N° 448605
Syndicat de l'enseignement agricole – UNSA (SEA-UNSA)

4ème et 1ère chambres réunies
Séance du 24 mai 2023
Décision du 14 juin 2023

M. Raphaël Chambon, rapporteur public
CONCLUSIONS

L'enseignement et la formation professionnelle agricoles publics sont assurés au sein, au niveau secondaire, par les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) qui peuvent regrouper, aux termes de l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, des lycées agricoles[1], des centres de formation d'apprentis[2], ainsi que des ateliers technologiques ou exploitations agricoles.

L'enseignement agricole est dispensé dans ces structures par des agents titulaires des corps des professeurs de lycée professionnel agricole (PLPA)[3] et des professeurs certifiés de l'enseignement agricole (PCEA)[4]. Y interviennent également des conseillers principaux et conseillers d'éducation des établissements d'enseignement agricole (CPEEA)[5] ainsi que des ingénieurs et personnels techniques de formation et de recherche du ministère de l'agriculture[6].

Plusieurs de ces fonctionnaires occupent des emplois dits « gagés », issus d'un dispositif de déprécarisation d'agents non titulaires mis en place en 2001. Un décret du 30 mai 2001[7] offrant une possibilité de titularisation aux agents contractuels employés par les EPLEFPA a prévu que leur titularisation interviendrait sur des emplois créés sur les ressources propres des établissements, d'où leur dénomination d'emplois « gagés ». La rémunération des agents titularisés était assurée par la direction départementale des finances publiques des Hauts-de-Seine (DDFIP) pour le compte du ministère de l'agriculture, l'Etat émettant ensuite des titres de perception afin de recouvrer, auprès des EPLEFPA, les sommes correspondantes.

Alors qu'une note de service du 6 avril 2004 relative aux principes et règles de gestion applicables à ces agents considérait que ceux-ci étaient employés par les établissements d'enseignement agricole dès lors que ces derniers les rémunéraient, statuant sur un recours

[1] Lycées d'enseignement général et technologique agricole, lycées professionnels agricoles ou lycées d'enseignement général, technologique et professionnel agricole.
[2] Ainsi que des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles.
[3] Dont le statut particulier est fixé par le décret n° 90-90 du 24 janvier 1990.
[4] Dont le statut particulier est fixé par le décret n° 92-778 du 3 août 1992.
[5] Dont le statut particulier est fixé par le décret n° 90-89 du 24 janvier 1990.
[6] Dont le statut particulier est fixé par le décret n° 95-370 du 6 avril 1995.
[7] Décret n° 2001-472 du 30 mai 2001 portant organisation des concours de recrutement de personnels de l'enseignement agricole réservés à certains agents non titulaires.

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.

contre cette note, vous en avez neutralisé la portée sur ce point en jugeant que ses dispositions « n'ont pas pour objet, et ne sauraient avoir pour effet, de faire des établissements publics locaux d'enseignement agricole les employeurs de ces fonctionnaires, mais seulement de conférer à ces établissements la prise en charge de leur rémunération » (9/10 SSR, 23 mars 2005, *Syndicat national de l'enseignement technique agricole public*, n°268496, aux Tables sur un autre point), levant ainsi tout doute quant au fait que ces agents, gérés par l'administration centrale du ministère, étaient des fonctionnaires de l'Etat disposant des mêmes droits statutaires que les autres membres des corps dont ils relèvent quand bien même leur rémunération budgétaire n'est pas assurée par l'Etat (voir également : 4/1 SSR, 7 février 1994, *A…*, n°107685, aux Tables, s'agissant des emplois que peuvent créer les universités en les gageant sur les ressources propres qu'elles tirent de la formation continue ; ou encore : 3/8 SSR, 26 mai 2008, *Ministre de l'économie c/ Greta Nord-Isère*, n°285067, s'agissant des fonctionnaires occupant dans les GRETA des emplois « gagés »).

La note de service du 6 avril 2004 rappelait que les agents titulaires (formateurs, enseignants, IATOS ou ingénieurs) rémunérés sur ressources propres des établissements sont affectés en position d'activité dans les établissements. Pour mémoire, conformément à l'article 33 de la loi du 11 janvier 1984[8] – devenu article L. 512-1 du code général de fonction publique, l'affectation d'un fonctionnaire en position d'activité se définit comme la situation dans laquelle le fonctionnaire exerce les fonctions d'un emploi correspondant à son grade dans les administrations de l'Etat, les autorités administratives indépendantes et les établissements publics administratifs de l'Etat.

On comptait en 2020 197 agents titulaires sur emplois gagés appartenant principalement au corps des professeurs de lycées professionnels agricoles (138) et au corps des professeurs certifiés de l'enseignement agricole (35), le solde se composant de conseillers d'éducation et d'ingénieurs et techniciens.

Par une note de service du 23 novembre 2020 abrogeant celle du 6 avril 2004, le ministre de l'agriculture a donné des instructions relatives aux conséquences de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative sur les agents occupant des emplois gagés au sein des EPLEFPA. La DSN[9] se substitue à la déclaration annuelle des données sociales et son entrée en vigueur était prévue au 1er janvier 2021 pour les agents relevant du ministère de l'agriculture[10]. Le II précise que la mise en œuvre de la DSN commande de supprimer le paiement des agents occupant des emplois gagés dans les EPLEFPA par la DDFIP des Hauts-de-Seine et impose aux établissements d'assurer eux-mêmes la paie de ces agents. La circulaire précise que cette opération n'a aucune incidence sur la rémunération, les conditions de travail et le déroulement de carrière des agents mais ajoute toutefois qu'elle suppose une modification de leur position administrative, en indiquant que les agents concernés seront placés à compter du 1er janvier 2021 en position normale d'activité (PNA), position

[8] Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
[9] Prévue à l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.
[10] En vertu du décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018 fixant les dates limite pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative pour les régimes mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale.

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.

administrative prévue par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice de fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat. Le ministre ajoute que « la PNA est prononcée pour une durée de 3 ans renouvelables selon les souhaits de l'agent et aussi longtemps que les besoins de l'établissement le justifient ».

Le syndicat de l'enseignement agricole, affilié à l'UNSA, vous saisit d'un recours pour excès de pouvoir contre cette note de service et sa requête doit être regardée, au regard de l'argumentation qu'elle développe, comme demandant son annulation en tant seulement qu'elle prévoit le placement des agents occupant des emplois gagés en position normale d'activité pour une durée de 3 ans renouvelables. Il est recevable à le faire en vertu de votre jurisprudence *Syndicat Sud travail* (1/2 SSR, 23 juillet 2003, n° 251619 et 252584, aux Tables) dès lors que les dispositions qu'il critique portent atteinte à leurs droits et prérogatives (voir déjà votre décision *SNETAP* du 23 mars 2005 déjà mentionnée).

La thèse qui inspire l'essentiel des moyens soulevés par le syndicat requérant est simple : le ministre ne pouvait légalement prescrire le placement en position normale d'activité temporaire des agents titulaires occupant un emploi gagé, dès lors que ces agents ont pour vocation statutaire d'exercer dans les EPLEFPA. Relevons que cette thèse n'est pas combattue en défense, dès lors que le ministre de l'agriculture déclare dans ses observations qu'il s'en remet à votre sagesse…

Pour comprendre l'enjeu du litige, il faut dire quelques mots sur ce qu'il est convenu d'appeler la position normale d'activité, alors précisément qu'il ne s'agit pas de la position d'activité la plus classique.

Afin de favoriser le développement des mobilités interministérielles sans passer par la voie du détachement ou de la mise à disposition, le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat, a généralisé la possibilité pour un fonctionnaire appartenant à un corps donné, d'exercer les fonctions afférentes à son grade non seulement dans les services d'un ministère mais aussi, nonobstant toute disposition statutaire contraire limitant le périmètre d'affectation des agents d'un corps à une administration ou un service, dans les établissements publics placés sous la tutelle de ce ministère ainsi que dans les services et établissements publics de l'Etat relevant d'autres départements ministériels.

Le gouvernement a ce faisant créé une nouvelle variante de la position d'activité, l'affectation en position d'activité en dehors de l'administration d'origine, aussi désignée « position normale d'activité » par la DGAFP (et désormais par le code général de la fonction publique). A la différence de la mise à disposition, qui permet au fonctionnaire d'exercer des missions différentes de celles prévues par le décret statutaire de son corps d'origine, cette nouvelle modalité de la position d'activité ne concerne que des missions afférentes au grade que le fonctionnaire détient dans son corps, et n'implique dans cette mesure pas de recueillir l'accord du fonctionnaire intéressé, contrairement au détachement ou à la mise à disposition (sur ce point, voir : Assemblée, 28 décembre 2009, *SYNTEF-CFDT*, n°316479, 317271, au Recueil, et les éclairantes conclusions – contraires – d'Yves Struilhou). Dans cette situation,

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.

le fonctionnaire conserve ses droits à avancement d'échelon ou de grade, continue à relever de la commission administrative paritaire de son corps et reste régi, du point de vue indemnitaire, par les mêmes dispositions que celles appliquées aux autres membres du corps. Il est, en revanche, rémunéré par l'administration d'emploi, qui module les indemnités en fonction de sa manière de servir dans le cadre des textes applicables au corps auquel il appartient. Cette nouvelle modalité de mobilité hors de l'administration d'origine[11] a vite pris une ampleur notable : au 31 décembre 2016, plus de 22 000 fonctionnaires civils étaient concernés, contre plus de 45 000 agents en détachement et près de 4 000 mis à disposition[12].

A défaut d'une disposition légale ou réglementaire contraire, l'affectation d'un agent en « position normale d'activité » en dehors de son administration d'origine était jusqu'en 2020 à durée indéterminée. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a toutefois changé la donne à cet égard. Son article 68 a créé un nouvel article 36 bis de la loi du 10 janvier 1984 dont le premier alinéa dispose que lorsqu'un fonctionnaire est affecté, pour lui permettre de pourvoir un emploi correspondant à son grade, soit au sein d'une administration d'Etat mais qui ne relève pas du périmètre d'affectation défini par le statut particulier dont il relève, soit au sein d'un établissement public, il ne peut occuper cet emploi que pour une durée renouvelable fixée par décret. C'est un décret du 15 avril 2020[13] qui est venu compléter le décret du 18 avril 2008 pour prévoir à son nouvel article 1-1 que la durée, prévue à l'article 36 bis de la loi du 16 janvier 1984, de l'affectation d'un fonctionnaire en dehors du périmètre d'affectation défini par le statut particulier dont il relève est de trois années, en précisant que cette affectation peut toutefois être renouvelée à la demande de l'autorité compétente de l'administration d'accueil.

Le syndicat requérant soutient que les agents titulaires occupant un emploi « gagé » dans les EPLEFPA ne sauraient être placés dans la position normale d'activité <u>temporaire</u> réservée aux fonctionnaires exerçant en dehors du périmètre d'affectation défini par le statut particulier dont il relève dès lors que les statuts particuliers des corps auxquels ils appartiennent prévoient tous qu'ils ont précisément pour vocation d'exercer dans ces établissements. En effet, les professeurs de lycée professionnel agricole (PLPA) « *ont vocation à servir, en position normale d'activité, dans les établissements d'enseignement agricole publics relevant du ministre chargé de l'agriculture, ainsi que dans les établissements visés à l'article R. 421-79 du code de l'éducation relevant du ministre chargé de la mer* », c'est-à-dire les lycées professionnels maritimes, tout comme les conseillers principaux d'éducation des établissements d'enseignement agricole tandis que les professeurs certifiés de l'enseignement agricole (PCEA) « *participent aux actions d'éducation, principalement en assurant un service d'enseignement dans les établissements publics locaux ou nationaux d'enseignement agricole* ». De même, les ingénieurs et personnels techniques de formation et de recherche du ministère de l'agriculture exercent notamment leurs fonctions dans les EPLEFPA, même si cette vocation est moins exclusive dès lors qu'ils ont aussi

[11] Voir notamment : Emmanuelle Marc, *Mobilité imposée, mobilité choisie : un équilibre instable entre intérêt du service et droits des agents*, AJDA 2010 p.568.
[12] Etude d'impact sur le projet de loi à l'origine de la loi du 6 août 2019, p. 248.
[13] Décret n° 2020-436 du 15 avril 2020 modifiant les conditions d'exercice des fonctions en position d'activité dans les administrations de l'Etat.

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.

vocation à les exercer dans les établissements publics d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, dans les services centraux et les services déconcentrés relevant du ministre chargé de l'agriculture.

Il est indéniable que l'affectation de ces fonctionnaires au sein des EPLEFPA, fût-ce pour occuper des emplois « gagés » dont on a vu qu'il ne s'agit que d'une modalité particulière de rémunération sans incidence aucune sur les droits statutaires des agents titulaires concernés, ne peut être regardée comme « *en dehors du périmètre d'affectation défini* » par le statut particulier dont ils relèvent, comme l'indique l'article 1-1 du décret du 18 avril 2008.

Il est vrai cependant que la lecture des dispositions de l'article 36 bis de la loi du 11 janvier 1984 relatif à l'affectation en position d'activité temporaire suscite une interrogation. En effet, cet article prévoit qu'une telle affectation intervient, pour permettre au fonctionnaire de pourvoir un emploi correspondant à son grade, soit au sein d'une administration qui ne relève pas du périmètre d'affectation défini par le statut particulier dont il relève, soit au sein d'un établissement public, ce qui laisse penser qu'elle vaut pour l'affectation dans tout établissement public, y compris s'il relève du périmètre d'affectation de l'agent défini par le statut particulier de son corps.

Une telle lecture est cependant tout à fait illogique dès lors qu'elle conduirait à prévoir une affectation en position d'activité temporaire d'agents affectés dans des établissements publics dans lesquels ils ont pourtant vocation principale, sinon exclusive, à exercer leurs fonctions. On comprend bien que l'article 36 bis a été rédigé en ayant en tête le cas général, dans lequel les décrets statutaires prévoient que les agents ont vocation à exercer leurs missions dans des administrations d'Etat, et non le cas particulier des enseignants en lycée agricole, mais qui concerne aussi les professeurs exerçant dans les collèges et les lycées relevant du ministère de l'éducation nationale, dans lequel l'affectation dans un établissement public relève de la vocation statutaire. La référence que fait cette disposition à l'affectation dans un établissement public ne peut valoir que pour l'affectation dans un établissement public dans lequel l'agent concerné n'a pas vocation à exercer selon le statut particulier dont il relève.

Ainsi que le SEA-UNSA le soutient, la circulaire contestée méconnait donc l'article 1-1 du décret du 18 avril 2018 en tant qu'elle prévoit l'affectation en position d'activité temporaire des agents titulaires affectés sur des emplois gagés au sein des EPLEFPA et se trouve pour la même raison entachée d'incompétence, le ministre ayant en réalité édicté une règle statutaire réservée au décret en Conseil d'Etat.

Vous l'annulerez donc dans cette mesure sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur les autres moyens de la requête et pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement au syndicat requérant de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.

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.