

N° 408129

M. A...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 5 septembre 2018

Lecture du 17 septembre 2018

- C

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

L'intérêt de cette affaire relative aux modalités d'exercice du droit individuel à la formation tient moins aux règles que vous appliquerez qu'à ce que vous déciderez quant à leur fondement. Car ce dispositif créé par un décret (n° 2007-1942) du 26 décembre 2007 pour les agents non titulaires de l'Etat, qui pour l'essentiel renvoie au décret du 15 octobre 2007 instituant un tel droit pour les fonctionnaires, a été abrogé par le décret du 6 mai 2017 qui a étendu à tous les agents publics le compte personnel de formation. La question des conditions de naissance d'une décision implicite d'acceptation de la demande de formation, qui est au cœur du présent litige, ne se posera plus dans le nouveau dispositif qui prévoit un accord écrit exprès de l'employeur.

En revanche, la question de la compétence du ministre pour déterminer par voie de circulaire certaines modalités d'exercice de ce droit présente un intérêt qui dépasse le cadre de ce dispositif particulier.

M. A..., agent contractuel du ministère de la défense affecté au service d'infrastructure de la défense de Lyon, a présenté le 21 mars 2012 au directeur de cet établissement une demande d'autorisation de suivre une formation les 7 au 9 juin suivants, au titre du droit individuel à la formation. Il n'a pas obtenu de réponse de son directeur. Deux mois plus tard, il lui a envoyé un courrier lui indiquant qu'il estimait bénéficier de son accord tacite puis, le 25 juin, une demande de remboursement de la formation. Cette fois, il a obtenu une réponse, de rejet, au motif que son projet de formation n'avait pas obtenu l'accord préalable de l'administration. Il a successivement contesté cette décision devant le TA et la CAA de Lyon, qui ont rejeté ses demandes, au terme de raisonnements sensiblement différents. Le tribunal s'est fondé sur la circonstance que l'agent n'ayant pas présenté sa demande lors de son entretien annuel de formation, conformément aux dispositions de la circulaire du 1^{er} août 2008 du ministre de la défense précisant les modalités d'exercice du droit individuel à la formation, cette demande n'avait pas valablement saisi l'administration dont le silence n'avait pu faire naître la décision implicite d'acceptation dont il se prévalait. La cour arrive à la même conclusion sans faire application de la circulaire, qu'elle juge dépourvue de caractère réglementaire, mais en s'appuyant sur la règle générale selon laquelle une décision implicite ne peut naître que lorsque l'administration est saisie d'une demande complète. Elle relève que dans sa demande initiale, le requérant « se bornait à indiquer l'intitulé de la formation qu'il souhaitait suivre, la date, le nombre d'heures, l'organisme et le coût de cette formation » et

« qu'avant cette demande, il n'avait nullement informé son administration, notamment au cours de l'entretien professionnel, qu'il souhaitait bénéficier de son droit individuel à la formation », pour en déduire qu'il « n'a pas respecté les conditions de présentation de sa demande d'utilisation du droit individuel à la formation découlant des dispositions précitées ».

La critique de ce raisonnement est l'objet de l'unique moyen du pourvoi de M. A..., qui fait observer que ni le décret du 15 octobre 2007, ni l'arrêt du 7 décembre 2010 ne fixent de conditions de présentation de la demande ni ne prévoient qu'elle doit être formée au cours de l'entretien professionnel annuel.

Force est de constater qu'il a raison, au moins en partie.

La prémisse du raisonnement de la cour est exacte. Le principe rappelé par la cour selon lequel le délai au terme duquel une décision implicite d'acceptation est susceptible de naître ne court qu'à partir de la date à laquelle le dossier de demande est complet résulte d'une jurisprudence constante (Sect, 27 mai 1960, *sieur Bellocq et dame Baudin*, p. 373 ; Sect, 4 juin 1982, *D...*, n° 37007 p. 213 ; 30 déc 1998, *Min chargé de l'intégration c/ ADAPEI du Puy-de-Dôme*, n° 174302, T. p. 677) que vous avez plus récemment appliquée dans le cadre juridique qui est celui de la présente affaire en jugeant que « le délai de deux mois au terme duquel le défaut de réponse par l'administration à une demande d'utilisation du droit individuel à la formation professionnelle vaut accord ne court qu'à compter de la réception par l'administration de l'ensemble des renseignements nécessaires pour statuer sur cette demande » (22 juillet 2016, *Min de l'intérieur*, n° 397345, aux T sur ce point). La rigueur dont vous faites preuve dans l'application de ce principe est justifiée tant par le mécanisme de l'intervention de la décision implicite, qui ne saurait fonctionner que lorsque les conditions d'intervention d'une décision sont réunies, que par l'importance des effets juridiques qui s'attache au silence de l'administration.

L'application faite en l'espèce de ce principe par la cour est en revanche plus discutable, car ni les dispositions régissant le droit individuel à la formation professionnelle, ni celles relatives à l'entretien professionnel, ne fixent le contenu de la demande tendant à son exercice, ce qui explique peut-être pourquoi la cour n'indique pas le ou les documents qui rendaient le dossier incomplet, ni ne prévoient qu'elle doit être faite à l'occasion de l'entretien professionnel annuel.

Le décret du 26 décembre 2007 ouvre aux agents non titulaires en activité comptant au moins un an de services effectifs au sein de l'administration qui les emploie le bénéfice du droit individuel à la formation défini aux articles 10 et 11 du décret du 15 octobre 2007. L'article 10 fixe à 20 heures par année de service la durée de ce droit. L'article 11 précise que « *le droit individuel à la formation professionnelle est utilisé à l'initiative du fonctionnaire en accord avec son administration* », décrit les formations éligibles au dispositif et indique, en ce qui concerne les modalités de son exercice, que « *l'action de formation choisie en utilisation du droit individuel à la formation fait l'objet d'un accord écrit entre le fonctionnaire et l'administration dont il relève. / L'administration dispose d'un délai de deux mois pour notifier sa réponse à la demande faite par l'agent. Le défaut de notification de sa réponse par l'administration au terme de ce délai vaut accord écrit au sens de l'alinéa précédent.* »

L'article 5 du même décret met en place un entretien de formation qui complète l'entretien annuel d'évaluation dont il suit la périodicité et qui peut lui être associé. Il dispose que « *Lors de l'entretien de formation, sont rappelées les suites données aux demandes*

antérieures de formation du fonctionnaire ; puis sont débattues les actions de formation qui apparaissent nécessaires pour la nouvelle période au vu de ses missions et de ses perspectives professionnelles. (...) / Un compte rendu de l'entretien de formation est établi sous la responsabilité du supérieur hiérarchique. Les objectifs de formation proposés pour l'agent y sont inscrits. Le fonctionnaire en reçoit communication et peut y ajouter ses observations. Ce compte rendu ainsi qu'une fiche retraçant les actions de formation auxquelles le fonctionnaire a participé sont versés à son dossier. Les actions conduites en tant que formateur y figurent également. / Le fonctionnaire est informé par son supérieur hiérarchique des suites données à son entretien de formation. Les refus opposés aux demandes de formation présentées à l'occasion de l'entretien de formation sont motivés. » La cour ne cite ni ne se réfère à cet article. En revanche, elle cite l'article 3 de l'arrêté du 7 décembre 2010, relatif à l'entretien professionnel de certains agents non titulaires du ministère de la défense, de portée plus générale, qui indique que l'entretien professionnel de l'agent porte principalement sur « *ses besoins de formation eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et à son projet professionnel* ».

Les dispositions propres au droit individuel à la formation ne prévoient qu'un accord de l'administration et le mécanisme qui permet qu'il intervienne tacitement. Les dispositions relatives à l'entretien de formation indiquent qu'il peut avoir lieu en même temps que l'entretien professionnel et qu'il peut porter sur les formations que souhaite effectuer l'agent, sans jamais imposer que la demande de droit individuel à la formation soit présentée à cette occasion.

Dans ces conditions, on ne voit pas comment la cour a pu juger sans commettre d'erreur de droit que la demande formée en dehors de l'entretien professionnel n'avait « pas respecté les conditions de présentation de la demande d'utilisation du droit individuel à la formation découlant des dispositions précitées » qui, comme nous venons de le voir, n'en comportent aucune, ni quant aux informations que la demande doit contenir, ni quant au moment auquel elle doit être présentée.

Nous vous proposons donc de casser l'arrêt et de régler l'affaire au fond, puisque son sort dépend uniquement de l'applicabilité de la circulaire, le fait, relevé par le tribunal, que la demande du requérant ne respectait pas les conditions qu'elle posait ne faisant aucun doute et n'étant d'ailleurs pas contesté.

En effet, comme nous l'avons vu, les dispositions visées par la cour ne permettent pas de regarder la demande formée par M. A... comme irrégulièrement présentée. D'une part, elle n'apparaissait pas si manifestement incomplète que l'on puisse la considérer comme n'ayant pas valablement saisi l'administration. Le ministre de la défense soutient que l'intéressé aurait dû préciser le projet professionnel motivant sa demande de formation ainsi que le rattachement de celle-ci à l'une des actions de formation prévues au plan de formation de l'administration et joindre l'avis de son supérieur hiérarchique. Mais aucune disposition n'impose ces formalités qu'il nous paraît difficile de déduire de la seule notion de demande complète. D'autre part et surtout, la décision de refus n'est pas fondée sur le caractère incomplet de la demande mais sur l'absence d'agrément de son administration. Or c'est la circulaire du ministre de la défense du 1^{er} août 2008 qui fixe les modalités d'intervention de cet agrément, éventuellement implicite. Elle précise que la demande de droit individuel à la formation est formée par l'agent lors de l'entretien de formation ; que cette pré-demande, visée par le supérieur hiérarchique, est notée dans le compte-rendu d'entretien de formation ; que, « dans un second temps, un mois avant la validation du plan de formation au niveau

régional, le responsable de la formation formalise la demande de droit individuel à la formation de l'agent en lui faisant remplir la première partie du formulaire cité en annexe II et il transmet aussitôt cette demande officielle au conseiller coordonnateur en formation (CCF) » ; enfin que « C'est à partir du moment où l'agent a signé cette demande officielle que court le délai de 2 mois pour obtenir une réponse à cette demande de droit individuel à la formation (...) ». Cette circulaire représente bien la base légale de la décision de refus et vous ne pourrez, comme l'a fait la cour à tort, éviter de répondre à la question de sa légalité.

Il ne fait aucun doute que ces dispositions de la circulaire présentent un caractère réglementaire : elles imposent aux agents publics des modalités particulières très précises d'exercice de leur droit individuel à la formation que ne prévoient par les textes applicables.

Mais, comme vous le savez bien, certainement mieux que le requérant qui semble croire le contraire, toute circulaire réglementaire n'est pas nécessairement entachée d'incompétence, dès lors que les ministres ont, indépendamment des délégations de compétence qu'ils peuvent recevoir de la loi ou d'autres règlements, en leur qualité de chefs de service, le pouvoir de fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement du service (sect, 7 février 1936, *Jamart*, p. 172), lesquelles s'étendent à la réglementation de la situation des agents placés sous leurs ordres (Sect, 24 avril 1964, *Syn nat des médecins des établissements pénitentiaires*, p. 242). Vous avez ainsi reconnu à divers chefs de service une compétence pour adopter les dispositions nécessaires à l'organisation d'un examen et notamment pour fixer les conditions de transmission des candidatures (Section, 22 janvier 1965, *Sieur Lermusiaux*, p. 48 ; 3 mars 2010, *E...*, n° 325714, aux Tables sur ce point ; 28 janvier 2011, *F...*, n° 337260). La détermination des modalités de présentation de la demande de formation dans le cadre du dispositif réglementaire du droit individuel à la formation nous paraît relever du même type de compétence : le pouvoir réglementaire général n'ayant pas précisé les procédures administratives d'exercice de ce droit et d'instruction des demandes, il appartenait à chaque ministre, dont les budgets étaient sollicités par ces demandes relatives à des formations qui s'inscrivaient dans le plan annuel de formation de leur administration, de fixer les modalités de leur instruction.

Le ministre de la défense était donc compétent pour fixer les conditions de présentation de la demande de formation et notamment pour imposer qu'elle soit faite lors de l'entretien de formation de l'agent.

Le directeur des ressources humaines était quant à lui compétent pour le faire en son nom en vertu de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

Enfin, contrairement à ce qu'affirme le requérant sans aucunement l'argumenter, le directeur de l'ESID de Lyon était bien compétent pour se prononcer sur la demande de remboursement des frais de formation qu'il lui avait transmise.

EPCMNC : - Annulation de l'arrêt attaqué ;
- Rejet de l'appel de M. A... ainsi que de ses conclusions au titre des frais de l'instance.