N° 328686
M. M…

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 5 mai 2010
Lecture du 28 mai 2010

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPAS, rapporteur public

M. M... est pianiste professionnel. Il a souhaité intégrer en 2007 le cadre d'emplois des professeurs territoriaux d'enseignement artistique par le biais d'un examen professionnel dont le régime est défini par le décret n° 92-895 du 2 septembre 1992. A l'issue de l'examen organisé en 2007 dans un cadre régional par la délégation d'Aquitaine du Centre national de la fonction publique territoriale, M. M... n'a pas été admis, et il a attaqué la délibération du jury en tant que celle-ci avait rejeté sa candidature. Le processus de désignation ayant la nature d'un examen professionnel, et non d'un concours, M. M... était recevable à attaquer la décision refusant de prononcer son admission (ex. 25 novembre 2009, M. K…, n° 317419, aux tables).

Le tribunal administratif de Bordeaux a fait droit à la demande de M. M..., mais la CAA de Bordeaux, saisie par le CNFPT, a annulé le jugement et rejeté les conclusions en annulation. M. M... se pourvoit en cassation.

La principale question que pose l'affaire est celle de savoir quel sort on doit réserver, au regard de l'art. 4 de la loi du 12 avril 2000, aux décisions qui ne mentionnent pas le prénom de leur auteur.

Rappelons qu'en vertu de cet article, toute décision administrative doit comporter « outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ». Vous faites une application pragmatique de ces dispositions dans le cas où la décision est prise par un organisme collégial : vous n'exigez pas que la décision porte dans ce cas les mentions prévues par l'art. 4 pour toutes les personnes qui composent l'organe, et jugez qu'il suffit que figurent dans la décision les mentions relatives au président de cet organe : 5 novembre 2003, H…, n° 238817, aux tables ; jurisprudence applicable également en matière de jury de concours : 20 mars 2009, C…, n° 314658, aux tables.

Autre marque de pragmatisme : comme pour d'autres mentions formelles que doivent contenir les décisions administratives, vous jugez que les mentions exigées par l'art. 4 de la loi du 12 avril 2000 peuvent figurer aussi bien sur la décision elle-même que sur la lettre de notification qui l'accompagne : 30 décembre 2003, Sté Arab Bank PLC, n° 257456 ; 29 mai 2009, Sté Les laboratoires Servier, n° 307162 (solution non fichée, sauf erreur).

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.

Au cas d'espèce, le procès-verbal des délibérations du jury, qui est la décision attaquée en tant qu'elle ne mentionne pas le nom du requérant, porte la mention « Président : Monsieur Mano » et la signature du président, mais elle ne mentionne pas le prénom de celui-ci. Et la notification qui a été faite de cette décision à M. M... ne porte quant à elle aucune mention relative à l'identité du président du jury.

Le tribunal a annulé la décision litigieuse au motif que la décision ne permettait de connaître ni le nom, ni le prénom, ni la qualité du président du jury. Cette motivation est partiellement erronée, puisque la délibération, nous l'avons dit, mentionne au moins le nom – M. Mano – et la qualité de cette personne – président du jury.

La cour a quant à elle estimé que la signature de la décision permettait d'identifier les noms, prénoms et qualité du président, ce qui est également erroné : la signature de M. N… est illisible et elle ne permet pas de reconnaître le prénom de cette personne. M. M... soulève un moyen tiré de ce que la cour aurait dénaturé les pièces du dossier en estimant que la signature du président permettait de connaître son prénom. Ce moyen est fondé, et vous devrez donc annuler l'arrêt attaqué. Nous vous proposons de régler l'affaire au fond car cela vous permettra d'indiquer comment l'art. 4 de la loi doit être appliqué en l'absence de mention par une décision du prénom de son auteur.

Votre jurisprudence commence à couvrir une bonne partie du spectre de questions que peuvent susciter les dispositions de l'art. 4 de la loi du 12 avril 2000. Vous avez jugé que par principe, les mentions exigées par cet article étaient exigées à peine d'illégalité : 15 novembre 2006, Mme D…, n° 280424, aux tables ; 19 mars 2008, ministre de l'éducation nationale c/ Mme C…, n° 298049, aux tables. Le seul cas exclu pour l'instant de leur champ d'application est celui dans lequel une décision expresse d'acceptation a été prise alors qu'une décision implicite de même sens aurait pu intervenir ; dans ce cas, le moyen tiré de la méconnaissance de l'art. 4 de la loi du 12 avril 2000 est regardé comme inopérant à l'égard de la décision expresse : 14 mai 2008, Epoux M…, n° 289745.

Qu'en est-il lorsqu'<u>une partie</u> seulement des mentions exigées figure dans la décision ? La mention de la seule qualité du signataire ne suffit pas car elle ne permet pas de connaître son identité : 11 mars 2009, commune d'Auvers-sur-Oise, n° 307656, aux tables ; en revanche, la mention du nom précédée de la seule initiale du prénom satisfait aux exigences de la loi « dès lors que l'auteur peut être identifié sans ambiguïté » (28 novembre 2003, Mme R… , n° 249389, aux tables ; 27 juillet 2005, M…, n°271637, aux tables sous une autre rubrique). La décision commune d'Auvers-sur-Oise semble en outre réserver le cas où la signature permettrait de lire les mentions du nom et/ou du prénom qui ne figureraient pas dans la décision.

Pour apprécier ce qu'il convient de juger lorsque la décision ne mentionne pas le prénom de l'auteur, il faut revenir à l'objet de la règle posée à l'art. 4 de la loi du 12 avril 2000. Il nous semble que cet objet est triple : tout d'abord, mettre fin à l'anonymat des décisions, afin de mettre sinon un visage du moins un nom derrière chaque décision, pour que notamment l'usager sache à qui s'adresser en cas de recours gracieux ; ensuite, responsabiliser les auteurs des décisions administratives qui doivent désormais endosser nominativement les décisions qu'ils signent et ne peuvent plus se dissimuler derrière un « gribouillis » ou la pratique opaque de la signature « par ordre » ; enfin, la mention de l'identité et de la qualité du signataire vise à permettre à l'usager de vérifier que ce dernier

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.

avait bien compétence pour prendre la décision en question – cet objectif étant d'ailleurs expressément mentionné dans les travaux parlementaires de la loi (voir A N, rapport de Mme L…, n° 1613, enregistré le 19 mai 1999, p. 19).

Les mentions exigées par l'art. 4 doivent donc permettre, comme l'indique votre décision R… (n°249389, précitée), « d'identifier sans ambiguïté » l'auteur de la décision, aux fins de vérifier sa compétence et le cas échéant de lui adresser un recours.

Eu égard à cet objectif, on doit constater que la mention du prénom ne sera dans la plupart des cas pas utile pour identifier l'auteur de la décision. Dans la grande majorité des cas, le nom et la qualité suffisent pour s'adresser à l'auteur et vérifier sa compétence. La mention que la décision est signée par « M. Dupont, chef du troisième bureau de la 1ère direction », permet de s'adresser à cette personne et de vérifier si à la date de la décision attaquée, il existait bien un M. Dupont à la tête du 3ème bureau et si celui-ci s'était vu donner délégation de compétence ou de signature pour prendre cette décision. Même en cas d'homonymie, la mention du prénom n'est pas toujours nécessaire pour déterminer qui a pris la décision : en Pologne, entre 2006 et 2007, une décision signée par « M. Kaczynski, Premier ministre », permettait de savoir qu'elle émanait de M. Jaroslaw Kaczynski, chef du gouvernement, et non de M. Lech Kaczynski, Président de la République. Le seul cas dans lequel l'absence de mention du prénom empêche d'identifier l'auteur est celui où il existe une homonymie entre deux personnes aux fonctions proches, et où la mention de la qualité ne permet pas de lever l'ambiguïté qui en résulte. Ainsi dans une municipalité ou deux adjoints se nomment Martin, la mention « Martin, adjoint au maire » sur un arrêté créerait une incertitude conduisant à considérer que l'objectif de la loi n'est pas atteint.

A cette aune trois solutions nous paraissent possibles.

La première solution consiste à considérer que la mention du prénom, ou, pour tenir compte de votre jurisprudence R…, (n°249389, précitée), de l'initiale du prénom est exigée dans tous les cas à peine d'illégalité. Cette solution nous paraît créer une rigidité inutile. Dans les cas, les plus nombreux, où le prénom n'est pas nécessaire pour identifier l'auteur, elle entraînerait l'illégalité de la décision alors que l'objectif poursuivi par le législateur est en réalité atteint. Nous trouvons une telle issue absurde et contraire à l'intérêt général. En exigeant la mention du prénom, la législateur a voulu fixer le standard le plus élevé permettant de mettre fin à l'anonymat de l'activité administrative, il n'a pas voulu fragiliser inutilement les décisions de l'administration. Trouveriez-vous raisonnable d'annuler une décision au motif qu'elle indiquerait que son auteur est « M. Fillon, Premier ministre » ?

Une deuxième solution consisterait à neutraliser totalement l'exigence de mention du prénom dans les décisions ; elle doit être écartée car elle serait directement contra legem et empêcherait dans certains cas d'atteindre l'objectif de la loi.

Nous pensons donc que le bon choix réside dans une troisième solution répondant à une logique finaliste : cette solution revient à juger que la mention du prénom dans la décision n'est exigée à peine d'illégalité que dans le cas où, en raison de circonstances particulières, elle est nécessaire pour lever une ambiguïté relative à l'identité de l'auteur de la décision. Une telle ambiguïté doit être invoquée par le demandeur avec un peu de substance pour que le moyen soit opérant, et étayée par le dossier pour qu'il soit fondé.

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.

Au cas d'espèce, M. M... ne fait état d'aucune ambiguïté de ce type et vous devez donc censurer le jugement attaqué. Les autres moyens du requérant ne vous retiendront guère.

Le moyen tiré de ce que l'ouverture de la session d'examen n'aurait pas fait l'objet d'une publication au JORF, en méconnaissance de l'art. 7 du décret du 2 septembre 1992, manque en fait car l'arrêté du 21 août 2006 ouvrant la session en question a été publié le 16 septembre 2006.

Le jury comportait au moins six membres, conformément à ce que prévoit l'art. 8 du décret, et la circonstance que la décision de nomination des membres n'ait pas été publiée est sans incidence sur la régularité des délibérations du jury : 11 février 1983, Mlle G…, n° 35469, aux tables.

Le moyen tiré de ce que la délibération attaquée ne mentionnait pas le texte instaurant le jury doit être écarté, car aucune disposition n'oblige à une telle mention. La circonstance que le nom du seul candidat reçu n'ait pas figuré dans le PV des délibérations, mais dans une annexe à ce document, n'est pas de nature à entacher la décision d'illégalité.

La délibération du jury n'avait pas à être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 : 22 juin 1992, D…, n° 122085, aux tables.

Le jury, qui a fait passer les deux épreuves prévues par les textes (un cours réalisé par la candidat et un entretien avec le jury) a pu légalement établir des critères et des fiches de notation permettant de noter les performances des candidats à ces deux épreuves. Le moyen tiré de l'atteinte au principe d'égalité entre les candidats n'est pas assorti de précisions suffisamment substantielles. Enfin, il n'appartient pas au juge de contrôler l'appréciation portée par le jury sur la valeur des candidats (ex. 20 mars 1987, G…, n° 70993, aux tables).

M. M... ne peut rien obtenir au titre des frais irrépétibles et nous vous proposons de ne pas allouer de sommes au CNFPT, établissement public administratif, à ce titre.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt et du jugement attaqués, au rejet des conclusions en annulation présentées par M. M... et au rejet des conclusions présentées par les deux parties au titre des frais irrépétibles.

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.