



HAL
open science

“ Le refus d’inscription au tableau d’avancement et de promotion doit être motivé ”, Note sous TA de Saint-Denis, 30 avril 2015, M. Ch. c/ Etat, req. 1200738

Émilie Gastrin

► **To cite this version:**

Émilie Gastrin. “ Le refus d’inscription au tableau d’avancement et de promotion doit être motivé ”, Note sous TA de Saint-Denis, 30 avril 2015, M. Ch. c/ Etat, req. 1200738. *Revue juridique de l’Océan Indien*, 2016, 23, pp.118-125. hal-02304231

HAL Id: hal-02304231

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02304231v1>

Submitted on 24 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fonctionnaire – Refus d’inscription au tableau d’avancement – Valeur professionnelle – Motivation - Retard de promotion du fonctionnaire – principe d’égalité de traitement des fonctionnaires

Tribunal administratif de Saint-Denis, 30 avril 2015, *M. Ch. c/ État*, req. n° 1200738

Emilie GASTRIN

Une décision de refus d’inscription au tableau d’avancement et de promotion d’un fonctionnaire doit être motivée.

¹ Art. 1112 c/ civ.

² CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu*, Rec. 213 ; CE, sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, Rec. 133 ; CE, sect. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Rec. 151 ; CE, Sect. 4 mai 1962, *Lacombe*, Rec. 300 ; CE, Sect. 8 novembre 1963, *Ministre de l’Agriculture c/ Latour*, Rec. 532 ; CE, Sect. 23 juin 1967, *Mirambeau*, Rec. 213.

³ CE, Ass., 29 avril 1994, *Colombani*, req. n° 105401, Lebon, p. 209, concl. FRATACCI ; *AJDA*, 1994, p. 409.

Pour le juge administratif, la règle est claire : l'administration est tenue d'inscrire au tableau d'avancement le nom de l'agent public lauréat d'un examen professionnel et d'y assurer, autant que faire se peut, sa promotion. En apparence d'application évidente, le principe est en réalité souvent malmené, volontairement ignoré. M. Ch., agent public de « l'île intense »¹, s'en souviendra. Mais que lui est-il arrivé ?

Tout commence lorsque, en 2007, bénéficiant d'une promotion, M. Ch. prit conscience du préjudice qu'il avait subi une dizaine d'années plus tôt, lorsque son nom ne fut pas inscrit au tableau d'avancement, alors qu'il figurait parmi les lauréats d'un examen professionnel d'inspecteur principal des transmissions. Par oubli ? On ne peut l'affirmer. Toujours est-il que, pendant dix ans² ce fonctionnaire a vécu dans l'attente d'une promotion effective censée procéder d'une inscription au tableau d'avancement. Plus surprenant encore, aucune explication n'avait été fournie quant au refus d'inscription de son nom au tableau d'avancement. Après une première tentative de conciliation soldée par un échec, le fonctionnaire décida d'assigner l'État à justifier de sa décision de refus³, ainsi qu'à verser des indemnités en réparation du préjudice de carrière subi⁴. Assignation jugée tardive selon son interlocuteur, pour qui la créance était déjà prescrite. Se soulevaient, dès lors, auprès du juge deux questions : la principale étant celle de la légalité du refus de l'administration à, premièrement, inscrire M. Ch. au tableau d'avancement et, deuxièmement, à le nommer en qualité d'inspecteur principal ; la deuxième résidant dans la prescription de la créance dont se prévalait le demandeur.

Pour la première question, alors que l'administration était invitée à motiver, au cours de l'instruction, sa décision de refus d'inscription du demandeur au tableau d'avancement, le juge fut confronté au silence de son interlocuteur. À sa défaveur. Pour la deuxième question, en revanche, l'administration sortit de son silence en arguant que la créance dont se prévalait le fonctionnaire se trouvait prescrite quatre ans après sa réussite à son examen professionnel. Malgré cette prétention, le tribunal se positionna une fois de plus du côté du demandeur en considérant que ladite créance n'était pas encore prescrite. C'est en suivant une jurisprudence constante sur la question que le juge estima que le point de départ de la prescription quadriennale ne s'attachait pas à l'année de la réussite à son examen, mais au jour où le préjudice fut entièrement connu. Le jour où le

¹ Se dit de l'île de La Réunion.

² De 1996 date de sa réussite à l'examen professionnel à 2006.

³ CE, 13 janvier 1997, *Dinclaux*, req. n° 145693.

⁴ CE, ordonnance de référé, 21 mars 2001, *Syndicat de lutte pénitentiaire de l'union régionale Antille-Guyanne*, req. 231087.

fonctionnaire a pu mesurer pleinement les pertes de revenus subies¹. Suivit finalement une condamnation de l'État à réparer les torts causés à M. Ch.².

Cette affaire n'annonce rien de plus que ce qu'énonce le droit en la matière. En effet, les règles y sont déterminées, les dérogations et exceptions, clairement bornées. Son analyse n'est pas pour autant dénuée de tout intérêt. En l'espèce, ce qui frappe le lecteur n'est pas tant la démarche et le jugement du tribunal que l'attitude des parties. D'un côté, on découvre un demandeur long à la détente, dans l'ignorance du préjudice financier qu'il subissait depuis une bonne dizaine d'années. De l'autre côté, c'est une autorité étatique pour le moins « provocatrice », faisant la sourde oreille à des demandes incessantes — relatives à la justification de sa position et à un versement d'indemnités — que l'on retrouve. La première de ces demandes : formulée par le demandeur, intervenant hors cadre du procès. La deuxième : toujours formulée par le demandeur, mais cette fois-ci dans le cadre d'un contentieux. La troisième enfin : exposée par le juge, dans le cadre de l'instruction. La brève analyse de ce jugement, raisonnant ainsi comme une piqûre de rappel relative aux règles d'avancement (I) et de promotion (II), n'est pas de trop.

I.- L'inscription du fonctionnaire au tableau d'avancement

La valeur professionnelle du fonctionnaire est, avec la motivation de la décision, l'une des conditions essentielles de l'inscription au tableau d'avancement.

Une inscription fondée sur la valeur professionnelle du fonctionnaire. Qu'une inscription au tableau d'avancement se fonde sur la valeur professionnelle du fonctionnaire concerné n'étonnera pas. C'est une jurisprudence constante qui admet cette condition³.

¹ À titre d'illustration d'une créance due à un retard pour un avancement d'échelon ou de grade, CAA, Bordeaux, 24 juin 2004, *M. F.*, req. n° 00BX02794 ; CAA, Lyon, 23 décembre 2014, req. n° 14LY00289.

² À propos de la responsabilité de l'État en matière de responsabilité des dommages causés au fonctionnaire, CE 29 mai 1903, *Berre*, Rec., p. 414.

³ L. GASPARD, TA de Saint-Denis de La Réunion, 13 juin 2013, *M. M.*, req. 1200730, *R.J.O.I.*, numéro spécial « jurisprudence locale », 2014, p. 128-132 ; CE, 6 mars 2009, *Min. Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative*, req. n° 322676 ; « Un tableau d'avancement ne doit prendre en compte que la valeur professionnelle », Tribunal administratif d'Amiens 17 mai 2005, *AJFP*, 2006. 76 ; V. également O. DORION, « Tout agent doit être noté même s'il dispose d'une décharge syndicale de service » note sous TA de Dijon 26 novembre 2002, *AJFP*, 2003. p.15 ; de même, le refus de proposition d'inscription au tableau est souvent le résultat d'une confrontation des mérites de l'intéressé et des griefs qui lui sont reprochés. CAA Nantes, 28 avril 2000, *Mlle Lelièvre*, *AFPJ*, janvier 2001, p. 30 : à propos d'un bibliothécaire de l'Éducation nationale pour qui le refus d'inscription au tableau d'avancement était motivé par ses retards fréquents ;

Pour rappel, un fonctionnaire peut espérer voir son nom inscrit à un tableau d'avancement dans trois circonstances. Lorsqu'il fait l'objet d'un avancement par ancienneté¹. Lorsqu'il bénéficie également d'un avancement par choix². Enfin, lorsque l'avancement est le fruit d'une réussite à un examen professionnel. Si dans les deux premières circonstances l'appréciation de la valeur professionnelle du fonctionnaire précède la décision de son avancement³, cette appréciation est, dans la troisième circonstance énoncée, concomitante à l'examen professionnel passé.

Il est donc fort étonnant que, dans la présente affaire, M. Ch. ait dû espérer en vain une inscription au tableau d'avancement, alors même que ses compétences avaient été démontrées à travers sa réussite à l'examen professionnel. Or, c'est là la condition essentielle de la décision d'avancement du fonctionnaire ! Outre sa valeur professionnelle démontrée de ce seul fait, ce qui surprendra davantage c'est que, avisé qu'il a fini par l'être, M. Ch. démontra dans la constitution d'un dossier le caractère indiscutable de sa valeur, tant par ses compétences que dans les rapports entretenus avec ses supérieurs hiérarchiques⁴.

L'exigence de la motivation du refus d'une inscription au tableau d'avancement. Qu'une décision individuelle défavorable, soit de fait accompagnée d'une motivation, relève du bon sens pour son bénéficiaire. Pour le droit aussi⁵. Pour raisons de transparence et de compréhension. Pour raisons de démocratie administrative et de désengorgement de contentieux également.

enfin, concernant l'appréciation individuelle et comparée des mérites du fonctionnaire, CE, 14 octobre 1988, *Pillet*, Rec. p. 342 et CE, 23 janvier 1935, *Thoumoieux*, Rec., p. 90.

¹ L'avancement par ancienneté apporte au fonctionnaire une amélioration de sa situation au fur et à mesure du temps passé au service de la fonction publique. Pour plus de précisions, v. J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 7^e éd., 2012, p. 268.

² Cette catégorie d'avancement relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité hiérarchique qui décide de l'accorder ou de le refuser. Se référer à J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, *op. cit.*

³ À propos de l'appréciation des employeurs publics pour accorder ou refuser un avancement à l'ancienneté, CE, 11 mars 1992, *Ville d'Angers*, req. n° 89272 ; à propos de l'appréciation des employeurs publics dans l'avancement au choix, CE Sect. 10 mars 2004, *Amslem*, *JCP A*, 2004, n° 1222.

⁴ Cons. n° 3 du jugement commenté : « (...) M. Ch. a (...) était en mesure de produire (...) plusieurs documents mettant en évidence les appréciations particulièrement élogieuses portées sur sa manière de servir durant les années en cause, mais aussi la fermeté et la constance du soutien dont il bénéficiait de la part de l'ensemble de ses supérieurs hiérarchiques, y compris les membres du corps préfectoral, dans la perspective de son accession effective au principalat ; (...) » ; pour un autre exemple de jugement portant sur la valeur professionnelle d'un fonctionnaire stagiaire, TA, Saint-Denis, 26 novembre 2015, *M. L. c/ CASUD*, req. n° 1401108, Cons. n° 2.

⁵ Un certain nombre de décisions défavorables doivent être motivées : (1) les mesures de police (2) celles infligeant une sanction ou imposant des sujétions (3) celles ayant trait à la disparition d'une décision créatrice de droit (4) les actes opposant une prescription, une forclusion ou une déchéance (5) les décisions refusant une autorisation (6), les actes rejetant un recours dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une

La décision de refus d'inscription au tableau d'avancement aurait tout de la décision négative individuelle. À ceci près que l'avancement présente le particularisme de ne conférer aucun droit acquis à son bénéficiaire¹. C'est là ce qu'affirme depuis bien longtemps le Conseil d'État². L'on reconnaîtra que la confusion entre cette décision de refus et celles conférant un droit acquis peut-être aisée³. Et peut-être, est-ce à ce titre que l'État ait cru être dans son droit en ne motivant pas son refus auprès de M. Ch. Ce qui, en revanche, paraît moins soutenable, c'est son silence dans le cadre de l'instruction auprès du juge. En effet, la Haute juridiction administrative rappelle régulièrement l'obligation pour l'autorité publique, lorsque dans le cadre d'une instruction le juge le lui demande, de fournir les motifs de fait et de droit fondant le refus d'inscription au tableau d'avancement d'un fonctionnaire⁴.

In fine, il ne saurait y avoir de « *secret administratif* »⁵ en matière de refus d'inscription au tableau d'avancement.

disposition législative ou réglementaire (7) les décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, L.G.D.J-éd. Lextenso, 8^e éd., 2013, p. 355) ; concernant les décisions individuelles particulièrement susceptibles de contestation et défavorables, CE, 29 avril 2002, *Chambre des métiers de Haute-Corse*, req. n° 235000, Rec. p.157 ; CE Sect. 28 juillet 2000, *M.E.A.*, req. n° 151068, Rec. p. 347 ; CE 28 juillet 2000, *Association FO Consommateurs*, req. n° 242195, Rec. p. 352 ; concernant l'exposé circonstancié des éléments justifiant la décision ; CE, 10 décembre 2003, *Préfet du Bas-Rhin c/ M. Serik*, Rec. p. 811, *AJDA*, 2003, p. 941 ; CE Ass. 28 mai 1954, *Barel*, Rec. p. 308 ; V. l'article, J.-L. AUTIN, « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », RFAP, 1/2011, p. 27, 28, 35 ; V. l'ouvrage de B. SEILLER, *Droit administratif, l'action administrative*, 5^e éd., Champs université, Flammarion, 2014 ; quant aux fondements textuels, Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 *relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*, JORF du 12 juillet 1979 p. 1711 ; Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, JORF n° 0088 du 13 avril 2000, texte 1, p. 5646.

¹ *Infra*. II., sous-titre *Le caractère opportun de la nomination*.

² CE, 26 mai 2009, req. n° 300599 ; CE 10 février 1978, *Colonna, DA.*, 1978, n° 109 ; CE, 9 novembre 1917, Deyzac, Rec., p. 710.

³ L'on citera la ressemblance entre la décision de refus d'inscription au tableau d'avancement et la catégorie actes refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

⁴ V. « Du refus de donner au juge les motifs de fait et de droit fondant le refus d'inscrire un magistrat au tableau d'avancement », note sous CE, 12 février 2003, Rec. Leb. 2003 ; sur l'interdiction pour la personne publique de retenir le critère de mobilité, CE, 6 juin 2001, *Bresillon*, req. n° 207114, Rec. Leb. ; concernant l'interdiction de retenir le motif tiré de l'appartenance syndicale de l'agent, CE, 6 avril 2001, *Lefebvre*, req. n° 193600 ; V. aussi CE, Sect. 26 janv. 1968, *Société « Maison Genestal »*, Rec. p. 62, concl. BERTRAND ; *AJ* 1968.295, note BESSON ; *JCP* 1968.I.2203, chr. COLSON ; *JCP* 1968.II.15.581, note BLANCHER ; D. 1969.456, note FROMONT ; V. aussi CE, Ass. 28 mai 1954, *Barel*, Rec. 308, concl. LETOURNEUR, *GAJA*, n° 68, Dalloz. 2013.

⁵ Pour reprendre la formule utilisée par les professeurs P.-L. FRIER et J. PETIT (*Droit administratif, op. cit.*, p. 354).

II.- La promotion du fonctionnaire

Si en apparence la promotion du fonctionnaire semble suivre l'inscription de son nom au tableau d'avancement comme l'ombre colle au corps, la promotion intervient en réalité au moment opportun. Lorsqu'aucun obstacle ne l'y empêche. La promotion est également affaire d'égalité de traitement.

Le caractère opportun de la nomination. La promotion du fonctionnaire ne suivra pas systématiquement son avancement. Cette affirmation, aussi vraie soit-elle, est loin d'être évidente pour beaucoup, tant le sens commun que le sens stipulé par les textes paraissent commander la quasi-instantanéité des deux étapes dans l'évolution de carrière du fonctionnaire. Par exemple, le principe réglementaire en la matière proclame que « *peuvent être promus au grade d'ingénieur principal (...) les ingénieurs (...) ayant accompli trois ans de services effectifs dans un corps ou cadre d'emplois de catégorie A (...). Pour être promus, les postulants doivent être inscrits à un tableau d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire au vu des résultats d'une sélection organisée par voie d'examen professionnel dont les modalités sont définies par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur (...)* »¹. Prise à la lettre, ce texte énonce la condition essentielle de l'inscription au tableau d'avancement pour que le fonctionnaire soit promu². L'inverse n'est cependant pas vrai. Plus précisément, l'inscription au tableau d'avancement n'impose pas une promotion immédiate. Elle la prévoit tout ou plus. C'est alors que la formule selon laquelle « *l'inscription au tableau d'avancement ne confère pas de droit acquis* » prend tout son sens³. À titre d'illustration, l'on admet que l'effectivité de la promotion d'un agent public soit susceptible de plier face à la limite d'ordre quantitatif des postes vacants⁴.

Dans la présente affaire, il est fort heureux que le conflit fût amorcé, non pas au titre de l'ineffectivité de la promotion du fonctionnaire, mais au niveau de l'absence de son nom au tableau d'avancement. À s'imaginer en effet que le nom du demandeur, M. Ch. avait été inscrit au tableau d'avancement, mais que sa promotion n'avait pas été rendue effective au terme des dix ans, la jurisprudence abondante sur la question aurait fourni à l'administration les moyens lui permettant d'obvier l'effectivité de la promotion du demandeur. Une absence de poste vacant par exemple⁵.

¹ Décret n° 84-238 du 29 mars 1984 *relatif au statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation*, JORF, 31 décembre 2006.

² Concernant la subordination de la nomination de l'agent à son inscription au tableau d'avancement, CE, 22 février 1991, *Schmitt*, req. n° 80234.

³ CE, du 26 mai 2009, req. n° 300599 ; CE 10 février 1978, *Colonna, DA.*, 1978, n° 109 ; CE, 9 novembre 1917, *Deyzac*, Rec., p. 710.

⁴ CE, 26 mai 2009, req. n° 300599.

⁵ *Ibid.*

L'égalité de traitement des fonctionnaires en matière de promotion.

M. Ch. épuise son dernier moyen dans un retard anormal de promotion en se réclamant, par analogie, de l'évolution de carrière de ses collègues qui avaient réussi l'examen professionnel avant d'être promus. Loin de n'être qu'un point de plus au sein d'une série de preuves justifiant de sa requête, ce moyen attire l'attention du juge sur un principe : l'égalité de traitement des fonctionnaires.

Ce moyen empêchait l'administration de se prévaloir, dans le cas où elle l'aurait fait, d'un obstacle ayant empêché le fonctionnaire d'être promu. Que cet obstacle soit de nature interne, propre à ses compétences, ou externe à l'agent, autrement dit propre à l'indisponibilité de poste, M. Ch. y apporte des explications suffisamment convaincantes pour mener le juge à sa cause. Déjà, comme précisé dans ce commentaire¹, sa valeur professionnelle ne faisait guère de doute, tant par sa réussite à un examen professionnel qu'à y lire les appréciations de ses supérieurs hiérarchiques au cours de sa carrière. Mais en plus de tout ceci auquel s'ajoute l'argument relatif à la promotion des autres collègues, il semblerait bien que l'État soit privé de moyens de défense persuasifs. Vu ainsi, il n'est guère contestable que la position de l'autorité étatique soit constitutive d'une atteinte à l'égalité de traitement des agents publics. Le principe est assurément connu : sauf à être placés dans des situations différentes, les agents appartenant à un même corps ou à un même cadre d'emploi sont soumis aux règles identiques².

Là encore, l'État aurait-il pu invoquer une différence de situation justifiant ainsi d'une différence de traitement entre le demandeur et ses collègues³ ? Il semblerait bien que non, dans la mesure où, comme le rapporte le jugement, la situation du demandeur était mise en comparaison avec « *ses collègues de La Réunion ayant eu à la même époque une réussite similaire aux examens du principalat* »⁴. Ainsi, M. Ch. fournit au juge le coup de pouce probatoire final.

Dans cette affaire, la boucle fut très vite bouclée, puisqu'il semblerait qu'à ce jour aucun appel n'ait été formulé. Toutefois, à y explorer le nombre de contentieux en la matière chaque année, le tribunal administratif dionysien n'a pas

¹ *Supra.*, I., sous-titre *Une inscription au tableau d'avancement fondée sur la valeur professionnelle du fonctionnaire.*

² Pour la valeur constitutionnelle du principe d'égalité de traitement des fonctionnaires appartenant à un même corps, Cons. const., décision n° 76-68 du 15 juillet 1976, *Statut général des fonctionnaires*, 2^e cons. ; Cons. const., décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984 *relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, 8^e cons. ; V. aussi CE, Ss-sect., 21 mai 2008, req. n° 293567, Rec. Leb. ; CE Ass., 27 octobre 1989, *Fédération CGT des services publics*, req. n° 108503, Rec. Leb. ; CE Ass., 21 juillet 1972, *Union interfédérale des syndicats de la préfecture de police et de la sûreté nationale*, req. n° 75225, Rec. p. 584 ; CE Ass., 6 mars 1959, *Synd. Général CGT de l'administration centrale du Ministère des Finances*, Rec. p. 163.

³ CE, Sect. 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. p. 274.

⁴ Cons. n° 3 du jugement commenté.

fini de connaître de conflits propres à l'avancement engageant agents publics et État.

¹ L. LEROUGE, «*Les différences de traitement juridique du harcèlement moral dans le secteur privé et la fonction publique : des rapprochements possibles ?* », *Dr. Soc.* 2012, p. 483.

² D. JEAN-PIERRE, «*Le comportement de la victime n'est pas une cause exonératoire du harcèlement moral dans la fonction publique* », *JCP A*, 2011, n° 28, p. 2377.