

Fonctionnaires et agents publics

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS – Droit syndical – Magistrat – Dossier administratif – Composition – Éléments relatifs à son activité syndicale – Condition – Nécessité de gestion administrative.

CONSEIL D'ÉTAT (6^e et 4^e ss-sect.)
25 juin 2003

C.

Considérant qu'aux termes de l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : *Le dossier du magistrat doit comporter toutes les pièces intéressant sa situation administrative enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut y être fait état ni de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques, ni d'éléments relevant strictement de sa vie privée. Tout magistrat a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi ;*

Considérant que si un magistrat n'est pas recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir des décisions par lesquelles l'autorité administrative accepte ou refuse de faire enregistrer, classer et numéroté et de compléter les pièces de son dossier administratif, qui ne font pas par elles-mêmes grief à l'intéressé, il est en revanche recevable, lorsqu'il estime que les dispositions de l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ont été méconnues, à déférer au juge administratif la décision par laquelle l'administration refuserait de procéder au retrait de son dossier des pièces qui, selon lui, ne peuvent légalement y figurer ;

Considérant que Mme C. défère au Conseil d'État la décision par laquelle le garde des sceaux, ministre de la Justice, a refusé de retirer plusieurs pièces de son dossier individuel de magistrat ; que la présence à ce dossier d'une lettre faisant état d'un mandat syndical exercé par Mme C., et qui n'est pas nécessaire à la gestion de la

situation administrative de l'intéressée, est contraire aux dispositions précitées de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ; qu'il s'ensuit que le ministre était tenu d'accéder à la demande de Mme C. tendant au retrait de ce document de son dossier ; qu'il y a lieu, dès lors, d'annuler sa décision sur ce point ; qu'en revanche, la requérante n'est pas fondée à demander le retrait des autres pièces contestées dont aucune n'est au nombre de celles dont la présence dans le dossier est prohibée par l'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du Garde des sceaux, ministre de la Justice du 1^{er} octobre 2002 est annulée en tant qu'elle refuse de retirer du dossier administratif de Mme C. la lettre cotée BI 11 du 7 novembre 2000.

(MM. Robineau, prés. - Keller, rapp. - Guyomar, comm. du gouv.)

NOTE. – Un recours de Mme C., juge d'instance, visant l'annulation de la décision par laquelle le Garde des sceaux a refusé de retirer de son dossier certaines pièces, parmi lesquelles des pièces concernant son activité syndicale, a permis au Conseil d'État, par un arrêt du 25 juin 2003, de répondre à deux questions qui n'avaient reçu que des réponses partielles.

Le recours contre le refus du ministre est-il recevable ? La nature des pièces dont le magistrat demande le retrait justifie-t-elle le refus du ministre ?

Au sujet de la recevabilité du recours le Conseil d'État a concilié deux tendances, reconstruites dans les conclusions de M. Guyomar (1). Une jurisprudence constante exclut, comme le précise l'arrêt annoté, qu'un magistrat soit «*recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir*

des décisions par lesquelles l'autorité administrative accepte ou refuse de faire enregistrer, classer et numéroter et de compléter les pièces de son dossier administratif » : il s'agit de mesures d'ordre intérieur. L'arrêt *Guigon* (2), à l'origine de cette jurisprudence, précisait que les éventuelles irrégularités pouvaient être invoquées à l'occasion d'un recours contre une décision prise au vu du dossier irrégulièrement constitué. Une telle solution, si elle avait le mérite de limiter le nombre de recours, avait un défaut majeur : elle permettait au mal de se produire. En admettant la recevabilité du recours, le juge administratif marque sans ambiguïté l'effectivité de l'interdiction. Sur ce point sa décision n'est pas nouvelle (3) ; son intérêt réside surtout dans l'explicite conciliation de deux tendances. Si les fonctionnaires sont recevables à demander l'annulation de la décision refusant de retirer une pièce dont la présence au dossier n'est pas légale, les autres opérations concernant la tenue du dossier demeurent des mesures d'ordre intérieur.

L'arrêt du 25 juin 2003 a également le mérite de concilier deux règles à l'allure antinomique. L'article 12-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature énonce, d'une part, que « le dossier du magistrat doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative » et, d'autre part, qu'aucune pièce du dossier ne doit « faire état [...] de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques ». Or, les activités syndicales exercées par un fonctionnaire, comme l'a précisé l'arrêt *Rocca* (4), peuvent justifier « l'octroi d'une autorisation spéciale d'absence ou de dispenses d'activité de service ». Cela pose un problème car les pièces concernant l'exercice de ces activités, si elles doivent figurer au dossier, faute de quoi aucune autorisation d'absence ne saurait être accordée, font état des opinions ou activités politiques du fonctionnaire. S'il existe une

manière de concilier ces deux règles, elle relève du sophisme ; il faudrait distinguer trois éléments : ce que le fonctionnaire est, ce qu'il pense, ce qu'il fait. Le fait d'être un représentant syndical doit figurer au dossier car nécessaire à la gestion administrative du fonctionnaire. Tout autre élément concernant ses opinions ou ses activités syndicales, même s'il ne comporte pas une appréciation sur la manière de servir (arrêt *Rocca*), doit être retiré du dossier si l'intéressé en fait la demande.

En l'espèce la pièce litigieuse était une lettre du secrétaire général du Syndicat de la magistrature envisageant un lien entre le refus opposé à la demande de Mme C. de dérogation à l'obligation de résidence et son mandat syndical. Le ministre de la Justice estime que cette lettre, évoquant une demande de dérogation à une obligation statutaire, concerne la situation administrative de l'intéressée.

La solution retenue par la Haute juridiction est claire : « la présence à ce dossier d'une lettre faisant état d'un mandat syndical exercé par Mme C., et qui n'est pas nécessaire à la gestion de la situation administrative de l'intéressée, est contraire aux dispositions précitées de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ».

La décision du Conseil d'État se traduit par l'inversion de la charge de la preuve : si en vertu de la jurisprudence *Frischmann* (5), il appartenait au fonctionnaire de démontrer que la pièce interdite avait influencé la prise d'une décision administrative le concernant, il appartient maintenant à l'autorité administrative de prouver le caractère nécessaire, en vue de la gestion administrative, de la pièce contestée.

Alberto Puppo, docteur en droit,
Centre d'études et de recherches Fondements du droit
public (CER FDP), Université de Cergy-Pontoise

(1) AJDA, 28/2003, p. 1493. L'arrêt sera publié au recueil Lebon.
(2) CE 11 juin 1958, Rec. 329; v. aussi CE 5 janvier 1973, *Paisnel*, Rec. 15.

(3) v. CE 16 juin 1982, *Époux Chereul*, Rec. T. 653; CE 29 juillet 1994, *Mme Litovsky*, Rec. T. 1004.

(4) CE 27 septembre 2000, RFDA, p. 1366.

(5) CE sect. 8 juin 1962, Rec. 182.