CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteure publique

1. Les services accomplis en qualité d'agent non titulaire peuvent-ils être regardés comme des services effectifs dans un cadre d'emplois pour apprécier la condition d'ancienneté requise pour l'inscription à l'examen professionnel d'accès au grade d'ingénieur territorial ? Telle est la question posée par cette affaire, qui va vous conduire à interpréter les dispositions de l'article 10 du décret du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux¹.

Le 1° de l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale², aujourd'hui repris à l'article L. 523-1 du code général de la fonction publique (CGFP), prévoit, afin de favoriser la promotion interne, que les personnels « *appartenant déjà à l'administration* » peuvent accéder aux cadres d'emploi de la fonction publique territoriale par voie d'inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel. Sur ce fondement, le 1° de l'article 10 du décret du 26 février 2016 ouvre aux membres du cadre d'emplois des techniciens territoriaux la possibilité d'accéder au cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux par la voie de la promotion interne, par inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel, à la condition de justifier « *de huit ans de services effectifs dans un cadre d'emplois technique de catégorie B* ».

M. G... a été recruté par le syndicat d'agglomération nouvelle, devenu communauté d'agglomération, de Marne-la-Vallée-Val Maubuée en qualité de contractuel du 5 octobre 2007 au 31 janvier 2013, puis a été titularisé le 1^{er} février 2014 dans le grade de technicien principal à l'issue d'une année de stage. Estimant remplir la condition d'ancienneté requise par son statut, il a présenté sa candidature à l'examen professionnel d'accès au grade d'ingénieur territorial par voie de promotion interne au titre de l'année 2018.

¹ n° 2016-201

² n° 84-53

Par courrier du 15 février 2018, le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la Petite Couronne a refusé sa candidature. Après lui avoir rappelé que les candidats sont autorisés à se présenter à cet examen au plus tôt un an avant de remplir les conditions requises pour être inscrits sur la liste d'aptitude, il a estimé qu'au 1^{er} janvier 2019, il ne totaliserait que 5 ans, 11 mois et 1 jour d'ancienneté dans le cadre d'emploi des techniciens territoriaux, dès lors que « *le services effectués en tant que non titulaire ne peuvent être considérés comme des services effectifs dans le cadre d'emplois* ».

M. G... a contesté cette décision devant le tribunal administratif de Montreuil qui, par un jugement du 18 octobre 2019, l'a annulée et a enjoint au CIG de la Petite Couronne de procéder au réexamen de la demande de M. G... lors du prochain examen d'ingénieur territorial. Par un arrêt du 15 avril 2021 (fiché en C+, AJFP 2021.188), la cour administrative d'appel de Versailles a confirmé l'analyse des premiers juges. Elle a jugé qu'« *en l'absence de disposition expresse contraire, les services effectifs mentionnés à l'article 10 du décret précité, s'agissant d'apprécier la durée de services accomplis dans un cadre d'emplois technique de catégorie B, doivent être regardés comme incluant ceux qui ont été accomplis en qualité de non titulaire* ». Constatant que M. G... exerçait, avant d'être titularisé, des fonctions relevant du même cadre d'emploi en qualité de contractuel depuis le 4 octobre 2007, elle en a déduit qu'il remplissait bien les conditions posées par les dispositions de l'article 10 du décret du 26 février 2016 et que la décision attaquée était illégale. Ce sont ces motifs que le CIG de la Petite Couronne critique dans son pourvoi par un unique moyen d'erreur de droit.

2. Vous n'avez, à notre connaissance, jamais eu à interpréter ces dispositions, ni celles identiques de l'article 8 du décret du 9 février 1990 antérieurement applicables. Pour autant, le terrain n'est pas entièrement vierge.

La solution adoptée par les juges du fond, outre qu'elle paraît guidée par des considérations d'amélioration de la carrière des contractuels et d'égalité, peut se prévaloir d'une ligne jurisprudentielle inaugurée par votre décision du 10 avril 2002, *Association des agents contractuels de catégorie A du ministère des affaires étrangères (AACA-MAE)* (n° 225666, aux T.) par laquelle vous avez jugé que la condition d'ancienneté requise pour l'inscription à l'examen professionnel d'accès au grade de secrétaire principal des affaires étrangères de 2^{ème} classe, en l'espèce « *quatre ans et six mois de services effectifs dans un corps civil, un cadre d'emplois ou un emploi de catégorie A ou de niveau équivalent* », ne saurait s'entendre, en l'absence de dérogation expresse prévue par les décrets statutaires, des seuls services accomplis en qualité de titulaire, à l'exclusion de ceux accomplis en qualité de contractuel sur un emploi de niveau équivalent à un emploi de catégorie A.

Un même raisonnement vous a conduit, par la décision du 23 décembre 2010, *Centre national de la fonction publique territoriale* (n° 325144, aux T.), à prendre en compte, pour apprécier la durée minimale « *de services effectifs accomplis dans un emploi*

d'assistant spécialisé d'enseignement artistique » prévue par l'article 5 du décret du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des professeurs territoriaux d'enseignement artistique (musique, danse, art dramatique, arts plastiques)³, ceux accomplis en qualité de non titulaire.

Mentionnons également dans la même veine, puisque le fichage de cette décision en fait état, la décision de jugeant-seule du 28 décembre 2005, *A...* (n° 271255, inédite au Rec.) rendue à propos de l'article 4 de la délibération de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française n° 95-227 AT du 14 décembre 1995 portant statut particulier du cadre d'emploi des rédacteurs ouvrant la voie du concours interne aux fonctionnaires justifiant d'« *une durée de services effectifs de trois ans au moins dans un service administratif territorial ou un établissement public administratif territorial, compte tenu de la période de stage ou de formation* ».

Mais à y regarder de plus près, nous n'y voyons pas la consécration d'une définition générale de la notion de services effectifs. Cette solution a été dégagée pour d'application de textes qui ne sont pas rédigés exactement comme le statut des ingénieurs territoriaux. Ils exigeaient, en vue d'une promotion interne, une durée de services effectifs accomplis dans un emploi ou un service, notions sensiblement plus ouvertes que celle de cadre d'emplois mobilisée par l'article 10 du décret du 26 février 2016. Vous le savez, cette notion répond une définition précise : selon les termes de l'article 4 de la loi du 26 janvier 1984, repris en substance à l'article L. 411-1 du CGFP, un cadre d'emploi, pendant à l'échelon local de la notion de corps employée pour les deux autres versants de la fonction publique, « *regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois* ». Comme le défend le pourvoi, elle renvoie ainsi nécessairement à la qualité de fonctionnaire. Il est permis d'en déduire, en s'en tenant à une lecture littérale du texte et à défaut de disposition expresse d'assimilation⁴, que, s'agissant du statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, le pouvoir réglementaire a implicitement mais nécessairement exclu la prise en compte des services effectifs antérieurs accomplis en qualité d'agent contractuel.

Nous observons par ailleurs que lorsque le texte statuaire fixe comme ici une condition de durée minimale de services effectifs d'une nature précise, votre jurisprudence privilégie une interprétation stricte. Vous jugez ainsi, depuis votre décision d'Assemblée du 17 mars 1972, *Ministre de l'économie et des finances c/ M... et C...* (n° 81805, au Rec., concl. contraires du président Bernard), que les services accomplis dans la position de détachement ne peuvent être assimilés à des services effectifs dans

³ n° 91-857

⁴ Telle que celle prévue, par exemple, à l'article 18 du décret n°2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre Ier de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

le corps d'origine, quelle que soit, en fait, la nature des fonctions exercées pendant la durée du détachement.

Sauf configurations très particulières (CE, 7 juin 2018, *Ministre de l'économie et des finances c/ Gonzalez*, n° 413271, inédite au Rec.), votre jurisprudence plus récente reste fidèle à cette ligne rigoureuse. Par la décision du 21 février 1997, *L...* (n° 159401, au Rec.), vous avez confirmé que l'application de la condition de « huit ans de services effectifs dans un emploi du corps des tribunaux administratifs » permettant d'accéder au grade de président exclut la prise en compte des services accomplis en mission de coopération. Par la décision de Section du 19 novembre 1999, *C-B...* (n° 182848, au Rec., concl. contraires du président Schwartz), vous avez refusé d'étendre aux magistrats de l'ordre judiciaire détachés dans le corps des conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel le bénéfice d'une disposition statutaire permettant expressément à ces derniers, pour un avancement de grade, une assimilation entre services effectifs accomplis dans des corps différents. Citons encore en guise d'illustration, la décision du 28 avril 2006, *Commune de Toulon* (n° 278087, aux T.) excluant, s'agissant du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux, la prise en compte de services accomplis en position de détachement comme des services effectifs accomplis dans ce cadre d'emplois.

Nous terminerons par deux remarques, à titre contextuel. D'une part, la position adoptée par la cour dans cette affaire ne fait pas l'unanimité au sein des juridictions de fond. Les cours administratives d'appel de Lyon et de Paris se sont en particulier séparées de son analyse jugeant, pour l'application d'un texte statutaire prévoyant, en vue d'une promotion interne, une condition d'ancienneté dans un corps ou cadre d'emplois⁵, que les services accomplis comme agent non titulaire de l'administration ne pouvaient être pris en compte (CAA Lyon 22 juin 2017, *Ministre de l'intérieur / B...*, n°15LY03072 ; CAA Paris 9 juillet 2020, *Ministre de l'intérieur c/ O...*, n° 19PA01083⁶).

D'autre part, les divergences de pratiques dans les administrations ont conduit le ministre de la fonction publique et des réformes administratives à « fixer l'interprétation qu'il convient de donner à la notion de “services effectifs dans le corps” ». Une circulaire du 4 février 1991⁷ rappelle notamment, en phase avec votre jurisprudence, que cette notion inclut les « services effectués par un fonctionnaire en position d'activité ou les services accomplis en détachement dans le corps⁸ au sein duquel la notion de services effectifs est à apprécier » ainsi que les « services effectués par un fonctionnaire stagiaire, qui, nommé dans un emploi permanent des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des

⁵ Article 12 du décret du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues ; article 12 du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat.

⁶ Arrêts n'ayant, à notre connaissance, pas fait l'objet de pourvois.

⁷ Circulaire FP / 6 n° 1763 du 4 février 1991 relative à la notion de “services effectifs dans le corps”.

⁸ Souligné par nos soins.

établissements publics de l'État, exerce effectivement les fonctions afférentes audit emploi et a vocation à être titularisé dans le grade correspondant ».

Nous vous invitons donc, au vu de la lettre de l'article 10 du décret du 26 février 2016 et de l'orientation ferme de votre jurisprudence, à accueillir le moyen d'erreur de droit soulevé et annuler l'arrêt attaqué.

3. Si vous nous suivez, vous réglerez ensuite l'affaire au fond, dès lors que ce motif de cassation commande l'issue du litige.

Le tribunal ayant opté pour la même interprétation que la cour, vous ne pourrez que faire droit à l'appel du CIG de la Petite Couronne et rejeter la demande présentée par M. G... Ce dernier n'a soulevé aucun autre moyen en première instance et n'a pas défendu en appel. Nous ne vous proposons pas, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. G... la somme demandée par le CIG au titre des frais non compris dans les dépens.

PCMNC :

- **à l'annulation de l'arrêt attaqué ainsi que du jugement du tribunal administratif de Montreuil du 18 octobre 2019 ;**
- **au rejet de la demande présentée par M. G... devant ce tribunal ;**
- **et au rejet des conclusions présentées par le CIG de la Petite Couronne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**