

N° 376082

Ministre de l'intérieur c/ M. P...

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies

Séance du 14 janvier 2015

Lecture du 30 janvier 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Issu du corps des attachés d'administration du ministère de l'intérieur, M. Michel P... a occupé depuis 1999 des fonctions d'assistant juridique, puis d'assistant du contentieux à la cour administrative d'appel de Marseille.

Le présent litige a trait à l'absence de M. P... au tableau d'avancement au grade d'attaché principal pour l'année 2013.

En raison d'appréciations élogieuses de la part de ses supérieurs hiérarchiques, M. P... a été proposé à l'avancement au grade d'attaché principal à de nombreuses reprises par la CAP locale (2007, 2008, 2009, 2010) et par la CAP régionale (2011, 2012, 2013), mais son nom n'a jamais été retenu par la CAP nationale. Le ministre n'ayant pas remis en cause cette proposition de la CAP, M. P... ne figure pas dans l'arrêté du 26 décembre 2012 portant inscription au tableau d'avancement et nomination au grade d'attaché principal d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer au titre de l'année 2013. Pour expliquer cette absence, l'administration met en avant le fait que l'intéressé n'a pas exercé de responsabilités d'encadrement depuis 1999.

Après avoir relevé que l'exercice de fonctions d'encadrement n'était pas un prérequis indispensable et que M. P... avait, par ailleurs, donné pleinement satisfaction dans l'exercice de telles fonctions de 1982 à 1991, le tribunal administratif de Paris a estimé que le ministre avait commis une erreur manifeste d'appréciation et il a annulé, par conséquent, l'arrêté du 26 décembre 2012. Le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre ce jugement.

Il soulève deux moyens, qui nous paraissent tous les deux fondés, et tous les deux intéressants.

1. Le moyen d'annulation le plus convaincant à nos yeux est le second : il est tiré de ce que le tribunal administratif a commis une erreur de droit commise une erreur de droit en annulant pour EMA l'arrêté du 26 décembre 2012, sans avoir comparé les mérites de M. P... à ceux des autres agents candidats.

Il nous semble que c'est en effet le sens de votre jurisprudence, bizarrement inédite sur cette question.

Vous avez en effet jugé par une décision Ville de Dijon c/ M. B..., CE, 5/4, 27 septembre 2006, n° 278776, C, conclusions Olson) qu'en annulant un tableau d'avancement de grade en se fondant sur l'erreur manifeste dont serait entachée l'appréciation de la valeur professionnelle d'un agent sans analyser les mérites comparés de cet agent et de ceux des autres agents candidats à ce même grade, le juge du fond commettait une erreur de droit.

Cette solution est, si l'on en croit les conclusions, fondée sur l'idée assez incontestable que l'administration elle-même, lorsqu'elle établit le tableau d'avancement, doit se fonder sur une analyse comparative des mérites respectifs des candidats (voir par exemple, Ce, .

Il n'en reste pas moins que les conséquences qu'on doit en tirer quant au traitement contentieux à réserver à ce type de moyens, qui foisonne dans ce genre de litiges, est assez lourde : elle implique en effet que pour justifier de la légalité de son appréciation conduisant à un refus d'inscription à un tableau d'avancement, l'administration fournisse de informations précise et circonstanciées à tout le moins sur les mérites des candidats préférés à celui, mécontent d'être éconduit, qui conteste sa décision (voyez CE, 30 décembre 2002, Mme I..., n° 238140, C, conclusions Guyomar). Au besoin, la juridiction peut, vous le savez, faire usage de ses pouvoirs d'instruction afin de vérifier la légalité des motifs retenus (voyez CE, 1954, Barel, au recueil). Et même, si les allégations du requérant sont suffisamment sérieuses, la charge de la preuve retombe alors, selon la didactique classique à l'œuvre en excès de pouvoir, sur l'administration (voyez la décision du 24 mars 2010 de la 5^{ème} SSJS E..., n° 323459 citée par la défense).

Nous vous proposons de confirmer, et éventuellement de consacrer ces précédents en censurant l'erreur de droit du TA et en lui renvoyant l'affaire, qui n'est pas en état d'être jugée faute de précisions suffisantes dans le dossier quant aux mérites des autres candidats.

2. on ajoutera, et vous pourrez peut-être le faire vous aussi à fin pédagogique, que nous semble en outre fondé l'autre moyen soulevé par le ministre, tiré de ce que le TA aurait commis une erreur de droit en estimant que les dispositions de l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 24 du décret du 26 septembre 2005 n'impliquaient pas, pour l'avancement au grade d'attaché principal, l'occupation préalable de certains emplois ou l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité.

Le mérite des intéressés est, en principe, le seul critère sur lequel l'administration est susceptible de se fonder pour établir un tableau d'avancement (V. notamment : 4/1 SSR, 10 février 1978, B..., n° 84868, aux tables sur ce point).

S'agissant des fonctionnaires de catégorie A, l'administration peut toutefois se fonder sur d'autres critères, notamment définis par :

- le 3^{ème} alinéa de l'article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : *« Pour les fonctionnaires relevant des corps de catégorie A, il peut également être subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité » ;*

- l'article 24 du décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration : « *Peuvent également être promus au grade d'attaché principal, au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, les attachés qui justifient, au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le tableau d'avancement est établi, d'au moins sept ans de services effectifs dans un corps civil ou cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau et d'au moins un an d'ancienneté dans le 9^{ème} échelon du grade d'attaché* » ;

Le ministre soutient que le TA a commis une erreur de droit en jugeant « *[n'impliquaient] pas pour l'avancement au grade d'attaché principal l'occupation préalable de certains emplois ou l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité* ».

La difficulté vient de ce que le TA a censuré non pas une erreur de droit de l'administration, mais bien une erreur manifeste d'appréciation. Cette censure est toutefois un peu ambiguë puisqu'elle repose en réalité bien sur la circonstance que l'administration ne pouvait pas opposer à M. P... son absence de fonctions d'encadrement. Or nous pensons qu'une telle circonstance peut bien être prise en compte pour l'accès au grade d'attaché principal et qu'in fine, notamment entre candidats de valeur égale, elle peut être assez déterminante en ce qu'elle permet de s'assurer que l'agent est réellement apte aux fonctions qu'il a vocation assumer. Autant la loi et le règlement n'exigent pas l'exercice de telles fonctions, autant en prenant en compte leur exercice ou leur absence dans le faisceau de circonstances dont elle tient compte pour prendre sa décision, il ne nous semble pas que l'administration commette une erreur. Sur ce point aussi, le jugement du TA nous semble critiquable.

Un dernier mot pour vous dire qu'à noter sans si vous nous suivez, le sort du litige que vous renverrez au tribunal administratif ne sera pas déterminé dans un sens ou dans un autre par voter censure : il nous semble qu'en l'état l'instruction de l'affaire devra se poursuivre pour permettre au litige d'être tranché correctement.

EPCMNC à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire devant le TA de Paris, et au rejet des conclusions présentées en défense devant vous au titre de l'article L. 761-1 du CJA.