

## FONCTION PUBLIQUE

### Régularité de la mise à disposition d'agents publics non titulaires auprès d'un groupement d'intérêt public

*Le Conseil d'Etat admet la régularité de la mise à disposition d'agents publics non titulaires auprès d'un groupement d'intérêt public dès lors que sa convention constitutive garantit une mise à disposition dans des conditions conformes au statut des agents concernés.*

POSITION - Détachement - Agent non-titulaire  
NON-TITULAIRE - Recrutement - Détachement

Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> avril 2005

M<sup>me</sup> Hagelsteen, prés. - M<sup>me</sup> Cortot, rapp. -

M. Verclytte, c. du g. - SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, av.

Syndicat national des affaires culturelles - n° 245088

(sera mentionné aux tables du Lebon)

#### ARRÊT

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture : La convention constitutive du groupement d'intérêt public est approuvée par arrêté du ministre chargé de la culture et du ministre chargé du budget ; que l'union des syndicats des personnels des affaires culturelles CGT (USPAC - CGT) et le syndicat national des affaires culturelles (SNAC) demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 19 février 2002 par lequel le ministre de la culture et de la communication et la secrétaire d'Etat au budget ont approuvé la convention constitutive du groupement d'intérêt public pour le cinéma, ayant pour membres fondateurs le centre national de la cinématographie, la cinémathèque française et la bibliothèque du film ;  
*Sur la régularité de la consultation du comité technique paritaire du centre national de la cinématographie :*

Considérant qu'aux termes de l'article 12 du décret du 28 mai 1982 modifié relatif aux comités techniques paritaires : Les comités techniques paritaires connaissent [...] des questions et des projets de textes relatifs : / 1<sup>o</sup> Aux problèmes généraux d'organisation des administrations, établissements ou services [...] ; que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision, doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision ; que, par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre ladite décision envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit le consulter à nouveau ;

Considérant que le comité technique paritaire du centre national de la cinématographie a été consulté, le 24 janvier 2001, sur un projet de convention constitutive du groupement d'intérêt public pour le cinéma, aux termes duquel le groupement était constitué pour une durée de trente ans ; que la convention constitutive approuvée par l'arrêté attaqué stipule que le groupement d'intérêt public pour le cinéma est constitué pour une durée de dix ans ; que si cette modification a été apportée après que le comité technique paritaire a été consulté, elle n'a pas eu pour effet de l'empêcher d'exprimer son avis sur une question nouvelle, eu égard notamment à la circonstance qu'il ressort du procès-verbal de la consultation en date du 24 janvier 2001 que la question de la durée pour laquelle le groupement était constitué avait, à cette occasion, été abordée ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le comité technique

paritaire du centre national de la cinématographie n'a pas été régulièrement consulté ;

*Sur l'absence de désignation d'un contrôleur d'Etat :*

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public exerçant des activités dans les domaines de la culture : Le contrôleur d'Etat auprès du groupement est désigné lors de l'approbation du contrat constitutif ; que la circonstance qu'en l'espèce, la désignation du contrôleur d'Etat ait fait l'objet d'un arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie en date du 4 mars 2002, alors que l'arrêté approuvant la convention constitutive du groupement d'intérêt public pour le cinéma avait été signé le 19 février précédent, n'entache pas d'illégalité cette approbation ;

*Sur la mise à la disposition du groupement d'intérêt public pour le cinéma d'agents contractuels de droit public :*

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 susvisée, la convention par laquelle est constitué le groupement d'intérêt public, indique notamment les conditions dans lesquelles les membres du groupement mettent à la disposition de celui-ci des personnels rémunérés par eux ; qu'il suit de là que l'article 16.2 de la convention approuvée par l'arrêté attaqué a pu légalement prévoir la mise à la disposition du groupement d'intérêt public pour le cinéma d'agents contractuels de droit public du centre national de la cinématographie, dès lors que si aucune disposition du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat ne fait expressément mention de cette possibilité, aucune disposition de ce même texte n'y fait obstacle ;

*Sur le recrutement de personnels par contrats de travail régis par le code du travail :*

Considérant que le groupement d'intérêt public pour le cinéma, dont l'enseigne, les publications et les documents à destination du public portent la dénomination de Cinémathèque française - Musée du cinéma / Bibliothèque du film / Service des archives du film et dépôt légal du CNC, a pour mission, en vertu de sa convention constitutive et de ses annexes, d'assurer le bon fonctionnement et la gestion du bâtiment situé 51, rue de Bercy à Paris, de procéder à la maintenance et la gestion du système d'information de ce site, d'assurer l'animation de celui-ci ainsi que des activités d'éducation au cinéma, enfin de coordonner et de mettre en œuvre certaines des activités à caractère transversal de ses membres ; que son budget d'investissement et de fonctionnement a pour principale ressource, soit directement, soit par les contributions de ses membres, des subventions issues de fonds publics ; que, par suite, les activités du groupement d'intérêt public pour le cinéma présentent à titre principal, un caractère administratif, et à titre subsidiaire seulement, un caractère industriel et commercial ; que tout personnel non statutaire travaillant pour un groupement d'intérêt public gérant un service public administratif est un agent contractuel de droit public ; que par suite, eu égard au caractère subsidiaire des activités à caractère industriel et commercial exercées par le groupement d'intérêt public pour le cinéma, l'article 17 de la convention constitutive approuvée par l'arrêté attaqué ne pouvait légalement prévoir le recrutement de personnels propres sous contrats de travail régis par le code du travail, sans limiter cette possibilité de recrutement aux personnels destinés à être affectés à celles des activités du groupement qui présentent un caractère industriel et commercial ; que les requérants sont donc fondés, dans cette mesure, à demander l'annulation de l'arrêté attaqué ;

Décide :

Art. 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 19 février 2002 du ministre de la Culture et de la Communication et de la secrétaire d'Etat au budget est annulé en tant que l'article 17 de la convention constitutive qu'il approuve, ne précise pas que le recrutement de personnels sous contrats de travail régis par le code du travail est réservé à l'accomplissement d'activités à caractère industriel et commercial.

Art. 2 : Le surplus des conclusions présentées par l'USPAC - CGT et le SNAC est rejeté.

**NOTE**

La décision du Conseil d'Etat ci-dessus publiée vient utilement clarifier le statut des personnels des groupements d'intérêt public (GIP) constitués par des personnes publiques et privées en vue de la réalisation d'activités d'intérêt général.

S'il est, en effet, généralement admis par les pouvoirs publics en charge de l'approbation des conventions constitutives que les GIP puissent procéder au recrutement de personnels propres, c'est à la condition que ces recrutements demeurent subsidiaires par rapport aux personnels mis à disposition par les membres du groupement (v., notamment, EDCE, les groupements d'intérêt public, 1996, p. 48).

Les personnes publiques ont, dans ce cadre, pris l'habitude de mettre à disposition des GIP leurs personnels en plaçant, en pratique, soit en position de mise à disposition, soit en position de détachement.

Or, si, pour les fonctionnaires, les dispositions statutaires applicables encadrent – et limitent – les conditions dans lesquelles ces agents peuvent être mis à disposition ou détachés, les dispositions relatives aux agents publics non titulaires demeurent, le plus souvent, muettes sur cette question.

La question de la légalité de la mise à disposition d'un agent public non titulaire – *a fortiori* auprès d'un GIP – se posait donc, en pratique, fréquemment, et ce, d'autant plus, que la jurisprudence administrative n'avait eu, jusqu'à présent, que peu d'occasions de se prononcer.

La cour administrative d'appel de Nancy avait admis, de manière implicite, la mise à disposition par un centre hospitalier d'un agent public non titulaire auprès d'un GIP de transfusion sanguine (CAA Nancy 3 juillet 2003, *Centre hospitalier de Châlons-en-Champagne*, req. n° 98NC00199).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat avait censuré la mise à disposition d'un fonctionnaire stagiaire auprès d'un GIP, mais au motif que l'article 6 du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'Etat et de ses établissements publics exclut expressément le fait que le fonctionnaire stagiaire puisse être mis à disposition, placé en position de disponibilité ou en position hors cadres (CE 23 mai 2003, *CNRS*, req. n° 225349).

Dans ce contexte, les requérants faisaient valoir que l'article 16-2 de la convention constitutive du groupement d'intérêt public pour le cinéma ne pouvait légalement prévoir la mise à disposition d'agents publics non titulaires du Centre national de la cinématographie (CNC) auprès du Groupement, dès lors que – à la différence des agents statutaires du CNC – les dispositions « statutaires » qui leurs sont applicables ne le prévoient pas.

Le Conseil d'Etat écarte ce moyen au motif que si aucune disposition du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux agents non titulaires de l'Etat ne fait expressément mention de cette possibilité, « aucune disposition de ce même texte n'y fait obstacle ».

Les conclusions de Stéphane Vercluyte sont, à cet égard, particulièrement éclairantes.

D'une part, comme le relève opportunément le commissaire du gouvernement, aucune disposition statutaire ne paraît faire obstacle à la mise à disposition d'agents publics non titulaires, dès lors que le décret précité du 17 janvier 1986 s'il ne

prévoit pas de dispositif de mise à disposition, ne le prohibe pas.

D'autre part, le commissaire du gouvernement constate que la convention constitutive garantit une mise à disposition dans des conditions conformes au statut des agents concernés : l'administration d'origine garde à sa charge de la rémunération, la couverture sociale et les assurances sociales et conserve la responsabilité de l'avancement des agents mis à disposition, qui demeurent sous son autorité hiérarchique et disciplinaire. Outre ces garanties, la convention constitutive prévoit que la mise à disposition est subordonnée à l'accord de l'intéressé.

Certes, le Conseil d'Etat ne se fonde pas, en définitive, sur les stipulations de la convention constitutive pour rejeter le moyen, mais les garanties sus énoncées nous paraissent à l'évidence devoir être proposées au moment de la constitution du GIP, ne serait-ce que pour inciter les agents publics non titulaires à accepter le principe de la mise à disposition.

On ne peut, en tout cas, que se féliciter d'une telle décision qui devrait à l'avenir éviter les situations de blocage en ne limitant pas les possibilités de mise à disposition aux seuls fonctionnaires, alors que demeure, parallèlement, l'obligation faites aux GIP de ne recruter du personnel propre qu'à titre subsidiaire.

**Olivier Raymundie**  
*Avocat à la Cour*  
**Laurent de la Brosse**  
*Avocat à la Cour*