

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La notation des fonctionnaires territoriaux

L'ESSENTIEL

■ Notion

La notation est une appréciation portée sur la valeur professionnelle du fonctionnaire. Elle se compose d'une évaluation générale et d'une note chiffrée, établie selon une cotation de 0 à 20.

■ Universalité

Par principe, tout fonctionnaire doit faire l'objet d'une notation annuelle. Toutefois, certains cadres d'emplois ont été exclus en raison des fonctions exercées par les agents.

■ Critères

L'appréciation générale exprime la valeur professionnelle du fonctionnaire selon des critères fixés par les statuts particuliers ou, pour les fonctionnaires de catégorie C, par le décret du 30 décembre 1987.

■ Contentieux

Les notes peuvent faire, en tant que décision faisant grief, l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Toutefois, la contestation n'est recevable que si elle porte sur les deux éléments que sont la note et l'appréciation.

I. Les principes généraux

Le principe de la notation

Le principe de la notation est posé par le statut général des fonctionnaires (titre I, article 17 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Par principe, tout fonctionnaire doit donc être noté annuellement. A défaut, un recours contentieux pourrait conduire à l'annulation des promotions prononcées, ainsi que l'exprime une réponse ministérielle publiée au « Journal officiel » de l'Assemblée nationale du 11 avril 1994, page 1820. Toutefois, le retard dans la notation ne suffit pas à entacher d'illégalité les décisions de notation. Ainsi, ont été validées les notations décidées à un moment donné et portant sur les cinq années précédentes (1).

Concernant la fonction publique territoriale, le décret n° 86-473 du 14 mars 1986 précise le détail des règles pour les titulaires. Il est transposable pour les non-titulaires.

Pour ce qui concerne les cadres d'emplois de catégorie C, le régime de notation est commun à tous les statuts particuliers. Il est prévu par un seul texte, le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987. Pour les fonctionnaires des catégories B et A, il y a lieu de se référer aux différents statuts particuliers qui fixent les critères de notation.

Les règles de notation sont de nature statutaire et il n'est pas possible de s'y soustraire ou de prévoir un système en substitution (2). De nombreuses collectivités se sont interrogées sur la pertinence des critères réglementaires pour évaluer les agents. Tous les contentieux ont conclu à l'illégalité des systèmes imaginés, même avec les accords des différents partenaires sociaux (villes de Chambéry, Saint-Denis, Nantes, pour exemples).

UNE ANALYSE DE
Stéphane COGOLIN,
directeur territorial

Depuis la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, et celle du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la FPT, les fonctionnaires territoriaux bénéficient de droits et sont soumis à des obligations diverses. Parmi ces droits, figure le droit à notation pour le fonctionnaire. Celui-ci constitue une obligation pour l'employeur territorial. Les principes de la notation que nous examinerons en premier lieu permettront de regarder les modalités possibles (deuxième partie) puis les contestations ouvertes (troisième partie).

RÉFÉRENCES

- Article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Décret n° 86-473 du 14 mars 1986.
- Décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987.



Répondant à une question écrite du député Marc-Philippe Daubresse, le ministre de la Fonction publique considère que les textes permettent suffisamment de souplesse aux collectivités. En conséquence, «il n'est pas envisagé d'imposer au niveau national un système reposant sur des critères plus précis qui ne pourrait prendre en compte toutes les spécificités locales» (JO de l'Assemblée nationale du 25 janvier 1999, page 479).

Les dérogations

Des dérogations ont toujours été organisées dans la fonction publique d'Etat par des statuts particuliers et validés par la jurisprudence (police, magistrature, par exemple).

Les dérogations réglementaires

L'article 17 du titre I du statut général précise que «les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation». Cette possibilité offerte par la loi du 13 juillet 1983 n'a que rarement donné lieu à application pour la fonction publique territoriale. Pratiquement, tous les statuts particuliers ont prévu une notation obligatoire.

Quelques exceptions peuvent être citées.

— Pour les non-titulaires (le décret du 26 janvier 1988 relatif aux dispositions applicables aux non-titulaires ne prévoit pas de notation pour ces agents), les emplois de cabinet et les agents recrutés directement sur un emploi fonctionnel de direction (par application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

— Pour les stagiaires, il faut indiquer l'absence d'obligation de notation.

— Pour les titulaires, certains fonctionnaires ne sont pas notés car les statuts particuliers ne l'ont pas prévu. C'est le cas des médecins territoriaux. Toujours dans cette filière médico-sociale, le cadre d'emplois des biologistes, pharmaciens et vétérinaires ne prévoit aucune disposition relative à la notation.

Par ailleurs, le décret relatif aux emplois administratifs de direction ne prévoit pas la notation des directeurs généraux des services et des directeurs généraux adjoints. En revanche, ils doivent être notés au titre de leur grade initial par l'autorité compétente.

Les tempéraments jurisprudentiels

La notation peut être temporairement écartée quand il n'y a pas de présence effective de l'agent dans le service (3).

La définition et les incidences de la notation

La notation est une appréciation portée sur la valeur professionnelle du fonctionnaire (titre I, article 17). Le décret du 14 mars 1986 précise qu'elle se compose d'une appréciation générale et d'une note chiffrée établie selon une cotation de 0 à 20. Les chefs de services et le directeur général des services formulent également leurs appréciations.

Par ailleurs, la fiche doit permettre au fonctionnaire d'exprimer ses souhaits quant à son affectation à ses fonctions et à ses conditions de travail. L'autorité territoriale doit répondre à ces souhaits.

La notation a diverses conséquences sur la carrière d'un fonctionnaire. Elle influe sur les avancements d'échelon et également sur les avancements de grade au sein d'une même collectivité. En effet, c'est un élément majeur pour l'appréciation des qualités de l'agent. Ce sont les qualités professionnelles qui doivent seules permettre à l'autorité territoriale de se prononcer.

La notation peut encore jouer un rôle dans le cadre d'une procédure disciplinaire. En effet, le conseil de discipline s'attachera toujours à connaître la personnalité de l'agent incriminé. Il s'appuiera sur les fiches de notation antérieures, et particulièrement sur les appréciations non chiffrées.

II. Les modalités de mise en œuvre

L'autorité compétente

La compétence appartient à l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination. Ce principe prévaut en cas de mise à disposition d'un agent. L'organisme d'accueil émet une proposition auprès de l'autorité territoriale d'origine.

Dans le cas d'un fonctionnaire détaché auprès d'une autre collectivité ou organisme, on distingue selon qu'il s'agit d'un détachement de longue durée ou de courte durée.

S'il s'agit d'un détachement de courte durée, l'administration d'origine note l'agent, sur proposition de l'organisme d'accueil. S'il s'agit d'un détachement de longue durée, la notation est établie par l'organisme d'accueil (qui devra la transmettre à l'administration d'origine). Il faut enfin indiquer le cas particulier des agents recrutés à temps non complet par plusieurs employeurs publics. Ils seront notés

par celui qui les emploie pour le plus grand nombre d'heures (en cas d'égalité d'heures, l'employeur «le plus ancien» établira la note). Au-delà des considérations purement juridiques, on imagine facilement les difficultés concrètes et pratiques dans une grande collectivité: le maire d'une ville employant deux mille agents peut-il sérieusement noter les agents, quand bien même il signerait personnellement les fiches?

Pour tenir compte de ces considérations pratiques, les délégations de compétences accordées aux élus et également les délégations de signatures accordées aux directeurs généraux et leurs adjoints peuvent valablement être utilisées (4).

Critères de notation et éléments de procédure

Les critères de notation

L'appréciation générale exprime la valeur professionnelle du fonctionnaire selon des

A NOTER

La compétence appartient à l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination.

critères fixés par les statuts particuliers ou par le décret du 30 décembre 1987 précité pour les fonctionnaires de

catégorie C. On constate que dans les statuts particuliers actuels des catégories B et A, pour un même cadre d'emplois, les critères sont identiques quels que soient les grades (lire encadré p. 62).

La notation ne doit se fonder que sur la valeur professionnelle de l'agent

Par conséquent, une feuille de notation ne peut, bien sûr, contenir des appréciations sur les opinions personnelles de l'agent ni sur ses activités syndicales. Elle ne peut pas non plus se fonder sur les opinions de l'agent.

A ce sujet, il faut néanmoins noter un jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 22 février 1996 dans un litige ayant trait à la fonction publique hospitalière qui indi-

(1) CE, 2 juin 1993, «Département du Val-de-Marne».

(2) CE, 28 septembre 1990, «Mme Paulsen», pour une note de 0 à 100; CE, 4 mars 1994, «M. Malie», pour un système formé de deux notes chiffrées et d'une lettre.

(3) En cas de congé maladie: CE, 5 février 1975, «Ministre de l'Éducation nationale c/Dame Ozdalek»; TA d'Orléans, 5 juillet 1994, «Mme Sandre». 40 jours de présence effective dans l'année ne suffisent pas à permettre une évaluation.

(4) CE, 16 septembre 1998, «M. Page».

que que l'abus d'autorisation d'absence pour exercer un mandat syndical au mépris des nécessités de service peut être pris en compte lors de la notation.

En revanche, peuvent être pris en compte pour la notation :

– un manquement à la discipline (5), en veillant toutefois au respect de la règle non bis in idem (« que si l'attitude reprochée à M^{me} Bertheux a également entraîné une pro-

A NOTER

Il ne doit pas y avoir de contradiction trop marquée entre la note chiffrée et l'appréciation générale.

cedure disciplinaire, elle était au nombre des éléments d'appréciation pouvant légalement être

retenus pour justifier un abaissement de sa notation qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, qu'en ramenant pour le motif susmentionné, la note annuelle de l'intéressée de 17 à 14,50, l'autorité compétente se soit fondée sur des faits matériellement inexacts ou ait commis une erreur manifeste d'appréciation » [6]).

– les fautes commises par l'agent à l'occasion d'activités syndicales (7);

– l'obstruction faite par l'agent à l'exécution d'une décision administrative (8);

– les difficultés relationnelles d'un directeur avec son personnel (9);

– un refus d'obéissance à un ordre considéré comme illégal par l'agent (mais pas « manifestement illégal » ni de nature à compromettre gravement un intérêt public), (10);

– un abaissement de notation ne peut être motivé par le fait que l'agent a exercé un recours pour excès de pouvoir contre une décision de son autorité territoriale.

Enfin, il faut souligner que l'appréciation et la note qui en résulte doivent prendre en compte la manière de servir pendant toute

l'année qui précède. Si l'agent a connu plusieurs affectations durant l'année, les différents chefs de service successifs doivent formuler leurs observations.

Éléments de procédure

Il ne doit pas y avoir de contradiction trop importante entre la note chiffrée et l'appréciation générale. Une contradiction de cette nature serait considérée comme entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

L'autorité territoriale peut indiquer aux chefs de service des critères de notation dans un but d'homogénéisation des évaluations dans les différents services, mais le juge administratif veille à ce que ces barèmes ne soient pas impératifs (11) et conduisent à priver le chef de service de son pouvoir d'appréciation, pour ce qui est de la fonction publique d'Etat.

Ainsi, le ministre de la Culture ne pouvait fixer par circulaire des règles de notation prévoyant que la note de départ ne pouvait, sauf cas exceptionnel, dépasser 15 ou que la progression annuelle ne pouvait excéder 0,5 point (12). Les notes et appréciations générales de l'autorité territoriale sont désormais communiquées aux fonctionnaires (statut, titre I, article 17) et aux membres des commissions administratives paritaires (article 76 de la loi n° 84-53).

Depuis la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, les agents peuvent obtenir communication de toutes les composantes de la note.

On peut donc s'interroger sur le fait de savoir si les propositions du directeur général des services et les avis des responsables de service doivent figurer sur la fiche de notation stricto sensu. L'appréciation générale prévue est celle de l'autorité territoriale prise au vu des appréciations de la hiérarchie administrative. Ces avis intermédiaires peuvent-ils être regardés comme faisant partie d'une des composantes de la note au sens de la loi du 17 juillet 1978?

Le juge administratif considère qu'un ministre ne peut prescrire par circulaire, que les propositions de notation formulées

A NOTER
L'appréciation générale est celle retenue par l'autorité territoriale au vu des appréciations de la hiérarchie.

notation formulées ne pouvaient être communiquées aux agents concernés et devaient être

Les critères de notation

■ **Catégorie A:** aptitudes générales; efficacité; qualités d'encadrement; sens des relations humaines.

– Références: statuts particuliers des cadres d'emplois.

■ **Catégorie B:** aptitudes générales; efficacité; qualités d'encadrement; sens des relations humaines.

– Références: statuts particuliers des cadres d'emplois.

■ **Catégorie C:** connaissances professionnelles; initiative, exécution, rapidité, finition; sens du travail en commun et relation avec le public; ponctualité et assiduité.

– Références: décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 modifié, article 8.

■ Pour les catégories A et B, les critères indiqués sont ceux les plus fréquemment rencontrés dans les statuts particuliers, mais ils peuvent varier selon les statuts.

détruites (13). Le Conseil d'Etat considère que ce sont des documents certes préparatoires, mais nominatifs, donc communicables à l'intéressé et à lui seul.

En revanche, ils ne sont pas communicables aux membres des commissions administratives paritaires (CAP).

Le Conseil d'Etat considère que les trois éléments qui doivent être portés à la connaissance des CAP sont les éléments obligatoires d'une fiche de notation, à savoir l'appréciation de l'autorité territoriale, la note chiffrée de l'autorité allant de 0 à 20 et, enfin, les observations de l'autorité sur les vœux exprimés par l'agent (14). Il va de soi, par ailleurs, que les membres des commissions administratives paritaires sont tenus au secret professionnel.

Le défaut de communication ou la communication incomplète sont censurés (notamment par l'annulation de tableaux d'avancement [15]).

La communication se fait sous la forme d'une notification, formalité substantielle (16), et un délai minimum de trois semaines doit séparer la notification de la réunion de la CAP. La preuve de la notification peut se faire par tout moyen. Généralement, la fiche de notation prévoit l'accusé de réception signé dans son corps (« l'agent soussigné atteste avoir pris connaissance du contenu de la présente fiche » suivent la date et la signature).

ANALYSE

(5) CE, 25 mars 1994, « M^{me} Faletto ».

(6) CE, 31 juillet 1996, « M^{me} Bertheux ».

(7) CE, 25 mars 1981, « Ministre du Budget c/Vial ».

(8) CE, 11 janvier 1980, « Laveau ».

(9) CE, 28 juillet 1995, « Ministre de la Santé c/Richaud ».

(10) CAA Nantes, 20 février 1997, « Galadon ».

(11) CE, 21 octobre 1966, « Deborne ».

(12) CE, 16 novembre 1998, « M. Alcamo ».

(13) CE, 25 novembre 1998, « Syndicat des greffiers de France ».

(14) CE, 21 décembre 1994, « Commune de Sérignac-sur-Garonne c/M^{me} Bonnet ».

(15) CE, sect., 23 avril 1982, « Langlade », Rec. CE, p. 157.

(16) CE, 10 février 1992, « M. Ricard ».

Enfin, on peut préciser que les fiches annuelles de notation ainsi que les éventuelles demandes de révision sont des pièces permanentes du dossier individuel du fonctionnaire.

III. La contestation de la notation Le recours gracieux

Chaque année, les commissions administratives paritaires doivent procéder à l'examen des fiches individuelles de notation et seront consultées pour les tableaux d'avancement divers.

Le fonctionnaire peut contester sa notation auprès de l'autorité territoriale, laquelle statuera après avis des commissions administratives paritaires compétentes qui « ont connaissance des notes et appréciations » de l'autorité territoriale. A la demande de l'inté-

A NOTER

Les notes sont des décisions faisant grief, susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

ressé, elles peuvent proposer la révision de la notation (article 4 du décret du 14 mars

1986). Le pouvoir

de la commission administrative paritaire se limite à un avis simple, qui ne lie en aucune façon l'autorité territoriale.

Lorsque la CAP est saisie, l'administration doit lui communiquer tous les éléments susceptibles de l'éclairer. La saisine de la commission n'est pas un préalable obligatoire au recours contentieux (17). Le rejet du recours gracieux contre la notation n'a pas à être motivé (18).

Le recours contentieux

Depuis l'arrêt « Camara » (19), les notes sont des décisions faisant grief et à ce titre susceptibles de recours. Une jurisprudence surprenante a pu indiquer que ces décisions n'ont pas à être motivées (20). La notation est donc un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir.

La notation constituant un acte indivisible, un agent ne peut contester un seul des éléments constitutifs de la notation. La contestation n'est recevable que si elle porte sur les deux éléments que sont la note et l'appréciation (21).

Le pouvoir de notation est discrétionnaire et le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint comprenant l'erreur de droit et l'erreur manifeste d'appréciation.

Le juge examine la concordance entre la note chiffrée et l'appréciation générale (22), mais aussi la réalité des faits qui ont prévalu à la notation (23).

Un agent qui se voit attribuer une note identique à celle de l'année précédente, mais avec une appréciation moins favorable, ne peut pas alléguer une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le requérant avait rencontré des difficultés d'adaptation sur son nouveau poste. Les appréciations pouvaient être nuancées par rapport à l'année précédente, mais l'administration avait souhaité maintenir la note (24).

Au-delà de la notation, le juge examine également les conséquences de celle-ci sur la carrière de l'agent. Ainsi, un agent noté de façon proche de celle des autres agents du même cadre d'emplois doit être traité de la même façon pour ce qui concerne ses droits à avancement d'échelon. Un refus d'accorder un tel avancement constitue une erreur manifeste d'appréciation.

Si l'administration commet des fautes dans l'établissement d'une note administrative susceptible d'entraîner un préjudice, ce préjudice donne lieu à indemnisation (25). Pour un autre exemple de préjudice: on peut citer la perte d'une chance d'accéder à un avancement de grade au choix (26).

Les responsables locaux s'interrogent régulièrement avec les directions générales et les directions des ressources humaines. Quelle est la finalité de la notation ?

– Doit-elle n'être regardée que comme un droit du fonctionnaire avec des conséquences sur sa carrière ?

– Doit-elle plutôt être un élément de valorisation des ressources humaines, un outil de management efficace ?

On peut penser que la seconde situation doit prévaloir au bénéfice du service public. Dans ce cas, le système actuel de la notation est-il vraiment inadapté ?

Il appartient à chaque collectivité de définir ses priorités, ses objectifs et ses attentes. En établissant, avec les représentants des agents, des définitions des critères réglementaires et en leur attribuant, par exemple, des valeurs différenciées et pondérées, alors on s'aperçoit que chaque employeur, avec les règles existantes, peut s'accommoder de toutes les logiques de management.

A NOTER

Des fautes commises dans l'établissement de la note sont de nature à engager la responsabilité de la collectivité dès lors qu'elles ont généré un préjudice pour l'agent.

Qui plus est, rien n'interdit aux collectivités d'imaginer des moyens complémentaires de motivation, par exemple :

– par une évaluation plus affinée des agents (entretiens individuels) ;

– et par l'utilisation d'éléments matériels complémentaires tels que le régime indemnitaire, étant précisé qu'une motivation axée sur les seuls éléments pécuniaires ne sera que de courte durée. De nombreuses collectivités se sont notamment lancées dans cette voie en maintenant, toutefois, en parallèle le dispositif réglementaire de la notation.

Dans cet esprit d'évaluation des agents, le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 vient de réformer complètement le système de notation des agents de l'Etat.

Un entretien d'évaluation est conduit par le supérieur hiérarchique. Il porte, principalement, sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève. Il porte également sur ses besoins de formation, compte tenu notamment des missions qui lui sont imparties et sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité. Cet entretien peut également porter sur la notation.

Le compte rendu de l'entretien est communiqué à l'agent et il est versé à son dossier individuel. L'agent est invité à formuler ses observations sur ce compte rendu.

La fiche de notation ultérieure et le tableau d'avancement devront tenir compte de l'entretien d'évaluation.

(17) CE, 19 novembre 1971, « Bruquière ».

(18) CE, 17 novembre 1986, « Vesque »; pour une solution contraire, TA Paris, 4 décembre 1986, « Dufourg ».

(19) CE, 23 novembre 1962, A.J.D.A. 1962, p. 666 à 687.

(20) CE, 17 novembre 1986, « Vesque ».

(21) CE, 29 juillet 1994, « M^{me} Litovski et CAA Nantes », 5 octobre 2000.

(22) CE, 9 novembre 1983, « Aballea ».

(23) CAA Nantes, 11 mai 2000.

(24) CE, 1^{er} février 1999, « Mme Despeyroux ».

(25) CE, 19 février 1996, « Ricard ».

(26) voir CE 16 mars 1998, « Ministre de l'Éducation nationale c/M^{me} Surroque ».