

Avancement de grade au choix : prise en compte de la nature des fonctions

Conseil d'État, 30 janvier 2015
req. n° 376082

Pour procéder à l'établissement du tableau d'avancement au choix au grade d'attaché principal, l'administration peut prendre en compte le poste occupé par les agents et, par suite, la nature et le niveau de leurs responsabilités. Le juge administratif se doit, dans le cadre de son contrôle, d'apprécier les mérites de l'agent dont la candidature a été écartée et de les comparer à ceux des autres agents candidats à l'avancement.

Extraits de l'arrêt

Considérant qu'aux termes de l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : *" L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. (...) Pour les fonctionnaires de catégorie A, il peut également être subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité. (...) Sauf pour les emplois laissés à la décision du Gouvernement, l'avancement de grade a lieu, selon les proportions définies par les statuts particuliers, suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après : / 1° Soit au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ; (...) "* ; qu'aux termes de l'article 24 du décret du 26 septembre 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues : *" Peuvent également être promus au grade d'attaché principal, au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, les attachés qui justifient, au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le tableau d'avancement est établi, d'au moins sept ans de services effectifs dans un corps civil ou cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau et d'au moins un an d'ancienneté dans le 9^e échelon du grade d'attaché "* ;

Considérant, d'une part, que pour annuler pour excès de pouvoir l'arrêt du ministre de l'intérieur du 26 décembre 2012 portant inscription au tableau d'avancement et nomination au grade d'attaché principal d'administration de

l'intérieur et de l'outre-mer au titre de l'année 2013, le tribunal administratif de Paris s'est fondé sur l'erreur manifeste dont serait entachée l'appréciation de la valeur professionnelle de M. C. ; que, toutefois, le tribunal administratif s'est prononcé ainsi sans analyser, comme il le devait, les mérites comparés de cet agent et de ceux des autres agents candidats à ce même grade ;

Considérant, d'autre part, que le tribunal administratif a également jugé que le ministre de l'intérieur ne pouvait, pour écarter la candidature de M. C., se fonder sur la circonstance qu'il n'exerçait pas de fonctions d'encadrement, au motif que cette condition n'était pas exigée par l'article 24 du décret du 26 septembre 2005 ; que, toutefois, les dispositions combinées de l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 et de ce décret permettent au ministre de prendre en compte, pour l'avancement au choix au grade d'attaché principal, le poste occupé par les agents et, par suite, la nature et le niveau des responsabilités qui leur sont confiées ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le jugement attaqué est entaché d'erreurs de droit et doit, par conséquent, être annulé ».

RAPPELS ET COMMENTAIRES

Au titre du déroulement de la carrière, et sous réserve que le cadre d'emplois soit structuré en plusieurs grades, les fonctionnaires territoriaux peuvent accéder à un grade supérieur par la voie de l'avancement de grade qui, en règle générale, se traduit par une augmentation de traitement et l'accès à des responsabilités supérieures ou des fonctions plus importantes (1).

Conformément à l'article 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la sélection en vue de l'inscription au tableau d'avancement peut notamment s'opérer au choix de l'autorité territoriale, après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle de l'ensemble des agents remplissant les conditions statutaires pour avancer de grade.

Selon l'article 8 du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux (2), la valeur professionnelle des agents éligibles à

une promotion, qu'il s'agisse de l'avancement de grade ou de la promotion interne prévue par l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984, s'exprime notamment par les comptes rendus d'entretiens professionnels, les propositions motivées formulées par le chef de service et, pour la période antérieure à la mise en place de l'entretien professionnel, les notations.

Pour effectuer un choix entre les candidats ayant vocation à être inscrits au tableau d'avancement, il appartient à l'employeur local de définir des critères d'appréciation de la valeur professionnelle, comme par exemple la mobilité accomplie dans le cadre du parcours professionnel ou les efforts de formation individuelle (3).

Le juge administratif a eu l'occasion de préciser que l'administration ne peut écarter la candidature d'un agent au motif, notamment, qu'elle est présentée pour la première fois (4), qu'il se trouve placé en position de détachement (5) ou encore qu'il a été absent pendant six mois en raison d'un congé de longue durée (6). De même, il a jugé que l'âge et

(1) Un dossier relatif à l'avancement de grade a été publié dans le numéro des *IAJ* de décembre 2008.

(2) Ce décret a été commenté dans le numéro des *IAJ* de janvier 2015.

(3) Question écrite (S) n°3987 du 10 avril 2008 de M. Bernard Piras à M. le secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

(4) Conseil d'État, 14 octobre 1988, req. n°s 69519 et 71194.

(5) Conseil d'État, 21 mars 1986, req. n°s 31535 et autres.

(6) Cour administrative d'appel de Marseille, 28 septembre 2004, req. n° 00MA00380.

l'ancienneté ne peuvent valablement être retenus comme critères pour départager les agents ayant les mêmes mérites (7). On précisera que, désormais, le décret du 16 décembre 2014 prévoit que l'ancienneté dans le grade sert à départager les fonctionnaires dont le mérite est jugé égal.

L'arrêt du Conseil d'État du 30 janvier 2015 ici commenté, qui sera mentionné aux tables du *Recueil Lebon*, apporte des précisions intéressantes sur les éléments susceptibles d'être pris en compte pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires relevant de la catégorie A, candidats à un avancement de grade. Le principe dégagé ici à propos d'un fonctionnaire de l'État est transposable à la fonction publique territoriale compte tenu de la similitude des dispositifs législatifs et réglementaires applicables sur cette question.

En l'espèce, un fonctionnaire du ministère de l'intérieur s'était vu refuser sa candidature au grade d'attaché principal au motif qu'il n'exerçait pas de fonctions d'encadrement et avait contesté devant le tribunal administratif l'arrêté portant inscription au tableau d'avancement et nomination à ce grade. Celui-ci ayant fait droit à sa demande, l'autorité hiérarchique s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État, qui a censuré le jugement de première instance.

Dans son arrêt du 30 janvier 2015, la Haute assemblée expose tout d'abord les modalités selon lesquelles le juge administratif doit contrôler l'appréciation portée par l'administration sur la valeur professionnelle des promouvables. Il est rappelé qu'il s'agit d'un contrôle dit « restreint » puisque l'avancement de grade relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Le juge s'assure donc avant tout que celle-ci n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Le Conseil d'État considère alors que le juge doit fonder sa décision sur un examen des mérites de l'agent requérant, comparés à ceux des autres agents candidats à un même grade. Il confirme ainsi la méthode d'analyse qu'il avait déjà appliquée dans un arrêt du 27 septembre

2006 (8) à propos d'un recours contre un tableau d'avancement au grade d'agent de maîtrise qualifié. Or, en l'espèce, le juge de cassation relève que le tribunal administratif n'a pas procédé à un tel examen comparatif des mérites et censure pour ce premier motif le jugement entrepris.

En second lieu, le juge de cassation considère que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, les dispositions statutaires autorisaient l'administration à prendre en compte au titre de la valeur professionnelle, pour l'inscription au tableau d'avancement au grade d'attaché principal, « *le poste occupé par les agents et, par suite, la nature et le niveau de responsabilités qui leur sont confiés* ».

Le tribunal administratif avait jugé que dans la mesure où le statut particulier du corps dont relève le fonctionnaire ne prévoit pas la prise en compte des fonctions exercées parmi les conditions d'avancement de grade, le fait que l'agent n'exerce pas de fonctions d'encadrement ne pouvait constituer un critère de sélection.

Le Conseil d'État censure également sur ce point le jugement de première instance en considérant, au contraire, que les emplois occupés et donc les responsabilités exercées peuvent figurer au nombre des critères de choix des fonctionnaires promus. Il se fonde notamment sur les dispositions législatives prévoyant que pour les fonctionnaires de catégorie A, l'avancement de grade peut être « *subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilités* ».

Ce principe, introduit dans les trois fonctions publiques par la loi du 5 juillet 2010 (9), figure à l'article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour les fonctionnaires de l'État. Il est également inscrit à l'article 79 de la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale.

(7) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5 octobre 2004, req. n°00BX02432.

(8) Conseil d'État, 27 septembre 2006, req. n°278776.

(9) La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a été commentée dans le numéro des *IAJ* de juillet-août 2010.

Dans cette dernière, c'est ce principe qui a par exemple justifié la création du nouveau grade d'administrateur général dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, dont l'accès est réservé, par avancement de grade, à des fonctionnaires titulaires du grade d'administrateur hors classe ayant occupé certains emplois de direction pendant une durée minimale (10).

En se prononçant sur la seule base de la valeur professionnelle de l'agent requérant sans la comparer à celle des autres candidats et en jugeant que l'administration ne pouvait, pour choisir le fonctionnaire promu, se fonder sur les

responsabilités confiées aux candidats, le juge du fond a commis deux erreurs de droit. En conséquence, le Conseil d'État annule le jugement du tribunal administratif et renvoie l'affaire à ce même tribunal pour qu'il statue à nouveau.

Au vu de cette décision, les employeurs locaux peuvent ainsi, lorsqu'ils déterminent les différents critères d'avancement au choix dans les cadres d'emplois de catégorie A, et notamment celui des attachés territoriaux, subordonner l'accès au grade supérieur à un critère lié au niveau des responsabilités exercées par l'agent. ■

(10) Se reporter à l'article publié dans le numéro des *IAJ* de septembre 2013.