

N° 263349

M. C...

8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies

Séance du 20 septembre 2004

Lecture du 11 octobre 2004

CONCLUSIONS

M. Laurent Olléon, commissaire du gouvernement

Cette affaire vous fournit la première occasion de vous prononcer sur les avis émis par la commission de validation pour l'accès aux fonctions de chef de service, de directeur-adjoint ou de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat.

Cet accès est soumis à diverses conditions fixées par le décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955. Dans sa rédaction actuelle, issue du décret n° 2001-528 du 18 juin 2001, l'article 3 de ce texte requiert, s'agissant des agents appartenant à un corps recruté par la voie de l'Ecole nationale d'administration ou de l'Ecole polytechnique, ou à un autre corps ou cadre d'emplois de catégorie A, au corps judiciaire ou à un corps d'officiers de carrière, huit années de services accomplis dans certains corps ou cadres d'emplois, ou en position de détachement dans un ou plusieurs emplois fonctionnels ou dans l'emploi d'administrateur du conseil économique et social. Ceux de ces agents qui n'appartiennent ni à corps recruté par l'E.N.A. ou l'X, ni au corps des administrateurs des postes et télécommunications, sont soumis à des conditions supplémentaires. Ils doivent en particulier avoir exercé pendant quatre années des fonctions leur ayant permis d'acquérir l'expérience administrative nécessaire pour l'occupation des emplois en cause. L'article 3 du décret de 1955 prévoit que le respect de cette condition est apprécié par une commission de validation dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par un arrêté du Premier ministre.

M. C..., auteur de la requête dont vous êtes saisis, est inspecteur principal de la jeunesse, des sports et des loisirs. Par une décision du 5 novembre 2003, la commission de validation a refusé de l'estimer apte à se porter candidat à un emploi de chef de service, de directeur-adjoint ou de sous-directeur, au motif qu'il ne disposait pas des huit années requises par l'article 3 du décret du 19 septembre 1955. C'est cette décision que M. C... vous demande d'annuler.

La première question qui se pose à vous est celle de votre compétence pour connaître d'une telle requête en premier et dernier ressort. Il nous semble difficile de la fonder sur les dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, qui visent les litiges relatifs à la situation individuelle de certains fonctionnaires nommés par décret du Président de la République. Certes, vous jugez que se rattachent à cette catégorie les litiges relatifs à la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

situation individuelle des chefs de service, directeurs-adjoints et sous-directeurs, au motif que ces emplois sont normalement réservés aux administrateurs civils et ne peuvent être pourvus par des fonctionnaires provenant d'autres corps que dans une proportion limitée (Section 6 février 1970, Association des administrateurs civils au ministère du travail, p. 89). Mais le litige dont vous êtes saisis ne porte pas sur la situation d'un chef de service ou d'un directeur, puisque M. C... aspire précisément à accéder à un tel poste.

En revanche, il nous semble que la commission de validation prévue par le décret de 1955 dans sa rédaction issue du décret de 2001, tant par ses missions que par sa composition, doit être regardée comme un organisme collégial à compétence nationale, au sens du 4° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative.

Se pose ensuite la question de savoir si les avis rendus par la commission de validation font grief, ce qui conditionne la recevabilité de la requête de M. C.... Nous n'avons pour notre part guère de doute, dans la mesure où l'avis rendu par la commission détermine la possibilité pour l'agent concerné de présenter sa candidature aux emplois de chef de service, directeur-adjoint ou sous-directeur. Par analogie, vous avez admis que le refus de la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature de donner son accord à la nomination d'un candidat au second grade de la hiérarchie judiciaire constituait une décision faisant grief (Section 30 décembre 2003, Mme M..., n° 243943, à publier). Vous avez jugé de même s'agissant de la décision par laquelle la commission paritaire des publications et agences de presse refuse de proposer aux ministres intéressés la réinscription d'une société sur la liste des agences de presse prévue à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 (19 juin 2002, Société TCT Actualités télévisées, T. p. 839).

Ces questions ayant été tranchées, vous pourrez en venir à l'examen des moyens de la requête, et accueillir le moyen tiré de l'insuffisante motivation de la décision attaquée.

Nous avons nourri quelques hésitations sur le caractère opérant de ce moyen. Certes, si pour valider quatre années de fonctions ayant permis d'acquérir l'expérience administrative nécessaire pour l'occupation des emplois de chef de service, de directeur-adjoint ou de sous-directeur, la commission de validation doit se livrer à une appréciation subjective, il en va différemment de la reconnaissance des huit années de services effectuées dans certaines positions, pour laquelle la commission ne porte aucune appréciation sur les faits et a compétence liée. Or, l'esprit de la loi du 11 juillet 1979 est de rendre obligatoire la motivation des actes par lesquels l'administration refuse un avantage lorsqu'elle se trouve en situation de compétence liée (voir sur ce sujet la chronique de F. Tiberghien et B. Lasserre à l'AJDA du 20 octobre 1982, p. 583).

Nous nous sommes certes demandé si la commission avait compétence pour valider les huit années de services effectués dans certaines positions, et si sa mission ne se limitait pas à la validation des quatre années d'expérience administrative. L'arrêté du Premier ministre du 18 juin 2001 organisant le fonctionnement de la commission de validation précise en effet que la mission de la commission est d'apprécier si est satisfaite la condition fixée au b du II de l'article 3 du décret de 1955. Notre conviction a été emportée par le fait que, dans la mesure

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

où la commission doit valider quatre années d'expérience administrative durant huit années de services accomplis dans certaines positions, nous voyons mal comment elle pourrait mener à bien sa mission sans s'assurer, au préalable, que ces huit années de services remplissent elles-mêmes les conditions prévues par le décret. Son travail s'en trouve d'ailleurs facilité : la commission peut formuler un avis négatif en se bornant à constater que la condition des huit ans n'est pas remplie, sans entrer dans l'appréciation subjective de l'expérience administrative procurée par les services accomplis. Le revers de la médaille est qu'il lui faut, sur ce point, motiver son avis.

Faisant application d'une jurisprudence constante, la décision de Section du 11 juin 1982, Le Duff, (p. 220) à laquelle la chronique précitée était consacrée, rappelle que c'est parce qu'elle indique les considérations de droit et fait qui en constituent le fondement que la décision attaquée satisfait aux exigences de l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979. Or l'avis de la commission de validation attaqué devant vous est formulé de la façon suivante : "Considérant qu'il ressort des pièces du dossier présenté par M. Michel Chauveau qu'il ne justifie pas des huit ans de services dans un corps ou cadre d'emplois classé dans la catégorie A ou assimilée dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 1015, visé au a du I de l'article 3 du décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 modifié susvisé". Si les considérations de droit sont présentes, aucune considération de fait n'est mentionnée, qui permettrait à M. C... de savoir quels sont les services que la commission a refusé de valider afin, le cas échéant, de pouvoir contester son avis. Or, pour l'application de la loi du 11 juillet 1979, le rappel des seules conditions légales, en l'absence de précision des éléments de fait, est régulièrement condamné par votre jurisprudence (voyez 12 février 1992, Commune de Mantes-la-Jolie, T. p. 680).

Nous ajouterons pour conclure que l'article 2 de l'arrêté du Premier ministre du 18 juin 2001 organisant le fonctionnement de la commission de validation dispose qu'"en cas de décision négative, l'intéressé peut présenter une nouvelle demande dès lors qu'un changement dans sa situation statutaire ou dans son expérience professionnelle le justifie". En n'indiquant pas quels sont les épisodes de la carrière de M. C... qu'elle valide et ceux qu'elle ne valide pas, la commission met l'intéressé dans l'impossibilité matérielle de savoir quel sera le bon moment pour lui soumettre une nouvelle candidature. Ce constat constitue un argument supplémentaire en faveur d'une obligation de motivation des avis rendus par la commission.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'avis du 5 novembre 2003 de la commission de validation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.