

Contrôle et compétence du juge administratif

I. Les compétences de la juridiction administrative

Le juge administratif est seul compétent pour connaître des litiges relevant de l'occupation du domaine public. Il peut trancher des litiges de la contestation par un fonctionnaire d'un tableau d'avancement (A) ; Et pour l'avancement d'échelon, il peut avoir lieu selon différentes modalités : à l'ancienneté maximale, à l'ancienneté minimale ou à une ancienneté intermédiaire (B).

A. Les principes de l'avancement de grade

Le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort dans les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires autres que ceux qui concernent l'entrée au service, la discipline ou la sortie du service. La contestation par un fonctionnaire d'une liste d'aptitude ou d'un tableau d'avancement, qui est composé de plusieurs décisions de caractère individuel, est au nombre de ces litiges, alors même qu'une telle liste revêt un caractère collectif. (Conseil d'Etat, 16 juin 2004, Marcel J.)

Le juge administratif estime que l'établissement du tableau d'avancement résulte uniquement de l'examen de la valeur professionnelle du fonctionnaire. Ainsi à mérite égal, les candidats sont départagés par l'ancienneté dans le grade. Il y a trois avancements de grade sont possibles :

- L'avancement au choix :

Les fonctionnaires qui ont une valeur professionnelle suffisante pour être promus sont inscrits par ordre de mérite sur un tableau d'avancement. C'est à partir de ce tableau que l'autorité administrative compétente désigne les fonctionnaires qui bénéficieront d'un avancement de grade. Le tableau est préparé chaque année par l'administration et soumis à la C.A.P.

- L'avancement par tableau d'avancement après examen professionnel :

L'inscription au tableau d'avancement après avis de la C.A.P. est opérée à partir d'une liste d'aptitude établie suite à une sélection par examen professionnel.

- L'avancement par voie de concours professionnel :

Dans ce cas l'avancement a lieu uniquement selon les résultats d'une sélection opérée par voie de concours professionnel.

B. Les principes de l'avancement d'échelon

Il y a trois différents rythmes d'avancement :

- L'avancement à l'ancienneté maximale

Il est accordé de plein droit à tout fonctionnaire qui atteint dans son échelon l'ancienneté maximale définie par les dispositions réglementaires.

Dans le cas où l'autorité territoriale doit reconstituer la carrière d'un fonctionnaire, le juge administratif a estimé que l'avancement

pouvait avoir lieu à l'ancienneté maximale, la valeur professionnelle de l'agent concerné n'ayant pu être évaluée.

- L'avancement à l'ancienneté intermédiaire

L'autorité territoriale peut prononcer un avancement d'échelon selon n'importe quelle ancienneté comprise entre l'ancienneté minimale et l'ancienneté maximale, selon l'appréciation qu'elle porte sur la valeur professionnelle.

- L'avancement à l'ancienneté minimale

Il peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie ; l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 pose que cette valeur est exprimée par les notes et appréciations générales attribuées.

Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires expriment leur valeur professionnelle. Toutefois, le juge administratif a conclu qu'un avancement d'échelon pouvait être décidé, après consultation de la CAP, alors que cette dernière n'avait pas eu communication de la note de l'agent concerné, celle-ci n'ayant pas encore été établie. Par rapport à l'appréciation que porte l'autorité territoriale sur la manière de servir des agents, le juge administratif peut être amené à examiner au cas par cas le bien-fondé de décisions contestées.

Après avoir expliqué les compétences de la juridiction administrative, on étudiera le contrôle du juge administratif.

II. Le contrôle de l'action administrative

Le juge administratif est susceptible de connaître de plusieurs types de recours contentieux, par exemple, le recours gracieux, le recours hiérarchique ou le recours pour excès de pouvoir(A). Il y a ainsi plusieurs degrés dans le contrôle des motifs, le contrôle peut être minimum si le juge se contente de vérifier l'exactitude matérielle des faits, contrôle restreint s'il vérifie que l'administration n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation (B).

A. Les recours contentieux

Le fonctionnaire est soumis, pendant toute sa carrière, à la notation et à un avancement, encadrés dans des critères strictement définis par la loi. Un fonctionnaire territorial a la possibilité de contester sa notation, soit en procédant à un recours gracieux et le recours hiérarchique, soit par un recours pour excès de pouvoir.

Le recours gracieux et le recours hiérarchique sont des recours administratif au moyen desquels un fonctionnaire ou un agent non titulaire conteste une décision prise à son encontre par son administration. Le recours gracieux s'adresse à l'autorité administrative qui a pris la décision. Le recours hiérarchique s'adresse à l'autorité supérieure à celle qui a pris la décision. L'agent peut exercer un recours gracieux puis un recours hiérarchique, ou seulement un recours hiérarchique.

Les recours administratifs se distinguent des recours contentieux

qui sont exercés devant le juge administratif :

- en exerçant un recours administratif, l'intéressé demande à son administration de réexaminer la décision qu'elle a prise ;
- en exerçant un recours contentieux, l'intéressé demande au juge administratif d'annuler la décision prise par son administration.

Le recours gracieux est ouvert à l'agent dans les deux mois suivant la réception de sa note définitive. Ce sont les commissions administratives paritaires (CAP) qui procèdent à l'examen des fiches individuelles de notation et qui peuvent, à la demande de l'intéressé, proposer la révision de la notation. La demande de révision doit être formulée huit jours au moins avant la réunion de la CAP, sachant que la saisine de la commission n'est pas un préalable obligatoire. La demande de révision peut porter sur l'appréciation, la note chiffrée ou encore sur l'ensemble de la notation. Mais la CAP n'émet qu'un avis, qui n'entraîne aucune obligation à l'autorité territoriale. Le rejet du recours gracieux contre la notation n'a donc pas à être motivé.

Le recours pour excès de pouvoir est un recours dirigé contre un acte administratif dont le requérant demande l'annulation. Il est ouvert même sans texte. Il constitue un moyen de contrôle de la légalité des actes administratifs. La requête vise à l'annulation de l'acte.

Le recours pour excès de pouvoir contre la notation a été admis par l'arrêt «Camara» du 23 novembre 1962, confirmé par l'arrêt «Vanesse» du 22 novembre 1963. La notation est ainsi considérée comme un acte administratif pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ce recours est recevable même si la notation provisoire n'a pas été contestée devant la CAP. L'agent peut saisir la juridiction administrative dans les deux mois suivant la notification de sa note définitive ou dans les deux mois suivant le rejet explicite ou implicite de son recours gracieux, s'il en a formé un. La notation constituant un acte indivisible de l'autorité territoriale, le recours ne peut porter que sur la totalité de l'acte.

Le contrôle qu'exerce le juge administratif portera sur la relation existant entre la manière de servir de l'agent et la notation qui lui est attribuée par l'autorité administrative compétente. Ce contrôle consiste à rechercher une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le contrôle minimum : l'erreur manifeste d'appréciation

Le contrôle exercé par le juge administratif sur ces différents types d'action administrative n'est pas forcément figé. Ainsi, dans certains domaines soumis au pouvoir discrétionnaire de l'administration, on est peu à peu passé d'une absence de contrôle, à un contrôle minimal dit de l'erreur manifeste d'appréciation, pour finir par un contrôle renforcé dit de proportionnalité.

Le contrôle restreint ou minimum, il s'exerce sur l'exactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, l'erreur manifeste d'appréciation et le détournement de pouvoir. La vérification de l'erreur manifeste permet de préserver le pouvoir discrétionnaire de

l'Administration. Erreur manifeste d'appréciation, « C'est une erreur grossière, flagrante, repérable par le simple bon sens, et qui entraîne une solution choquante dans l'appréciation des faits par l'autorité administrative ». Cette notion apparaît dans la jurisprudence relative à la fonction publique avec l'arrêt *Denizet* (CE 13 nov. 1953, Rec. 489). On retrouve l'erreur manifeste dans les matières supposant une appréciation technique, et celles où un contrôle de la qualification juridique des faits amèneraient le juge à substituer totalement son appréciation à celle de l'Administration. La recherche de l'erreur manifeste d'appréciation caractérise donc un contrôle restreint sur les motifs de l'acte, qui englobe l'erreur de droit, l'erreur de fait et le détournement de pouvoir. Cette technique n'est pas sans rappeler le contrôle de proportionnalité, qui vise lui aussi à préserver le pouvoir discrétionnaire de l'Administration en ne sanctionnant que les décisions excessives. La preuve en est que le juge hésite parfois entre le bilan coût-avantages et l'erreur manifeste (CE Sect. 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, Rec. 127).