

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA00174 du 25 septembre 2025

Cour d'appel de Paris

7ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme C B, épouse A, 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 tendant à la modification de son classement indiciaire fixé dans un arrêté ministériel du 24 octobre 2022.

Par un jugement n° 2300074 du 10 octobre 2023, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, régularisée par un mémoire, enregistrés respectivement les 10 janvier et 12 janvier 2024, et un mémoire en réplique, enregistré le 15 mars 2024, Mme B, représentée par Me Hellec, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 10 octobre 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.

Elle soutient que :

- sa requête d'appel est recevable ;

- 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 15 février 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 Mme B au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que cette requête et sa régularisation sont intervenues tardivement et qu'aucune copie du jugement attaqué n'y a été jointe ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par la requérante 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° 72-581 du 4 juillet 1972 ;
- le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 ;
- 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'elle était affectée au collège de Pao Pao sur l'île de Moorea (Polynésie française) dans le cadre d'une mise à disposition auprès des services de la Polynésie française, Mme B, professeure certifiée de classe normale, a été admise, 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 24 octobre 2022, la ministre de l'éducation et de la modernisation de l'administration, en charge du numérique, de la Polynésie française a nommé l'intéressée en qualité d'attachée d'administration stagiaire pour une durée d'un an à compter du 1er septembre 2022, a prévu qu'elle sera rémunérée sur la base du traitement correspondant au 4ème échelon du grade d'attaché (indice 416) et l'a affectée à la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE). Par un arrêté du 26 octobre 2022, le recteur de l'académie d'Orléans-Tours a placé Mme 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 du 1er septembre 2022 au 31 août 2023. 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 Mme B demandait que son classement indiciaire dans le cadre d'emplois des attachés d'administration de la fonction publique de la Polynésie française, fixé dans l'arrêté ministériel du 24 octobre 2022, soit modifié en prenant en compte sa situation de fonctionnaire détachée durant la période de stage. Mme B fait appel du jugement du 10 octobre 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 Mme B tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 27 décembre 2022 rejetant son recours gracieux tendant à la modification de son classement indiciaire fixé dans l'arrêté ministériel du 24 octobre 2022, doivent être regardées comme tendant également à l'annulation de cet arrêté dans cette mesure.

Sur les fins de non-recevoir opposées en appel par la Polynésie française :

4. D'une part, aux termes de l'article R. 811-7 du code de justice administrative : " () les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 / Lorsque la notification de la décision soumise à la cour administrative d'appel ne comporte pas la mention prévue au deuxième alinéa de l'article R. 751-5, le requérant est invité par la cour à régulariser sa requête dans les conditions fixées à l'article R. 612-1 / () ". Aux termes de l'article R. 612-1 de ce code : " Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser / Toutefois, la juridiction d'appel () peut rejeter de telles conclusions sans demande de régularisation préalable pour les cas d'irrecevabilité tirés de la méconnaissance d'une obligation mentionnée dans la notification de la décision attaquée conformément à l'article R. 751-5 / La demande de régularisation mentionne que, à défaut de régularisation, les conclusions pourront être rejetées comme irrecevables dès l'expiration du délai imparti qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à quinze jours () ". Aux termes de l'article R. 751-5 du même code : " La notification de la décision mentionne que copie de la décision doit être jointe à la requête d'appel () / Lorsque la décision rendue relève de la cour administrative d'appel (), la notification mentionne que l'appel ne peut être présenté que par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 / () ".

5. D'autre part, aux termes de l'article R. 811-2 du code de justice administrative : " Sauf disposition contraire, le délai d'appel est de deux mois () ". Aux termes de l'article R. 811-5 de ce code : " Les délais supplémentaires de distance prévus à l'article R. 421-7 s'ajoutent aux délais normalement impartis / () ". Aux termes de l'article R. 427-1 du même code : " Lorsque la demande est portée devant un tribunal administratif qui a son siège en France métropolitaine ou devant le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort, le délai de recours () est augmenté d'un mois pour les personnes qui demeurent () en Polynésie française () ". En application de ces dispositions, Mme B, qui demeure en Polynésie française, disposait d'un délai d'appel de trois mois.

6. Il ressort des pièces du dossier que la requête de Mme B, enregistrée au greffe de la cour le 10 janvier

2024 à 13 heures 57 sous le numéro définitif 24PA00174, soit avant l'expiration du délai d'appel prévu à l'article R. 811-5 du code de justice administrative, n'a pas été présentée par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 du même code. Toutefois, par un courriel du 11 janvier 2024, l'avocat de Mme B, qui a présenté au nom et pour le compte de celle-ci une demande enregistrée le 10 janvier 2024 à 12 heures 07 sous le numéro provisoire 60705, a d'abord été informé que sa cliente avait déjà présenté une requête enregistrée sous le numéro définitif 24PA00174, puis a été invité, sans qu'un délai ne lui ait été imparti, à se constituer dans le dossier n° 24PA00174 et à y reverser son mémoire ainsi que les pièces jointes. Ce faisant, la cour doit être regardée comme ayant adressé à la requérante une demande tendant à régulariser sa requête dans un délai de quinze jours, alors même que la cour n'était pas tenue d'y procéder en l'espèce. Dès lors que le mémoire de régularisation, présenté par l'avocat de Mme B, est intervenu le 12 janvier 2024, soit avant l'expiration du délai de régularisation implicitement fixé à quinze jours, et qu'une copie du jugement attaqué était jointe à la requête, initialement présentée par Mme B, ainsi que d'ailleurs au mémoire de régularisation, les fins de non-recevoir opposées par la Polynésie française, tirées de ce que la requête d'appel et sa régularisation seraient tardives et qu'aucune copie du jugement attaqué n'aurait été jointe à cette requête, doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. 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 () ".

8. 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.

9. 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] () ".

10. 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'apprécie 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 13 de la même délibération : " Les personnes qui justifient de l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles accomplies sous un régime juridique autre que celui d'agent public, dans des fonctions et domaines d'activités susceptibles d'être rapprochés de ceux dans lesquels exercent les attachés d'administration sont classés à un échelon déterminé en prenant en compte la moitié, dans la limite de sept années, de cette durée totale d'activité professionnelle / () ". Aux termes de l'article 13 bis de la même délibération : " Une même personne ne peut bénéficier que d'une seule des modalités de classement prévues aux articles 9 à 13. Une même période ne peut être prise en compte qu'au titre d'un seul de ces articles / Les personnes qui, compte tenu de leur parcours professionnel, relèvent des dispositions de plusieurs articles mentionnés à l'alinéa précédent sont classées en application des dispositions de l'article correspondant à leur dernière situation / Ces agents peuvent toutefois, dans un délai maximal de six mois à compter de la notification de la décision prononçant leur classement dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, demander que leur soient appliquées les dispositions d'un autre de ces articles qui leur sont plus favorables / () ". 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 / () ".

11. Mme 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'elle a été nommée attachée d'administration stagiaire à compter du 1er septembre 2022, la requérante détenait dans son grade d'origine, à compter du même jour, un échelon doté de l'indice majoré 462, 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 des professeurs certifiés régi par les dispositions du décret n° 72-581 du 4 juillet 1972, et auquel Mme 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 24 octobre 2022 en tant qu'il classe l'intéressée, à la faveur de sa nomination en tant qu'attachée d'administration stagiaire, au 4ème échelon du grade d'attaché doté de l'indice 416, est entaché d'illégalité, alors qu'elle 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'elle détenait dans son grade d'origine, ainsi que, le cas échéant, à la prise en compte de son ancienneté d'échelon.

12. 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 24 octobre 2022, que Mme B est fondée 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 :

13. 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 ".

14. 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 Mme B au regard des motifs énoncés au point 11. 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 Mme B.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme 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 Mme B et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 2300074 du tribunal administratif de la Polynésie française du 10 octobre 2023, l'arrêté ministériel du 24 octobre 2022 en tant qu'il classe Mme B au 4ème 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 11 du présent arrêt, une nouvelle décision de classement indiciaire de Mme B dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : La Polynésie française versera à Mme 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 Mme 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 Mme C B, épouse A, 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-Repousseau, premier conseiller,

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

Le rapporteur,

M. Desvigne-Repousseau 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.