

## sommaire

## CHRONIQUES

Responsabilité financière des gestionnaires publics : à l'origine, un projet ambitieux... Stéphanie DAMAREY .....	833
Chronique de jurisprudence financière. Stéphanie DAMAREY .....	838

## JURISPRUDENCE

## Actes des collectivités locales

Le refus de versement d'une aide publique motivé par le non-respect d'une condition légale du demandeur doit-il être motivé et précédé d'une procédure contradictoire ? .....

■ CE (3/8 CHR) 9 décembre 2021, *FranceAgriMer*, n° 433968

Conclusions Marie-Gabrielle MERLOZ

## Compétences des collectivités locales

Une autorisation d'urbanisme doit-elle être compatible avec une OAP ? .....

■ CE (1/4 CHR) 30 décembre 2021, *Commune de Lavérune*, n° 446763-766

Conclusions Vincent VILLETTE

## Domaines public et privé des collectivités locales

Les redevances d'occupation dues par les opérateurs de transport et de distribution d'électricité et de gaz sont-elles applicables et selon quelles règles aux EPCI ? .....

■ CE (8/3 CHR) 10 décembre 2021, *Communauté urbaine Creusot Montceau c/ Société Enedis*, n° 445108

Conclusions Karin CIAVALDINI

## Élections

Comment le juge électoral calcule-t-il le montant de la dévolution du solde positif qui doit intervenir en cas d'excédent du compte de campagne ne provenant pas de l'apport du candidat ? .....

■ CE (3/8 CHR) 9 décembre 2021, *M. Simone*, n° 451567

Conclusions Marie-Gabrielle MERLOZ

L'omission du titre d'une liste sur les bulletins de vote doit-elle entraîner la nullité du scrutin ? .....

■ CE (8/3 CHR) 10 décembre 2021, *Élections régionales de Normandie*, n° 454363

Conclusions Karin CIAVALDINI

Un entrepreneur de service municipal ayant signé une convention avec une commune est-il inéligible ? .....

■ CE (2/7 CHR) 21 décembre 2021, *Élections municipales de Villequier-Aumont*, n° 445969

Conclusions Philippe RANQUET

## Contentieux des collectivités locales

Le juge du référé constat saisi en cas de péril imminent doit-il mettre en cause le propriétaire du bâtiment et les autres défendeurs éventuels ? .....

■ CE (5/6 CHR) 30 novembre 2021, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble du 65 avenue de la République*, n° 439491

Conclusions Cécile BARROIS DE SARIGNY

Le litige entre l'administration et les membres de la famille d'un fonctionnaire aux fins de réparation des préjudices propres, qu'ils estiment avoir subis du fait de l'accident de service de celui-ci, est-il un litige entre l'administration et l'un de ses agents au regard de l'article L. 112-2 du code des relations entre le public et l'administration ? .....

■ CE (9/10 CHR) 10 décembre 2021, *M. Mora et autres*, n° 440845

Conclusions Émilie BOKDAM-TOGNETTI

L'interdiction d'accéder aux locaux et l'obligation de rendre les clés sont-elles des mesures d'ordre intérieur ? .....

■ CE (9/10 CHR) 10 décembre 2021, *Mme Redjimi*, n° 440458

Conclusions Émilie BOKDAM-TOGNETTI

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI .....	894
---	-----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI .....	898
--	-----

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ N° 2021P110297 INSTAURANT UNE ZONE À FAIBLES ÉMISSIONS MOBILITÉ À PARIS .....	905
--	-----

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris  
Avocat au Barreau de Paris

## François SÉNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

## David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

## Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en  
service extraordinaire au Conseil d'État

## Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département  
de la Moselle

## Édouard Geffray

Conseiller d'État

## Mattias Guyomar

Conseiller d'État

## Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

## Christian Pisani

Notaire

## Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des  
dépôts

## Rémy Schwartz

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

## Christophe Soulard

Conseiller à la cour de Cassation

## Laurent Touvet

Conseiller d'État

## Éditorial

### Projet 3 DS : la fin du tunnel ?

Le projet a finalement été adopté par les députés le mardi 4 janvier 2022.

Il doit désormais être rapidement discuté en commission mixte paritaire (CMP) réunissant sénateurs et députés.

L'objectif est de trouver un accord, pour une adoption définitive avant la fin de la mandature. Mais est-ce que ce texte ne subira pas le contre-coup de la campagne présidentielle ?

« Nous pouvons trouver une position d'équilibre pour que se concrétisent les avancées qu'attendent de nous les élus locaux et nos concitoyens », a affirmé la ministre de la Cohésion des territoires, Jacqueline Gourault, qui pilote le texte depuis plus de deux ans.

Le projet de loi a été adopté par 375 voix pour, 140 contre et 36 abstentions. Le groupe LR a très largement voté contre. Il a regretté que l'Assemblée ait fait disparaître certaines modifications adoptées par le Sénat qui avait profondément remanié le texte.

On veut espérer que la commission mixte paritaire trouvera un terrain d'entente avant le terme du quinquennat.

Mais les négociations seront ardues.

Même si ce texte n'est pas parfait et qu'il est modestement présenté par le gouvernement comme une « boîte à outils » pour améliorer le fonctionnement des collectivités territoriales, il serait dommage qu'un travail aussi long ne débouche sur rien.

La rédaction du *BJCL* présente ses meilleurs vœux à l'ensemble de ses lecteurs pour l'année 2022 et les remercie de leur fidélité. ■

Bernard POUJADE

# L'interdiction d'accéder aux locaux et l'obligation de rendre les clés sont-elles des mesures d'ordre intérieur ?

**RÉSUMÉ** La décision par laquelle l'autorité hiérarchique interdit à un responsable syndical d'accéder aux locaux professionnels et lui demande de remettre la clef du local syndical et celle du panneau d'affichage syndical porte atteinte à l'exercice de la liberté syndicale qui est au nombre des droits et libertés fondamentaux de l'intéressé. Par suite, et alors même que ce dernier est en congé au mois d'août et n'a ainsi pas vocation à accéder aux locaux, elle ne présente pas le caractère d'une mesure d'ordre intérieur mais constitue un acte susceptible de recours.

**ABSTRACTS** Contentieux administratif des collectivités locales ■ Introduction de l'instance ■ Décision faisant obstacle à l'accès d'un responsable syndical aux locaux professionnels, au local syndical et au panneau syndical ■ Décisions susceptibles ou non de recours ■ Mesures d'ordre intérieur ■ Absence, eu égard à l'atteinte portée à l'exercice de la liberté syndicale.

**CE (9/10 CHR) 10 décembre 2021, Mme Redjimi, n° 440458 – M. Ferreira, Rapp. – Mme Bokdam-Tognetti, Rapp. publique – SCP Melka-Prigent-Drusch, Av.**

**Décision mentionne dans les tables du recueil Lebon.**

## Conclusions

**Émilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteure publique**

« Notion sans théorie » et « à réviser » pour certains commentateurs <sup>1</sup>, entachée par la jurisprudence récente de « dénaturation » <sup>2</sup>, ou encore « à bout de souffle » et allant vers « une mort annoncée » pour d'autres <sup>3</sup>, les mesures d'ordre intérieur font partie de ces concepts souvent maniés, anciens, ayant certes subi au fil du temps un certain délitement, mais ayant la vie dure nonobstant les critiques qui leur sont adressées.

## Rappel de la jurisprudence

Nous ne tenterons ni d'en brosser un tableau d'ensemble, ni de répondre aux contradictions pointées par la doctrine et tenant notamment à un décalage entre, d'un côté, les explications traditionnelles et la dénomination même des mesures d'ordre intérieur (que R. Odent définissait comme « celles qui, d'une part, ont un caractère exclusive-

ment interne à l'administration qui les prend, d'autre part, n'ont aucun effet sur la situation juridique de ceux qui la subissent et, enfin, sont purement discrétionnaire ») et, de l'autre, la réalité de leur traduction jurisprudentielle.

Nous nous contenterons de partir de la définition la plus récente donnée par la décision de Section *Mme Bourjolly* du 25 septembre 2015 <sup>4</sup>, suivant laquelle « les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours », et précisant qu'il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Vous avez jugé que le recours contre une telle mesure, à moins qu'elle ne traduise une discrimination, est irrecevable, alors même que la mesure de changement d'affectation aurait été prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent public concerné.

<sup>1</sup> Clément Chauvet, *AJDA* 2015, p. 793.

<sup>2</sup> Charles Fortier, *AJFP* 2016, p. 39.

<sup>3</sup> Benjamin Defoort, *RFDA* 2016, p. 75.

<sup>4</sup> N° 372624 : Rec., p. 322.

Même si votre décision n'en fait pas un critère et si la doctrine souligne que leur dimension tournée vers l'ordre interne des administrations ne permet pas, à elle seule, de rendre compte et de justifier de la catégorie des mesures d'ordre intérieur, ces vases clos que sont l'école, la caserne ou la prison et ces univers administratifs soumis au pouvoir hiérarchique que sont les services pour les agents qui y travaillent, constituent le terrain unique de naissance et de déploiement de ces mesures se rattachant à leur gestion et leur police intérieures.

En définissant, pour les agents publics, les mesures d'ordre intérieur uniquement par leurs effets, votre décision de Section laisse délibérément à la porte de votre prétoire la résolution des conflits nés, à l'intérieur de ces sphères administratives, de certaines mesures qui, par leurs effets minimes, sont regardées comme ne faisant pas suffisamment grief aux personnes qu'elles visent et qui, pour le dire crûment, ne méritent pas que soit mise en branle la machine de la justice. Ces mesures, dont « *la faible importance pratique et la minceur juridique* », pour reprendre les termes de René Chapus, « *justifient qu'elles ne puissent faire l'objet de débat devant la juridiction* », ne peuvent ainsi trouver que dans l'ordre intérieur au sein duquel elles sont nées leur résolution.

Eu égard à cette dimension finaliste, la qualification de mesure d'ordre intérieur, qui se prête mal aux systématisations, procède d'une approche pragmatique. Les « effets » à l'aune desquels votre décision de Section invite à raisonner pour caractériser la justiciabilité d'une mesure sont appréciés en tenant compte des circonstances concrètes du litige et peuvent être tant juridiques que matériels. Ainsi, telle mesure dont les effets, dans les circonstances d'une espèce donnée, ne dépasseront pas le seuil de justiciabilité sera susceptible, dans une autre affaire, de se voir reconnaître des effets suffisants pour ouvrir au requérant les portes d'un tribunal.

Les rares décisions relatives aux mesures par lesquelles l'autorité demande à un agent de lui rendre les clés d'un bureau et le prive de l'accès à certains locaux en sont l'illustration.

Ainsi, vous avez jugé que constituaient des mesures d'ordre intérieur des décisions demandant à un agent ayant cessé son service par suite d'une incarcération de remettre certaines clés et lui interdisant de pénétrer dans certains locaux <sup>5</sup>, ou encore les décisions ayant pour objet de limiter l'accès d'un fonctionnaire à certains bureaux de son administration où son service ne l'appelait pas normalement <sup>6</sup>, de même que les lettres par lesquelles le directeur d'un centre hospitalier invite un chef de service à libérer les locaux affectés dorénavant à une unité indépendante <sup>7</sup>. Dans ces trois précédents, les locaux dont l'agent était prié de rendre les clés et auxquels l'accès lui était limité ou interdit étaient des locaux dans lesquels l'agent n'avait pas ou plus vocation à se rendre pour effectuer son service – soit qu'il n'eût en pratique plus de possibilité d'accomplir son service du fait de son incarcération, soit que ce service s'accomplît ailleurs. L'effet pratique de ces mesures était

dès lors quasi-inexistant, ou à tout le moins trop faible pour que l'agent pût être regardé comme suffisamment lésé par elles pour justifier qu'il y eût place pour un débat judiciaire. En revanche, vous avez implicitement écarté la qualification de mesure d'ordre d'intérieur s'agissant d'une mesure prise sur le fondement de l'article 7 du décret du 31 juillet 1985 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des universités, interdisant à un professeur l'accès à ces enceintes et locaux jusqu'à l'intervention de la décision définitive du juge disciplinaire sur sa situation <sup>8</sup>. Était en cause, dans ce précédent, une mesure de police, d'une résonance particulière eu égard au principe d'indépendance des professeurs d'université et qui faisait obstacle à tout enseignement par le professeur concerné, ayant les mêmes effets pratiques qu'une interdiction d'enseigner.

## Rappel de la procédure

Dans la présente affaire, Mme Redjimi, contrôleur principale des finances publiques qui était affectée au sein de la direction spécialisée des finances publiques (DSFP) pour l'AP-HP, a demandé l'annulation de la décision, contenue par une lettre du 1<sup>er</sup> août 2017, par laquelle le chef de ce service, après avoir constaté qu'une altercation avec un agent lui avait rapportée, lui a interdit, pour prévenir de nouveaux troubles, de se présenter dans les locaux de la direction à compter du 2 août 2017 et lui a demandé de rendre la clef du local syndical et du panneau d'affichage syndical, ainsi que son badge, dans les meilleurs délais. Ayant constaté que Mme Redjimi était en congé tout le mois d'août et ayant jugé qu'en raison de sa mutation au 1<sup>er</sup> septembre dans un autre service, elle n'avait plus vocation à accéder aux locaux en cause, même pour l'exercice de ses activités syndicales, pour lesquelles elle n'établissait ni même n'alléguait qu'elle aurait eu l'intention d'interrompre ses congés du mois d'août pour entreprendre quelque action que ce soit nécessitant l'accès aux locaux ou la possibilité d'affichage, la cour administrative d'appel de Paris a considéré que la mesure contestée ne portait aucune atteinte aux droits ou prérogatives professionnelles de Mme Redjimi, pas plus qu'à l'exercice de ses activités syndicales, et revêtait ainsi le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, insusceptible de recours.

## Liberté d'accès aux locaux d'un agent public

Contrairement à ce que soutient la requérante, la liberté d'accès aux locaux du service et de circulation dans ces locaux ne saurait être considérée comme un droit fondamental de l'agent en position d'activité : l'aménagement des règles d'accès au service fait partie des mesures d'organisation du service susceptibles de constituer, comme en témoigne la jurisprudence précitée, de simples mesures d'ordre intérieur. Or à la lumière de cette même jurisprudence, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en tenant

<sup>5</sup> CE 5 février 1958, *Millot* : DA 1958, n° 98.

<sup>6</sup> CE 10 février 1967, *Dupré* : Rec., T., p. 888.

<sup>7</sup> CE S. 8 janvier 1982, *Lambert*, n° 18237 : Rec., p. 17.

<sup>8</sup> CE 26 octobre 2005, *Gollnisch*, n° 275512 : Rec., p. 443.



compte, pour apprécier les effets concrets que la décision attaquée était susceptible d'avoir, des circonstances de l'espèce et notamment, de ce que la fonctionnaire était en congé lors de son édiction puis devait rejoindre un autre service.

Toutefois, si ces circonstances auraient pu permettre de conclure à l'injusticiabilité de la mesure à l'égard d'un agent ordinaire, au regard de votre jurisprudence précitée, dès lors que les locaux dont l'accès lui était ainsi fermé étaient constitués de bureaux dans lesquels elle n'avait plus vocation normalement à se rendre et que cette interdiction d'accès n'affectait aucunement, compte tenu de son placement en congé puis de sa mutation, l'exercice de ses responsabilités professionnelles, il nous semble qu'il en va différemment lorsqu'est en cause, comme en l'espèce, un fonctionnaire ayant des responsabilités syndicales.

## Prise en compte des fonctions syndicales

Dans la prise en compte des circonstances de l'espèce, les fonctions de représentante syndicale de Mme Redjimi constituaient en effet, selon nous, un élément essentiel. Avant d'examiner plus en détail les conséquences de ces fonctions sur la question de l'accès aux locaux, nous relèverons, à l'observation de votre jurisprudence, que dès lors qu'est en cause une décision touchant à l'exercice de droits ou prérogatives syndicales, vous écarterez la qualification de mesure d'ordre intérieur. Ainsi, alors que vous avez jugé qu'une décision refusant une autorisation d'absence pour commodité personnelle sans retenue sur traitement est une mesure d'ordre intérieur<sup>9</sup>, constituent en revanche des actes susceptibles de recours la décision d'un maire rejetant une demande de congé pour formation syndicale<sup>10</sup>, la décision de refus d'une décharge de service pour activité syndicale<sup>11</sup>, mais aussi la décision refusant la tenue d'une réunion syndicale<sup>12</sup>, la décision d'un maire de transférer le local syndical d'un bâtiment à un autre<sup>13</sup> ou encore la décision implicite refusant l'installation de panneaux d'affichage syndical au siège du rectorat<sup>14</sup>.

En effet, lorsqu'une mesure affecte l'exercice de droits et prérogatives syndicaux prévus par les textes, elle touche non seulement à des droits que l'agent tire du statut (l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose que le droit syndical est garanti aux fonctionnaires et les décrets n° 82-447 du 28 mai 1982, n° 85-397 du 3 avril 1985 et n° 86-660 du 19 mars 1986 relatifs à l'exercice du droit syndical respectivement dans la fonction publique de l'État, dans la fonc-

tion publique territoriale et dans les établissements publics hospitaliers, ainsi que les articles 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 96 à 98 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour les seules FPT et FPH, en précisent les conditions d'exercice), mais elle peut en outre se rattacher plus largement à la question des droits et libertés fondamentaux<sup>15</sup>. Par suite, eu égard aux effets de telles décisions et compte tenu de la définition énoncée par votre décision de Section *Mme Bourjolly* du 25 septembre 2015, elles font grief aux personnes qu'elles visent et il importe que le prétoire soit ouvert à leur contestation afin qu'un juge puisse, le cas échéant, se prononcer sur leur légalité. L'entrave à l'exercice du droit syndical est d'ailleurs un délit pénal.

## Atteinte aux droits d'un représentant syndical ?

En l'espèce, la décision attaquée porte-t-elle atteinte à des droits que l'intéressée tirerait de ses fonctions syndicales ? En ce qui concerne les délégués syndicaux et les élus du personnel régis par le code du travail, les articles L. 2143-20 et L. 2315-14 de ce code consacrent leur droit, tant durant les heures de délégation que, depuis la loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 dite « loi Auroux », en dehors de leurs heures habituelles de travail, de circuler librement dans l'entreprise et y prendre tous contacts nécessaires à l'accomplissement de leur mission, sous réserve de ne pas apporter de gêne importante à l'accomplissement du travail des salariés. Cette liberté de circulation, reconnue par la jurisprudence avant même sa consécration par la loi comme nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions par les délégués syndicaux<sup>16</sup> a été récemment qualifiée, par la Cour de cassation, de principe d'ordre public, qui ne peut donner lieu à restrictions qu'au regard d'impératifs de santé, d'hygiène ou de sécurité ou en cas d'abus<sup>17</sup>.

Toutefois, les dispositions régissant l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, qui ne contiennent pas, à la différence de l'ancienne ordonnance du 4 février 1959, de renvoi au code du travail, ne comportent pas l'équivalent des articles précités du code de travail et ne prévoient pas pareille liberté de circulation, que votre jurisprudence n'a par ailleurs à ce jour pas eu l'occasion de consacrer. Faudrait-il voir dans les articles du code du travail l'expression d'un principe, plus général et dépassant le champ d'application de ce code, de liberté absolue de circulation des représentants syndicaux dans les locaux de l'administration ne pouvant être restreinte que pour des impératifs de santé, d'hygiène ou de sécurité ou en cas d'abus ?

Outre qu'il pourrait sembler quelque peu disproportionné de trancher une question d'une telle ampleur pour les seuls besoins d'un litige ne portant, en cassation, que sur la qualification de mesure d'ordre intérieur, il nous semble que vous n'aurez pas besoin de consacrer formellement une liberté générale de circulation pour vous prononcer sur le

<sup>9</sup> CE 11 mai 2011, *Caisse des dépôts et consignations*, n° 337280.

<sup>10</sup> CE 25 septembre 2009, *Commune de Saint-Martin de Valgalgues*, n° 314265 : Rec., T., p. 775-803-806.

<sup>11</sup> CE 17 mai 1991, *Mlle Guignot*, n° 108589 ; CE 1<sup>er</sup> décembre 1995, *Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Dupuytren*, n° 105325 ; plus généralement, sur les décisions d'attribution ou de retrait d'une telle décharge aux personnes désignées par les organisations syndicales : CE 17 mars 2004, *SDU/CLIAS 94*, n° 262659 : Rec., T., p. 548.

<sup>12</sup> CE 19 juillet 1991, *Syndicat national des personnels du service des transmissions de l'intérieur CGT*, n° 95550 : Rec., T., p. 1017-1227.

<sup>13</sup> CE 4 juillet 1994, *Section syndicale CFDT Interco de la mairie de Rouen*, n° 126152 : Rec., p. 341.

<sup>14</sup> CE 25 mai 1988, *Coiffier*, n° 59574 : Rec., T., p. 858.

<sup>15</sup> V., regardant la liberté d'un représentant syndical d'exercer son mandat comme une liberté fondamentale : CE juge des référés, 5 février 2016, *Mme Granero*, n° 396431.

<sup>16</sup> V. Cass. crim. 8 mai 1973, n° 72-92.386 : *Bull. crim.* N 212, p. 502.

<sup>17</sup> Cass. soc. 10 février 2021, *CHSCT Park Hyatt Vendôme*, n° 19-14.021 : à publier.

pourvoi, dès lors que la mesure litigieuse ne se borne pas à faire obstacle à la libre accès aux locaux et à leur libre circulation dans ceux-ci, mais interdit tout accès à ces locaux et ne peut dès lors, selon nous, qu'être regardée comme affectant nécessairement l'exercice de l'ensemble des droits reconnus expressément par les textes aux représentants syndicaux dans la fonction publique.

En effet, un point nous semble sûr : comme l'avait relevé la jurisprudence judiciaire dès 1973, une interdiction générale de circuler fait obstacle à l'exercice par les délégués syndicaux de leurs fonctions syndicales, lesquelles impliquent de pouvoir se rendre dans les locaux pour y prendre tous contacts nécessaires à l'accomplissement de leur mission, observer les conditions de travail et s'entretenir avec les membres du personnel.

Plus spécifiquement, le décret n° 82-447 du 28 mai 1982, tout comme sesendants pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, prévoient au bénéfice des organisations syndicales l'attribution d'un local syndical, le droit de tenir des réunions mensuelles d'information pendant les heures de service, le droit d'affichage sur des panneaux réservés à cet usage, le droit de distribution de documents d'origine syndicale ou encore le droit de collecte des cotisations syndicales dans l'enceinte des bâtiments administratifs. En ce qui concerne les représentants syndicaux, l'article 6 du décret dispose que « *tout représentant mandaté à cet effet par une organisation syndicale a libre accès aux réunions tenues par cette organisation à l'intérieur des bâtiments administratifs, même s'il n'appartient pas au service dans lequel une réunion se tient. / Le chef de service doit être informé de la venue de ce représentant avant le début de la réunion* ».

Or si le fait de ne pas disposer d'un badge d'accès aux locaux du service ne fait pas par lui-même obstacle à l'exercice de ces droits mais a seulement pour effet de soumettre l'accès de l'intéressée aux locaux pour les besoins de ses fonctions syndicales à une action positive d'ouverture des portes par un tiers, la mesure litigieuse va beaucoup plus loin. D'une part, elle exige de l'intéressée qu'elle rende la clé du local syndical et du panneau d'affichage, faisant ainsi obstacle à ce qu'elle puisse mettre en œuvre, au nom de et pour son syndicat, le droit d'affichage consacré par le décret. D'autre part et surtout, la lettre en litige fait formellement interdiction à l'intéressée, à compter du 2 août 2017, de se rendre dans les locaux de la DSFP – la demande de remise des clés et du badge n'étant présentée que comme la conséquence de cette interdiction définitive d'accès.

Or une telle interdiction générale, de surcroît sans limitation de durée, fait obstacle au libre accès de l'intéressée,

consacré par l'article 6 et dont la mise en œuvre n'est subordonnée pour les personnes extérieures au service qu'à une simple information préalable du chef du service, aux réunions syndicales ayant vocation à se tenir à l'intérieur des bâtiments administratifs. Elle fait également obstacle à ce que l'intéressée puisse, le cas échéant, procéder à la collecte des cotisations, à l'affichage d'informations syndicales ou, plus généralement, à ce que l'intéressée puisse entretenir les contacts ou procéder aux observations rendues nécessaires par ses responsabilités syndicales.

À cet égard, le placement en congés – qu'il s'agisse de congés annuels ou de congés de maladie – ne suspend pas l'exercice du mandat syndical<sup>18</sup>, pas plus, d'ailleurs, que la mutation au sein d'un autre service ou même la révocation<sup>19</sup>.

Il n'importe pas davantage que l'intéressée n'ait pas établi ni même allégué avoir la ferme intention, à la date de la décision, de venir pendant ses congés pour exercer ses droits syndicaux, ou qu'elle n'ait pas fait état de ce qu'une réunion syndicale avait été programmée : la décision attaquée fait en pratique obstacle à l'exercice de ses prérogatives et droits syndicaux et doit dès lors être regardée, quand bien même l'activité syndicale en août serait faible, comme emportant des effets suffisants pour faire grief à l'intéressée.

Par suite, la requérante est fondée à soutenir que la cour a inexactement qualifié les faits en jugeant que la mesure devait s'analyser comme une mesure d'ordre intérieur, insusceptible de recours. Vous renverrez l'affaire à la cour afin qu'elle examine le fond de la requête – étant précisé que la justiciabilité de l'acte ne préjuge pas de sa légalité ou de son illégalité.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 février 2020 ;
- au renvoi de l'affaire à cette cour ;
- et à ce que l'État verse à Mme Redjimi 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

<sup>18</sup> Rapp. Cass. ch. mixte 21 mars 2014, *Société ISS Propreté*, n° 12-20.002 12-20.003 : *Bull.* 2014, ch. mixte, n° 2, jugeant que l'exercice de son activité de représentation par un représentant syndical n'est pas interrompu par son arrêt de travail.

<sup>19</sup> V. par exemple, jugeant que les anciens fonctionnaires, ayant fait l'objet d'une révocation, désignés comme représentants d'une organisation syndicale ne sauraient se voir interdire de manière générale l'accès aux réunions tenues par cette organisation à l'intérieur des bâtiments administratifs : CE S. 28 juillet 1989, *Halbwax*, n° 55921 : *Rec.*, p. 173.

## Décision

Vu la procédure suivante :

Mme G... H... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 1<sup>er</sup> août 2017 du directeur spécialisé des finances publiques pour l'assistance publique – hôpitaux de Paris en tant qu'elle lui interdit d'accéder aux locaux de la direction à compter du 2 août 2017. Par un jugement n° 1715884 du 7 février

2019, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 19PA01222 du 5 février 2020, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par Mme H... contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 7 mai et 5 août 2020, ainsi que le 22 mars 2021

au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme H... demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
  - 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme H..., contrôleur principale des finances publiques, s'est rendue le 1<sup>er</sup> août 2017 à la direction spécialisée des finances publiques (DSFP) pour l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, où elle était affectée jusqu'à la fin du mois. Par un courrier daté du même jour, le directeur spécialisé des finances publiques, après avoir listé les congés dont Mme H... devait bénéficier au cours du mois d'août 2017, lui a interdit de se présenter dans les locaux de la direction à compter du deuxième jour du même mois et lui a demandé de restituer la clef du local syndical et du panneau d'affichage syndical, ainsi que son badge. Par un jugement du 7 février 2019, le tribunal administratif de Paris a rejeté pour irrecevabilité la demande de Mme H... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision en tant qu'elle lui interdit d'accéder aux locaux de la DSFP. Mme H... se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 5 février 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel contre ce jugement.

2. Les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent

de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination ou une sanction, est irrecevable.

3. Il ressort des énonciations non contestées de l'arrêt attaqué que Mme H... avait la qualité de responsable syndicale au sein de la DSFP et accédait à ce titre au local syndical ainsi qu'au panneau d'affichage syndical. La décision par laquelle le directeur spécialisé des finances publiques a interdit à Mme H... d'accéder aux locaux de la DSFP à compter du 2 août 2017 et lui a demandé de remettre la clef du local syndical et celle du panneau d'affichage syndical porte ainsi atteinte à l'exercice de la liberté syndicale qui est au nombre des droits et libertés fondamentaux. Par suite, elle ne présente pas le caractère d'une mesure d'ordre intérieur mais constitue un acte susceptible de recours. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que cette décision ne pouvait être regardée comme faisant grief à Mme H... au motif qu'elle était en congé au mois d'août et n'avait

ainsi plus vocation à accéder à ces locaux, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit. Par suite et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, Mme H... est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 € à verser à Mme H..., au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 5 février 2020 est annulé.

**Article 2** : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Paris.

**Article 3** : L'État versera à Mme H... une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...] ■

## Observations

La notion de mesure d'ordre intérieur est en effet délicate à cerner.

Dans ce dossier l'administration avait interdit à l'agent de se présenter dans les locaux de la direction à compter du deuxième jour du d'août et lui a demandé de restituer la clef du local syndical et du panneau d'affichage syndical, ainsi que son badge

Le Conseil d'État reprend son considérant de principe à savoir que les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination ou une sanction, est irrecevable.

On sait que lorsque l'administration invite à libérer des locaux et à rendre les clés pour mettre au placard par exemple un agent la mesure ne peut être assimilée à une mesure d'ordre intérieur <sup>20</sup>.

Mais en l'espèce le contexte était différent car l'agent exerçait des fonctions syndicales et les mesures portaient ainsi atteinte à l'exercice de la liberté syndicale qui est au nombre des droits et libertés fondamentaux et ne pouvait être qualifiée de simple mesure d'ordre intérieur.

On notera que la rapporteure publique s'était interrogée sur le point de savoir si dans les articles du code du travail il n'y aurait pas l'expression d'un principe, plus général et dépassant le champ d'application de ce code, de liberté absolue de circulation des représentants syndicaux dans les locaux de l'administration ne pouvant être restreinte que pour des impératifs de santé, d'hygiène ou de sécurité ou en cas d'abus mais cette question de principe n'avait pas à être tranchée dans l'espèce compte tenu de l'atteinte à l'exercice de l'ensemble des droits reconnus expressément par les textes aux représentants syndicaux dans la fonction publique. ■

B. P.

<sup>20</sup> Cf. CE 7 janvier 1983, *Ville d'Aix-en-Provence c/ Dame Estève* : D 27 octobre 1983, n° 35, note B. Poujade.