

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA00742 du 16 octobre 2025

Cour d'appel de Paris

7ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler l'arrêté du 30 décembre 2022 par lequel le président du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) des Tuamotu-Gambier a détaché M. B... A... dans l'emploi fonctionnel de directeur général des services du SIVOM pour une durée de cinq ans à compter du 1er janvier 2023.

Par un jugement n° 2300290 du 14 novembre 2023, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé cet arrêté.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 février 2024 et 16 mars 2025, le SIVOM des Tuamotu-Gambier, représenté par Me Mestre, demande à la cour :

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

2°) de rejeter le déféré du haut-commissaire de la République en Polynésie française ;

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

Il soutient que :

- le motif d'annulation retenu en première instance n'est pas fondé ;
- l'autre moyen soulevé devant le tribunal par le haut-commissaire de la République en Polynésie française n'est pas fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 février 2025, le haut-commissaire de la République en Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le motif d'annulation retenu en première instance est fondé ;
- les moyens soulevés par le SIVOM des Tuamotu-Gambier ne sont pas fondés.

M. A..., à qui la procédure a été communiquée, n'a présenté aucune observation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 ;
- l'arrêté n° 1116 DIPAC du 5 juillet 2012 ;
- 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 :

Par une délibération du 30 septembre 2020, le comité du SIVOM des Tuamotu-Gambier (Polynésie française), qui regroupe une population de 17 559 habitants, a créé, en son sein, un emploi fonctionnel de directeur général des services. Par un arrêté du 30 décembre 2022, le président du SIVOM a placé M. A..., titulaire du grade de conseiller du cadre d'emplois « conception et encadrement » appartenant à la spécialité « administrative », en position de détachement afin d'occuper cet emploi fonctionnel durant une période de cinq ans à compter du 1er janvier 2023. Le haut-commissaire de la République en Polynésie française a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler cet arrêté. Le SIVOM des Tuamotu-Gambier fait appel du jugement du 14 novembre 2023 par lequel le tribunal a fait droit à la demande du haut-commissaire de la République en Polynésie française.

D'une part, aux termes de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française

ainsi que de leurs établissements publics administratifs : « Les fonctionnaires appartiennent à des cadres d'emplois régis par des statuts particuliers (...) ». Aux termes de l'article 6 de cette ordonnance : « Les cadres d'emplois de fonctionnaires sont répartis en quatre catégories désignées, dans l'ordre hiérarchique décroissant : / a) Conception et encadrement / (...) / Un cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades (...) / Chaque grade donne vocation à occuper des emplois comprenant l'exercice d'un certain nombre de missions énumérées dans le statut particulier / (...) ». Aux termes de l'article 7 de la même ordonnance : « (...) / Le statut particulier fixe (...) les emplois que les fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois ont vocation à occuper (...) ». Aux termes de l'article 36 de la même ordonnance : « Les emplois de chaque collectivité ou établissement mentionné à l'article 1er sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement (...) ». Aux termes de l'article 72-3 de la même ordonnance : « Les emplois fonctionnels suivants peuvent être créés : / - directeur général des services des communes de plus de 2 000 habitants / - directeur général adjoint des services des communes de plus de 10 000 habitants / - directeur général des groupements de communes de plus de 10 000 habitants / - directeur général adjoint des groupements de communes de plus de 20 000 habitants / - directeur général des services techniques des communes et groupements de communes de plus de 10 000 habitants / (...) ». Aux termes de l'article 74 de la même ordonnance : « Les agents mentionnés à l'article 73 ont vocation à être intégrés sur leur demande, après inscription sur une liste d'aptitude établie par l'autorité de nomination après avis d'une commission spéciale, dans les cadres d'emplois de fonctionnaires régis par le présent statut général (...) ». Aux termes de l'article 76 de la même ordonnance : « Les cadres d'emplois auxquels les agents mentionnés à l'article 74 peuvent accéder sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents, du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent et, d'autre part, des titres ou diplômes exigés pour l'accès aux emplois concernés ou de l'expérience professionnelle acquise par l'intéressé / (...) ».

D'autre part, aux termes de l'article 1er de l'arrêté n° 1116 DIPAC du 5 juillet 2012 fixant le statut particulier du cadre d'emplois « conception et encadrement » : « I - Les fonctionnaires du cadre d'emplois "Conception et encadrement" relèvent de l'une des 4 spécialités suivantes : / administrative / (...) ». Aux termes de l'article 2 de cet arrêté : « Le cadre d'emplois "conception et encadrement" équivaut à la catégorie A de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale métropolitaine, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de la Polynésie française (...) / Le cadre d'emplois "conception et encadrement" comprend les grades suivants : conseiller, conseiller qualifié, conseiller principal et administrateur communal (...) ». Aux termes de l'article 3 du même arrêté : « I - Les fonctionnaires du cadre d'emplois "conception et encadrement" exercent leurs fonctions sous l'autorité des directeurs généraux des services ou des directeurs d'établissement public et, le cas échéant, des directeurs généraux adjoints des communes et des groupements de communes et des directeurs adjoints des établissements publics / (...) / II - Les fonctionnaires du cadre d'emplois "conception et encadrement" appartenant à la spécialité "administrative" ont vocation à occuper différents types de postes qui requièrent un niveau élevé de responsabilité et d'autonomie / (...) / Ils

peuvent notamment : / (...) / - (...) occuper les emplois administratifs de direction visés au I du présent article / VI - Les titulaires du grade de conseiller qualifié et de conseiller principal exercent leurs fonctions dans les communes et groupements de communes de plus de 2 000 habitants, ainsi que dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 2 000 habitants / Les titulaires du grade d'administrateur communal exercent leurs fonctions dans les communes et groupements de communes de plus de 30 000 habitants ainsi que dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 30 000 habitants / Ils peuvent : / (...) / - (...) diriger les services d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un établissement public administratif / (...) ». Aux termes de l'article 23 du même arrêté, dans sa rédaction issue de l'article 12 de l'arrêté n° HC 88 DIPAC/BJC du 22 janvier 2014, applicable au présent litige : « Pour l'application de l'article 76 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 susvisée, les grades du cadre d'emplois "conception et encadrement" auxquels peuvent accéder les agents mentionnés à l'article 74 de l'ordonnance précitée sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents, du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent et, d'autre part, des titres ou diplômes exigés pour l'accès aux emplois concernés ou de l'expérience professionnelle acquise par l'intéressé, au regard des définitions de grades suivantes : / I - Pour [la spécialité] "administrative" (...) : / 1° Le titulaire du grade de conseiller (...) bénéficie d'une expérience professionnelle avérée dans l'un des postes décrits à l'article 3 du présent arrêté, ou est titulaire d'une licence ou d'un autre titre ou diplôme classé au moins au niveau 111 ou d'une qualification reconnue comme équivalente à l'un de ces titres / A ce titre, il est en mesure de diriger un ou plusieurs services, ou comme chargé de mission, de conduire un projet complexe / 2° Le titulaire du grade de conseiller qualifié (...) peut, compte tenu de son expérience professionnelle et de son degré d'autonomie, piloter des projets complexes, ou diriger les activités de plusieurs services ou participer personnellement à l'exécution de tâches leur incombant. "Il peut exercer, par détachement sur un emploi fonctionnel, les fonctions de directeur général des services des communes de plus de 2 000 habitants, de directeur général adjoint des services ou directeur général adjoint des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants ou établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 10 000 habitants dont la complexité des missions le justifie / 3° Le titulaire du grade de conseiller principal (...) peut, compte tenu de son expérience professionnelle et de son degré d'autonomie élevé, piloter des projets complexes, ou diriger les activités de plusieurs directions ou participer personnellement à l'exécution de tâches leur incombant. Il peut exercer, par détachement sur un emploi fonctionnel, les fonctions de directeur général des services des communes de plus de 2 000 habitants, de directeur général adjoint des services ou directeur général adjoint des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants ou établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 10 000 habitants dont la complexité des missions le justifie / 4° Le titulaire du grade d'administrateur communal peut, compte tenu de son expérience professionnelle ou de son degré d'autonomie élevé, piloter des projets complexes, ou diriger les activités de plusieurs directions ou participer personnellement à l'exécution de tâches leur incombant. Il peut exercer, par détachement sur un emploi fonctionnel, les fonctions de directeur général adjoint, directeur général adjoint des services

techniques, ou directeur général des services d'une commune de plus de 30 000 habitants, ainsi que dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 30 000 habitants dont la complexité des missions le justifie / (...) ».

Il résulte de la combinaison des dispositions citées aux points 2 et 3, dans leur rédaction applicable au présent litige, et notamment des dispositions combinées des articles 3 et 23 de l'arrêté n° 1116 DIPAC du 5 juillet 2012, que si les fonctionnaires du cadre d'emplois « conception et encadrement » appartenant à la spécialité « administrative », qui sont titulaires du grade de conseiller, ont vocation à occuper des emplois administratifs de direction, ils ne peuvent en revanche pas être nommés, contrairement aux titulaires des grades de conseiller qualifié, conseiller principal et administrateur communal, dans les emplois fonctionnels de direction mentionnés à l'article 72-3 précité de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005.

Le SIVOM des Tuamotu-Gambier soutient que les dispositions de l'article 23 de l'arrêté du 5 juillet 2012 ne sont pas applicables à la situation de M. A... dès lors qu'elles ont exclusivement pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles les agents mentionnés à l'article 74 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 peuvent être intégrés dans la fonction publique communale de la Polynésie française. S'il est exact que les dispositions de l'article 23 de l'arrêté du 5 juillet 2012 ne s'appliquent pas au présent litige en tant qu'elles précisent le dispositif d'intégration dans la fonction publique communale de la Polynésie française, M. A... ne relevant pas de cette situation, elles visent toutefois également, afin de déterminer le grade auquel un candidat à l'intégration peut prétendre compte tenu de son expérience professionnelle et, le cas échéant, des titres ou diplômes dont il est titulaire, à définir de manière générale les emplois que tout fonctionnaire du cadre d'emplois « conception et encadrement » appartenant à la spécialité « administrative » peut, quel que soit son mode de recrutement, occuper au regard de son grade. Ainsi, la définition des emplois pouvant être occupés par un fonctionnaire du cadre d'emplois « conception et encadrement » appartenant à la spécialité « administrative », telle qu'elle résulte des dispositions de l'article 23 de l'arrêté du 5 juillet 2012, doit être regardée, dans cette mesure, comme complétant les dispositions générales issues de l'article 3 précité du même arrêté, l'article 23 dudit arrêté ne prévoyant pas que les titulaires du grade de conseiller puissent occuper un emploi fonctionnel de direction. Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient le SIVOM des Tuamotu-Gambier, c'est à bon droit que les premiers juges ont annulé l'arrêté attaqué en considérant que M. A... ne peut être légalement détaché dans l'emploi fonctionnel créé par la délibération du 30 septembre 2020 dès lors que l'intéressé est seulement titulaire du grade de conseiller du cadre d'emplois « conception et encadrement » appartenant à la spécialité « administrative ».

Il résulte de ce qui précède que le SIVOM des Tuamotu-Gambier n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé l'arrêté en litige.

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le SIVOM des Tuamotu-Gambier demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E:

Article 1er : La requête du SIVOM des Tuamotu-Gambier est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier, au haut-commissaire de la République en Polynésie française et à M. B... A....

Délibéré après l'audience du 23 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 16 octobre 2025.

Le rapporteur,
M. Desvigne-Repusseau
La présidente,
V. Chevalier-Aubert

La greffière,
L. Chana

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française 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.