

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

**N°2207600**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

\_\_\_\_\_  
M. X

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
M. Jean-Louis Perez  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Versailles

(8<sup>ème</sup> chambre)

\_\_\_\_\_  
Mme Céline Chong-Thierry  
Rapporteuse publique

\_\_\_\_\_  
Audience du 30 janvier 2025  
Décision du 13 février 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 7 octobre 2022, le 19 avril 2023, et le 3 juillet 2024, M. X, représenté par Me Boukheloua, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 13 avril 2022 notifiée le 27 avril 2022 par laquelle la présidente de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV) a modifié, à compter du 8 août 2019, le premier paragraphe de l'article 1 de son contrat de travail du 20 août 2008 en stipulant que la fonction exercée relève de l'emploi de référence «gestionnaire» du groupe de fonctions n°2 et de la catégorie hiérarchique B mentionnée à l'article L. 411-2 du code général de la fonction publique, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux du 9 juin 2022 reçu le 13 juin 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'EPV la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée est signée par un auteur incompétent ;
- elle est illégale dès lors qu'elle modifie un élément substantiel du contrat ;
- elle méconnaît le principe de non-rétroactivité des actes administratifs ;
- elle aurait dû prendre effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et non pas du 8 août 2019 ;
- elle est entachée d'une erreur de droit ;

- elle est illégale dès lors qu'elle retire ou abroge une décision créatrice de droit,
- elle méconnaît l'autorité de la chose jugée ;
- elle méconnaît le cadre de gestion de l'EPV.

Par un mémoire en défense enregistré le 31 juillet 2023, l'EPV, représenté par Me Magnaval, conclut au rejet de la requête, et à ce qu'il soit mis à la charge de M. X la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 5 juillet 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 septembre 2024.

Par un courrier du 23 janvier 2025, le tribunal a informé les parties de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi, dès lors que les dispositions de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, modifiées par l'article 18 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la vie publique, sur lesquelles est fondée la régularisation du contrat de travail à compter du 8 août 2019, sont entrées en vigueur le 22 décembre 2019.

Des observations ont été produites pour l'EPV le 28 janvier 2025 en réponse à ce moyen relevé d'office.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- la loi n°86-84 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n°2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Perez,
- les conclusions de Mme Chong-Thierry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Magnaval, représentant l'EPV.

Considérant ce qui suit :

1. M. X a été recruté au sein de l'EPV par un contrat à durée déterminée le 1<sup>er</sup> septembre 2002, puis par un contrat à durée indéterminée du 20 août 2008 prenant effet le 1<sup>er</sup> septembre 2008, pour exercer des fonctions de comptable au sein de l'agence comptable de l'établissement sur le fondement du 2<sup>o</sup> de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984. Par une décision du 27 novembre 2018, annulée par un jugement du tribunal administratif de Versailles n°1903979 du 14 juin 2021 confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles n° 21VE02284 du 24 mai 2023, la présidente de l'EPV l'a reclassé au sein du groupe de fonction 2 des agents contractuels de l'établissement, correspondant à la catégorie B. Par une décision du 13 avril 2022 qui lui a été notifiée le 27 avril 2022, la présidente de l'EPV a modifié le premier paragraphe de l'article 1 du contrat à durée indéterminée prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008 en stipulant que la fonction exercée relève de l'emploi de référence « gestionnaire » du groupe de fonctions n°2 et de la catégorie hiérarchique B mentionnée à l'article L. 411-2 du code général de la fonction publique. Par un courrier du 9 juin 2022, notifié le 13 juin 2022, M. X a formé un recours gracieux contre cette décision. Du silence gardé par l'administration est née une décision implicite de rejet. Par la présente requête, M. X demande l'annulation de la décision notifiée le 27 avril 2022, ensemble la décision implicite de rejet intervenue le 13 août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article 10 du décret du 11 novembre 2010 relatif à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles : *« Le président de l'établissement public est nommé par décret, sur proposition du ministre chargé de la culture, pour un mandat de cinq ans dans lequel il peut être reconduit par périodes de trois ans. Il ne peut exercer plus de trois mandats consécutifs. Il préside le conseil d'administration et dirige l'établissement. »*. D'autre part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public dans sa rédaction applicable au litige : *« Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'Etat est fixée à soixante-sept ans lorsqu'elle était, avant l'intervention de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, fixée à soixante-cinq ans »* et aux termes de l'article 7 de cette même loi : *« En l'absence de dispositions particulières prévues par les textes législatifs ou réglementaires régissant l'établissement, la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux et directeurs des établissements publics de l'Etat est fixée conformément au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup>. (...)/. Les règles relatives à la limite d'âge ne font pas obstacle à ce que les titulaires des fonctions mentionnées à l'alinéa précédent soient maintenus en fonction, au-delà de cette limite, pour continuer à les exercer à titre intérimaire. (...) »*.

3. Par un décret du président de la République du 1<sup>er</sup> septembre 2011, Mme Y a été nommée présidente de l'EPV à compter du 2 octobre 2011. Elle a été reconduite dans ses fonctions à compter du 2 octobre 2016 pour une durée de trois ans, par un décret du président de la République du 28 septembre 2016. Son mandat a ensuite été renouvelé par un décret du président de la République du 4 septembre 2019, pour une dernière période de trois ans. Par une décision du 23 février 2021, la ministre de la culture a chargé Mme Y de l'intérim des fonctions de présidente de l'EPV à compter du 5 mars 2021 et jusqu'à la désignation du nouveau président. D'une part, contrairement à ce que soutient le requérant, à la date de la décision attaquée, le 13 avril 2022, Mme Y était dans l'exercice de son troisième mandat en vertu du décret du 4 septembre 2019 qui n'arrivait à échéance que le 1<sup>er</sup> octobre 2022. Par suite,

le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article 10 du décret du 11 novembre 2010 auraient été méconnues. D'autre part, s'il est constant qu'à la date de la décision attaquée, Mme Y avait dépassé la limite d'âge de 67 ans fixée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 septembre 1984, il ressort des dispositions précitées de l'article 7 de cette même loi, que Mme Y pouvait être maintenue en fonction pour continuer à les exercer à titre intérimaire, comme il en a été décidé par la ministre de la culture aux termes d'une décision du 23 février 2021, publiée au bulletin officiel. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, dans sa rédaction en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2008, date de prise d'effet du contrat à durée indéterminée entre M. X et l'EPV : « *Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : (...) 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'Etat à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.* ».

5. D'une part, le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée des droits au profit de celui-ci, sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux. En conséquence, lorsque le contrat est entaché d'une irrégularité, notamment parce qu'il méconnaît une disposition législative ou réglementaire applicable à la catégorie d'agents dont relève l'agent contractuel en cause, l'administration est tenue de proposer à celui-ci une régularisation de son contrat afin que son exécution puisse se poursuivre régulièrement. Si le contrat ne peut être régularisé, il appartient à l'administration, dans la limite des droits résultant du contrat initial, de proposer à l'agent un emploi de niveau équivalent ou, à défaut d'un tel emploi et si l'intéressé le demande, tout autre emploi, afin de régulariser sa situation. Si l'intéressé refuse la régularisation de son contrat ou si la régularisation de sa situation, dans les conditions précisées ci-dessus, est impossible, l'administration est tenue de le licencier.

6. D'autre part, lorsqu'elle n'implique la modification d'aucun de ses éléments substantiels, l'administration procède à la régularisation du contrat de l'agent, sans être tenue d'obtenir son accord. Dès lors, si l'agent déclare refuser la régularisation à laquelle a procédé l'administration, ce refus n'y fait pas obstacle et l'administration n'est pas tenue de licencier l'agent.

7. M. X fait valoir qu'en procédant à son reclassement au sein du groupe de fonctions n°2 correspondant à la catégorie hiérarchique B au 8 août 2019, la décision attaquée est illégale, dès lors qu'elle modifie un élément substantiel de son contrat de travail aux termes duquel il a été recruté à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008 pour exercer des fonctions de comptable appartenant à la catégorie A sur le fondement des dispositions du 2° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984. Toutefois, si le requérant a bien été recruté sur le fondement de ces dispositions pour exercer des fonctions de comptable, il ressort des pièces du dossier et notamment de sa fiche d'évaluation pour l'année 2007-2008, année au cours de laquelle a été conclu son contrat à durée indéterminée, qu'il n'exerçait aucune fonction d'encadrement et qu'il était en charge de diverses missions d'exécution comptable, telles que la tenue du compte au Trésor, la gestion des placements, le suivi des régisseurs, la tenue de caisse, la déclaration de TVA, l'apurement des comptes, la préparation du compte financier, la prise en charge des titres de recettes et mandats, le contrôle des recettes mandataires FNAC et SNCF, la gestion des valeurs inactives. Ses fiches d'évaluation entre 2009 et 2016 indiquent qu'il occupe un poste de gestionnaire comptable ou gestionnaire recettes, mentionnent expressément en 2009 l'absence de fonctions d'encadrement directes ou partagées, et font état de missions d'exécution comptable, sur l'ensemble des postes

de gestionnaire comptable qu'il a occupés. Il ressort ainsi des pièces du dossier que les fonctions réellement exercées ne correspondent pas à des fonctions de conception, d'études générales et de direction relevant de la catégorie A de la fonction publique. Par suite, en procédant au reclassement de M. X dans le groupe de fonctions n°2 correspondant à la catégorie hiérarchique B, la présidente de l'EPV n'a pas modifié le niveau de responsabilités et le niveau hiérarchique du poste occupé par l'intéressé aux termes de son contrat de travail du 20 août 2008. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que décision attaquée modifierait un élément substantiel de son contrat de travail.

8. En troisième lieu, les décisions administratives ne peuvent légalement disposer que pour l'avenir. S'agissant des décisions relatives à la carrière des fonctionnaires ou des militaires, l'administration ne peut, en dérogation à cette règle générale, leur conférer une portée rétroactive que dans la mesure nécessaire pour assurer la continuité de la carrière de l'agent intéressé ou procéder à la régularisation de sa situation.

9. Aux termes de l'article L. 332-1 du code général de la fonction publique : « *Outre les emplois mentionnés aux articles L. 341-1 et L. 342-1, les emplois permanents de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article L. 311-1 et peuvent dès lors être pourvus par des agents contractuels : 1° Emplois des établissements publics de l'Etat, sous réserve des dispositions du code de la recherche pour les agents publics qui y sont soumis ; (...)* ». Et aux termes de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 dans sa version modifiée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en vigueur à compter du 22 décembre 2019 : « *Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment : a) Lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles ; b) Lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir à l'issue du délai prévu par la procédure mentionnée à l'article 61 ; 3° Lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires.* ».

10. D'une part, comme il a été dit au point 7 du présent jugement, les fonctions réellement exercées et pour lesquelles M. X a été recruté au sein de l'EPV ne correspondent pas à des fonctions de conception, d'études générales et de direction relevant de la catégorie A de la fonction publique. Par suite, le contrat à durée indéterminée de M. X prenant effet au 1er septembre 2008 méconnaissait les stipulations du 2° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 et l'EPV était tenu de lui proposer une régularisation de son contrat de travail, selon les principes mentionnés aux points 5, 6 et 8 du présent jugement.

11. D'autre part, le requérant fait valoir que la décision attaquée du 13 avril 2022 est entachée d'une erreur de droit dès lors qu'elle a une portée rétroactive à compter du 8 août 2019 en méconnaissance du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et qu'elle est fondée sur les dispositions de l'article L. 332-1 du code général de la fonction publique, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022. Cependant, il est constant qu'à la date de la décision attaquée les dispositions du code général de la fonction publique étaient en vigueur. En outre, la décision litigieuse vise la loi du 6 août 2019, et plus particulièrement son article 18 qui a modifié l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, permettant le recrutement d'agent contractuel sur des emplois de catégorie B tels que celui occupé par l'intéressé. Par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit que l'administration a régularisé le contrat de M. X en se fondant sur l'article 4 de la loi du 11

janvier 1984 modifié par l'article 18 de la loi du 6 août 2019, codifié à l'article L. 332-1 du code général de la fonction publique en vigueur. Toutefois, cette modification de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 n'est entrée en vigueur qu'à compter du 22 décembre 2019. Dès lors, la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle prévoit une application pour la période antérieure du 8 août 2019 au 21 décembre 2019, comme en ont été informées les parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. Ainsi, contrairement à ce que soutient M. X dans sa requête, la décision du 13 avril 2022 ne pouvait a fortiori, entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, quand bien même la décision du 27 novembre 2018 annulée par le jugement du tribunal administratif de Versailles du 14 juin 2021, le plaçait dans le groupe de fonctions n°2 à compter de cette date. Il résulte de ce qui précède que la décision contestée doit en conséquence être annulée en tant qu'elle a une portée rétroactive pour la période allant du 8 août 2019 au 21 décembre 2019.

12. En quatrième lieu, il résulte de l'irrégularité mentionnée au point 7 du présent jugement que M. X ne pouvait, sur le fondement du contrat prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008, se prévaloir d'un droit à occuper un emploi du niveau de la catégorie A. Par suite, la décision du 13 avril 2022, qui ne modifie défavorablement aucun autre élément du contrat de travail de M. X, ne constitue pas le retrait d'une décision créatrice de droit.

13. En cinquième lieu, postérieurement au jugement du 14 juin 2021, la loi du 6 août 2019 a modifié le 2° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 et permis le recrutement d'agents contractuels par les établissements publics de l'Etat pour l'ensemble de leurs emplois et non plus seulement pour ceux correspondant au niveau de la catégorie A. Par suite, compte tenu de l'illégalité affectant le contrat de M. X, irrégulièrement recruté pour occuper des fonctions du niveau de la catégorie B sur le fondement de cet article dans sa rédaction en vigueur au 20 août 2008 et de l'obligation à laquelle est soumis l'EPV de placer ses agents dans une situation régulière, l'établissement était en droit de régulariser le contrat de M. X en le reclassant dans un emploi de catégorie B correspondant à ses fonctions, rétroactivement à compter de l'entrée en vigueur de cette loi, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée.

14. En dernier lieu, le requérant se prévaut des dispositions transitoires du cadre de gestion de l'EPV adopté le 2 novembre 2018 qui prévoit de classer les agents contractuels dans des niveaux de responsabilités en les positionnant dans des groupes de fonctions et qui précise que « *le reclassement s'effectue en respectant la catégorie hiérarchique mentionnée sur le contrat de travail de l'agent ou, le cas échéant, selon le niveau de responsabilités réellement exercées à son poste de travail* ». En l'espèce, il résulte de ce qui a été dit précédemment que le niveau de responsabilité des fonctions exercées par M. X au sein de l'EPV a toujours été, depuis son recrutement, celui d'un agent de catégorie B correspondant au groupe de fonctions n°2 du cadre de gestion. Par suite, alors même que le contrat de travail de M. X mentionnait initialement des fonctions de comptable appartenant à la catégorie A, le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait le cadre de gestion de l'EPV en reclassant M. X au sein du groupe de fonctions n°2 doit être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède que M. X est seulement fondé à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle a une portée rétroactive pour la période allant du 8 août 2019 au 21 décembre 2019.

Sur les frais liés au litige :

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'EPV la somme que M. X demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que les sommes demandées à ce titre par l'EPV soient mises à la charge de M. X, qui n'est pas la partie perdante.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 13 avril 2022 notifiée le 27 avril 2022 de la présidente de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles est annulée en tant qu'elle a une portée rétroactive pour la période allant du 8 août 2019 au 21 décembre 2019.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. X et à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

Délibéré après l'audience du 30 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Cayla, présidente,  
M. Perez, premier conseiller,  
M. Bélot, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 février 2025,

Le rapporteur,

signé

J-L Perez

La présidente,

signé

F. Cayla

La greffière,

signé

G. Le Pré

La République mande et ordonne à la ministre de la culture en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.