

N° 461501 - M. S...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 23 novembre 2022
Lecture du 13 décembre 2022

Conclusions

M. Jean-François de Montgolfier, Rapporteur public

Depuis 2006, presque chaque année, M. C... vous donne l'occasion d'examiner, et d'annuler, la note de service du ministre de l'éducation nationale qui organise la mobilité des personnels enseignants dégradé. La présente affaire va vous permettre de vous pencher sur une variante andorrane de cette note de service.

L'enseignement français en principauté d'Andorre est régi par une convention signée le 11 juillet 2013 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la principauté d'Andorre dans le domaine de l'enseignement. Elle prévoit notamment que les établissements d'enseignement français de la Principauté font appel à des personnels de l'enseignement public qui dépendent du ministère français de l'éducation nationale.

Ces agents ne sont pas en détachement. Le territoire d'Andorre est regardé, pour leur gestion, comme une circonscription académique particulière (art. D 911-55 du code de l'éducation) et les opérations de gestion sont assurées par le rectorat de l'académie de Montpellier.

Ainsi, le ministre de l'éducation nationale prend, chaque année, une note de service relative à l'affectation des personnels dans les établissements d'enseignement français en principauté d'Andorre qui précise les règles de présentation et d'examen des candidatures.

M. Patrice S... vous a saisi d'un recours tendant à l'annulation de la note du 20 décembre 2021, c'est-à-dire celle qui est relative à l'année scolaire 2022-2023.

M. S... est professeur certifié en art plastique à Saint-Dizier. Sa compagne étant professeur au Lycée français d'Andorre, il demande en vain depuis plusieurs années une mutation au titre du rapprochement de conjoint. Même s'il ne justifie pas avoir demandé sa mutation au titre de l'année 2022 et que, d'ailleurs, la note de service qu'il attaque ne mentionne pas, dans sa discipline, de poste susceptible d'être vacants en Andorre, il nous semble que son intérêt à agir ne fait pas de doute.

Il se heurte en effet à une règle de priorité locale à l'emploi instaurée par la convention du 11 juillet 2013 et il conteste l'interprétation que le ministre a donné de cette règle dans la note de service qu'il attaque.

L'article 5 de la convention prévoit que les personnels du ministère de l'éducation nationale nommés en Andorre demeurent soumis aux règles statutaires qui les régissent « *sous réserve*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des dispositions particulières fixées à l'article 6 » et cet article 6 institue deux règles de priorité « locales » :

- La première est applicable en cas de première nomination sur un poste vacant ; elle est automatique et elle bénéficie aux « *fonctionnaires du ministère français chargé de l'éducation nationale, ressortissants de nationalité andorrane ou ressortissants [européens] qui résident légalement dans la Principauté* » ;
- La seconde priorité est applicable à tout fonctionnaire qui demande à revenir en Andorre après une première période d'exercice ; cette priorité « au retour » est seulement facultative et il appartient à une « commission nationale d'affectation » instituée auprès du ministre, de décider de son octroi.

La note de service entend traduire cette priorité dans le barème des points pour le classement des candidatures. Elle attribue 1 000 points de bonification à celles qui répondent à l'une des deux conditions de priorité locale et 500 points à celles qui sont motivées par un rapprochement de conjoint.

M. S... conteste ce barème. Il soutient principalement que la note de service ne pouvait instaurer une hiérarchie entre les priorités qu'institue l'article 6 de la Convention et celles prévues par l'ancien article 60 de la loi 11 janvier 1984 sur le statut de la fonction publique de l'Etat (devenu l'article L. 512-19 du CGFP). Selon lui, le ministre aurait dû les combiner comme des priorités de même niveau.

Vous pourriez être tenté d'estimer qu'au regard des moyens qu'il invoque, M. S... demande seulement l'annulation de ce barème. Vous aviez procédé ainsi dans votre décision « C... 11 » (celle du 5 juillet 2022, *M. C...* 448711, T. sur un autre point) en jugeant que la requête ne demandait l'annulation que de l'annexe 1 des lignes directrices de gestion. Nous ne vous proposons pas de le faire car la partie de la note attaquée se laisse plus difficilement diviser du reste et nous ne voyons pas l'intérêt d'opérer une découpe chirurgicale dans une note qui, en tout état de cause, a déjà produit ses effets.

Nous pouvons en venir aux questions de fond.

L'interprétation des dispositions des articles 5 et 6 de la convention du 11 juillet 2013 appelle deux précisions :

- En premier lieu, au regard des critères rappelés par votre décision d'Assemblée du 11 avril 2012, *Gisti et Fapil* (322326, A), il ne fait pas de doute que ces articles sont d'effet direct.
- En second lieu, l'évocation d'une priorité locale au recrutement éveille inévitablement la vigilance car elle déroge à l'égalité et pourrait être discriminatoire. Vous le jugez depuis longtemps (CE, 21 octobre 1988, *Secrétaire d'Etat chargé des P. et T.*, 75623, au Recueil). Même après les révisions constitutionnelles qui ont permis d'instaurer une telle priorité locale à l'emploi en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités de l'article 74, vous jugez, d'ailleurs comme le Conseil constitutionnel, que la portée de ces dérogations au principe

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'égalité doit être interprétée strictement (CE, 25 novembre 2009, *Sté Polynésie Intérim et autres*, nos 329047,329243, 329262, A ; CE, 23 octobre 2019, *MEDEF de PF et CGPME de Polynésie française*, 433595,433618, A ; Conseil constitutionnel n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *LO relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 15 à 17).

Certes, la Principauté d'Andorre est un Etat souverain. Elle n'est pas soumise aux règles constitutionnelles françaises et, par suite, le principe français d'interprétation stricte des règles de priorité locale à l'emploi ne s'applique pas, par lui-même, aux modalités de nominations d'agents français dans un Etat étranger en application d'une convention internationale. Toutefois, l'article 5 de la convention prévoit que les agents nommés en Andorre demeurent « soumis aux règles statutaires les régissant, notamment en ce qui concerne les nominations, les mutations et la gestion des carrières ». Or, le principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires d'un même corps pour la gestion de leur carrière fait partie des garanties statutaires dont bénéficient les fonctionnaires français (Assemblée, 9 novembre 1973, *Sieur G...*, 85100). Il vous appartient donc de veiller à ce que la règle de priorité locale instituée par l'article 6 de la convention ne produise pas plus d'effets que ceux qu'elle autorise.

Le premier moyen invoqué par M. S... permet de rappeler que l'article 55 de la Constitution consacre la supériorité des conventions internationales sur les lois, même postérieures (Assemblée, 20 octobre 1989, *N...*, 108243), ce que ne contredit évidemment pas la circonstance que l'approbation de la convention a été autorisée par une loi. Le ministre n'a fait que respecter la hiérarchie des normes en attribuant aux candidats qui répondent aux critères de priorité de nomination prévus par l'article 6 de la Convention, un nombre de point supérieur à ceux alloués au titre des critères de priorité prévus par la loi française, et en prévoyant que ces derniers ne permettent pas, même en les cumulant, de dépasser les 1 000 points attribués à un candidat bénéficiant de la préférence locale.

C'est d'ailleurs par un même raisonnement de hiérarchie de normes que vous avez jugé, à propos de la note de service nationale, que le cumul des points acquis au titre des « critères supplémentaires » instaurés par le ministre ne saurait modifier le classement établi par application des priorités définies par l'article 60 de la loi du 11 juillet 1984 (« *C... IX* » : 4 octobre 2019, *M. C...*, 416648, T sur ce point).

L'examen du second moyen nécessite de relire attentivement les deux premières phrases de l'article 6 de la Convention. M. S... estime que le barème de la note a doublement étendu la portée de la priorité définie par cet article 6, d'abord, en n'exigeant pas des nationaux andorrans qu'ils résident dans la principauté et, ensuite, en instaurant une priorité au retour que l'article 6 ne prévoit pas.

La première branche s'écarte aisément : lors d'une première nomination, l'article 6 de la Convention fait bénéficier de la priorité « locale », d'une part, tous les nationaux andorrans sans condition de résidence et, d'autre part, tous les autres fonctionnaires français ressortissants européens à la condition qu'ils résident en Andorre.

La seconde branche est un peu plus délicate : l'article 6 de la Convention prévoit une priorité au retour qui n'a qu'un caractère facultatif laissé à l'appréciation de la commission nationale d'affectation. La note de service ne pourrait donc avoir conféré à cette priorité un caractère

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

automatique. Toutefois, comme le ministre le fait valoir en défense, les projets de nomination sont tous soumis à l'avis de la commission à qui il appartient de valider ou non ces points de priorité au retour. Sous cette précision, le moyen peut être écarté.

M. S... nous semble en revanche fondé à soutenir que le ministre a entaché sa décision d'illégalité en ne reprenant, dans sa note de service, qu'un seul des critères prévus par l'ancien article 60 de la loi du 11 juillet 1984, devenu L. 512-19 du CGFP. Dans le barème de la note de service attaquée, ce critère du rapprochement de conjoint figure en troisième position, après les deux priorités locales et avant des critères qu'on peut qualifier de « subsidiaires » au sens de votre jurisprudence C.... Le barème ne prévoit donc aucune bonification, par exemple, pour la situation de handicap ou pour l'exercice dans des quartiers difficiles. Une telle omission n'a aucune justification dès lors que l'article 5 de la convention garantit aux candidats l'application de leur statut sous la seule réserve de la priorité locale prévue par l'article 6.

Cette omission entache d'illégalité la note de service et

PCMNC à ce que vous l'annuliez et accordiez au requérant la somme de 3 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.