

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA00680 du 25 septembre 2025

Cour d'appel de Paris

7ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A B a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision du 27 décembre 2022 par laquelle la ministre de l'éducation et de la modernisation de l'administration, en charge du numérique, de la Polynésie française a rejeté son recours gracieux du 16 décembre 2022 tendant à la modification de son classement indiciaire fixé dans un arrêté ministériel du 2 août 2022.

Par un jugement n° 2300062 du 14 novembre 2023, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 13 février et 7 juin 2024, M. B, représenté par Me Hellec, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 14 novembre 2023 ;

2°) d'annuler la décision ministérielle du 27 décembre 2022 ;

3°) d'enjoindre à la Polynésie française de régulariser sa situation indiciaire dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 150 000 francs CFP par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la Polynésie française a méconnu, à titre principal, les dispositions de l'article 3 de la délibération n° 98-145 APF du 10 septembre 1998 et, à titre subsidiaire, celles de l'article 9 de la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995 ;

- le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires a été méconnu.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 avril 2024, la Polynésie française, représentée par Me Marchand, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. B au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions du requérant, en ce qu'elles invoquent la méconnaissance des dispositions de l'article 9 de la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995, sont nouvelles en appel et, par suite, irrecevables ;

- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;

- le code général de la fonction publique ;

- la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 ;
- le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 ;
- le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 ;
- le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 ;
- la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 98-145 APF du 10 septembre 1998 ;
- 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. Desvigne-Repusseau,
- et les conclusions de Mme Jurin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Alors qu'il était affecté au collège de Rangiroa (Polynésie française) dans le cadre d'une mise à disposition auprès des services de la Polynésie française, M. B, attaché d'administration de l'Etat, a été admis, le 2 juin 2022, à un concours externe ouvert pour le recrutement d'attachés d'administration relevant de la fonction publique de la Polynésie française. Par un arrêté du 2 août 2022, la ministre de l'éducation et de la modernisation de l'administration, en charge du numérique, de la Polynésie française a nommé l'intéressé en qualité d'attaché d'administration stagiaire pour une durée d'un an à compter du 1er septembre 2022, a prévu qu'il sera rémunéré sur la base du traitement correspondant au 1er échelon du grade d'attaché (indice 322) et l'a affecté à la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE). Par une décision révélée le 19 juillet 2022, la rectrice de l'académie de Limoges a placé M. B en position de détachement de plein droit dans le cadre d'emplois des attachés d'administration de la fonction publique de la Polynésie française afin d'accomplir son stage au sein de la DGEE à compter du 1er septembre 2022. Par une décision du 27 décembre 2022, la ministre de l'éducation et de la modernisation de l'administration, en charge du numérique, de la Polynésie française a rejeté le recours gracieux du 16 décembre 2022 par lequel M. B demandait que son classement indiciaire soit modifié en prenant en compte sa situation de fonctionnaire détaché durant la période de stage. M. B fait appel du jugement du 14 novembre 2023 par lequel le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 27 décembre 2022.

Sur l'étendue du litige :

2. Il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent

être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

3. Il résulte de ce qui vient d'être énoncé que les conclusions de M. B tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 27 décembre 2022 rejetant son recours gracieux du 16 décembre 2022 tendant à la modification de son classement indiciaire fixé dans l'arrêté ministériel du 2 août 2022, doivent être regardées comme tendant également à l'annulation de cet arrêté dans cette mesure.

Sur la fin de non-recevoir opposée en appel par la Polynésie française :

4. En soulevant, pour la première fois en appel, le moyen tiré d'une méconnaissance des dispositions de l'article 9 de la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995, M. B ne peut être regardé, contrairement à ce que soutient la Polynésie française, comme présentant une demande nouvelle irrecevable en appel dès lors que ce moyen n'est pas fondé sur une cause juridique distincte de ceux soulevés devant les premiers juges. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. De première part, en vertu de l'article L. 8 du code général de la fonction publique, les dispositions de celui-ci, en tant qu'elles s'appliquent aux agents de l'Etat, sont applicables de plein droit en Polynésie française sous réserve des dispositions particulières qu'il prévoit pour cette collectivité. Aux termes de l'article L. 513-1 de ce code : " Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps ou cadre d'emplois d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps ou cadre d'emplois, de ses droits à l'avancement et à la retraite / Il est prononcé à la demande du fonctionnaire ". Aux termes de l'article L. 513-3 du même code : " Le fonctionnaire détaché est soumis aux dispositions régissant sa fonction de détachement () ". Aux termes de l'article 14 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions : " Le détachement d'un fonctionnaire ne peut avoir lieu que dans l'un des cas suivants : / () / 10° Détachement pour l'accomplissement d'un stage () préalable à la titularisation dans un emploi permanent () d'une collectivité territoriale () ".

6. De deuxième part, aux termes de l'article 1er de la délibération n° 98-145 APF du 10 septembre 1998 relative au régime applicable aux fonctionnaires civils et militaires en position de détachement auprès du territoire de la Polynésie française et de ses établissements publics : " La présente délibération est applicable aux fonctionnaires civils () détachés de leur administration d'origine auprès du territoire () de la Polynésie française / () / En dehors des dispositions ci-après, le fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement ". Aux termes de l'article 3 de cette délibération, applicable aux personnels dont le centre des intérêts moraux et matériels se situe hors de Polynésie française : " La rémunération à laquelle peuvent prétendre les fonctionnaires civils () visés à l'article 1er de la délibération n° 98-145 APF du 10 septembre 1998 pendant leur séjour en

Polynésie française est déterminée par l'administration d'accueil / L'administration d'accueil fixe la rémunération servie aux fonctionnaires détachés auprès d'elle d'après les seuls éléments figurant dans la fiche financière fournie par l'administration d'origine retraçant les émoluments de ce fonctionnaire s'il servait en métropole. Ces éléments sont affectés du coefficient de majoration en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat / () / La rémunération du fonctionnaire détaché suit l'évolution des éléments de la rémunération dont il aurait bénéficié en métropole et sur production de la fiche financière correspondant à sa nouvelle situation / () ". En vertu de l'article 17 de la même délibération, le fonctionnaire détaché, dont le centre des intérêts moraux et matériels se situe en Polynésie française, est soumis aux dispositions précitées de l'article 3 de ladite délibération.

7. De troisième part, aux termes de l'article 1er de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française : " La présente délibération constitue le statut général des fonctionnaires de la Polynésie française / Les présentes dispositions s'appliquent aux personnes qui ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet, et titularisées dans un grade de la hiérarchie de l'administration de la Polynésie française () ". Aux termes de l'article 3 de cette délibération : " () les emplois permanents de l'administration de la Polynésie française () sont occupés par des fonctionnaires [de la Polynésie française] ". Aux termes de l'article 3 bis de la même délibération : " Les emplois visés à l'article 3 peuvent également être occupés, par voie de détachement, par des fonctionnaires relevant d'une fonction publique différente de celle de la Polynésie française au sein de la République française, après publication de la vacance du poste durant un délai d'un mois et dans le cas où la nécessité d'assurer la continuité du service public l'impose, devant l'absence de candidat correspondant au profil requis ". Aux termes de l'article 53 de la même délibération : " Les fonctionnaires [de la Polynésie française] sont recrutés par voie de concours [externes et internes] () ".

8. Enfin, aux termes de l'article 3 de la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés d'administration de la fonction publique de la Polynésie française : " Le recrutement en qualité d'attaché intervient après inscription sur les listes d'aptitude établies : / 1°) en application des dispositions de l'article 53 de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française / () ". Aux termes de l'article 6 de cette délibération : " Les candidats inscrits sur la liste d'aptitude et recrutés sur un emploi d'un des services () [de la Polynésie française] sont nommés attachés stagiaires par l'autorité investie du pouvoir de nomination / La durée du stage et le déroulement du stage sont fixés comme suit : / 1° 12 mois pour les attachés stagiaires issus du concours externe ou interne / () / Les périodes de formation () peuvent comporter des sessions théoriques et des stages pratiques accomplis notamment auprès du service () qui a procédé au recrutement ". Aux termes de l'article 8 de la même délibération : " Les stagiaires sont classés au 1er échelon du grade d'attaché. Néanmoins, dans le cas où ils peuvent bénéficier d'une reprise d'ancienneté en application des articles 9 à 13 de la présente délibération, ils sont classés dans un échelon du grade d'attaché d'administration déterminé sur la base des durées maximales pour chaque avancement d'échelon. Le classement est prononcé à la date de nomination

dans le cadre d'emplois / La situation et les périodes d'activité antérieures prises en compte pour le classement en application des articles 9 à 13 bis s'apprécient à la date à laquelle intervient le classement / () ". Aux termes de l'article 9 de la même délibération : " Les fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois de catégorie A, ou titulaires d'un emploi de même niveau, sont classés à l'échelon comportant un indice égal, ou à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur grade ou leur emploi d'origine / Dans la limite de l'ancienneté maximale exigée pour une promotion à l'échelon supérieur, ils conservent l'ancienneté d'échelon acquise dans leur précédent grade ou emploi lorsque l'augmentation de traitement consécutive à leur titularisation est inférieure à celle qui résulte de leur élévation audit échelon / Les candidats nommés alors qu'ils ont atteint l'échelon le plus élevé de leur précédent grade ou emploi conservent leur ancienneté d'échelon dans les mêmes conditions et limites lorsque l'augmentation de traitement consécutive à leur titularisation est inférieure à celle qui résulte de leur élévation audit échelon ". Aux termes de l'article 20 de la même délibération : " Le détachement dans le cadre d'emplois des attachés intervient : / 1°) pour les fonctionnaires de l'Etat régis par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (), en application des dispositions législatives et réglementaires applicables aux fonctionnaires détachés affectés dans un service de l'Etat en Polynésie française / () ".

9. M. B soutient que la Polynésie française aurait dû appliquer les dispositions précitées de l'article 9 de la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995 afin de fixer son classement indiciaire durant la période de stage. Il ressort des pièces du dossier que lorsqu'il a été nommé attaché d'administration stagiaire à compter du 1er septembre 2022, le requérant détenait dans son grade d'origine, depuis le 5 novembre 2020, un échelon doté de l'indice majoré 545, lequel est utilisé pour calculer la rémunération des fonctionnaires métropolitains en vertu des articles 2 et suivants du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation. Dès lors que le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat régi par les dispositions du décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011, et auquel M. B appartient, doit être regardé, eu égard à l'échelonnement indiciaire qui lui est attaché et aux fonctions confiées à ses membres, comme faisant partie des " [cadres] d'emplois de catégorie A " ou des " [emplois] de même niveau " au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article 9 de la délibération n° 95-226 AT du 14 décembre 1995, l'arrêté ministériel du 2 août 2022 en tant qu'il classe l'intéressé, à la faveur de sa nomination en tant qu'attaché d'administration stagiaire, au 1er échelon du grade d'attaché doté de l'indice 322, est entaché d'illégalité, alors qu'il pouvait prétendre, en application de ces dispositions, à un reclassement à l'échelon comportant un indice égal, ou à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'il détenait dans son grade d'origine, ainsi que, le cas échéant, à la prise en compte de son ancienneté d'échelon.

10. Il résulte de ce qui précède, et alors qu'aucun autre moyen de la requête n'est susceptible d'entraîner une annulation de l'arrêté ministériel du 2 août 2022, que M. B est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

11. Aux termes de l'article L. 911-2 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé / () ". Aux termes de l'article L. 911-3 de ce code : " La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet ".

12. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent arrêt implique que le président du gouvernement de la Polynésie française prenne une nouvelle décision de classement indiciaire de M. B au regard des motifs énoncés au point 9. Il y a lieu, dès lors, pour la cour d'enjoindre au président du gouvernement de la Polynésie française d'y procéder dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par M. B.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. B, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la Polynésie française au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. B et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 2300062 du tribunal administratif de la Polynésie française du 14 novembre 2023, l'arrêté ministériel du 2 août 2022 en tant qu'il classe M. B au 1er échelon du grade d'attaché du cadre d'emplois des attachés d'administration de la fonction publique de la Polynésie française, et la décision ministérielle du 27 décembre 2022 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au président du gouvernement de la Polynésie française de prendre, au regard des motifs énoncés au point 9 du présent arrêt, une nouvelle décision de classement indiciaire de M. B dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : La Polynésie française versera à M. B une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. B est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la Polynésie française présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à M. A B et au président du gouvernement de la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 2 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Chevalier-Aubert, présidente de chambre,
- M. Gallaud, président-assesseur,
- M. Desvigne-Repusseau, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 septembre 2025.

Le rapporteur,

M. Desvigne-Repusseau La présidente,

V. Chevalier-Aubert

La greffière,

C. Buot

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre des outre-mer, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.