

QUAND LA JUSTICE ADMINISTRATIVE CONTRÔLE LA GRH DE L'ONF (UN VÉRITABLE TSUNAMI)

GÉNÉRATION FORÊTS



Gérer avec des valeurs

INFOS



<http://generation-forets.org>

février 2018

Dans un monde impitoyable dominé par le pouvoir personnel et le chacun pour soi, il faut un arbitre, sinon certains se croient tout permis. La justice est comme la Sainte Vierge. Si elle n'apparaît pas de temps en temps, le doute et le désespoir s'installent.

Sommaire

Toute révolution amène avec elle une hécatombe p. 1

La révolution : plutôt une grande lumière mise au service de la justice p. 5

Un bon maçon ne rejette aucune pierre p. 14

La vie est un arbre dont le fruit est quelquefois amer p. 22

Rien n'est impossible, le mot lui-même le dit : l'm possible p. 28

N'attendez pas le jugement dernier, il a lieu tous les jours p. 29

TOUTE RÉVOLUTION AMÈNE AVEC ELLE UNE HÉCATOMBE

Annulation des promotions au choix d'attachés de 2008 à 2014 et de toutes les décisions prises après avis de la CAP des attachés depuis le 20 juin 2016

Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser



Une nouvelle vague de décideurs est sortie du bois en 2002 avec le PPO. Ils voulaient tout révolutionner, notamment en matière de GRH. Or, c'est au pied du mur que l'on voit le maçon et, 16 ans plus tard, c'est un désastre. Faut-il s'en étonner lorsqu'un décideur, très en vue à l'époque, affirme, sans rire, que la GRH n'est constituée que de pratiques ou qu'il ne sait pas ce que signifie l'équité professionnelle et l'égalité de traitement.

Autoritarisme et pouvoir personnel sont les leviers de ces décideurs. Promouvoir des clones dociles et couper les têtes qui dépassent, leur frilosité (peur du changement pour eux-mêmes) et le refus de se remettre en question les ont conduits à sacrifier un facteur de richesse essentiel à l'ONF (la faculté d'adaptation des personnels). Ils préfèrent la conformité à la compétence. Ce type de gouvernance entraîne inévitablement une forme de clientélisme ou de favoritisme avec son lot de préférés, de courtisans, d'opportunistes mais aussi de bannis, d'exclus et d'exilés. La Fonction publique de carrière est remise en cause. **Dallas, ton univers impitoyable...**

Nul décideur ne doit pourtant ignorer que dans une Fonction publique de structure fermée (comme en France), le fonctionnaire est normalement recruté, puis formé avant d'être intégré dans les cadres de la Fonction publique où il entreprendra carrière. Dans la Fonction publique de carrière, tout poste de responsabilité supérieur ne peut être occupé que par celui qui le mérite, c'est-à-dire celui qui a les aptitudes et les attitudes pour l'occuper.

Le passage d'un grade inférieur à un grade supérieur (comme pour les corps ou les catégories), autrement dit, d'un emploi inférieur à un emploi supérieur, est laissé au pouvoir discrétionnaire de l'autorité hiérarchique, laquelle peut l'accorder ou le refuser. En effet, le fonctionnaire n'a pas un droit acquis à cette promotion et le refus de promotion ne revêt pas le caractère d'une sanction disciplinaire. Il y a lieu, dès lors, de se demander, comment, dans la pratique, cette promotion sélective des fonctionnaires s'opère et dans quelles conditions ce système de mérite est opérant.

En théorie, le système de mérite comporte trois variantes traduisant les degrés de liberté de choix de l'autorité, à savoir pouvoir discrétionnaire total avec le tableau d'avancement (ou liste d'aptitude), pouvoir discrétionnaire plus limité avec les examens professionnels et compétence liée avec les concours internes.

Un système de promotion consiste donc en la nomination d'une personne à un grade ou à un emploi supérieurs. Il s'agit d'un processus d'évolution dans une entreprise comme dans un établissement public comme l'ONF. Deux formes de promotions internes distinctes peuvent être répertoriées :

- Un système formel caractérisé par des outils spécifiques (règles statutaires pour la Fonction publique en France, par exemple) :**
- Un système informel où les jeux d'acteurs et les réseaux sont prégnants.**

Dans un système informel, les acteurs doivent s'armer de « ressources » pour favoriser leur carrière. Ces dernières peuvent être de quatre types différents :

- 1 - La maîtrise d'une compétence particulière, une spécialisation fonctionnelle ;**
- 2 - L'entretien d'une relation personnelle entre son organisation et l'environnement ;**
- 3 - L'individu maîtrise la communication et l'information ;**
- 4 - La maîtrise des règles organisationnelles générales pour mieux les utiliser dans son propre intérêt.**

Dans le système informel, grâce à leurs différentes sources de « pouvoir » sur ce système, les salariés disposent de divers procédés pour acquérir un contrôle sur leur carrière professionnelle.

En 2002, lors du PPO, l'ONF a opté dans les faits pour le système informel, tout en privilégiant la performance de poste (comportements et résultats liés au poste occupé ou aux fonctions exercées) et la performance contextuelle (comportement « docile » dans ou hors de l'organisation, ne pas faire de « vagues »).

Cette gestion est complètement hors la loi puisque l'égalité de traitement dans la Fonction publique est un principe de droit (préambule de la Constitution de 1946). Le déroulement de carrière des agents doit également s'effectuer dans le cadre d'un statut sans que les mesures individuelles ne puissent notamment en favoriser certains au détriment d'autres.

Il est vrai que les décisions d'avancement relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Cependant, ce pouvoir, qui soulève d'emblée la suspicion d'une dérive arbitraire parce que ses détenteurs ignorent ses limites, n'est pas « le bon vouloir » et n'échappe pas au contrôle de la loi qui s'exprime de deux façons :

- a priori, c'est la loi qui décide dans quelles hypothèses l'administration disposera d'un pouvoir discrétionnaire ;

- a posteriori, les décisions prises en vertu d'un pouvoir discrétionnaire sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la justice administrative.

Pour sa part, le juge administratif estime que l'établissement d'un tableau d'avancement (ou d'une liste d'aptitude) résulte uniquement de l'examen de la valeur professionnelle des fonctionnaires et des acquis de l'expérience professionnelle (voir supra). Ces critères sont réglementairement définis et exclusifs (pas de critères propres à l'ONF). Le système de l'entretien professionnel tient donc tout le système de mérite en l'état dans la Fonction publique.

Nous avons également vu apparaître la discrimination et l'exclusion en GRH à l'ONF, d'ailleurs totalement assumées par ces mêmes décideurs. Il n'existe pas d'autres termes pour qualifier les quotas de promotions par DT et la mise à l'écart de collègues jugés trop âgés pour faire carrière. Ces faits sont sanctionnés pénalement et disciplinairement. Leurs auteurs ne bénéficient d'aucune immunité.

Enfin, les décisions en matière d'avancement ont un impact sur la carrière d'autres collègues. C'est la raison pour laquelle ces derniers peuvent avoir intérêt à contester de telles décisions devant la justice administrative. Les conséquences peuvent être dévastatrices pour les personnels dont la promotion a été annulée.

Personne ne pourra plus rester insensible à la frustration, voire à la détresse, des personnels lésés en matière de promotion. Les managers doivent prendre conscience que leur pouvoir s'inscrit dans le cadre d'une véritable GRH globale et nationale et ne relève pas de l'exercice d'un droit divin au niveau local, dans leur « fief ». Les quotas par DT, d'ailleurs dénoncés depuis longtemps par Génération Forêts UNSA, ne sont pas reconnus par la justice administrative (caractère discriminatoire). A défaut, leurs « protégés » risquent en cas de contentieux de se retrouver légalement complètement « dépouillés » avec comme seul recours, se retourner contre l'ONF. Autant dire qu'ils vont vivre un enfer. C'est ce qui vient de se passer avec un jugement du Tribunal administratif de Paris.

Charité bien ordonnée commence par soi-même



Depuis la mise en place de la RGPP (révision générale des politiques publiques) en 2007 et sans doute même avant, l'argument économique est venu surplomber tout débat sur la réforme de l'État et la nécessité de s'inspirer peu (pour les plus informés) ou prou (pour les plus idéologues) de la nouvelle gestion publique telle qu'elle était supposée se déployer dans certains pays européens, principalement du nord de l'Europe ainsi qu'en Allemagne. On a donc assisté à la réactivation d'une « formule magique » très simple reposant sur un binôme ancestral et que l'on retrouve en France bien avant la Première guerre mondiale. Il y a trop de fonctionnaires et il faut importer les techniques de gestion du secteur privé afin de faire tourner au moindre coût l'État, les hôpitaux et les collectivités locales.

La nouvelle gestion publique n'est cependant pas qu'une opération de transfert d'un savoir élaboré pour les entreprises privées. Elle s'appuie sur une véritable philosophie politique de l'action publique. Celle-ci tend à transformer les rapports de travail au sein du secteur public mais aussi, et ce que l'on souligne très rarement, à renforcer le contrôle politique sur les administrations.

Cette gestion vient remettre en cause l'autonomie professionnelle des fonctionnaires. Elle trouve sa force dans le fait qu'elle nourrit des appétits de pouvoir, qu'elle offre à certains acteurs, des opportunités de promotion, qu'elle s'insère dans les comportements collectifs en modifiant subtilement les cultures professionnelles qui peu à peu intègrent, même à leur corps défendant (mais pas toujours), l'idée de l'individualisation des carrières ou bien plus simplement qu'elle renforce le pouvoir de ceux qui l'ont déjà.

Cette nouvelle gestion incarne en effet l'antithèse de l'esprit républicain pour ne créer qu'une anarchie organisationnelle qui ne profite qu'aux élites ayant les ressources sociales de la mobilité et donc qui détiennent le fil d'Ariane des nouveaux labyrinthes de la réussite professionnelle. Sa force vient également du fait qu'elle peut être utilisée par toute une gamme de pouvoirs, du local au national.

L'organisation prime sur les hommes. Chacun a pu constater la déshumanisation de la GRH à l'ONF depuis le PPO.

Il est vrai que l'environnement professionnel dans la plupart des activités est de plus en plus individualisé. La manière même dont les directions des ressources humaines gèrent dans le secteur privé l'évaluation des compétences des salariés ou l'embauche illustre très bien ce nouveau rapport au travail fondé sur l'évaluation individuelle, la construction de parcours de compétences ou le développement d'objectifs personnels. Le travail est devenu à la fois un ensemble d'opportunités pour l'individu, mais aussi un ensemble de contraintes qui pèsent sur chacun. Cependant, la liberté, le choix et les valeurs entrepreneuriales demeurent au cœur de ce nouveau rapport au travail et ne sont pas adaptés à tous. Nous ne sommes pas tous égaux face à cette injonction à devenir tous entrepreneur de soi, encore moins lorsqu'une gestion des relations humaines élitiste repose sur l'exclusion (par l'âge, par les spécialités...).

Les éléments fédérateurs traditionnels des collectifs de travail (appartenir à une même entreprise, à un même métier, à une même organisation ou à une même branche) se délitent en cas d'individualisation. Le projet devient désormais le point de rencontre de l'organisation et des personnes. *«C'est autour du projet que se recomposent de nouvelles manières d'être ensemble au travail».*

L'individualisation, la liberté, l'autonomie (tout comme les risques associés à cette individualisation, à cette liberté et à cette autonomie) ont tendance à **faire endosser des valeurs entrepreneuriales à des individus qui ne sont pas forcément des entrepreneurs.**

Le problème est que cet idéal, cette injonction à être l'entrepreneur de soi-même n'est pas une bonne nouvelle pour tous. Dans un monde de plus en plus compétitif, les gens n'ont pas tous les compétences pour s'y confronter. Ce n'est pas qu'une question d'être à l'aise avec les outils numériques. Nous sommes éduqués pour accomplir de longues carrières, de l'école à la retraite, pour conduire sur des autoroutes, alors que les chemins de carrières sur lesquels nous circulons ressemblent de plus en plus à des grands huit. Beaucoup de gens ne sont pas préparés à avoir plus de liberté et moins de sécurité, à monter dans le grand huit. Le risque est de creuser plus avant les inégalités.

Le dilemme d'aujourd'hui est de devoir choisir entre sécurité et liberté. Or, comme disait Benjamin Franklin, *« un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre »*. Toutefois, selon un philosophe, *« la sécurité sans la liberté nous rend esclaves, mais avec la liberté sans la sécurité, vous n'êtes plus qu'une forme de plancton, pas un être humain »*.

En annulant les listes d'aptitude d'attachés au titre des années 2008 à 2014, la justice administrative vient de rappeler à l'ONF que la Fonction publique s'organise selon le système de la carrière. Elle est également au cœur des mutations de l'État et du droit, lesquelles bousculent inmanquablement les conceptions de l'égalité dont elle est traditionnellement porteuse. Néanmoins, le respect de la légalité s'impose sans réserve à l'administration.

Il est indéniable que depuis une vingtaine d'années, le droit de la Fonction publique subit de nombreuses mutations dues notamment à l'influence du droit européen ou à l'introduction des méthodes de gestion des entreprises privées. En dépit de ces différents facteurs, cette branche du droit administratif garde encore maintenant de nombreux particularismes. Quelle que soit l'étendue des réformes, la Fonction publique comme toute branche de l'administration est contrainte à un certain nombre de principes supérieurs, généralement à valeur constitutionnelle.

Il en est notamment ainsi du principe d'égalité lequel reste un des principes les plus essentiels du droit public français. Il est successivement affirmé par les articles 1er (égalité en droit) et 6 (égalité devant la loi et les emplois publics) de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, par l'alinéa 3 (égalité hommes-femmes) du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 (égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion).

En outre, l'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme pose un principe général de non-discrimination, des dispositions analogues existant dans l'Union européenne.

LA RÉVOLUTION : PLUTÔT UNE GRANDE LUMIÈRE MISE AU SERVICE D'UNE GRANDE JUSTICE

Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître !



La liste d'aptitude peut être assimilée à la liste des lauréats d'un concours en cas de changement de corps et non à l'expression de l'exercice d'un quelconque pouvoir de droit divin. Il s'agit d'une voie de recrutement, au même titre que les concours. Les fonctionnaires qui ont une valeur professionnelle suffisante pour être promus sont inscrits par ordre de mérite dans une liste. C'est à partir de cette liste que l'autorité administrative compétente désigne les fonctionnaires qui bénéficieront d'un changement de corps. Cette liste est préparée par l'administration et soumise à l'avis de la CAP.

Malheureusement, le concours et encore moins la liste d'aptitude ne semblent protéger de la discrimination ou du favoritisme à l'ONF, depuis au moins le PPO. On peut parler de discrimination lorsque des caractéristiques individuelles des candidats, sans rapport avec leurs capacités professionnelles effectives, sont considérées dans le processus de sélection (quota par DT, âge des candidats...).

Pour mémoire, l'article 8 du décret n° 2010-1153 du 29 septembre 2010 (applicable à la liste d'aptitude) précise que pour l'établissement annuel du tableau d'avancement il est procédé à un examen de la valeur professionnelle des agents remplissant les conditions pour être promus, compte tenu notamment :

- des comptes rendus d'entretiens professionnels ;
- des propositions motivées formulées par l'autorité investie du pouvoir de nomination, notamment au regard des acquis de l'expérience professionnelle de l'agent.

En matière de promotion (promotion interne, avancement de grade), le critère de choix repose donc sur la valeur professionnelle des fonctionnaires et sur les acquis de l'expérience professionnelle. **L'accès à un corps ou à une catégorie par voie de liste d'aptitude repose également sur un acte de candidature.**

La valeur professionnelle des agents publics est évaluée à travers un entretien professionnel annuel. Les critères d'appréciation de la valeur professionnelle sont principalement :

- Les résultats professionnels obtenus par l'agent et la réalisation des objectifs ;
- La manière de servir ;
- les acquis de l'expérience professionnelle ;
- La capacité d'encadrement ou d'expertise ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur.

L'expérience professionnelle est la compétence, le savoir-faire acquis par le fonctionnaire tout au long de son parcours professionnel. Les compétences d'une personne recouvrent l'ensemble des qualités acquises au cours de sa vie et utilisables dans le travail. Celles-ci s'acquièrent à la fois par la formation et par l'apprentissage en situation de travail.

L'administration n'est pas toujours libre d'agir à sa guise. **Le juge administratif reste en dernier lieu toujours souverain pour sanctionner une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation dans l'établissement du tableau (C.E., 29 mai 1996, T.).**

Il est vrai que le juge administratif ne s'est livré pendant longtemps qu'au contrôle réduit des décisions administratives. Il s'était toujours refusé à contrôler les considérations d'opportunité qui avaient inspiré une décision administrative.

Conscient de la faiblesse du contrôle réduit et pour éviter de laisser à l'administré désarmé face à une attitude éventuellement abusive de l'administration, le juge administratif a donc créé un nouvel élément de légalité, à savoir l'erreur manifeste d'appréciation. Selon les expressions d'un commissaire du gouvernement de l'époque, il s'agissait « d'un mécanisme de secours en cas d'iniquité patente ».

L'erreur manifeste d'appréciation 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. Elle est évidente, invoquée par les parties et reconnue par le juge, et ne fait aucun doute pour un esprit éclairé.

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.

Ainsi, le juge administratif, saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un arrêté d'inscription au tableau d'avancement et nomination dans un grade supérieur, ne peut se borner, dans le cadre de son contrôle restreint, à apprécier la valeur professionnelle d'un candidat écarté. Il doit analyser les mérites comparés de cet agent et de ceux des autres agents candidats à ce même grade (C.E., 30 janvier 2015, n° 376082).

En théorie, la confection d'une liste d'aptitude doit être la plus objective possible et refléter la valeur professionnelle des fonctionnaires qui y sont inscrits. La sélection des agents s'opère dans la CAP.

Les CAP doivent contrôler le respect des conditions statutaires. Leurs avis doivent permettre, en premier lieu, de garantir la nomination de l'agent au regard des conditions statutaires en vigueur. La CAP doit, pour pouvoir émettre un avis, être mise en mesure de procéder à l'examen de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle de l'ensemble des candidats (CAA Lyon, 27 janvier 2004, n° 02LY01975) et procéder à un examen, d'une part, individuel et approfondi des mérites de chaque fonctionnaire (C.E., 12 février 1971, n° 78048) et, d'autre part, comparatif de la valeur professionnelle de tous les candidats (TA Bordeaux, 7 juillet 1988).

Il n'en reste que la pratique à l'ONF s'éloigne souvent de l'objectivité théorique quant au choix des personnels figurant dans ces listes.

La sélection opérée pour l'inscription dans les listes d'aptitude ne reflète pas toujours la valeur professionnelle des personnels. Certains bénéficient d'un traitement de faveur (SA+, classement des postes, activité prioritaire à l'ONF, par exemple) qui viole directement le principe d'égalité de traitement.

Par un arrêt en date du 3 juillet 2015 (n° 372041), le Conseil d'Etat a rappelé la valeur du principe d'égalité de traitement des agents appartenant à un même corps. L'obligation du respect de ce principe concerne également certains représentants du personnel (propension au clientélisme).

Un de nos collègues n'avait pas eu d'entretien professionnel depuis plusieurs années et sa candidature était systématiquement écartée des listes d'aptitude d'attachés d'administration, sans raison valable. De plus, sa valeur professionnelle était reconnue par l'administration au moins jusqu'en 2008, date de la suppression de la notation. **Sur sa demande, la justice administrative a annulé, par jugement en date du 19 juin 2013, la liste d'aptitude d'attachés d'administration de 2011 et 2012.**

L'ONF a considéré ce jugement comme un non-événement, sans effets sur les nominations intervenues. Il s'agit bien entendu pour l'ONF d'une erreur monumentale.

Devant le soutien (écrit insultant pour ce collègue) apporté à l'administration dans son refus de mettre en œuvre le jugement du 19 juin 2013, par certains représentants du personnel bénéficiaires d'une promotion contestable, un recours administratif a été engagé par ce collègue contre les arrêtés de nomination des attachés promus par les listes d'aptitude de 2008 à 2013, toujours pour absence d'entretien professionnel. Ces arrêtés, et notamment ceux des représentants du personnel incriminés, ont été annulés par jugement en date du 1^{er} juillet 2015.

Il faut savoir que les nominations des fonctionnaires de catégorie A doivent être publiées. A défaut, le droit de recours contre elles peut être exercé ad vitam aeternam (cas des listes d'aptitude d'attachés de 2008 à 2013). L'ONF refuse jusqu'à aujourd'hui de respecter cette obligation. Résultat, toutes les promotions d'attachés d'administration non publiées peuvent encore faire l'objet d'un recours en annulation par tout personnel s'estimant lésé. Les lauréats des listes d'aptitude antérieures à 2008 pourraient notamment avoir du souci à se faire...

Notre collègue a en outre exercé un autre recours administratif contre la liste d'aptitude d'attachés de 2014 et les arrêtés de nomination des lauréats. La liste d'aptitude de 2014 a été annulée par jugement en date du 17 juin 2015 et les arrêtés de nominations subséquents par jugements en date 3 et 17 février 2016.

Par décision en date du 1^{er} juillet 2015, la justice administrative a également enjoint l'ONF de procéder à l'établissement d'une nouvelle liste d'aptitude pour 2013 dans un délai de trois mois. La CAP des attachés s'est réunie le 22 septembre 2015 et a établi de nouvelles listes d'aptitude pour les années 2008 à 2014. L'ONF a logiquement pris en compte l'annulation de la liste d'aptitude 2014, intervenue le 17 juin 2015, bien que les arrêtés de nomination subséquents n'aient été annulés qu'en février 2016.

L'ONF a inscrit le 22 septembre 2015 sur les nouvelles listes d'aptitude, en toute légalité sur le principe, les mêmes secrétaires administratifs dont la promotion avait été annulée. Il est vrai que certains d'entre eux auraient pu être retirés des nouvelles listes et d'autres initialement écartées y être inscrits. Cependant, l'ONF avait le droit de conserver le statut quo, sous certaines conditions.

En effet, une collègue inscrite dans la liste d'aptitude au titre de 2010 était déjà à la retraite depuis plusieurs années et une autre dans celle au titre de 2012 probablement très proche de la retraite (à moins de six mois), voire même déjà admise.

Or, il faut savoir que la radiation des cadres est la décision administrative qui constate la cessation définitive de fonctions. Elle entraîne la perte de la qualité de fonctionnaire. Ces collègues ne pouvaient donc plus être inscrites dans une liste d'aptitude dans cette situation. La CAP aurait dû retenir deux autres candidat(e)s.

L'administration n'a, selon elle, pas voulu les pénaliser, s'érigeant ainsi d'office en juridiction d'appel (rectification d'un jugement de première instance).

Par arrêté en date du 22 septembre 2015, L'ONF a donc nommé les mêmes personnels dont la promotion avait été annulée le 17 juin et le 1^{er} juillet 2015, à l'exception des deux collègues à la retraite ou proche de la retraite... tout en les ayant inscrites dans les listes d'aptitude concernées (voir infra). Les promus conservaient leur ancienneté dans le corps des attachés, ancienneté acquise depuis leur première promotion dans le corps... annulée le 17 juin 2015 et le 1^{er} juillet 2015. En clair, l'ONF reprenait les arrêtés annulés... en changeant uniquement la date de signature. Un véritable pied de nez à la justice !

Or, par l'arrêt *Rodière* (C.E., 26 décembre 1925), le Conseil d'État a tiré toutes les conséquences du caractère rétroactif de l'annulation contentieuse en jugeant que l'annulation d'un tableau d'avancement dans un corps de fonctionnaires impliquait que l'administration reconstitue rétroactivement la carrière des intéressés comme si le tableau annulé n'avait jamais existé.

Un acte annulé pour excès de pouvoir est donc réputé n'avoir jamais existé. Il disparaît des normes et décisions de l'administration ainsi que tous les effets qu'il a pu produire. L'administration doit donc opérer une restitutio in integrum, c'est-à-dire une remise en état de la situation comme si l'acte n'avait jamais existé. L'ONF aurait dû également annuler toutes les mutations et promotions, concernant ces attachés, intervenues en fonction des listes annulées depuis l'année de leur établissement (CAA Nantes, 30 juin 2004, n° 03NT01865), et reclasser les intéressés dans le corps des secrétaires administratifs jusqu'au 22 septembre 2015, en application de l'arrêt *Rodière* du 26 décembre 1925 (voir infra).

De plus, les décisions individuelles favorables à leur destinataire entrent en vigueur dès leur signature (C.E., 19 décembre 1952, *Mattei*). En revanche, les décisions défavorables ne sont applicables qu'après avoir été notifiées. Précisément, toute décision qui prévoit une date d'application antérieure à sa signature ou sa notification est illégale en tant qu'elle est rétroactive.

En effet, dès 1948, le Conseil d'Etat (C.E. Assemblée, 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*, recueil page 289) a érigé le principe de non-rétroactivité des actes administratifs en principe général du droit. *La rétroactivité consiste en l'application d'une mesure nouvelle dans le passé.*

La rétroactivité est uniquement admise :

- Lorsqu'elle est prévue par une disposition législative expresse ;
- Lorsqu'elle résulte d'une annulation contentieuse prononcée par le juge de l'excès de pouvoir (pour les effets de l'acte annulé) ;
- Lorsqu'elle est exigée par la situation que l'acte administratif a pour objet de régir (en cas de vide juridique) ;
- Lorsque l'administration procède au retrait d'un acte illégal dans le délai prévu.

En dehors de ces cas particuliers, un acte administratif rétroactif est irrégulier et peut donc être annulé (cas des arrêtés de nomination des attachés du 22 septembre 2015).

Pour mémoire, les principes généraux du droit français sont des règles non-écrites de portée générale qui ne sont formulées dans aucun texte mais que le juge considère comme s'imposant à l'administration et à l'Etat et. La violation de ces principes est considérée comme une violation de la règle de droit.

Ils s'appliquent même en l'absence de texte et sont dégagés par la jurisprudence. Ils ont force obligatoire pour l'administration. Un acte administratif qui a méconnu un tel principe peut, en sus de l'annulation, entraîner la mise en cause de la responsabilité de l'administration.

L'ONF a donc commis une colossale erreur en donnant un effet rétroactif aux arrêtés de nomination des attachés promus le 22 septembre 2015. L'absence de remise en cause, même face à la justice, y est probablement pour quelque chose.

Comme indiqué ci-dessus, l'ONF n'a pas pris de nouvel arrêté de nomination pour les deux collègues à la retraite ou proche de la retraite, en dépit de leur inscription dans la liste d'aptitude le 22 septembre 2015. Or, inscription dans une liste d'aptitude ne vaut pas promotion dans le corps. Dans ce cas, une reconstitution rétroactive de leur carrière dans le corps des secrétaires administratifs, jusqu'à la date de leur admission à la retraite, aurait dû être effectuée par l'ONF. Le juge administratif a donc été saisi le 17 octobre 2017 pour non-exécution du jugement du 1^{er} juillet 2015.

Sur recours de notre collègue, La liste d'aptitude d'attachés au titre de 2015 qui comportait deux lauréats a été annulée par jugement du tribunal administratif en date du 3 février 2016, ainsi que l'arrêté de nomination en date du 29 juin 2015 du premier lauréat. Sans injonction de la justice, l'ONF a (logiquement) établi une nouvelle liste au titre de 2015, avec les mêmes lauréats, lors de la réunion de la CAP des attachés du 1^{er} mars 2016. L'administration a ensuite nommé la deuxième lauréate par arrêté du 23 mars 2016.

En revanche, l'ONF n'a pas pris de nouvel arrêté de nomination pour le premier lauréat de la liste d'aptitude d'attaches au titre de 2015 dont l'arrêté initial de nomination avait été annulé par jugement en date du 3 février 2016. Or, inscription dans un tableau d'avancement ne vaut pas nomination. En fait, l'ONF a continué à le rémunérer en qualité d'attaché alors qu'il ne faisait plus partie de ce corps.

L'ONF aurait dû également démettre d'office de la CAP des attachés, trois représentants dont la promotion avait été annulée le 1^{er} juillet 2015, même s'ils ont été à nouveau promus attachés le 22 septembre 2015 (avec effet rétroactif, à tort). Leur carrière dans le corps des attachés avait été interrompue (et non suspendue) et ils auraient dû être remplacés définitivement par leur suppléant ou le suivant dans la liste à laquelle ils appartenaient. L'administration ne l'a pas fait.

Les arrêtés de nomination en qualité d'attachés pris le 22 septembre 2015 ont fait l'objet d'un nouveau recours administratif.

Un autre recours a été exercé contre la note de service n° 16-AA-110 de l'ONF en date du 29 juin 2016 relative à la composition de la CAP du corps des attachés ainsi que contre l'arrêté de nomination en date du 23 mars 2016 de la deuxième lauréate de la liste d'aptitude d'attachés au titre de 2015.

En parallèle, la Cour de Discipline Budgétaire et Financière a été saisie les 12 et 13 octobre 2017 pour non-respect de décisions de justice. L'ONF aurait dû procéder à la restitution des sommes indument versées aux attachés dont la promotion a été annulée, en dépit de leur nouvelle nomination avec ou sans effet rétroactif.

En effet, les ordonnateurs peuvent être sanctionnés par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière en matière de gestion des deniers publics. Les particuliers peuvent aussi saisir directement la Cour de Discipline Budgétaire et Financière pour des faits relatifs à l'inexécution de décisions de justice les concernant.

La Cour de Discipline Budgétaire et Financière peut ainsi intervenir à un double titre en cas d'inexécution des décisions de justice :

- d'une part, elle peut être conduite à sanctionner toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public à une astreinte, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (article L. 313-7 du Code des juridictions financières) ;

- d'autre part, elle peut être saisie par toute personne éprouvant des difficultés pour obtenir d'une personne morale de droit public l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée la condamnant au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même (article L. 313-12 du Code des juridictions financières).

Par lettre en date du 7 novembre 2017, le Procureur Général de la Cour des comptes a informé notre collègue que les informations qu'il a fournies ont été transmises au président de la chambre compétente de la Cour des comptes.

La solidarité gratuite est le prix à payer pour honorer sa dette de l'indifférence

L'administration et des représentants du personnel à la CAP des attachés ont, de par leur comportement, imprudemment joué à la roulette russe avec la santé professionnelle de tous les attachés promus par liste d'aptitude depuis 2008. Il est vrai que pas un seul d'entre eux n'a bougé, tout en n'ignorant pas ce qui se tramait en coulisses en matière de nomination au choix des attachés (au moins pour certains d'entre eux). Cette abstention est moralement condamnable pour les attachés, élus par la suite représentants du personnel à la CAP de ce corps. Ils pensaient probablement être en sécurité, du bon côté de la barrière. Or, dans la vie on n'est jamais sûr de rien.

En effet, dans un arrêt en date du 27 avril 2011 (requête n° 326936), le Conseil d'Etat a considéré que **lorsqu'un tableau d'avancement comporte un nombre maximum d'agents**, il présente un caractère indivisible et les conclusions d'un agent tendant à l'annulation de ce tableau en tant qu'il n'y figure pas sont donc irrecevables. Autrement dit, **l'agent requérant doit présenter des conclusions tendant à l'annulation de l'intégralité du tableau avant l'expiration du délai de recours contentieux.**

En clair, le fonctionnaire qui ne figure pas dans un tableau d'avancement et qui souhaite contester devant le juge administratif son absence d'inscription, doit

demander l'annulation de l'intégralité du tableau d'avancement. Une requête en annulation pour excès de pouvoir qui demanderait l'annulation d'un tableau d'avancement seulement en tant que le fonctionnaire n'y figure pas n'est pas (plus) recevable. **Il ne peut plus uniquement demander l'annulation de la décision de l'administration qui refuse de l'y inscrire, ses collègues promus conservant quoi qu'il arrive leur promotion.**

En effet, le tableau d'avancement présente la particularité de n'être ni un acte individuel, ni un acte réglementaire mais de relever de la catégorie particulière des actes collectifs. En fait, il convient de considérer le tableau d'avancement comme constitué d'une collection d'actes individuels solidaires les uns des autres.

C'est la raison pour laquelle l'arrêté qui porte tableau d'avancement présente un caractère indivisible, c'est-à-dire, qu'au contentieux, on ne peut plus en demander l'annulation partielle. Lorsqu'un requérant attaque un tableau d'avancement il ne peut le faire que dans son intégralité.

En outre, contrairement à ce que l'intuition pourrait suggérer, l'annulation d'un tableau d'avancement n'entraîne pas non plus automatiquement l'annulation des décisions de promotion qui en sont issues. En effet, les décisions de nomination sont considérées juridiquement comme des actes individuels distincts du tableau d'avancement. Les décisions individuelles de nomination sont également créatrices de droit. Leur régime juridique impose donc que les décisions de nomination soient attaquées distinctement du tableau d'avancement dans le délai de recours contentieux.

Ainsi, notre collègue a dû choisir entre accepter sans broncher l'atteinte à sa dignité, sans aucun espoir d'amélioration de sa situation en interne, ou demander à la justice de faire respecter la légalité. Cette action n'a assurément pas été menée sans états d'âme, même si les lauréats des listes d'aptitude n'en ont pas eues pour lui. Il ne s'agit absolument pas d'une déclaration de guerre à l'égard des collègues promus, mais une nécessité juridique. En effet, Il faut imposer la légalité et la transparence au bénéfice de tous.

De plus, l'absence de reconnaissance et la discrimination semblent aujourd'hui être une évidence pour beaucoup de collègues. Cela ne va certainement pas s'arranger. En outre, cette gestion ne scandalise plus beaucoup de monde. Face à cette forme de dénigrement, de harcèlement moral comme l'a déjà confirmé la justice administrative (condamnation du refus de façon répétée et injustifiée d'un avancement à un agent depuis plusieurs années), les victimes ont le « choix » entre la dépression, voire le suicide (c'est déjà arrivé, malheureusement), ou défendre leurs droits... au prix d'un véritable parcours du combattant.

Une tentation est toujours fâcheuse : elle coûte un regret si on y résiste, un remords si on y succombe



S'engager syndicalement, coûte, comme tout engagement, beaucoup. Par ailleurs, des circonstances pesantes et difficiles comme la gestion des conflits, le contact avec des collègues en souffrance peuvent entamer significativement l'énergie du représentant syndical. Il doit faire preuve de disponibilité et être capable de monter au créneau.

Faut-il pour autant faire voir rouge à sa hiérarchie pour défendre les personnels ? Un représentant syndical doit-il faire une croix sur toute ambition professionnelle ? Pas forcément... Par essence, il n'est pas dans les petits papiers de sa direction... du moins en théorie. C'est un empêchement de penser en rond.

Si la loi interdit de traiter un salarié différemment du reste du personnel au motif qu'il appartiendrait aux instances représentatives, en pratique, il en va différemment. En effet, l'interaction avec une seule et même personne rend quasiment impossible la dissociation des deux contextes et des deux modes d'interaction, les affects liés à l'un venant se mêler aux affects liés à l'autre.

L'article 23 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 a, en matière d'avancement, en partie résolu le problème en précisant que le fonctionnaire qui consacre la totalité de son service à une activité syndicale a droit, dès la première année, à l'application des règles suivantes :

1° Son avancement d'échelon a lieu sur la base de l'avancement moyen, constaté au sein de la même autorité de gestion, des fonctionnaires du même grade ;

2° Lorsqu'il réunit les conditions fixées par le statut particulier de son corps pour bénéficier d'un avancement d'échelon spécial, ce fonctionnaire est inscrit, de plein droit, au tableau d'avancement de cet échelon spécial, au vu de l'ancienneté acquise dans l'échelon immédiatement inférieur et de celle dont justifie en moyenne les fonctionnaires détenant le même échelon, relevant de la même autorité de gestion et ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, à l'échelon spécial ;

3° Lorsqu'il réunit les conditions fixées par le statut particulier de son corps ou cadre d'emplois pour bénéficier d'un avancement de grade au choix, ce fonctionnaire est inscrit, de plein droit, au tableau d'avancement de grade, au vu de l'ancienneté acquise dans ce grade et de celle dont justifie en moyenne les fonctionnaires titulaires du même grade relevant de la même autorité de gestion et ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, au grade supérieur.

Ce dispositif déroge au principe figurant à l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lequel prévoit que toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes, est nulle.

La nomination pour ordre est le fait d'investir une personne d'une fonction, non pour qu'elle l'exerce, mais pour qu'elle bénéficie des avantages qui y sont attachés (C.E., Section, 30 juin 1950, Massonaud – C.E., Assemblée., 15 mai 1981, Maurice, n° 33041, p. 221).

En revanche, aucune dérogation n'est prévue pour les agents qui se consacrent totalement à l'exercice d'un mandat syndical pour changer au choix de catégorie. Pour mémoire, les fonctionnaires bénéficiaires d'une promotion interne sont choisis par l'administration, après avis de la CAP, parmi ceux qui remplissent les conditions fixées par le statut particulier du corps et qui ont fait acte de candidature. Ce choix s'effectue au vu de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des intéressés, déterminés par l'entretien professionnel.

Or, pour que sa valeur professionnelle puisse être appréciée, l'évaluation est subordonnée à la présence effective du fonctionnaire au cours de l'année pendant une durée suffisante, eu égard notamment à la nature des fonctions exercées. Un agent qui serait absent durant toute l'année ne pourrait donc être évalué (C.E., 3 septembre 2007, n° 284954).

Le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire conduit normalement l'entretien professionnel. Or, un syndicat est également libre de son activité. Il n'appartient pas à l'administration de formuler une appréciation sur cette activité (C.E., avis, 28 septembre 1996) et encore moins sur l'activité syndicale de son secrétaire général.

De plus, toute promotion constituerait une nomination pour ordre, conformément à l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, puisque l'intéressé n'exercerait pas les fonctions correspondant à sa promotion.

Ainsi, la justice administrative considère que constitue ainsi une nomination pour ordre, l'inscription sur une liste d'aptitude d'un attaché continuant à exercer ses fonctions précédentes (C.E., 12 octobre 1992, M. D., n° 100441).

De même, c'est ainsi qu'après avoir rappelé que toute nomination d'un fonctionnaire nécessite de pourvoir un emploi vacant, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé, au cas d'une Chambre de commerce et de l'industrie ayant recruté un agent directement pour le mettre à disposition d'une association, qu'il était nécessaire de mettre fin à son emploi (CAA Marseille, 8^{ème} chambre, 12 mai 2015, n° 13MA02301).

La nomination pour ordre est un acte inexistant. Les actes inexistants sont des actes nuls et nonavenus, insusceptibles de créer des droits acquis au profit de leur destinataire. Les actes individuels pris en application d'un acte inexistant sont eux-mêmes entachés d'inexistence (C.E., 9 novembre 1990, F.).

Le Conseil d'Etat a réaffirmé en 2015 sa jurisprudence constante et rappelé que le juge doit relever d'office l'inexistence de la nomination pour ordre (C.E., 5 mai 1971, Préfet de Paris c/ Syndicat chrétien de la préfecture de la Seine et autres, n° 75655, recueil page 329).

Il n'est pas anormal qu'un représentant syndical entretienne de bonnes relations avec l'administration. Par contre, qu'il soit promu dans des conditions litigieuses et qu'il l'accepte, il est légitime de se poser de questions.

Dans la vie on ne fait pas ce que l'on veut mais on est responsable de ce que l'on fait

Beaucoup de managers à l'ONF ne semblent pas savoir qu'ils peuvent engager la responsabilité de l'administration en matière de GRH en cas de contentieux, en dépit du pouvoir discrétionnaire important que possède l'administration en la matière. Ils ignorent que les fonctionnaires peuvent contester devant la justice administrative certaines décisions qui régissent leurs rapports avec l'administration.

Deux cas de figure autorisent la formation d'un recours de la part de l'agent public (entendons fonctionnaire mais également agent non titulaire). Celui-ci peut, en tant que la décision lui fait grief (c'est-à-dire qu'elle lui porte atteinte), attaquer l'acte de l'administration. Cet acte doit en outre méconnaître les droits de l'agent public (en matière de carrière, rémunération, discipline, licenciement etc...). Peuvent notamment faire l'objet d'un recours une décision de mutation, l'inscription sur un tableau d'avancement ou sur une liste d'aptitude...

Les décisions d'avancement relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Néanmoins, en cas de pouvoir discrétionnaire de l'administration, le juge est amené lors d'un contentieux à contrôler la légalité externe (règles de compétence, de forme et de procédure), mais Il peut également vérifier :

- le but de l'acte (et vérifier s'il n'y a pas détournement de pouvoir ou de procédure),
- le contenu de l'acte (et vérifier s'il n'y a pas violation de la loi),
- les motifs de droit (et vérifier s'il n'y a pas d'erreur de droit).

Lorsqu'il est saisi, le juge exerce un contrôle de la légalité du motif de la décision administrative et un contrôle restreint des appréciations de l'administration, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Pour mémoire, une décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation lorsque l'administration s'est trompée grossièrement dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision.

Toute illégalité commise par l'administration est fautive. Tel est le principe, classique qui a été réaffirmé par le Conseil d'Etat en 2013 (C.E., sous-sections réunies, 30 janvier 2013, Michel I., requête n° 339918, publié au recueil). Le Conseil d'Etat a également eu l'occasion de le rappeler dans son avis contentieux du 12 novembre 2012 (C.E., Avis, 12 novembre 2012, OFPRA, requête n° 355134), que toute faute n'engage pas la responsabilité de l'administration.

En cas d'annulation d'un tableau d'avancement ou d'une liste d'aptitude par un juge, l'administration doit reconstituer la carrière du fonctionnaire écarté et indemniser son préjudice moral (sauf en cas de vice de forme).

En effet, un recours pour excès de pouvoir est aussi un procès civil. Cet aspect semble être complètement ignoré des décideurs à l'ONF. L'annulation d'une décision administrative ne doit pas signifier pour l'administration, « j'efface tout, je recommence différemment et je t'embrouille ». Ce n'est pas la vraie vie. La portée de l'annulation d'un tableau d'avancement est souvent considérable pour d'autres personnels car elle remet en cause des situations juridiques tierces.

UN BON MAÇON NE REJETTE AUCUNE PIERRE

Quand les décideurs commettent une faute, ce sont les petits qui paient

Lors de la CAP du 22 septembre 2015, pour départager les candidats, l'ONF avait retenu des critères « maison » (à la place de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle), avec l'accord des représentants du personnel, pour établir les nouvelles listes d'aptitude de 2008 à 2014 (vote à l'unanimité). Il s'agit de la diversité du parcours professionnel, du nombre de postes de B occupés, du niveau de responsabilité actuel, de la qualité du parcours professionnel, du potentiel à devenir cadre et de l'âge.

Or, seuls des critères statutaires non remplis peuvent être invoqués pour refuser d'inscrire un agent au tableau d'avancement. Le juge administratif a estimé que l'établissement du tableau d'avancement résulte uniquement de l'examen de la valeur professionnelle du fonctionnaire (CAA Paris, 18 janvier 2011, n° 09PA06528). L'administration ne peut pas, par exemple, retenir celui de la mobilité (C.E., 6 juin 2001 B., requête n° 207114). Le profil du poste auquel est affecté le fonctionnaire est un critère étranger à la valeur professionnelle de l'intéressé (C.E., 25 mars 2009, requête n° 303549).

En plus d'être proscrit par le statut général des fonctionnaires, le critère sur l'âge constitue également une infraction pénale.

La jurisprudence administrative sanctionne traditionnellement les discriminations commises dans le cadre de l'inscription au tableau d'avancement entre agents appartenant à un même corps (C.E, 6^{ème} sous-section, 26 mars 2003, n° 214047). La Fonction publique n'est pas non plus un sanctuaire. C'est désormais un fait constaté par tous, les agents publics doivent vivre avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête, à savoir celle d'avoir, un jour ou l'autre, affaire avec la justice pénale. La loi prévoit également la sanction des complices en matière de discrimination.

Il faut savoir que l'ONF a toujours publiquement affirmé (et même écrit dans un projet de note de service sur le fonctionnement des CAP) souhaiter tenir compte, pour les agents appelés à être promus, du temps dont ils peuvent disposer pour effectuer une carrière dans leurs nouvelles fonctions de catégorie A.

De plus, l'ONF préférerait avantager les candidats qui avaient privilégié les concours dans leur carrière. Or, notre collègue n'avait bénéficié d'aucun recrutement ou avancement au choix durant sa carrière. En outre, il avait été admissible trois fois consécutivement au concours interne d'attachés (avec des notes élevées à l'écrit), en étant victime de surcroît d'erreurs grossières de l'administration lors des épreuves d'admission (un seul sujet proposé pour une épreuve avec tirage au sort entre quatre sujets en 1995, jury modifiant sans droit la structure des épreuves orales et en informant tous les candidats admissibles en 2000... sauf lui, par exemple). Par ailleurs, il avait fait de l'encadrement pendant 18 ans... alors que l'administration avait des doutes sur sa capacité d'encadrer.

Le Tribunal administratif de Paris a annulé pour erreur de droit, par jugement en date du 7 février 2018, les listes d'aptitude établies le 22 septembre 2015 au titre des années 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014, ainsi que les arrêtés de nominations correspondants.

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que parmi les critères retenus pour l'inscription sur la liste d'aptitude au grade d'attaché d'administration figure, à hauteur d'un cinquième du total des points, un critère d'âge, qui conduit à minorer significativement les possibilités de promotion des personnes les plus âgées ; que l'ONF se contente d'affirmer que cette pratique n'a pas empêché certains agents nés la même année que le requérant d'être promus alors que la candidature de M. X était rejetée ; que si l'article 4 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 permet aux Etats membres de « prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée », l'ONF ne fait pas valoir que ce critère serait fondée sur une telle mesure, ni ne fournit aucun élément sur l'objectif poursuivi ; qu'il n'établit pas plus que ce critère serait lié à la valeur professionnelle ou aux acquis de l'expérience professionnelle des agents, que par suite, les décisions attaquées sont entachées d'erreur de droit et doivent être annulées, ainsi que les décisions de nomination subséquentes ».

Ce n'était évidemment pas le seul moyen présenté par notre collègue à l'appui de sa requête. Toutefois, lorsqu'il fait droit aux conclusions du demandeur, le juge n'est pas tenu de répondre à tous les moyens soulevés à l'appui de ces conclusions. C'est ce qu'on appelle la règle de l'économie de moyens, qui correspond en réalité à une économie de motivation de la part du juge.

Cette règle facilite le travail des juridictions. Elle n'est pourtant pas sans inconvénient, en particulier dans le contentieux de l'excès de pouvoir. Certains moyens étant restés sans réponse, les parties ne disposent que d'une vue partielle des vices susceptibles d'affecter la décision litigieuse. L'administration risque alors, à l'issue du procès, de prendre une nouvelle décision qui certes corrige l'illégalité sanctionnée mais répète celles passées sous silence, ce qui est susceptible de générer de nouveaux contentieux.

Néanmoins, le juge administratif doit analyser les mérites comparés d'un agent et de ceux des autres agents candidats à ce même grade (C.E., 30 janvier 2015, n° 376082) Le Tribunal administratif de Paris a estimé ne pas devoir le faire.

A noter que notre collègue avait porté plainte au pénal, à titre personnel, pour discrimination pour l'âge lors de la discussion, il y a quelques années, sur la note sur le fonctionnement des CAP. Un critère sur l'âge y figurait.

Il avait été entendu par le SRPJ de Paris, et probablement également l'ONF. Sa plainte avait été classé... mais la justice lui a avait expliqué comment la faire aboutir.

Le SRPJ lui avait laissé clairement entendre qu'une plainte au nom du syndicat qu'il représentait avait toutes les chances d'aboutir. En effet, le juge judiciaire est très en retrait lorsque l'infraction constitue aussi une faute disciplinaire. Il préfère laisser le soin au juge administratif de régler le problème.

Promotion obligatoire du collègue dans le corps des attachés avec effet rétroactif



Un jugement d'annulation se présente avant tout comme une norme « négative » dont le contenu explicite se réduit à la suppression de l'acte litigieux. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun effet positif n'en découle.

Ainsi, lorsqu'un agent a été écarté irrégulièrement d'une liste d'aptitude ou d'un tableau d'avancement, l'annulation par le juge administratif d'une telle décision entraîne, pour l'administration, l'obligation de procéder rétroactivement à l'inscription de l'intéressé et à l'examen de sa situation, sauf en cas d'annulation pour vice de forme. L'administration doit le faire sans même qu'elle soit sollicitée (C.E., 7 décembre 1979, ministre de l'Education nationale c/ Mlle J. recueil page 208). Lorsqu'il est procédé à la nomination, celle-ci doit prendre effet, à la date à laquelle elle aurait dû normalement intervenir.

La CAP des attachés a émis son avis le 18 décembre 2008 sur la liste d'aptitude au titre de 2008 pour l'inscription dans laquelle le collègue était candidat.

Ces principes sont rappelés dans la circulaire FP/n° 1471 du 24 juin 1982.

L'ONF serait bien inspiré de respecter cette jurisprudence afin d'éviter un recours en indemnisation du préjudice financier de notre collègue et en matière de pension civile. De plus, il ne s'agit que d'une régularisation financière n'entraînant pas la création d'un poste d'attaché puisque notre collègue est à la retraite (reconstitution de carrière sans possibilité de réintégration).

L'arrêt précité a été conforté par celui en date 17 mars 2004. Le Conseil d'Etat a précisé, plus spécifiquement pour les décisions relatives à la carrière des agents, « que les décisions administratives ne peuvent légalement disposer que pour l'avenir ; que s'agissant des décisions relatives à la carrière des fonctionnaires ou des militaires, l'administration ne peut, en dérogation à cette règle générale, leur conférer une portée rétroactive que dans la mesure nécessaire pour assurer la continuité de la carrière de l'agent intéressé ou procéder à la régularisation de sa situation ».

L'administration doit donc prendre de nouvelles décisions tendant à replacer l'agent dans la situation qui aurait dû être la sienne en l'absence de décision illégale. L'objectif de la reconstitution de carrière est de combler le vide juridique provoqué par l'annulation contentieuse de la décision.

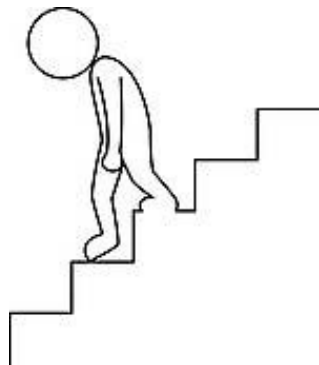
Cette reconstitution de carrière passe concrètement par la reconstitution des droits sociaux, notamment. Ainsi, l'agent illégalement écarté de son parcours de fonctionnaire a droit d'office, sans que le juge ait besoin de le préciser :

- au rétablissement de son avancement de carrière,
- à la reconstitution de ses droits à pension.

A noter que pour les rétablissements d'avancement de carrière, il peut être difficile à effectuer en cas d'avancement au choix ou sur concours. Dans ce cas, l'administration doit se référer à des situations similaires d'autres fonctionnaires (pour l'avancement au choix notamment) et vérifier les avancements sur concours auxquels l'agent aurait pu légitimement prétendre.

Enfin, l'annulation d'une décision concernant un fonctionnaire à la retraite oblige l'autorité compétente à réintégrer l'intéressé jusqu'à la date de sa mise à la retraite et à prendre rétroactivement les mesures nécessaires pour reconstituer sa carrière (C.E., 23 décembre 2011, Chambre de Commerce et d'industrie de Nîmes-Bagnols-Uzès-Le Vigan, requête n° 347178).

Réintégration et reclassement dans le corps des secrétaires administratifs de tous les attachés promus au choix au titre de 2008 à 2014 et de 2016 à 2017 avec perte de leur ancienneté dans le corps des attachés



L'annulation de la nomination d'un agent public met l'administration dans l'obligation de retirer les actes subséquents (titularisation, affectation, avancement de grade...) pris en faveur de cet agent, même s'ils sont devenus définitifs en l'absence de contestation dans le délai de recours contentieux. **Les attachés dont la promotion a été annulée le 1er juillet 2015 auraient dû, dans un premier temps, être réintégrés dans le corps des secrétaires administratifs jusqu'au 22 septembre 2015, avec reconstitution de leur carrière dans ce corps et perte de leur ancienneté dans le corps des attachés d'administration. L'ONF ne l'a pas fait.**

L'administration est aussi tenue, quel que soit le motif retenu par le juge pour annuler cette nomination, de faire procéder à la cessation du traitement de l'agent, correspondant à sa promotion (C.E., Section, 3 novembre 1995, n° 82096, Recueil page 389). **L'ONF ne l'a pas fait**, s'agissant de l'annulation par la justice administrative des nominations issues des listes d'aptitude d'attachés de 2008 à 2014. Les intéressés n'ont jamais cessé d'être rémunérés en qualité d'attaché.

Avec ce nouveau jugement, les attachés promus le 22 septembre 2015 devront TOUS être réintégrés dans le corps des secrétaires administratifs, avec reconstitution de leur carrière dans ce corps depuis leur première nomination. Toute nouvelle promotion dans le corps des attachés ne pourra pas avoir d'effet rétroactif. Leur carrière résultera éventuellement des effets de la nouvelle liste d'aptitude (absence d'ancienneté acquise dans le corps des attachés).

Les promotions qu'ils ont eues dans le corps des attachés (principalat, notamment) sont de facto annulées. En effet, l'administration est tenue de procéder à la révision de toutes les nominations et promotions intervenus dans le corps des attachés dans la mesure où leur intervention a été la conséquence directe ou indirecte de l'irrégularité de l'inscription dans la liste d'aptitude des personnels concernés (Conseil d'Etat, 14 juin 1967, P.).

A noter que l'ONF fera perdre plus de deux ans d'ancienneté supplémentaires aux mêmes secrétaires administratifs en cas de nouvelle promotion, pour n'avoir pas pris en compte l'effet rétroactif des jugements du 17 juin 2015 et du 1^{er} juillet 2015.

Les promus des listes d'aptitude de 2008 à 2014 admis depuis à la retraite (ou à moins de 6 mois de la retraite) ne pourront plus bénéficier d'une promotion dans le corps des attachés. L'ONF devra reconstituer leur carrière dans le corps des secrétaires administratifs. Sont concernés, deux lauréats de la liste au titre de 2008, un au titre de 2010 et deux autres au titre de 2012.

Lorsqu'on place ses privilèges au-dessus de ses principes on perd rapidement les deux

Habituellement, les représentants syndicaux sont victimes de discrimination négative en matière de promotion. A l'ONF, nous sommes face à une sorte de discrimination positive, certes très ciblée, avec l'inscription d'office sur la liste d'aptitude des attachés administratifs d'un fonctionnaire en décharge totale de service pour activité syndicale. En effet, l'ONF n'a pas apporté la preuve à la justice administrative que l'intéressé avait fait acte de candidature alors qu'il s'agit d'un préalable indispensable pour être inscrit sur une liste d'aptitude. Il n'existe pas de possibilité de régularisation, pour cause d'expiration du délai.

La justice administrative a rappelé à l'ONF qu'il ne lui appartient pas de réécrire les textes et que son pouvoir discrétionnaire n'était pas sans limites.

Dans cette affaire, l'ONF n'en sort hélas pas grandi... le syndicalisme non plus (du moins une de ces formes). A l'instar des obligations de dignité et de probité, le respect de l'obligation d'impartialité par le fonctionnaire participe directement au renom de l'administration dans la mesure où elle assoit l'exemplarité de la conduite de l'action publique par les agents. Cette obligation fondamentale, qui se rattache à d'autres principes tels que l'égalité, la neutralité ou l'indépendance, est inhérente aux missions d'intérêt général.

Par ailleurs, le bon fonctionnement d'un syndicat passe par l'existence d'un lien de confiance entre d'une part les responsables syndicaux et d'autre part les adhérents, les sympathisants et le personnel de l'ONF. Cette confiance ne résulte pas automatiquement des élections mais se construit jour après jour au vu des actions entreprises pour la défense du personnel et des résultats obtenus.

Tout manquement isolé peut suffire à entamer durablement cette confiance. C'est pourquoi il est primordial de s'assurer que l'action syndicale est fondée à la fois sur une responsabilité individuelle et une action collective dans la durée.

Quelques principes simples doivent guider l'action des représentants syndicaux, comme l'intégrité et l'exemplarité, dans le respect des règles statutaires et de celles en vigueur, particulièrement en matière de déontologie.

Les représentants du personnel aux CAP sont au service de l'intérêt général, dans la défense des intérêts du personnel qu'ils représentent.

Le droit s'oppose aux discriminations positives en matière d'accès aux emplois publics en raison de la tradition juridique française et des limites posées par le droit européen.

Le représentant syndical en décharge totale de service dont la promotion a été annulée devra être réintégré dans le corps des secrétaires administratifs, sans possibilité (dans cette situation) d'une nouvelle promotion dans le corps des attachés d'administration, sauf preuve contraire (absence de candidature initiale et nomination pour ordre).

Quand l'orgueil chevauche devant, honte et dommage suivent de près. Des dizaines d'autres attachés vont payer les pots cassés



Par le même jugement en date du 7 février 2018, le Tribunal administratif de Paris a annulé l'arrêté du Directeur Général de l'ONF en date du 20 juin 2016 en tant qu'il nomme à la CAP des attachés trois attachés dont la promotion avait été annulée en juillet 2015.

« Considérant que Mmes X ainsi que M. Y ont été promus le 22 septembre 2015 dans le corps des attachés des administrations de l'Etat ; qu'il résulte de tout ce qui précède que ces nominations sont illégales et sont réputées n'être jamais intervenues ; qu'ils n'étaient donc, à la date du 20 juin 2016, ni électeurs ni éligibles à la commission administrative paritaire des attachés d'administration de l'Etat ; que par conséquent, l'arrêté en date du 20 juin 2016 doit être annulé en tant qu'il les nommes à cette commission ».

A noter que si l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, l'office du juge peut le conduire exceptionnellement, lorsque les conséquences d'une annulation rétroactive seraient manifestement excessives pour les intérêts publics et privés en présence, à moduler dans le temps les effets de l'annulation qu'il prononce (C.E., Assemblée, 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*). Selon le Tribunal administratif de Paris :

« Considérant que l'ONF fait valoir que l'effet rétroactif de l'annulation des nominations à la commission administrative paritaire des attachés d'administration de l'Etat risquerait de remettre en cause l'ensemble des décisions individuelles prises après avis de cette commission ; que toutefois la modulation dans le temps n'aurait aucun effet sur les actions contentieuses engagées à la date du présent jugement, ni sur les décisions individuelles devenues définitives, les déclarations faites par le représentant de l'ONF lors de l'audience faisant état d'un nombre limité de décisions susceptibles d'être remises en cause ; que, dès lors, il ne ressort dès lors que la modulation dans le temps des effets de ces annulations soient justifiée ».

Le Tribunal administratif de Paris aurait donc pu prévoir dans sa décision d'annulation que tout ou partie des effets de la note de service n° 16-AA-110 de l'ONF du 20 juin 2016, entre cette date celle du jugement, devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

Le représentant de l'ONF a remarquablement défendu... la position de notre collègue (pas de modulation dans le temps). Les attachés impactés ne vont certainement pas le féliciter. L'ONF a pris ses responsabilités (écarter à n'importe quel prix un candidat jugé indésirable) et notre collègue les siennes (se battre pour sa dignité et pour l'équité).

Pour mémoire, dans un avis contentieux du 30 décembre 2013 (Mme O., n° 367615), le Conseil d'Etat précise les circonstances dans lesquelles un acte peut être annulé par voie de conséquence de l'annulation d'un autre acte :

« En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions

administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale ».

En matière d'annulation par voie de conséquence, l'acte initial a été éradiqué de l'ordonnancement juridique. L'élimination des effets illégaux qu'il a pu produire se présente comme une opération complémentaire à son annulation.

La procédure de consultation de la CAP des attachés ayant été irrégulière depuis le 20 juin 2016, toutes les décisions consécutives aux avis émis par cette instance à partir de cette date sont de facto annulées.

Les listes d'aptitude d'attachés établies au titre de 2016 et 2017 sont ainsi de facto annulées à cause de la participation d'au moins un membre non habilité. Cette CAP, dans sa composition irrégulière, a également émis des avis, notamment sur des avancements et des mutations d'autres attachés pendant près de deux ans. Les décisions prises sur leur fondement sont également annulées.

Pour mémoire, un avancement de grade peut comporter un effet rétroactif. Toutefois, l'effet rétroactif ne peut s'appliquer qu'à la date de création ou de vacance d'emploi.

En effet, l'avancement de grade doit être prononcé en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'en exercer les fonctions. Dans le cas contraire, il s'agit d'une nomination pour ordre, laquelle est illégale (C.E., 21 juillet 2006, n° 279527).

La nomination à plusieurs grades d'avancement au cours d'une même année ne peut être simultanée en application des dispositions de l'article 12 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983. Le fonctionnaire doit en effet exercer réellement les fonctions du grade.

Par ailleurs, le Conseil d'État considère que la rétroactivité d'une décision d'avancement est illégale, qu'elle soit prononcée pendant les six mois qui précèdent la mise à la retraite ou (a fortiori) après les six mois (C.E., 23 juillet 2010, M. A., n° 333481 - C.E., 15 juillet 2008, n° 290588).

Enfin, l'annulation d'une décision ayant illégalement muté un agent public oblige l'autorité compétente à replacer l'intéressé, à la date de sa mutation, dans l'emploi qu'il occupait précédemment et à reprendre les mesures nécessaires pour le placer dans une position régulière. Lorsque cette autorité reprend, après une nouvelle procédure, une mesure de mutation, elle ne peut légalement donner à sa décision un effet rétroactif (C.É., 8^e et 3^e sous-sections réunies, 29 octobre 2012, n° 348341). Cette jurisprudence n'est pas sans effets sur les postes classés à l'ONF.

On ne peut pas avoir accepté le profit et refuser d'assumer la dette

Lors de la réunion du 22 novembre 2017 de la CAP des attachés, une organisation syndicale a semble-t-il obtenu de l'administration la confirmation que cette dernière assurera une protection juridique au bénéfice des attachés impactés par des recours administratifs !? Cette même organisation syndicale avait déjà écrit par le passé que les recours contre les listes d'aptitude contestées d'attachés ne servaient à rien, en tentant de discréditer notre collègue. Pas plus que l'administration, les organisations syndicales ne sont pas au-dessus des lois.

Pour les non-initiés, Génération Forêts UNSA rappelle que la protection juridique est garantie par l'État :

- quand l'agent est poursuivi devant une juridiction de l'ordre judiciaire (civile ou pénale) pour des faits qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et à condition qu'aucune faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui soit imputable ;

- quand l'agent fait l'objet de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages, à condition qu'il puisse être établi un lien de cause à effet entre l'agression subie par l'agent et les fonctions qu'il exerce. L'attaque dont fait l'objet le fonctionnaire ne doit pas nécessairement être pénalement répréhensible. La garantie offerte par l'État ne doit dès lors pas forcément être assurée par des procédures et sanctions pénales ;

- quand l'agent est victime de dommages matériels commis sur ses biens en raison des fonctions qu'il exerce ;

- quand l'agent est poursuivi pénalement à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle ;

- quand l'agent subit des actes de harcèlement sexuel et tout acte de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

L'attaque doit viser le fonctionnaire « à l'occasion de ses fonctions » et non la personne dans sa vie privée. L'attaque doit être intentionnelle et dirigée contre lui.

Le mécanisme de la protection fonctionnelle est donc mis en jeu uniquement dans deux cas de figure :

- **Un agent est poursuivi en justice, civilement ou pénalement, après une faute de service ;**

- **Un agent est victime d'une infraction à l'occasion ou en raison de ses fonctions.**

En dehors de la recherche de la responsabilité de l'administration en matière de harcèlement, notamment, elle n'a pas sa place devant la juridiction administrative.

Lorsque l'administration accorde la protection fonctionnelle elle subroge aux droits de l'agent pour obtenir du ou des auteurs des actes la réparation.

Le fonctionnaire bénéficie également d'une garantie s'il fait l'objet d'une condamnation civile prononcée à raison d'une faute de service. L'administration doit le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

Or, le recours pour excès de pouvoir est une procédure contentieuse par laquelle il est demandé au juge administratif d'annuler un acte administratif unilatéral en raison de son illégalité. Comme leur nom l'indique, les actes administratifs unilatéraux sont les actes pris unilatéralement par l'administration. Il s'agit du procès fait à un acte, c'est-à-dire un procès sans véritables parties, focalisé sur la question de la légalité de l'acte ou de la décision et de son sort (annulation ou maintien).

Les attachés impactés par les recours administratifs ne sont poursuivis par aucune juridiction ni victime d'une quelconque attaque. Le remboursement de sommes indûment perçues, de surcroît consécutif à un jugement d'un Tribunal administratif, n'a jamais constitué une condamnation civile. En outre, aucune faute de service n'a été commise par les attachés impactés et il n'y a pas eu conflit entre les deux ordres de juridiction.

Par ailleurs, sauf rares exceptions, seules les parties à l'instance ayant donné lieu au jugement contesté peuvent interjeter appel. Les attachés dont la promotion a été annulée ne peuvent donc pas aller en appel. Une personne simplement invitée par le juge à produire des observations n'est pas considérée comme une partie (C.E., 10 janvier 2007, n° 278958). Les attachés impactés n'ont pas voix au chapitre. Leur seul recours est de se retourner contre l'ONF (annulation de leur promotion = faute de l'ONF)... à leurs frais évidemment.

Nous sommes face à une situation ubuesque dont l'ONF a le secret depuis le PPO. Des textes, on s'en accommode au gré des intérêts personnels des uns et des autres. La Cour des comptes sera informée par notre collègue si l'ONF décide de se lancer dans cette utilisation partisane des deniers publics.

Une administration qui s'obstine à ne pas reconnaître qu'elle a commis une illégalité relevant du domaine de l'évidence (discrimination), perturbe la bonne marche de la justice administrative en contribuant à l'encombrer de recours qu'un minimum de bon sens aurait permis d'éviter.

Selon l'article R 741-12 du Code de justice administrative, « Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ». Cet article n'est pas sans rappeler (en partie seulement) l'article 32-1 du Code de procédure civile.

L'idée selon laquelle l'exercice du droit au recours par un justiciable peut, en fonction des conditions dans lesquelles ce dernier agit, dégénérer en faute ouvrant droit à réparation, apparaît aujourd'hui bien établi en droit administratif. Comme tout droit, le droit au recours est susceptible de faire l'objet d'un usage abusif de la part de son titulaire et donner lieu, en cas de préjudice, au versement de dommages-intérêts (C.E., 8 août 2008, Assistance Publique à Marseille). Les dommages causés par un recours abusif (même lorsqu'il est rejeté) tiennent à ce que le bénéficiaire du jugement en première instance a été tenu, par prudence d'attendre l'issue contentieuse de l'affaire avant de le mettre totalement en œuvre. Ceci représente un coût souvent important.

De plus, le recours en appel n'a pas d'effet suspensif. Le jugement du tribunal administratif doit donc être exécuté, aussi longtemps qu'il n'a pas été annulé par la cour administrative d'appel. Notre collègue y veillera.

A cet effet, le juge administratif rappelle que, lorsqu'un agent public a perçu des sommes indues au titre de ses traitements, l'administration qui l'emploie peut émettre un titre exécutoire en vue du recouvrement de ces sommes.

Pour le Conseil d'Etat, le fait que l'administration ne s'est pas opposée au versement des sommes indues pendant plusieurs années, ne peut servir à justifier ou régulariser après coup des rémunérations indues.

Enfin, normalement seuls les comptables peuvent accorder des remises gracieuses, jusqu'à un certain montant. La remise gracieuse ou remise de dettes a pour effet de mettre fin à l'obligation de payer du débiteur d'une créance régulièrement constatée et non contestée au fond. Cette décision d'opportunité est généralement fondée sur la situation d'indigence ou de précarité du redevable. Nous en sommes vraiment loin a priori, ne s'agissant pas d'adjoints administratifs payés au SMIC (sans les primes). La remise gracieuse est par ailleurs assimilée d'un point de vue budgétaire et comptable à une subvention. Il ne revient donc pas à l'ONF de contourner une décision de justice au profit d'intérêts personnels dont les titulaires disposent d'une voie de recours contre l'administration pour faire indemniser leur préjudice éventuel.

LA VIE EST UN ARBRE DONT LE FRUIT EST QUELQUES FOIS AMER

Une annulation contentieuse d'une décision administrative n'emporte pas nécessairement l'obligation d'agir pour l'administration. Le jugement prononcé peut suffire par lui-même à rétablir pleinement l'ordre légal. Il en va non seulement en cas de remplacement automatique de la décision annulée, mais encore lorsque cette décision procédait d'un pouvoir discrétionnaire laissant à son auteur la faculté de ne pas l'édicter. Dès lors, le respect de la chose jugée se satisfera de ce que l'administration cesse l'acte anéanti par le juge.

Toutefois, au-delà des effets automatiques ou systématiques produits par la disparition de l'acte illégal, c'est à l'administration qu'il appartient d'agir afin de réaliser ce qu'implique un jugement d'annulation.

D'une manière générale, l'administration doit édicter une nouvelle décision lorsqu'elle ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire. Il en va ainsi en cas d'annulation d'un tableau d'avancement, laquelle entraîne, selon la jurisprudence, l'obligation pour l'administration de procéder à un nouveau tableau (C.E., 10 décembre 1954, C.).

En matière d'acte non réglementaire, l'administration doit faire disparaître rétroactivement les décisions intervenues en conséquence de l'acte annulé, alors mêmes qu'elles seraient porteuses de droits acquis.

Reconstitution des carrières : grandeur et décadence

La rétroactivité d'une décision du juge administratif implique le rétablissement total ou partiel de la situation juridique originelle des parties. Pour mémoire, l'annulation d'une décision rejetant la demande de promotion d'un fonctionnaire implique nécessairement qu'une promotion lui soit accordée à compter de la date à laquelle cette demande aurait normalement dû être accueillie (sauf en cas de vice de forme).

La reconstitution de carrière consiste à replacer le collègue qui a obtenu l'annulation des listes d'aptitude d'attachés et des arrêtés individuels de nomination, dans la situation exacte qui devrait être la sienne s'il n'avait pas été illégalement écarté des listes d'aptitude. L'administration doit rétablir rétroactivement sa situation, même sans demande de sa part, dès qu'est intervenue la décision du juge administratif. Le jugement du tribunal administratif doit être exécuté même si l'affaire est portée en appel devant la cour administrative d'appel.

L'administration doit assurer à tous les fonctionnaires la continuité et le développement normal de leur carrière. Ce jugement la met dans l'obligation d'opérer cette reconstitution de situation en tenant compte des possibilités sérieuses de carrière de l'intéressé. Il s'agit de ses chances de promotion d'après la réglementation en vigueur, par comparaison avec d'autres fonctionnaires de la même catégorie. En matière d'avancement au choix, le juge oblige l'administration à remplacer un concours par une appréciation des notes (entretien professionnel) et des titres de l'intéressé en vue de sa promotion.

S'agissant, des rappels de rémunérations vieilles de plus de quatre ans et consécutifs à une reconstitution de carrière (*de plusieurs milliers d'euros, dans le cas du collègue*), la prescription quadriennale ne court qu'à compter de l'arrêté de cette reconstitution de carrière. Par un jugement du tribunal administratif de Besançon du 20 octobre 2015, la Direction générale des douanes et des droits indirects a été condamnée à verser à un de ses agents un rappel de rémunération pour l'ensemble de la période concernant une reconstitution de carrière. Cette jurisprudence ne fait que mettre en œuvre un principe énoncé par le Conseil d'État (C.E., 7 octobre 2015, n° 381627), à

savoir que « le délai court à compter du 1er jour de l'année suivant celle au cours de laquelle est intervenu l'acte ayant régularisé la situation ».

Concernant la situation administrative des attachés dont la promotion a été annulée, cette annulation porte sur des décisions non réglementaires (décisions de nomination) affectant leur carrière. Elle oblige l'administration à une remise en état aussi complète que possible de la situation telle qu'elle serait si la décision illégale n'avait pas été adoptée (C.E., 26 décembre 1925, Rodière).

C'est sur ce point que l'opération de remise en état produit les effets les plus radicaux. Alors qu'en droit commun, l'annulation d'un acte (réglementaire ou non réglementaire) est sans effet sur les décisions définitives créatrices de droits que cet acte a pu engendrer, en matière de Fonction publique, l'intangibilité des droits acquis cède devant l'obligation de remise en état. Ainsi, l'annulation d'un tableau d'avancement impose à l'administration de reclasser et de reconstituer la carrière de TOUS les agents concernés par le tableau annulé. Concrètement, l'administration doit établir un nouveau tableau d'avancement. Ceci peut provoquer, selon le cas, une amélioration (C.E., 4 mai 1980, S., n° 17556) ou une dégradation de leur situation, en raison, par exemple, de la remise en cause d'une promotion (C.E., 4 février 1955, M.).

La carrière des attachés dont la promotion a été annulée devra être reconstituée dans le corps des secrétaires administratifs jusqu'à une probable inscription dans une nouvelle liste d'aptitude d'attachés (uniquement pour ceux encore en activité), mais sans effet rétroactif ni ancienneté conservée dans un corps de catégorie A et encore moins le bénéfice des avancements intervenus dans le corps.

En effet, en raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé (C.E., 30 décembre 2013, n° 367615). Les attachés dont la promotion a été annulée n'auraient jamais pu, sans cette inscription dans la liste d'aptitude des attachés, se présenter à l'examen de principalat ou bénéficier d'un avancement de grade au choix ou être mutés sur un autre poste de catégorie A.

Cette reconstitution peut donc entraîner des effets négatifs sur leur carrière (C.E., Assemblée, 5 juin 1970, recueil p. 385 – C.E., 25 mai 1979, Secrétaire d'Etat aux universités c/Mme T.-A., recueil p. 228).

L'administration aurait dû réaliser cette opération dès juillet 2015, date du premier jugement d'annulation des listes d'aptitude d'attachés de 2008 à 2014 et des arrêtés de nomination subséquents, et ainsi éviter aux intéressés qui seront probablement à nouveau promus la perte de plus de deux années supplémentaires d'ancienneté dans le corps des attachés. Des anciens attachés à la retraite ne peuvent également plus être promus (perte de la qualité de fonctionnaire).

A noter que lorsqu'un préjudice de carrière, fondé sur un acte administratif illégal, est évoqué par un agent public, l'administration doit rechercher les incidences de la faute qu'elle a commise sur l'avancement de l'agent (C.E., 3 juillet 2015, n° 372041).

Pour la reconstitution de carrière, l'administration est tenue d'appliquer la législation et la réglementation en vigueur à la date à laquelle les mesures susceptibles d'intervenir seraient à prendre effet. En outre, elle doit respecter les procédures alors prescrites par ces mêmes législations et réglementations (consultation de la CAP, par exemple).

Lorsque la reconstitution de carrière est soumise à l'avis d'un organisme consultatif de caractère permanent dont les membres ont changé (CAP, par exemple), il appartient à l'administration de saisir de l'affaire, l'organisme consultatif qui, au moment où il y a lieu de procéder à l'examen de la situation du fonctionnaire, est compétent pour se prononcer sur des mesures de même nature ne présentant pas un caractère rétroactif. Dans le cas où les règles de composition de l'organisme consultatif initialement saisi ont été modifiées, il appartient également à l'administration de saisir l'organisme consultatif dans sa nouvelle composition si celle-ci présente des garanties équivalentes pour les intéressés (C.E., 14 février 1997, C.).

Sur le plan financier, le Conseil d'Etat, dans un avis en date du 28 mai 2014 (n° 376501), a précisé qu'en vertu de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, en principe, être répétée (remboursée) dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits (décision de mise en paiement du traitement) qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée. Pour mémoire, le retrait est la disparition juridique d'un acte pour l'avenir comme pour le passé. Il ne peut normalement intervenir qu'en raison de l'illégalité de l'acte et ceci, dans un délai maximal de quatre mois à compter de son édicition.

Les éléments de rémunérations principales ou accessoires versées par une personne publique sont concernés par cette prescription extinctive. Donnent notamment lieu à répétition d'un indu :

- le traitement : l'agent a été rémunéré sur la base d'un indice supérieur à celui auquel il avait droit,
- les primes et indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

Ce délai part normalement à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné (juillet 2015). La répétition de l'indu devra s'opérer à partir d'août 2013 pour les attachés qui ont été nommés en 2009, s'agissant du premier jugement de 2015.

L'ONF aurait dû demander le remboursement du trop-perçu aux intéressés en août 2015. En l'absence de prescription, l'administration peut encore le faire. En effet, une dette n'est pas éternelle. Au bout d'un certain délai, elle s'éteint par prescription. Le recouvrement d'une dette ancienne ne peut s'effectuer que dans ce délai de prescription.

Toutes les actions relatives aux rémunérations des agents publics sont maintenant soumises à la prescription quinquennale en application du Code civil (C.E., 12 mars 2010, n° 309118). Le point de départ du délai de prescription pour la répétition de l'indu (remboursement) est août 2015 pour les attachés dont la promotion a été annulée en juillet 2015.

Enfin, en cas de promotion rétroactive, doit être accordé le bénéfice non seulement de rappels de traitements, mais également d'intérêts moratoires portant sur ces rappels et d'une capitalisation de ces derniers (C.E., 21 mai 2007, n° 282427).

A noter que la prescription extinctive de deux ans en matière de remboursement d'un trop-perçu n'est pas opposable pour les nominations pour ordre (acte inexistant), s'agissant d'une décision non créatrice de droits (C.E., 3 mars 2017, n° 398121). Ce remboursement s'opère sur la totalité du trop-perçu.

De même, un avantage financier versé à un agent public sur le fondement d'un acte inexistant peut également être répété sans que celui-ci puisse se prévaloir du fait que l'administration a maintenu le versement de façon prolongée, a jugé le Conseil d'Etat (arrêt infra).

Pension de retraite : pour le meilleur et pour le pire

Plusieurs attachés dont la promotion a été annulée sont depuis à la retraite. Ils devront néanmoins être reclassés dans le corps des secrétaires administratifs, ne pouvant à nouveau être inscrit dans une liste d'aptitude d'attachés. De plus, l'absence de rétroactivité d'une telle promotion en anéantirait tous les effets.

En outre, toute promotion qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. De plus, ils ont perdu la qualité de fonctionnaire du fait de leur radiation des cadres.

Cette situation peut avoir un impact non négligeable sur la pension de retraite des intéressés... mais également sur celle de notre collègue.

Une pension et une rente viagère d'invalidité sont définitivement acquises passé le délai d'un an suivant la notification de l'arrêté de concession, c'est à dire à la remise du titre de pension. A l'expiration de ce délai, seules les erreurs matérielles, tel un mauvais calcul de la pension, peuvent être corrigées à la demande du pensionné ou de l'administration mais pas les erreurs de droit, telle une mauvaise interprétation de la loi.

S'agissant des attachés à la retraite dont la promotion a été annulée et de notre collègue, admis à la retraite depuis, la réponse a été donnée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 17 juin 2008 (n° 306076). Leur pension devra être calculée à partir de leur indice dans leur échelon dans le corps des secrétaires administratifs (après reclassement) pour les premiers et celle du collègue sur son indice relatif à son échelon consécutif à son reclassement dans le corps des attachés d'administration.

En effet, une décision rétroactive relative à la carrière (arrêté de promotion ou annulant une promotion, notamment) intervenue postérieurement à la radiation des cadres pour un motif relatif à l'exécution d'une loi, d'un règlement ou d'un recours pour excès de pouvoir doit être prise en considération pour la révision d'une pension.

Dans un arrêt rendu le 5 octobre 2015, le Conseil d'État a également précisé les dispositions d'arréage des pensions et retraites en cas de rectification d'une erreur matérielle. En cas d'erreur de calcul du montant d'une retraite, l'ancien agent public bénéficie non seulement du montant réévalué, mais d'un rattrapage sur les années précédentes, dans certaines limites.

En l'espèce, un agent de la Fonction publique, admis à la retraite en 2003, a vu sa pension être modifiée pour l'avenir par l'administration en 2012 à la suite d'une révision d'une erreur matérielle. Cette rectification s'est faite dans un sens favorable au pensionné. Il a alors demandé au directeur du service des retraites de l'État de lui verser les arrérages de sa pension.

Selon les dispositions de l'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, une telle demande permet de bénéficier d'une révision rétroactive au plus tard sur les quatre années passées. La seule subtilité du régime des arrérages porte sur la durée de récupération. Si la demande est faite dans les quatre premières années à compter de la liquidation des droits à la retraite, la révision est opérée sur ces années. Si la demande est faite postérieurement à ces 4 années « le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux quatre années antérieures ». Dans les faits, ce sont donc quatre ans et quelques mois au plus qui sont révisés. Pour le cas d'espèce, la demande ayant lieu neuf ans après, cette dernière option s'applique.

Le refus opposé par le directeur du service des retraites de l'État à la demande de l'agent est valablement annulé par le juge du fond reconnaît le Conseil d'État. La décision du directeur du service des retraites de l'État devra être conforme à la lettre de l'article L. 53. L'agent ne bénéficiera pas d'arrérages sur les neuf ans écoulés, mais sur l'année en cours lors de la demande et les quatre ans précédents.

À cette somme s'ajouteront sans doute les intérêts moratoires, comme l'a imposé le juge, notamment dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 22 juin 1993.

L'indemnisation du préjudice moral : le prix du dénigrement et du harcèlement moral



L'illégalité de la décision annulée par le juge ouvre droit à une indemnisation et à des dommages et intérêts pour le fonctionnaire irrégulièrement privé de ses droits.

Cette indemnisation vient réparer l'illégalité fautive commise par l'administration et ayant entraîné un préjudice moral, autrement dénommé trouble dans les conditions d'existence. L'importance du préjudice est fonction notamment de l'existence ou non d'une faute de l'administration, de la gravité de cette faute.

Sur cette question, il s'agit principalement de la situation dans laquelle le préjudice consiste à rendre difficile, pénible et désagréable la vie en société, après avoir subi le dommage. C'est le cas notamment pour une atteinte à l'honneur par des propos diffamatoires (C.E., 8 décembre 1948, B.), ou une atteinte à la réputation (CAA Bordeaux, 27 décembre 1990, V.).

La justice administrative a notamment attribué au titre du préjudice moral :

- 9 125 € au titre du préjudice moral lié à l'atteinte portée à la réputation du fonctionnaire (CAA Nantes, 4^{ème} chambre, 27 juin 2008, n° 07NT01670, Inédit au recueil Lebon) ;

- 5 000 € au titre du préjudice moral tenant à une stagnation de la carrière (CAA Versailles, 2^{ème} chambre, 6 décembre 2007, n° 06VE01546).

D'autres chefs de préjudice pourraient faire l'objet d'une indemnisation :

- atteinte à la dignité (discrimination liée à l'âge) ;
- atteinte à l'avenir professionnel pour cause de refus réitérés et injustifiés de promotion, obstacle persistant à un avancement ;

- évaluation erronée. L'avis fautif du chef de service sur les mérites de l'agent engage la responsabilité de l'administration. Alors même qu'un fonctionnaire n'a aucun droit mais seulement vocation à figurer au tableau d'avancement, la responsabilité de l'administration est engagée dans la mesure où l'agent aurait disposé, en l'absence de l'avis fautif, de chances sérieuses d'accéder au grade supérieur.

Peuvent également être prises en compte la stagnation, voire la baisse du train de vie.

En ce qui concerne la douleur morale, la jurisprudence, fidèle au principe selon lequel les larmes ne se monnaient pas, est longtemps restée hostile à sa réparation. Son attitude sur ce point a évolué progressivement, d'abord par l'inclusion du préjudice moral dans les troubles graves apportés dans les conditions d'existence et enfin par l'admission pure et simple de la douleur morale (C.E., 24 novembre 1961, Ministères des travaux publics c/ consorts L.).

L'indemnisation d'autres préjudices : le prix du non-respect des décisions de justice

Dans un duel entre la justice administrative, qui ne peut que censurer, et un administrateur résolu à ne pas tenir compte de l'autorité de la chose jugée, le Conseil d'Etat est d'avance vaincu.

Nous sommes encore dans une de ces impasses du contentieux administratif qui se révèlent à mesure que la bonne volonté de l'administration diminue. Il n'y a pas, vis-à-vis de l'administration, de sanction organisée pour assurer l'autorité de la chose jugée. Cette absence de sanction n'a pas eu d'inconvénients tant que les administrateurs ont mis leur point d'honneur administratif à s'exécuter spontanément. Les administrations en sont venues à ruser, à biaiser, à se défendre contre la juridiction administrative, qui les gêne dans leurs combinaisons.

Cependant, méconnaître une décision juridictionnelle n'est pas seulement un excès de pouvoir, mais aussi une faute. La réparation du préjudice née de cette violation, constitue, d'ailleurs, la garantie ultime dont bénéficie la chose jugée. En France, l'administré, peut, par conséquent, engager la responsabilité de l'administration, en cas de retard dans l'exécution des jugements administratifs (C.E., 21 décembre 1977, Recueil p. 533) ou de violation de la chose jugée (C.E., 16 mars 1979, Ministre de l'Économie et des finances c/ G., RDP, 1980, page 1747). L'engagement de la responsabilité de la personne publique, fait peser sur cette dernière l'obligation de réparer le dommage causé. La victime, a par conséquent, droit à la réparation (C.E., 23 décembre 1955, S., page 607).

A noter qu'un administrateur qui refuse ou néglige d'exécuter un arrêt de justice ayant annulé un de ses actes ou condamné son administration ne devrait plus du tout être dans la ligne de la fonction administrative. Il commet un fait personnel, parce qu'il est inadmissible que son fait soit administratif.

Malheureusement, la performance managériale est rarement mesurée et, lorsqu'elle s'avère défailante, elle est également rarement sanctionnée. D'ailleurs, la note de service sur la discipline à l'ONF ne semble pas s'appliquer aux managers. De plus, la mise en place d'une revue managériale ne semble pas couler de source à l'ONF.

RIEN N'EST IMPOSSIBLE, LE MOT LUI-MEME LE DIT : I'M POSSIBLE

Le déroulement de carrière des fonctionnaires dépend principalement des décisions de nomination, de promotion ou d'avancement dont ils font l'objet.

Comme vous avez pu le constater, il arrive aussi que la décision prise concernant la carrière d'un autre agent (concours, promotion au choix,...) ait un impact sur la carrière d'un fonctionnaire.

C'est la raison pour laquelle ce dernier peut avoir intérêt à contester une telle décision.

La jurisprudence reconnaît l'intérêt d'un fonctionnaire à demander l'annulation d'une décision de nomination prononcée dans le corps auquel il appartient, ou de la promotion d'un de ses collègues (à son grade, à un grade supérieur, ou même à un grade inférieur).

« **Je suis né pour te connaître** », dit le poète **Eluard à propos de la liberté**. Si la liberté est ce à quoi aspire l'homme comment pourrait-il la redouter, lui qui est prêt à se battre pour la conquérir et à mourir pour la conserver ? Cependant, l'Histoire le montre, les hommes ont parfois choisi de renoncer à leur liberté et d'accepter l'injustice pour protéger leur vie, leurs biens, leur confort, préférant la soumission à l'exercice de leur liberté. Vouloir être libre ne va pas en effet sans risques ni sans responsabilités.

L'injustice survient au travail lorsque la décision d'un manager joue en notre défaveur ou encore lorsque nous ne décrochons pas le poste auquel nous avons postulé. L'injustice, on le voit bien, est notre lot quotidien, ou presque, dans le milieu professionnel.

S'opposer dans ce cas à sa hiérarchie est un exercice risqué. Aujourd'hui, la peur est aussi très présente dans l'administration. Toutefois, comme une maladie honteuse, on n'en parle que très peu.

Et pourtant, elle est quasiment systématiquement utilisée comme outil de management. Elle est une source de stress et est trop souvent la conséquence de choix stratégiques autant que d'une situation économique instable. La peur est aussi l'un des outils de pouvoir des tenants du management autoritaire.

La peur de perdre ses clés est inutile si vous avez un trousseau de secours. C'est pareil pour votre carrière. La naïveté professionnelle est de ne plus prendre de distance par rapport à son emploi, ou de tout croire, sans jamais rien remettre en question. Le pire est de confier sa gestion de carrière à son chef, quel qu'il soit.

Le problème fondamental auquel doivent faire face les groupes humains est également et sans aucun doute celui de la violence. Nous pouvons le constater jusque dans notre quotidien le plus banal. Les autres problèmes ne deviennent réellement pressants que lorsque ceux-ci commencent à laisser poindre la violence laquelle sans cesse nous guette. Il faut vivre dans nos sociétés européennes en grande partie protégées, pour avoir oublié à quel point la violence est le problème le plus important de tous. Il met en danger l'existence même du groupe en fragilisant les fondements du vivre ensemble.

Un groupe peut ainsi fabriquer des coupables. Sacrifier un vrai coupable n'a qu'une fonction libératrice limitée, car après tout c'est normal. Toutefois, fabriquer un coupable dans le but de lui attribuer l'origine de nos maux, active puissamment le moteur de l'expiation qui nous conforte dans l'hypothèse que nous sommes portés par le « bien ».

Plutôt que de laisser un groupe être dévoré par sa violence, violence qui peut se tourner contre lui-même, il est également plus économique de diriger la violence vers un objet et de trouver un responsable. Ce dernier endosse le mauvais rôle et assume la punition.

N'ATTENDEZ PAS LE JUGEMENT DERNIER, IL A LIEU TOUS LES JOURS

Il ne faut jamais se laisser stigmatiser

Quand un décideur affirme privilégier les relations humaines par rapport aux règles de droit, le favoritisme et la cuisine ne sont plus très loin. Lorsqu'à la fin de votre intervention sur le respect des règles statutaires, il ajoute que « nous allons enfin passer aux choses sérieuses », légitimement vous êtes aussi sérieusement en droit de vous inquiéter. Si, en plus, face à votre détermination, il vous répond que votre recours devant la justice administrative fera du mal aux personnels (qu'il a volontairement

privilegiés), vous vous dites qu'il ne faut pas hésiter et surtout aller devant cette justice. En revanche, vous allez avoir un véritable parcours du combattant pour faire valoir vos droits légitimes, en devenant un bouc émissaire de l'administration... et d'une partie de vos collègues (voire de certains représentants du personnel). Vous serez également traité en véritable paria. Cependant, le jeu en vaut la chandelle, au moins pour faire respecter votre dignité.

La victime d'un phénomène de bouc émissaire doit surtout :

- **Identifier correctement la situation pour la comprendre et l'analyser,**
- **Prendre conscience qu'elle joue un rôle dans la relation perverse,**
- **Reconnaître les bénéfices secondaires qui découlent de cette situation perverse,**
- ***Faire le deuil de la relation et sortir du leurre que l'autre peut encore changer et que la relation perverse peut s'arrêter.***

Le phénomène de bouc émissaire est un processus inévitable dans un groupe. Il se développe au cours d'étapes repérables qui peuvent être extrêmement préjudiciables pour les individus, le collectif et les missions du service. En outre, il dit des choses sur les processus visibles (de stigmatisation, d'exclusion, de substitution) et plus discrets (rivalités mimétiques, antagonismes réels et tabous institutionnels). La rivalité mimétique est un processus qui sécrète en grandes quantités la jalousie, l'envie et la haine au sein des groupes. Ce phénomène s'est amplifié depuis le PPO.

Le bouc émissaire doit payer, et souvent il paie de sa vie, qu'il soit coupable ou innocent. C'est la méthode la plus sûre pour quelqu'un pour éliminer toute contestation sur son rôle de « méchant », et pour éviter d'être lui-même mis en cause dans son rôle de « gentil ». Peu importe de sacrifier un innocent car un coupable est en partie innocent. Il n'est coupable que parce que nous avons des failles. Toutefois, il est innocent de nos failles. « Chargés d'un fardeau qui ne leur appartient pas, les boucs émissaires sont mis en marge de la société et ainsi condamnés à une forme d'exil ».

Le bouc émissaire est un processus de réconciliation collective momentanée fondé sur la substitution et l'exclusion. Le phénomène du bouc émissaire permet la pérennisation d'un groupe par l'exclusion d'un de ses membres. Ce dernier est désigné comme le bouc émissaire afin de préserver les tabous du groupe et de se préserver des conséquences néfastes de la quasi inévitable rivalité mimétique.

En fait, trouver un bouc émissaire est une explication facile, beaucoup plus facile que de rechercher les vraies causes des échecs ou des problèmes. Cela :

- permet de ne pas se remettre en question,
- supprime les discussions et le désordre puisque tout un groupe est d'accord pour accuser une personne ou un autre groupe,
- rassure ceux qui sont inquiets, puisqu'on trouve une explication officielle aux difficultés,
- crée une alliance qui soude le groupe contre le prétendu coupable, peu importe la discrimination et la violence qui s'en suivent.

Cependant, c'est s'empêcher de trouver des solutions aux problèmes puisqu'on en ignore les causes réelles...

Il est important de lutter contre le phénomène du bouc émissaire, mais c'est quasiment impossible. On ne devrait jamais accepter de laisser désigner de façon erronée un coupable à tout ce qui ne va pas. Il faut inciter le groupe à comprendre son propre système de fonctionnement et à chercher en lui les raisons de son malaise.

Le problème est de savoir qui est en mesure de jouer ce rôle. Ce ne sont certainement pas ceux qui ont le pouvoir. En effet, les vérités sont bien souvent dérangeantes et peuvent déstabiliser le pouvoir en place. C'est également plus « payant » auprès de la hiérarchie de ne pas faire de vagues. Diviser pour mieux régner est aussi une stratégie du management à court terme.

De plus, c'est souvent celui qui désigne les erreurs d'un groupe, qui en devient immédiatement le bouc émissaire. Cela se retourne immédiatement contre celui qui dit la vérité, comme dans la chanson de Guy Béart, « **Le poète a dit la vérité, il va être exécuté** ».

Enfin, parce que le phénomène de bouc émissaire est une situation subie, au même titre que l'intimidation sexuelle ou la violence, Il revient à l'employeur de résoudre ces problèmes. A défaut, sa responsabilité pénale peut être engagée.

Il n'y a que ceux qui sont dans les batailles qui les gagnent

Le bouc émissaire va se réfugier dans la maladie... ou la révolte pour répondre à l'agression dont il est victime.

Quelle que soit la raison pour laquelle il est bouc émissaire, pour le bouc émissaire en révolte, il ne s'agit aucunement d'une fatalité. Pour lui, il est toujours possible, et surtout nécessaire, de sortir d'un schéma de bourreau/victime. Il fera comprendre à son agresseur qu'il n'a pas l'intention de s'identifier à lui.

Génération Forêts UNSA rappelle aussi qu'il y a deux manières de répondre aux revendications d'un groupe qui vit une injustice. La première consiste à s'attaquer aux causes structurelles et à ce qui produit cette injustice. La seconde consiste à commettre une autre injustice, car cela permet de ne pas toucher à la structure du système inégalitaire, tout en donnant l'illusion d'agir. En fait, on ouvre le système à la marge en faisant monter une partie bien déterminée sinon ciblée des effectifs. Automatiquement les personnes avantagées deviennent individualistes et reproduisent le discours d'une réussite uniquement due à leurs propres efforts (selon elles)... et finissent par s'apercevoir, à terme, qu'elles sont prisonnières de ce jeu de dupes.

Le bouc émissaire est très souvent quelqu'un de brillant et ce n'est pas toujours payant. En effet, la recherche a montré que les très bons éléments ont tendance à plafonner ou, pis, à être mis d'office sur le banc de touche. Ce constat qui va à l'encontre des idées reçues et questionne la sincérité de la fameuse « chasse aux talents » dont l'ONF a fait son fonds de commerce depuis plusieurs années (classement des postes, viviers...). Appâter les meilleurs, chouchouter les hauts potentiels, s'entourer de cadors... en fait, le discours officiel sonne un peu creux quand on y regarde de près. Le favori d'aujourd'hui est l'exclu de demain. En revanche, l'égalité dans une entreprise (ou un établissement public) lui donne une image positive et permet d'attirer les talents et non la logique d'exclusion ou la discrimination.

En effet, la tentation est forte pour un manager de vouloir garder un collaborateur brillant (par définition, très bon dérangeur) bien au chaud dans son équipe. Pour ce faire, l'entretien professionnel constitue une arme de stagnation massive. Comme il est le seul à évaluer son subalterne, il lui est encore plus facile de le bloquer.

Face à ce type de management, le bouc émissaire révolté n'hésitera pas à saisir la justice administrative (sa seule planche de salut). Personne n'est au-dessus des lois et il n'existe ni bastion, ni beffroi, ni donjon à l'ONF. La justice administrative a été créée pour faire respecter le droit par les administrations et réparer les dommages que celles-ci auraient pu causer. Elle veille à assurer l'équilibre entre les prérogatives de puissance publique et les droits des citoyens. Elle n'a cessé de renforcer la soumission de l'administration au droit et, par conséquent, la protection des citoyens... dont fait partie le fonctionnaire.