

Coup de tonnerre sur la promotion interne



Ça va vous arriver

Dans deux jugements récents, le tribunal administratif de Grenoble a jugé que, dans le cadre de la procédure de promotion interne, les dossiers de chacun des agents remplissant les conditions statutaires doivent être soumis à l'avis de la CAP. Voilà qui va à l'encontre d'une pratique, largement répandue dans les collectivités, de ne soumettre à l'avis de la CAP que les seuls dossiers des agents présélectionnés en interne. Analyse

→ Michaël Verne

m.verne@itineraires-avocats.com
avocat, Itinéraires Droit Public

Les dispositions de l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la promotion interne, sont insérées dans le chapitre III de la loi du 26 janvier 1984 relatif à « l'accès à la fonction publique territoriale ». La promotion interne constitue donc l'une des modalités de recrutement dans les emplois de la fonction publique territoriale.

CONTEXTE JURIDIQUE

Il est prévu « qu'en vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration [...], suivant l'une des modalités ci-après : 1° Inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel ; 2° Inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents. »

Il est ici question de la deuxième possibilité prévue par l'article 39, à savoir la procédure qui doit présider à l'élaboration de la liste d'aptitude pour les agents remplissant les conditions statutaires définies par leurs cadres d'emplois. Cette procédure était définie par le juge, avant l'intervention de la loi du 19 février 2007¹, comme la procédure de « promotion au choix », dans la mesure où avant l'intervention de cette loi, le texte ne comportait pas la précision liée à l'« appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ».

Sous l'empire de l'ancienne rédaction, le juge considérait que l'administration n'avait nullement l'obligation de soumettre à l'avis de la CAP les dossiers de tous les agents remplissant les conditions statutaires². Au-delà, il y avait aussi une justification pratique liée à la limitation du nombre des emplois susceptibles d'être pourvus par cette voie. Il aurait en effet été illogique pour une collectivité donnée, de proposer des agents dans le cadre de la promotion interne, alors qu'elle savait qu'elle n'avait pas l'intention de les nommer³, étant précisé que l'inscription sur une liste d'aptitude ne confère aucun droit à être nommé.

Il semble que la modification du texte intervenue en 2007 ait conduit le juge à modifier son analyse dans le cadre des deux jugements du TA de Grenoble en date du 1^{er} mars 2011⁴ ici commentés.

LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE

Il s'agissait en l'occurrence de deux listes d'aptitudes établies par le président du conseil général de la Haute-Savoie au titre de 2008 et 2009, pour l'accès au cadre d'emplois des

“ Après présélection, les dossiers des agents retenus étaient soumis à l'avis de la CAP ”

“ L'exigence posée par le juge modifie radicalement la composition des listes d'aptitudes définitives ”

attachés territoriaux. Comme il n'est pas rare dans un département, plus de 500 agents remplissaient les conditions statutaires pour les deux années considérées pour être inscrits sur les listes d'aptitudes, et comme il est courant en pratique, des réunions dites d'harmonisation préalables à la saisine de la CAP avaient été tenues en interne, afin de présélectionner les agents qui seraient inscrits sur la liste d'aptitude définitive.

Une fois cette présélection réalisée, les dossiers des agents retenus étaient soumis à l'avis de la CAP. Cela ne préjugait nullement de la possibilité pour les membres de la CAP de solliciter l'examen particulier du dossier de tel ou tel agent particulièrement méritant, comme cela avait d'ailleurs été spécifié par une note de service établie par la DRH, dans le cadre de la procédure de promotion interne au titre de l'année 2009.

On précisera par ailleurs que la liste de tous les agents relevant de la filière administrative et qui remplissaient les conditions statutaires pour être inscrits sur les listes d'aptitude des deux années considérées avait été transmise à la CAP, mais sans que l'intégralité de leur dossier n'accompagne cette transmission⁵.

LES RECOURS

Le TA de Grenoble va être successivement saisi de deux recours contre les listes d'aptitude 2008 et 2009 établies au terme de la procédure décrite, sur lesquelles figureront les noms des agents présélectionnés par l'administration après l'avis favorable rendu par la CAP.

À l'origine de ces deux recours, un agent relevant du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux qui remplissait les conditions statutaires pour être inscrit sur les listes d'aptitude, dont le nom figurait sur les listes transmises à la CAP en 2008 et 2009 mais qui n'avait pas été expressément proposé dans le cadre de la présélection opérée par l'administration. Pour le sport sans doute⁶, l'agent sollicitait également l'annulation des nominations des agents intervenues sur la base des deux listes d'aptitude contestées.

Le TA juge dans les deux affaires que la procédure suivie est irrégulière et annule les

nominations décidées, sur la base d'un considérant rédigé dans les mêmes termes : « Considérant [...] qu'en ne soumettant à l'avis de la CAP qu'un seul projet comportant deux noms sans lui soumettre la liste des agents susceptibles d'y figurer, l'administration n'a pas mis à même la commission administrative paritaire de se prononcer sur l'ensemble des questions soulevées, en restreignant la portée de son avis à la seule possibilité de valider la liste ou de l'invalidier sans pouvoir proposer d'autres agents sur la liste ; qu'il résulte de ces considérations que l'avis de la commission administrative paritaire doit porter sur l'ensemble des candidats remplissant les conditions statutaires pour prétendre à une promotion interne.

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le département de la Haute-Savoie n'a pas soumis à la commission administrative le dossier de M^{me} X alors même que celle-ci satisfaisait les conditions statutaires pour bénéficier d'une promotion interne ; qu'en conséquence, ladite liste d'aptitude a été établie au terme d'une procédure irrégulière ; » ●●●

TÉMOIGNAGE

Anne-Marie Segade

DRH du conseil général de Haute-Savoie

Un bouleversement radical du dispositif de promotion interne

Comme dans de nombreuses collectivités aux effectifs importants – 2 200 agents titulaires au département de Haute-Savoie –, sont soumis pour avis à la Commission administrative paritaire les seuls « dossiers » des agents proposés à l'avancement par l'administration.

La CAP dispose ainsi d'un document de 2 pages pour chaque agent proposé permettant de connaître âge, ancienneté, grade, échelon, diplômes et description précise des fonctions exercées. Un paragraphe particulier est réservé à la valeur professionnelle, un autre aux acquis de l'expérience professionnelle. Sont également mentionnés, les formations suivies par l'agent, la richesse de son parcours professionnel et le potentiel d'évolution sur le grade de promotion.

Pour les autres agents promouvables mais non proposés, la CAP dispose d'un tableau où figurent l'identité, l'âge, la date d'entrée au département, la date d'entrée dans le grade et l'échelon. La requérante figurait bien dans le tableau.

Si on suit le considérant du tribunal administratif, on doit désormais soumettre à la CAP un dossier complet pour tous les agents promouvables, soit pour notre collectivité environ 500 dossiers pour la seule promotion à attaché. Cette décision est en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'État (CE 9 juillet 2010, n° 305189, Recueil Lebon). Si la décision du TA devait s'appliquer, elle bouleverserait radicalement le dispositif de la promotion interne. Je laisse apprécier à mes collègues DRH, le travail préparatoire et le volume des documents sur lesquels la CAP sera appelée à donner son avis !

... LES CONSÉQUENCES SUR LES PRATIQUES RH

Si le Conseil d'État est sans doute amené à examiner la régularité de ces jugements, la solution pour l'instant retenue doit nécessairement conduire les collectivités à revoir leurs pratiques.

En définitive, il s'agit d'un alignement jurisprudentiel de la procédure de promotion interne sur celle déjà retenue par le juge en matière d'avancement de grade. Les réponses déjà données par le juge dans ce domaine pourront utilement guider les collectivités afin de se mettre en conformité avec les exigences imposées par le juge.

Dans la mesure où en l'espèce, le nom de la requérante figurait sur la liste transmise à la CAP, il semble que le juge estime qu'une telle transmission n'est pas suffisante et qu'il considère que la CAP doit être rendue destinataire « des notes et appréciations des agents concernés »⁷ afin « qu'il soit procédé à l'examen comparé de la valeur professionnelle de tous les agents »⁸. Ainsi tous les éléments des dossiers individuels permettant d'apprécier la valeur professionnelle mais également des acquis de l'expérience professionnelle des agents, devront être transmis aux membres de la CAP, ce qui alourdira considérablement le travail déjà important des DRH dans le cadre de la procédure annuelle de promotion interne.

UNE MODIFICATION PROFONDE DES HABITUDES

Mais en définitive, si l'intention du juge est de prime abord et en théorie louable, il est loin d'être évident qu'en pratique, l'exigence posée par le juge modifie radicalement la

“ La promotion interne vise à nommer effectivement les agents ”

composition des listes d'aptitudes définitives souhaitées en amont par les exécutifs locaux.

D'abord parce que le Conseil d'État considère qu'aucune règle n'interdit à l'administration, dès lors qu'elle a soumis à la CAP l'intégralité des éléments permettant d'apprécier la valeur professionnelle des agents, de faire une présélection des dossiers (voir encadré)⁹.

Ensuite parce que le juge administratif considère également que les propositions d'inscriptions sur la liste d'aptitude faites par la CAP ne lient pas l'autorité compétente dans sa décision d'arrêter la liste d'aptitude définitive¹⁰.

Enfin, parce qu'il ne faut pas perdre de vue que la promotion interne vise un objectif pratique qui consiste, au-delà de l'inscription sur la liste d'aptitude dont la valeur nationale reste théorique, à nommer effectivement les agents qui, pour l'administration, ont effectivement mérité ladite promotion, et que dans le cadre de ces nominations, le pouvoir de l'exécutif reste entièrement discrétionnaire... ■

La possibilité de présélection demeure !

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'à l'occasion de la saisine de la Commission administrative paritaire nationale du corps des professeurs agrégés au titre de l'avancement à la hors classe pour l'année 2006, l'administration a, en vue de faciliter les travaux de cette commission réunie du 4 au 6 juillet 2006, procédé à la présélection, suivant des critères exclusivement liés à la valeur professionnelle, de 1 375 candidatures parmi les 10 335 propositions adressées par les recteurs ; qu'en estimant que cette présélection ne portait pas atteinte au principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires d'un même corps dès l'instant que le fichier national regroupant l'ensemble des propositions des recteurs avait également été soumis à l'appréciation de la Commission administrative paritaire nationale, qui n'avait pas à évoquer individuellement chacun des dossiers au cours de sa réunion, le tribunal administratif de Paris, qui a suffisamment motivé sa décision, n'a pas commis d'erreur de droit ».

CE, 8 décembre 2010.

1. Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (article 33,1°).
2. CE, 18 novembre 1992, req n° 92294, CAA de Douai, 20 juin 2006, req n° 05DA00670, et plus récemment encore, CE, 9 juillet 2010, req n° 305189.
3. S'il n'est pas contestable que les listes d'aptitude ont une valeur nationale, il est irréaliste de considérer que les listes d'aptitudes établies par les exécutifs locaux sont déconnectées, dans la majeure partie des cas, des besoins internes.
4. TA de Grenoble, 1^{er} mars 2011, conseil général de la Haute-Savoie, req n° 0802212 et n° 0803620, TA de Grenoble, 1^{er} mars 2011, conseil général de la Haute-Savoie, req n° 090312.
5. Au demeurant, d'un point de vue strictement pratique, une telle transmission s'avère peu réaliste.
6. Dans la mesure où même dans l'hypothèse où il obtenait gain de cause, les annulations ne lui auraient permis ni d'être inscrit sur la liste d'aptitude, ni d'être nommé...
7. CAA de Lyon, 15 février 2005, req. n° 02LY01975 (arrêt rendu en matière d'avancement de grade).
8. CAA de Lyon, 27 janvier 2004, req. n° 99LY01366 (arrêt rendu en matière d'avancement de grade).
9. CE, 8 décembre 2010, req. n° 323554.
10. CAA de Bordeaux, 8 janvier 2001, req. n° 98BX01617.

000
000

À télécharger

Sur www.lettreducadre.fr/base-juridique.html
- CE, 18 novembre 1992
- CE, 9 juillet 2010
- CAA de Bordeaux, 8 janvier 2001