

N° 2006366 et 2006797 – M. X

3^e chambre

Audience du 6 mars 2023

Décision du 31 mars 2023

CONCLUSIONS

Mme Léa MATTEACCIOLI, Rapporteur publique

M. X, officier de sapeur-pompier de la fonction publique territoriale depuis 2002 a été admis, en mai 2018, au concours interne de colonel de sapeur-pompier. En conséquence, il a été inscrit sur la liste d'aptitude aux emplois de colonel de sapeurs-pompiers professionnels, par un arrêté du ministre de l'intérieur du 8 juillet 2019. L'inscription sur cette liste lui a permis, recruté comme colonel-stagiaire par le service départemental d'incendie et de secours de l'Ariège, d'effectuer un stage, en principe de 6 mois avant une titularisation, sur des fonctions de directeur adjoint de ce SDIS. Il a en conséquence, par un arrêté du 24 janvier 2020 pris conjointement par le ministre de l'intérieur et le président du conseil d'administration du SDIS de l'Ariège, été nommé colonel stagiaire de sapeurs-pompiers professionnels.

Le 12°) de l'article 2 du décret du 13 janvier 1986 relatif notamment à la position de détachement des fonctionnaires territoriaux, prévoit qu'un tel détachement peut avoir lieu pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un emploi permanent d'une collectivité territoriale. Les articles 2 et 8 du même décret prévoient la réintégration de l'agent non titularisé à l'issue de son stage dans son emploi d'origine. L'agent titularisé est intégré dans son administration d'accueil, sur l'emploi exercé pendant le stage.

Par un arrêté en date du 24 janvier 2020 du ministre de l'intérieur et du président du conseil d'administration du SDIS de l'Ardèche, M. X a été placé en position de détachement après du SDIS de l'Ariège, qui avait procédé à son recrutement. Le stage ne s'est pas déroulé comme prévu et, afin de laisser un temps supplémentaire à M. X pour démontrer ses compétences pour exercer les fonctions de directeur départemental adjoint du SDIS de l'Ariège, son stage a été prolongé pour une durée de trois mois par un arrêté en date du 17 juillet 2020. Par sa requête n°2006366, M. X vous demande de déclarer inexistant, ou d'annuler cet arrêté.

Il a ensuite été mis fin à son stage et à son détachement par un arrêté du 7 décembre 2020 pris par les mêmes autorités, que M. X vous demande également de déclarer inexistant ou d'annuler, par sa requête n°2006797.

Un premier moyen commun est soulevé, relatif à la compétence de l'auteur de l'acte. Le requérant soutient que les décisions attaquées, à savoir tant la prolongation de stage que le refus de titularisation et la fin de détachement auraient dû être prises par le SDIS de l'Ardèche, au sein duquel il est affecté en qualité d'officier de sapeurs-pompiers, et non par le SDIS de l'Ariège où il a certes effectué son stage mais n'a pas été muté.

Il nous faut, pour y répondre revenir sur les articles 9 et 10 du décret du 30 décembre 2016, dans leur version applicable au litige, qui viennent décliner, au cadre d'emploi de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels, la procédure de détachement pour effectuer un stage à la suite d'une promotion, prévue pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux par les articles 2 et 8 du décret du 13 janvier 1988. Je précise d'emblée que ces textes pourraient être plus explicites, et qu'ils sont très peu appliqués par les juridictions administratives, les cas de refus de titularisation de colonel de sapeurs-pompiers étant soit très rares, soit n'étant pas suivis d'une contestation devant le juge administratif...

L'article 9 prévoit que les officiers de sapeurs-pompiers inscrits sur liste d'aptitude sont nommés colonels stagiaires pour une durée de 6 mois par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile (le ministre de l'intérieur), et du président du conseil d'administration du SDIS. Il prévoit ensuite que pendant la durée de leur stage, ils sont placés en position de détachement auprès du service du SDIS qui a procédé à leur recrutement. La nomination en qualité de stagiaire, qui apparaît à la lecture du texte, comme étant la première étape, intervient sans aucune référence au SDIS d'accueil. Le président du conseil d'administration du SDIS compétent pour nommer stagiaire un agent est donc celui de son SDIS d'origine, qui doit ensuite également, placer l'intéressé en position de détachement auprès du service du SDIS qui a procédé à son recrutement.

L'article 11 du même décret, dans sa version applicable au litige prévoit que les colonels stagiaires peuvent, sur décision conjointe du ministre chargé de la sécurité civile et du président du CA du SDIS, être autorisés à effectuer un stage complémentaire d'une durée maximale de six mois. Il s'agit ici de la prolongation de stage qui a été réalisée en l'espèce. Il résulte de donc de la formulation des textes, faisant toujours référence au président du conseil d'administration du SDIS qui est celui d'origine de l'agent, que c'est bien ce dernier qui est, conjointement avec le ministre de l'intérieur, compétent pour prolonger le stage de l'intéressé. Le parallélisme des formes le requiert également, puisqu'il appartient au président du SDIS d'origine de nommer l'agent colonel stagiaire, ce que prévoit l'article 9 du décret.

Si dans les faits, et comme le font valoir les défendeurs en défense, c'est nécessairement le SDIS d'accueil, soit en l'espèce de SDIS de l'Ariège, qui apprécie, au quotidien, la manière de servir de l'agent, et qui en conséquence décide si il souhaite que l'intéressé soit titularisé et intègre ses services, il doit formellement saisir le SDIS d'origine d'une demande de prolongation de stage, que seul ce dernier a la compétence, toujours conjointement avec le ministre de l'intérieur, pour arrêter. Vous auriez donc à regarder, dans un tel cas, le SDIS d'origine comme étant en situation de compétence liée pour prendre les décisions de prolongation de stage, saisi d'une telle demande par le SDIS d'accueil.

Ce procédé n'est pas sans nous rappeler celui décrit par Vincent Daumas, rapporteur public, dans ses conclusions sur l'affaire Région Auvergne du 21 octobre 2016, n°380433. La portée de cette décision est de venir confirmer une décision Mme Dutsch du 13 janvier 1993, n°138990, selon laquelle l'administration d'origine était la seule compétente pour mettre fin à un détachement vers une autre administration avant le terme fixé, en précisant que l'administration d'origine, était en situation de compétence liée pour mettre fin à un détachement en présence d'une demande en ce sens émanant du fonctionnaire intéressé ou de l'administration d'accueil.

A cet égard, en l'espèce, vous constaterez que par l'arrêté du 7 décembre 2020, le SDIS de l'Ariège, donc d'accueil, a refusé de titulariser M. X, et a également mis fin à son détachement. Or, en application de la jurisprudence précitée, et en l'absence de texte spécifique prévoyant pour le cadre d'emploi de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels, une répartition des compétences différentes, seul le SDIS d'origine est compétent pour mettre fin au détachement de l'intéressé, le SDIS d'accueil devant se borner à remettre M. X à la disposition de son administration d'origine. Vous constaterez également qu'en l'espèce, l'arrêté portant mise à disposition de M. X, du 20 janvier 2020 avait bien été pris par le SDIS de l'Ardèche, administration d'origine, qui était seule compétente, bien qu'en situation de compétence liée une fois saisie d'une demande en ce sens par le SDIS de l'Ariège, pour mettre fin au détachement de M. X.

Il nous ne nous reste plus qu'une question de compétence à régler, c'est celle de la compétence pour prendre l'arrêté portant refus de titularisation.

L'article 9 du décret du 30 décembre 2016 prévoit, dans son 3^e alinéa, que la titularisation des colonels stagiaires intervient par décision conjointe « des mêmes autorités » à la fin du stage. Une autorité compétente pour titulariser est nécessairement compétente pour refuser de titulariser. « Les mêmes autorités » sont donc celles précitées dans l'article. Le premier alinéa de cet article est celui qui a été analysé précédemment, relatif à la compétence pour nommer stagiaire, qui revient comme nous l'avons dit au SDIS d'origine.

« Les mêmes autorités » seront donc les mêmes pour titulariser et le refuser, soit le SDIS d'origine et le ministre de l'intérieur, conjointement. Vous pourrez douter en raison du 2^e alinéa, qui mentionne que pendant la durée du stage, les stagiaires sont placés en position de détachement auprès du SDIS qui a procédé à leur recrutement. De sorte que « les mêmes autorités » qui arrivent après, pourraient englober le SDIS d'accueil. Mais dans ce cas-là, ce serait en incluant le SDIS d'origine qui n'est pas exclu par le texte. Si le texte entendait donner compétence au SDIS d'accueil pour prononcer la titularisation du stagiaire, cela aurait été mentionné plus explicitement, en indiquant qu'il revenait à cette dernière autorité de prononcer la titularisation de l'intéressé. Ce n'est pas ce qui est fait par cette référence aux « mêmes autorités ».

En outre, la version postérieure du texte, issue du décret du 16 décembre 2021, est plus claire sur la compétence de l'administration d'origine pour prononcer la titularisation, en effectuant un renvoi désignant l'autorité compétente pour prononcer la nomination en qualité de colonel stagiaire.

Dans ces conditions, le vous propose de retenir que comme le soutient M. X, c'est bien le SDIS de l'Ardèche, et non celui de l'Ariège, qui était compétent pour prolonger la durée de son stage, pour refuser de le titulariser, conjointement avec le ministre de l'intérieur et pour mettre fin à son détachement. Ces décisions auraient dû être prises par le SDIS de l'Ardèche une fois saisi de demandes en ce sens du SDIS de l'Ariège qui appréciait la manière de servir de de l'intéressé qui avait rejoint ses services. Le SDIS compétent de l'Ardèche n'aurait alors pas eu de marge d'appréciation et aurait été tenu de prendre les décisions demandées par le SDIS de l'Ariège.

Si vous me suivez, vous n'aurez pas d'autre choix que d'annuler les arrêtés des 17 juillet 2020 et 7 décembre 2020 pour incompetence de l'auteur de l'acte. Le vice d'incompétence est en effet un moyen d'annulation et non une cause d'inexistence de l'acte.

S'agissant de l'arrêté du 17 juillet 2020 portant prorogation du stage de M. X vous constaterez que ce dernier n'a pas été précédé d'un avis de la CAP, qui ne s'est prononcé sur la prorogation du stage que le 27 novembre 2020. La version de l'article 4 du décret du 4 novembre 1992 en vigueur à la date de la décision attaquée prévoit qu'une demande de prorogation de stage doit être soumise à l'avis de la CAP. Si les défendeurs vous font valoir une formalité impossible du fait du contexte sanitaire et des consignes de télétravail, M. X justifie qu'une CAP s'est bien réunie le 7 juillet 2020 sans que son cas ne soit abordé.

La jurisprudence ne vous permettant pas, en principe, de neutraliser un tel vice de procédure en considérant que la consultation préalable de la CAP constitue une garantie effective, voyez notamment CE, 13 juillet 2021, n°430522, Mme Bizouerne, vous auriez également pu retenir

ce moyen. Il ne sera pas nécessaire de le retenir dans votre décision, une fois de plus, si vous me suivez sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, dès lors que la CAP a bien été saisie de la demande de prorogation du stage de M. X et a pu se prononcer le 27 novembre 2020. Ainsi, il n'y aura pas de difficulté sur ce point dans la régularisation de la situation du requérant par le SDIS de l'Ardèche.

La circonstance que le stage de M. X ait de fait été prolongé de plus de 6 mois est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée comme l'admet le requérant, dès lors qu'il conserve son statut de stagiaire tant qu'il n'a pas été titularisé.

S'agissant de l'arrêté du 7 décembre 2020, vous constaterez que la CAP a bien été consultée le 27 novembre 2020 et qu'elle comprenait une composition majoritaire de représentants du personnel. M. X a bien eu accès à son dossier administratif, ce qui n'était pas une obligation en l'absence de procédure disciplinaire. Dans ces conditions, la décision portant refus de titularisation n'avait pas à être motivée, voyez CE, 11 décembre 2006, Mme Angotti, n°248746 et pour une réaffirmation récente de ce principe, CE 11 décembre 2019 Akpınar n°427522.

L'administration produit des éléments probants des incidents qui se sont produits au cours de son stage et qui sont reprochés à M. X de sorte que vous pourrez retenir que le refus de titularisation repose sur des faits matériellement exacts. Le détournement de pouvoir allégué n'est pas démontré, le requérant ne prouvant notamment pas avoir mis en exergue, dans son « rapport d'étonnement » des illégalités dans le financement du SDIS de l'Ariège.

Enfin, et pour vous proposer une appréciation sur les moyens de fond des dossiers, vous effectuez un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation, tant sur une décision de prolongation de stage CE 22 octobre 1982, chambre des métiers de la Charente-Maritime, n°12693 que sur une décision de refus de titularisation : CE, 8 juillet 1987, commune de Calvi n°61810.

Vous savez que l'insuffisance professionnelle ne peut pas résulter d'un acte ponctuel et isolé ou de difficultés passagères mais d'une manière de servir qui, prise dans son ensemble, révèle l'incapacité de l'agent à accomplir correctement les missions qui lui sont confiées dans le cadre normal de ses fonctions, ou, s'agissant plus précisément d'un stagiaire, des fonctions auxquelles il peut être appelé, voyez CE, 1^{er} juin 2016, commune de Sète, n°392621.

A cet égard, le SDIS pouvait prolonger le stage de M. X, qui n'avait alors pas donné satisfaction, en estimant que le contexte de confinement ne constituait pas un cadre normal d'exercice des fonctions, donnant pour ce motif une nouvelle chance à M. X, et non lui reprochant ce contexte.

L'insuffisance professionnelle s'apprécie à différents niveaux, si les compétences techniques sont déterminantes CE, 9 novembre 1984, Brousse, n°19048, et si aucun reproche n'est fait à

M. X sur ce point, une appréciation plus globale sur la manière dont l'agent a exercé ses fonctions peut être portée, c'est-à-dire sa manière de servir et son comportement général dans ses relations de travail : CE 7 octobre 1988, Ville de Besançon, n°56797. Le raisonnement sous-jacent est ici celui des nécessités du bon fonctionnement du service.

A cet égard peuvent justifier un refus de titularisation ou un licenciement pour insuffisance professionnelle une attitude déplacée vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques, collègues ou usagers, voyez notamment CE 30 septembre 1988, commune de Nemours n°85099.

En l'espèce, le SDIS a retenu des propos déplacés prononcés par M. X à ses collègues, des ordres contre productifs à ses subalternes, leur interdisant les communications directes ou des reproches également déplacés prononcés à des agents d'un service avec lequel le SDIS coopère régulièrement, à savoir les services des urgences de l'hôpital et du SAMU, qui ont pu malmener le bon fonctionnement du service.

Le SDIS lui reproche également l'absence d'avancée sur un projet administratif qui lui a été confié, et le requérant ne produit aucun élément vous permettant de remettre en cause cette appréciation. Dans ces conditions, il vous est proposé de retenir que le SDIS n'a pas entaché sa décision de refus de titularisation d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans l'affaire n°2006366 je vous propose en conséquence d'annuler l'arrêté du 17 juillet 2020 pour incompétence de l'auteur de l'acte. Cette annulation ne vous permet pas de faire droit aux conclusions à fin d'injonction demandées par le requérant et il me semble que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de prononcer une injonction d'office.

Dans l'affaire n°2006797 je vous propose également d'annuler l'arrêté du 7 décembre 2020 pour incompétence de l'auteur de l'acte. Les motifs de l'annulation ne vous permettront pas non de faire droit aux conclusions à fin d'injonction du requérant. L'exécution de votre décision implique toutefois qu'il soit enjoint au SDIS de l'Arège de saisir le SDIS de l'Ardèche d'une demande de prise d'un arrêté portant fin de détachement et refus de titularisation de M. X.

Tel est le sens de mes conclusions.