celui qui permet à l'intéressée d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 70 % de sa rémunération mensuelle antérieure intégrant le solde de la prime de service et de résultats versée en juillet 2014 ;
- à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à Mme G... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.