N° 370242

Commune de Villecerf

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 18 mars 2015

Lecture du 2 avril 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Mme Angèle B... a été recrutée en qualité d'agent contractuel par la commune de Villecerf en 1993, où elle a été chargée de la gestion de la cantine scolaire. Des fautes lui ont été reprochées, qui ont conduit le maire de la commune à engager une procédure de licenciement pour motif disciplinaire. Au terme de cette procédure, le maire a pris le 22 octobre 2005 deux arrêtés : un arrêté procédant au licenciement de Mme B... ; et un arrêté qui, un peu curieusement, prenait le soin de préciser que la qualité de régisseur de recettes de la cantine lui était retirée. Ces deux arrêtés ont été contestés sans succès devant le tribunal administratif de Melun. Toutefois, sur appel de Mme B..., la cour administrative d'appel de Paris a annulé les deux décisions litigieuses. La commune se pourvoit en cassation.

Pour faire droit aux conclusions de Mme B..., la cour a fait application des dispositions de l'article 37 du décret du 15 février 1988¹, relatives à la procédure disciplinaire applicable aux agents publics non titulaires de la fonction publique territoriale. Ces dispositions prévoient que l'agent à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de son dossier. Elles précisent que « l'autorité territoriale doit informer l'intéressé de son droit à communication du dossier ». La cour, reproduisant une jurisprudence constante, a ajouté que « le droit à la communication du dossier (...) comporte pour l'agent intéressé, à moins que sa demande ne présente un caractère abusif, celui d'en prendre copie » : voyez sur ce point l'analyse au Recueil de votre décision CE 27 janvier 1982, Mme P... et autres, n° 29738, par ailleurs intégralement publiée au Recueil² ; voyez également CE 25 janvier 1995, Garde des Sceaux, n° 120726, inédite au Recueil ; CE 29 octobre 2012, Mme C..., n° 354802, aux tables du Recueil. Entendant faire application de ces principes au cas d'espèce, la cour a ensuite jugé que la commune ne contestait pas l'affirmation de Mme B... selon laquelle le maire ne lui avait pas permis de prendre copie de son dossier – affirmation dont la cour a estimé qu'elle était corroborée par un courrier du 3 octobre 2005 par lequel le maire informait Mme B... des motifs du licenciement envisagé et de la possibilité de consulter son dossier en mairie. La cour en a déduit l'irrégularité de la procédure de licenciement.

¹ Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

² Analyse signalant une solution implicite que nous avons, pour notre part, beaucoup de mal à déduire de la décision !

La commune soulève en cassation deux moyens. Le premier nous paraît fondé, le second nous fait un peu plus hésiter.

1. Le premier moyen soulevé par la commune est tiré d'une inexacte interprétation de ses écritures par la cour administrative d'appel : d'après le pourvoi, la commune avait bel et bien contesté devant la cour l'affirmation selon laquelle le maire n'avait pas permis à Mme B... de prendre copie de son dossier.

Il ressort du mémoire en défense produit devant la cour par la commune que cette dernière n'a pas répondu clairement aux allégations de Mme B... en affirmant que celle-ci avait pu prendre copie de son dossier – et vous ne pouvez évidemment prendre en compte les termes de la note en délibéré produite par la commune, qui n'a pas donné lieu à réouverture de l'instruction par la cour. Toutefois, la commune écrivait que la procédure avait été régulière dès lors que l'agent avait été « informée de son droit à communication de son dossier ». Et elle produisait, à l'appui de ses écritures, deux pièces qui nous paraissent tout à fait parlantes : d'une part, la lettre du maire du 3 octobre 2005 à Mme B..., dont nous avons déjà dit un mot, par laquelle le maire informait cette dernière du licenciement envisagé et de la possibilité de consulter son dossier en mairie afin d'établir sa défense, en précisant qu'elle pourrait la présenter lors d'un entretien prévu le 21 octobre suivant³ ; d'autre part, une lettre du maire du 21 octobre 2005 à l'avocat de Mme B... indiquant qu'un entretien préalable au licenciement avait eu lieu ce jour et que l'agent avait pris copie de son dossier. Au vu de ces éléments, il nous semble que la cour ne pouvait juger, sans méconnaître la teneur des écritures de la commune, que celle-ci ne contestait pas que le maire n'avait pas permis à Mme B... de prendre copie de son dossier.

En réalité, la cour paraît avoir raisonné comme s'il pesait sur la commune une obligation d'informer l'agent, non seulement qu'il avait droit à la communication de son dossier, mais encore qu'il avait droit de prendre copie de ce dossier. C'est d'ailleurs précisément ce dont se plaint Mme B... en défense au pourvoi lorsqu'elle souligne qu'elle « n'a pas été informée du droit qui était le sien de prendre une copie de son dossier ».

Nous vous proposons, à l'occasion de cette affaire, de faire un sort à cette argumentation. La question posée est très simple : l'article 37 du décret du 15 février 1988 prévoit expressément au profit de l'agent un droit à la communication du dossier ; il prévoit tout aussi expressément un droit d'être informé de ce droit ; vous avez jugé que le droit à la communication du dossier « comporte » celui d'en prendre copie ; dès lors, faut-il considérer qu'il existe un droit d'être informé de la possibilité de prendre copie du dossier ?

Avant de répondre à cette question, disons un mot de la jurisprudence issue de votre décision du 27 janvier 1982, précitée. Il s'agit d'une évolution jurisprudentielle puisque vous jugiez jusqu'alors que le droit à la communication du dossier de l'agent n'impliquait pas celui d'en prendre copie : voyez CE 13 février 1953, Sieur Rigaudière, n° 7903, au Recueil p. 68 ; CE 14 mars 1956, Dame Baudot, aux tables du Recueil p. 691 ; CE 27 novembre 1968, Dame R..., n° 71908, au Recueil p. 597. L'analyse au Recueil de la décision du 27 janvier 1982 prend d'ailleurs le soin de préciser que ces solutions sont abandonnées. Ce

³ Notons que cet entretien préalable n'était alors pas imposé par la réglementation applicable : l'article 42 du décret du 15 février 1988 n'a été modifié sur ce point que par le décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007.

qui vous a conduit à évoluer est sans doute la reconnaissance, par la loi du 17 juillet 1978⁴, d'un droit d'accès aux documents administratifs, dont cette loi prévoit expressément qu'il peut prendre la forme de la délivrance d'une copie du document – dans la limite des moyens techniques de l'administration et sous réserve d'éventuelles demandes abusives. Mais le fondement du droit reconnu à l'agent de prendre copie de son dossier dans le cadre d'une procédure disciplinaire est bel et bien jurisprudentiel : vous avez jugé en effet très clairement dans la décision du 27 janvier 1982 précitée que « la loi du 17 juillet 1978 a pour objet de faciliter de manière générale l'accès des personnes qui le demandent aux documents de caractère nominatif les concernant et non de modifier les règles particulières qui régissent la procédure disciplinaire ou qui en découlent ».

Ceci précisé, nous ne croyons pas qu'il existe un droit de l'agent d'être informé spécifiquement de la possibilité de prendre copie de son dossier.

D'une part parce que l'article 37 du décret du 15 février 1988 édicte une obligation d'information de l'agent sur « son droit à communication du dossier », lequel droit « comporte », aux termes mêmes de votre jurisprudence, celui de prendre copie du dossier. En informant l'agent du droit d'obtenir communication de son dossier, l'administration l'informe donc, du même mouvement, du droit d'en prendre copie. Mais vous trouverez peut-être cette argumentation un tantinet spacieuse.

Disons donc, d'autre part, que votre jurisprudence nous paraît plutôt réticente à l'idée de mettre à la charge de l'administration, de manière prétorienne, des obligations procédurales. Il vous arrive certes de le faire, notamment lorsque vous estimez que de telles obligations sont nécessaires à la sauvegarde du principe général des droits de la défense⁵. Mais il s'agit d'hypothèses somme toute rares et votre jurisprudence, en tout cas dans la période récente, est plutôt orientée dans le sens d'un allègement des obligations procédurales qui pèsent sur l'action administrative – votre décision d'assemblée *Danthony*⁶ est à cet égard symptomatique.

S'agissant, précisément, des droits de la défense des agents publics, votre jurisprudence relative aux mesures prises en considération de la personne sans pour autant revêtir un caractère disciplinaire nous paraît tout à fait significative. Vous jugez depuis fort longtemps que de telles mesures sont soumises aux dispositions l'article 65 de la loi du 22 avril 1905⁷ (par exemple CE section, 13 mars 1959, *Sieur Nègre*, n° 38146, au Recueil p. 179), ce qui implique le droit à la communication du dossier. Mais vous vous êtes refusé à étendre à ces mesures, par voie jurisprudentielle, l'obligation d'information sur ce droit à communication du dossier, qui découle des seuls textes régissant la procédure disciplinaire applicable aux agents (voyez, très expressément, CE 17 décembre 2007, *M. D...*, n° 301317, aux tables du Recueil sur un autre point). Pour les mesures non disciplinaires prises en considération de la personne, vous exigez seulement de l'administration qu'elle ait mis l'agent

⁴ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁵ Nous pensons par exemple à l'obligation de communication des documents obtenus de tiers qui constituent le support d'informations utilisées par l'administration fiscale pour établir une imposition (CE 14 mai 1986, *M. P...*, n° 59590, aux tables du Recueil, RJF 7/1986 n° 719 ; CE 3 décembre 1990, *SA Antipolia*, n° 103101, au Recueil, RJF 2/1991 n° 200).

⁶ CE assemblée, 23 décembre 2011, *M. Danthony et autres*, n° 335033, au Recueil p. 649.

⁷ Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905.

à même d'obtenir la communication de son dossier et de présenter des observations avant l'intervention de la décision, ce qui n'implique rien de plus que d'informer l'agent, suffisamment à l'avance, de la décision qu'elle envisage de prendre à son égard (CE 14 mai 1986, M. R... et autres, n° 60852, aux tables du Recueil p. 369 ; CE 3 juillet 2009, Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional du Verdon, n° 300098, inédite au Recueil ; voyez aussi la décision du 17 décembre 2007 précitée). Nous en déduisons que l'information de l'agent sur le droit à la communication de son dossier ne constitue pas une garantie nécessaire à l'exercice des droits de la défense. Il nous semble devoir en aller de même, *a fortiori*, d'une information expresse sur le droit de prendre copie du dossier.

Si vous nous suivez vous jugerez que l'information de l'agent exigée par les dispositions de l'article 37 du décret du 15 février 1988 n'implique pas de mentionner expressément le droit qu'il détient de prendre copie de son dossier. Notons que ce que nous vous proposons de juger dans la présente affaire à propos de la procédure disciplinaire applicable aux agents contractuels de la fonction publique territoriale vaudra en réalité pour l'ensemble des agents titulaires des trois fonctions publiques. Les dispositions de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983⁸, qui régissent la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires, sont en effet formulées identiquement⁹.

Il ne fait aucun doute que, lorsque l'administration entame une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent, la bonne manière de faire est bien de lui indiquer, lorsqu'elle l'informe de son droit à la communication de son dossier, que ce droit comporte celui de prendre copie du dossier. Mais nous pensons que l'administration qui s'en abstient n'entache pas la procédure disciplinaire d'irrégularité.

2. Selon le second moyen soulevé par la commune dans son pourvoi, la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la procédure de licenciement suivie avait été irrégulière, sans avoir recherché, d'une part, si l'agent avait effectivement demandé communication de son dossier, d'autre part, si le refus de prendre copie du dossier, à le supposer établi, l'avait privé de documents nécessaires à l'organisation de sa défense.

Sur le premier point, vous jugez constamment que l'administration n'est pas tenue de communiquer spontanément son dossier à l'agent, qui doit en faire la demande (voyez par exemple la décision *Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional du Verdon* précitée). Or la cour, après avoir relevé que Mme B... avait été informée de la possibilité de consulter son dossier en mairie, n'a pas expressément recherché, en l'espèce, si elle avait effectivement demandé à accéder à son dossier.

Et sur le second point, lorsqu'il s'avère que l'administration a refusé à l'agent de prendre copie de son dossier, votre jurisprudence est effectivement en ce sens que vous ne jugez irrégulière la procédure que lorsque ce refus l'a privé de documents nécessaires à l'organisation de sa défense : voyez sur ce point CE 16 juin 1989, Min. c/ M. D..., n° 95041,

⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁹ De même d'ailleurs que les dispositions applicables aux contractuels de l'Etat (article 44 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986). Celles applicables aux contractuels des établissements publics hospitaliers ne sont pas rédigées tout à fait de la même manière (article 40 du décret n° 91-155 du 6 février 1991), sans à notre avis qu'il faille en tirer des conséquences différentes.

restée inédite au Recueil. Compte tenu de l'intervention depuis lors de votre jurisprudence *Danthony*, cette solution doit certainement être confirmée.

Une cassation fondée également sur ce second moyen, pris en ses deux branches, serait certainement pédagogique. Toutefois, nous hésitons à vous proposer de l'accueillir, eu égard à la motivation adoptée par la cour. Celle-ci a jugé que n'était pas contestée l'affirmation de Mme B... selon laquelle « le maire de Villecerf ne lui a pas permis de prendre copie de son dossier mais seulement de le consulter, de telle sorte qu'elle n'a pas été en mesure de préparer utilement sa défense faute de remettre à son conseil une copie des pièces de son dossier ». L'arrêt peut donc se lire en ce sens que la cour a regardé comme constant, tout à la fois, le fait que Mme B... avait bien demandé à avoir accès à son dossier, que le maire lui avait refusé d'en prendre copie, et que cela l'avait privée de la possibilité de présenter utilement sa défense – auquel cas le second moyen du pourvoi n'est fondé dans aucune de ses deux branches.

En réalité, dans cette affaire, l'erreur commise par la cour administrative d'appel nous paraît découler tout entière de l'inexacte interprétation des écritures de la commune ainsi que de l'ambiguïté de la garantie dont la cour a entendu censurer la méconnaissance. Au final, nous serions plutôt d'avis de ne prononcer la cassation de l'arrêt que sur le premier moyen du pourvoi, après avoir précisé que l'obligation d'information sur le droit à la communication du dossier n'implique pas une information expresse sur la possibilité d'en prendre copie.

Dans les circonstances de l'espèce nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées par la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.