



HAL
open science

Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 13 juin 2013, M. M., numéro 1200730

Leïla Gaspard

► To cite this version:

Leïla Gaspard. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 13 juin 2013, M. M., numéro 1200730. Revue juridique de l'Océan Indien, 2014, Jurisprudence locale, NS-2014, pp.128-132. hal-02860599

HAL Id: hal-02860599

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860599>

Submitted on 8 Jun 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 – Avancement – Illégalité fautive – Responsabilité de l'État

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion,, 13 juin 2013, *M. M.*, req. n° 1200730

Leïla GASPARD

Le choix d'intégrer la fonction publique est souvent fait en fonction de l'opportunité d'évolution qu'elle offre en son sein. Le statut général de 1983 met l'accent sur l'importance de l'aménagement des carrières dans la fonction publique et sur l'opportunité d'assurer à tous les agents une amélioration de leur situation. C'est précisément dans cette lignée que se situe un fonctionnaire de police réagissant à son non-avancement dans une affaire du 13 juin 2013.

M. M. fonctionnaire de la police avait contesté l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 22 décembre 2008 approuvant le tableau d'avancement au grade de brigadier de police pour l'année 2009. Il reprochait à ce tableau de ne pas comporter son nom. Le tribunal administratif dans un jugement du 30 décembre 2011 avait annulé cet arrêté en raison de l'irrégularité du motif retenu pour écarter la candidature du fonctionnaire. Après sa promotion au grade de brigadier de police, M. M. a décidé de saisir à nouveau le tribunal administratif en recherche de responsabilité de l'État pour illégalité fautive de la décision de 2008. Il considère alors que l'illégalité de la décision de non-avancement a créé un préjudice financier, un préjudice de carrière et un préjudice moral.

Se pose alors au juge la question de savoir si l'annulation de l'arrêté ministériel constitue une illégalité fautive ouvrant droit à réparation.

Pour répondre à cette question, le juge s'attachera à examiner la question de savoir si l'arrêté illégal constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État (I) et si celle-ci est à l'origine d'un préjudice direct et certain (II).

¹ CE, 22 avril 1909, *Gaillard, Rec.*, p. 260.

² CE, 18 juin 1986, *Krier, Rec.*, p. 1006.

³ CE, 15 décembre 1972, *Ministre de l'Éducation nationale, Rec.* p. 1145 : pour engager la responsabilité de l'administration et ouvrir droit à réparation, l'intéressé ne doit pas être coupable d'un manquement grave.

I.- Une application classique de la jurisprudence en matière de décision illégale

En principe, la responsabilité de l'administration à l'égard de ses agents est engagée par sa faute¹. Toute faute de l'administration à l'égard de ses agents ouvre un droit à réparation à concurrence du dommage causé. Or, en l'espèce, l'illégalité de la décision de non-avancement a été retenue pour le fonctionnaire dans un jugement du 30 décembre 2011. Selon une jurisprudence classique, cette illégalité constitue une faute de l'administration en ce qu'elle a commis une erreur de motif. En effet, l'arrêt *Driancourt*² a admis que toute illégalité est constitutive d'une faute même si elle est imputable à une erreur d'appréciation et quel que soit son degré de gravité.

Toutefois cette erreur constitue-t-elle pour autant une faute « de nature » à engager la responsabilité de l'État ? Il faut préciser que toute faute née d'une illégalité n'est pas pour autant une faute « de nature » à engager la responsabilité de l'administration. Il existe ainsi un certain « droit à l'erreur »³ de l'administration. Son erreur serait excusée si l'illégalité n'engageait pas par elle-même la responsabilité de l'administration. La décision aurait été prise malgré l'absence d'illégalité. Il s'agit souvent d'un vice de forme ou de procédure.

En l'espèce, l'illégalité fautive résulte d'une irrégularité du motif retenu pour écarter la candidature de l'intéressé, à savoir le fait que son affectation à La Réunion avait été prononcée pour une durée limitée. Il a donc été reconnu que son affectation à La Réunion pour une durée limitée n'est pas un élément permettant la prise d'une décision de non-avancement. Selon la jurisprudence, le choix ne doit pas être déterminé par des considérations étrangères au service⁴. Or, tel était le cas du motif de non-avancement. Pour une inscription au tableau d'avancement, il faut une appréciation individuelle et comparée⁵ des mérites de chacun des fonctionnaires qui répondent aux conditions prévues pour être inscrit⁶. Le statut général⁷ impose à l'autorité administrative et aux commissions d'avancement l'examen approfondi de la valeur professionnelle de l'agent, compte tenu principalement de ses notes et des propositions des chefs de service. Par conséquent, le contrôle du juge sur les choix ne peut être qu'un contrôle restreint⁸. Le choix de l'administration demeurant largement

¹ Voir en ce sens l'arrêt de principe CE, 29 mai 1903, *Le Berre*, *Rec.*, p. 414.

² CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, *Rec.*, p. 77.

³ Selon les termes de F. PUIGSERVER, *Le droit de l'administration*, Paris, LGDJ, 2012, 1064 p.

⁴ CE, 6 mars 1959, *Syndicat C.G.T. des finances*, *Rec.*, p. 163.

⁵ CE, 14 octobre 1988, *Pillet*, *Rec.*, p. 342.

⁶ CE, 23 janvier 1935, *Thoumieux*, *Rec.*, p. 90.

⁷ Loi n° 83-634, 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁸ CE, 8 avril 1998, *Cannit*, req. n° 137390.

discrétionnaire¹, le juge devra donc s'arrêter à constater si la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation eu égard à l'examen approfondi mené sur la valeur professionnelle de l'agent. Mais l'appréciation des mérites ne pourra pas être discutée devant le juge². Dans l'affaire, le juge considère que le refus d'inscription au tableau d'avancement ne saurait être regardé comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'une atteinte au principe d'égalité. Le refus, pour lui, était suffisamment justifié dans la mesure où les fiches de notations des années 2007 et 2008 indiquaient des difficultés relationnelles avec sa hiérarchie. Cela n'est pas surprenant en soi, le juge ne fait qu'appliquer la jurisprudence qui oblige l'administration à prendre en considération la notation de l'agent³ dans les décisions d'avancement.

Il ne faut pas oublier que pèse sur le fonctionnaire un devoir d'obéissance hiérarchique. Bien que difficilement identifiable dans les arrêts du Conseil d'État (car il statue au vu des pièces du dossier), le devoir d'obéissance hiérarchique emporte l'obligation de respect des supérieurs⁴. Ainsi, le refus de l'autorité d'un supérieur constitue une faute⁵. En l'espèce, toutefois, il est simplement relevé des difficultés relationnelles avec la hiérarchie. Il est possible ici de se demander si ses difficultés sont telles qu'elles révèlent une désobéissance envers la hiérarchie empêchant son avancement. Le problème, en l'espèce, réside dans la difficulté à déterminer quel a été le comportement précis du fonctionnaire constituant une désobéissance puisque le juge statue au vu de l'instruction. Il est regrettable que pour un juge du fond qui doit statuer en fait et en droit, il ne donne pas plus de précision sur les faits qui justifieraient la décision de non-avancement.

À cela, s'ajoutaient également des reproches quant à sa manière de servir. Le fonctionnaire, en vertu de cette obligation, doit exercer ses fonctions conformément aux ordres reçus, à la morale professionnelle et au principe de continuité de service⁶. Il semblerait que le point qui ferait défaut chez M.M soit l'exercice de ses fonctions conformément aux ordres reçus puisque le seul fait abordé en l'espèce est les difficultés relationnelles avec la hiérarchie se chevauchant ainsi avec l'obligation d'obéissance hiérarchique. Ces éléments amènent finalement à se demander si la décision ne constitue pas une sanction.

Il faut savoir que le refus de promotion, même s'il est fondé sur un comportement fautif du fonctionnaire, n'est pas une mesure disciplinaire⁷. M.

¹ CE, 17 mars 1911, *Lourties, Rec.*, p. 359.

² CE, 26 janvier 1966, *Raynal, RDP*, 1966 p. 807.

³ CE, 10 décembre 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances, Rec.*, p. 755.

⁴ CE, 31 mai 2006, req. n° 255390 : le Conseil d'État lie en l'espèce l'obligation de respect à celles de dignité dans les fonctions et d'exemplarité.

⁵ CE, 30 septembre 1983, *Barré, Rec.*, p. 394.

⁶ CE, 13 février 1987, *Toucheboeuf, Rec.*, p. 45.

⁷ CE, 5 janvier 1917, *Cazalet, Rec.*, p. 22.

M. ne pouvait donc prétendre en aucun cas un droit acquis à une promotion¹.

Le juge cherchera à savoir également si la faute est à l'origine d'un préjudice direct et certain le menant ainsi à exercer un contrôle restreint très critiquable.

II.- L'exercice d'un contrôle restreint critiquable

Le jugement exige que l'illégalité de la décision soit à l'origine d'un préjudice direct et certain pour que la responsabilité de l'État soit engagée. Il s'agit là des éléments classiques du régime de responsabilité pour faute. Pour que la responsabilité pour faute soit établie, il faut une faute, un dommage et un lien de causalité.

L'agent avance que l'illégalité fautive de la décision de non-avancement lui a causé un dommage financier, de carrière et moral. L'agent, en ne faisant pas partie du tableau d'avancement, n'a pas pu bénéficier du changement de grade et de l'augmentation de salaire qui l'accompagnait.

Mais pour vérifier que l'illégalité de la décision n'est pas à l'origine d'un préjudice causé au fonctionnaire, le juge va se demander si la décision prise aurait été à la même si elle n'avait pas été fondée sur une erreur de droit. Autrement dit, il va chercher les motifs que l'administration aurait pu adopter pour décider du refus d'avancement. Dès lors, le juge fera une application stricte du contrôle restreint : il va vérifier si le refus d'inscription au tableau d'avancement est entaché ou non d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'une atteinte au principe d'égalité. Il finit par conclure que le motif n'aurait rien changé à la décision. Ainsi, il admet que le refus d'inscription au tableau d'avancement établi pour l'année 2009 ne saurait être regardé comme tel. Le problème réside dans l'explication de cette position. Le juge s'appuie sur le simple fait qu'il existait des difficultés relationnelles avec ses supérieurs. Mais il ne prend pas le temps de répondre à l'argument de rupture d'égalité tel qu'avancé par le requérant². La jurisprudence a longtemps admis que les fonctionnaires appartenant à un même corps ou à un même cadre d'emploi devaient être traités sur un pied d'égalité lors des décisions d'avancement³. Et de façon plus générale, l'administration, en décidant des promotions, doit respecter les principes généraux du droit dont fait partie le principe d'égalité⁴. Or, en se fondant sur le fait que l'affectation de l'agent à La Réunion avait été prononcée

¹ CE, 9 novembre 1917, *Deyzac*, *Rec.*, p. 710.

² Le second argument du requérant consistait à dire que le tableau d'avancement « méconnaît le principe de non-discrimination à raison de l'origine, dès lors que sa candidature a été écartée à raison de ses origines métropolitaines ».

³ CE, 13 avril 1998, *Cottrel*, req. n° 708970.

⁴ CE, 22 avril 1963, *Durrieu*, *Rec.*, p.242.

pour une durée limitée, cela revenait à traiter différemment les fonctionnaires qui concouraient à cet avancement. Ainsi, la position du juge pourrait être légitimement contestée sur ce point.

Au final, l'existence d'un préjudice n'est pas reconnue et l'irresponsabilité de l'administration, en l'espèce, est affirmée.