*N° 442130, Syndicat de la magistrature
N° 444759, ADELICO et syndicat unité magistrats SNM FO*

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies,

*Séance du 22 novembre 2021
Décision du 15 décembre 2021*

CONCLUSIONS

M. Olivier FUCHS, Rapporteur public

A la suite de la parution d'articles de presse et d'un rapport de la procureure générale de Paris, la garde des sceaux a, le 1^{er} juillet 2020, saisi le chef de l'inspection générale de la justice pour lui demander de « bien vouloir conduire une inspection de fonctionnement » du parquet national financier. Cette demande portait sur le fonctionnement de ce service au cours d'une enquête préliminaire, conduite entre mars 2014 et décembre 2019, visant à d'identifier de présumés informateurs, au sein du milieu judiciaire, qui auraient pu renseigner deux personnes mis en cause dans une affaire ouverte à l'instruction. Sous le numéro 442130, le syndicat de la magistrature vous demande d'annuler ce courrier de saisine.

Le rapport faisant suite à cette saisine, intitulé « Inspection de fonctionnement d'une enquête conduite par le parquet national financier »¹, a été remis au nouveau Garde des sceaux le 15 septembre 2020. Le 18 septembre, par communiqué de presse, le ministère de la justice a indiqué qu'il ressortait de ce rapport que les investigations menées avaient permis d'identifier des faits susceptibles de constituer « des manquements au devoir de diligence, de rigueur professionnelle et de loyauté » et a en conséquence demandé à l'inspection générale de la justice de conduire une enquête administrative sur les deux magistrats en charge du dossier en litige ainsi que sur leur responsable hiérarchique à l'époque des faits. Sous le numéro 444759, l'association de défense des libertés constitutionnelles et le syndicat Unité Magistrats SNM FO vous demandent d'annuler ce communiqué de presse, qui révèle la décision de mener une enquête administrative sur le comportement professionnel de ces trois magistrats.

Ces deux affaires sont liées par une histoire commune et par le fait qu'elles concernent toutes deux une saisine par le ministre de la justice de l'inspection générale de la justice. Elles diffèrent toutefois en ce que, dans la première, est en cause le courrier saisissant l'inspection d'une demande relative au fonctionnement d'un parquet tandis que, dans la seconde, est attaqué un communiqué de presse révélant la volonté du ministre de confier à l'inspection une

¹ http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/IF%20PNF%2015092020.pdf.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

enquête administrative concernant des membres de ce parquet. L'émotion que ces deux affaires ont générée n'a pas de place dans votre prétoire et, pour apporter des réponses aux requêtes inscrites à votre rôle aujourd'hui, vous devrez prendre position sur plusieurs questions juridiques en amont de l'examen au fond de celles-ci. Ces questions sont parfois proches dans les deux affaires, mais nous allons néanmoins vous proposer, pour plus de clarté, de les traiter de manière séparée.

1. Il faut toutefois **rappeler, d'abord, quelques caractéristiques de l'inspection générale de la justice**. Née de la fusion des services de l'inspecteur des services judiciaires avec ceux de l'inspection des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, l'inspection générale de la justice est placée sous l'autorité du Garde des sceaux et dispose d'une compétence transversale sur l'ensemble des directions et services du ministère ainsi que des juridictions de l'ordre judiciaire. L'inspection est notamment chargée d'apprécier l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, la manière de servir des personnels (voyez le décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice).

Dans votre décision de Section du 23 mars 2018 (*Syndicat Force Ouvrière Magistrats*, n° 406066 et a., au Recueil, conclusions L. Dutheillet de Lamothe, *RFDA*, 2018, p. 509) relative au décret portant création de l'inspection et à l'arrêté précisant ses modalités d'organisation, vous avez jugé que le principe de la séparation des pouvoirs et l'indépendance de l'autorité judiciaire garantie par l'article 64 de la Constitution n'interdisait pas la création, auprès du ministre de la justice, d'un organe appelé à contrôler ou à évaluer l'activité des juridictions judiciaires, à condition que celui-ci apporte, par sa composition, le statut de ses membres, son organisation ainsi que les conditions et les modalités de son intervention, les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et que ses investigations ne le conduisent pas à porter une appréciation sur un acte juridictionnel déterminé.

Vous avez ensuite précisé qu'en vertu de ses textes constitutifs, l'inspection détermine seule les principes méthodologiques selon lesquels ces missions sont conduites et qu'elle arrête librement ses constats, analyses et préconisations. Vous en avez déduit, notamment, que, d'une part, l'inspection générale de la justice ne saurait recevoir d'instruction du garde des sceaux « sur la manière de conduire une inspection une fois que celle-ci a été diligentée » et, par ailleurs, que les enquêtes conduites par l'inspection sont, « par elles-mêmes, sans effet sur les droits et prérogatives des magistrats qu'elles concernent comme sur l'exercice, par ceux-ci, de leurs fonctions », dès lors en particulier qu'une telle enquête ne conduit bien entendu pas à ôter aux magistrats les garanties dont ils bénéficient au titre de leur statut.

2. Dans le cadre ainsi tracé par votre décision de Section, il convient d'en venir aux requêtes, en commençant par la **requête présentée par le syndicat de la magistrature sous le numéro 442130**.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par celle-ci, le syndicat de la magistrature vous demande d'annuler le courrier du 1^{er} juillet 2020 qui prescrit à l'inspection générale de la justice de déterminer « l'étendue, le champ, la durée et plus largement la proportionnalité des investigations au regard des dispositions de l'article préliminaire du code de procédure pénale », ainsi que « le support procédural utilisé et notamment son articulation avec les faits visés » et « l'utilisation faite en procédure, des informations ainsi collectées ». La ligne que défend le syndicat requérant est que cette saisine porterait atteinte à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Précisons que vous avez rejeté, en référé, les demandes de suspension de l'exécution de ce courrier au motif de l'absence d'intérêt pour agir du syndicat de la magistrature (JRCE, 27 juillet 2020, *Syndicat de la magistrature*, n° 442127 et 442129, inédit).

2.1. La **question de votre compétence pour traiter d'une telle demande** n'est pas évidente.

2.1.1. S'agissant d'abord de la **compétence de la juridiction administrative**, ce qui pourrait vous conduire à hésiter, en l'espèce, est que l'inspection générale de la justice a été saisie afin d'examiner le fonctionnement du parquet national financier lors d'une procédure déterminée, à savoir une enquête préliminaire conduite en lien avec une affaire ouverte à l'instruction.

Nous ne croyons pas, pour autant, qu'il faut y voir une mesure qui se rattache à la fonction juridictionnelle ou qui conduit à porter une appréciation sur la marche même des services judiciaires, alors que vous retenez, comme le tribunal des conflits, une acception étroite de ces notions. Vos décisions sur les circulaires du Garde des sceaux conduisent ainsi à les regarder comme n'étant pas détachables de l'exercice de fonctions juridictionnelles uniquement lorsqu'elles se rapportent directement et exclusivement au déroulement de procédures judiciaires en cours, c'est-à-dire lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences sur le déroulement de celles-ci (voyez CE, 19 mai 1993, *Association professionnelle des magistrats*, n° 128846, aux Tables). Le tribunal des conflits est sur une ligne également restrictive et reconnaît par exemple qu'ont une influence sur le déroulement d'une procédure judiciaire les instructions données ayant pour conséquence d'affecter la recevabilité des pièces de procédure et dont la mise en œuvre implique une appréciation portée dans chaque cas par le greffier à l'occasion de litiges pendants devant cette juridiction (voyez TC, 2 mai 1977, *H... et autres*, n° 02051, au Recueil).

A nos yeux, la saisine de l'inspection générale de la justice, qui poursuit pour objectif de permettre d'identifier d'éventuels dysfonctionnements afin d'y apporter, le cas échéant, des correctifs, n'est pas susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement de procédures juridictionnelles en cours, c'est-à-dire ni sur l'enquête préliminaire au cœur de la saisine ni sur l'affaire ouverte à l'instruction de laquelle cette enquête est périphérique. Le courrier attaqué doit ainsi être regardé comme une mesure d'organisation du service public de la justice, au sens où l'entend le tribunal des conflits (voyez récemment TC, 8 février 2021, *Syndicat des avocats de France*, n° 4202, au Recueil), et nous croyons donc qu'il appartient donc au juge administratif d'en connaître.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2.1.2. La question de **vosre compétence en premier et dernier ressort** nous paraît plus délicate.

Vous n'êtes en effet pas dans le cas dans lequel le Premier ministre, afin de pouvoir conduire une enquête administrative, crée une commission chargée de cette enquête car, alors, le caractère réglementaire de cette décision ne fait pas de doute (en ce sens voyez CE, Section, 25 février 2005, *Syndicat de la magistrature*, n° 265482, au Recueil).

C'est ici le seul acte de saisine de l'inspection qui est en cause : il ne s'agit pas d'une instruction de portée générale et, alors même que votre jurisprudence sur la notion d'acte réglementaire est disparate, il est possible d'avoir de sérieux doutes sur le fait que ce courrier entre dans cette catégorie pour l'application de l'article R. 311-1 du code de justice administrative. A cet égard, vous avez déjà implicitement admis la compétence en premier ressort d'un tribunal administratif en ce qui concerne une demande de sursis à exécution de la lettre par laquelle le ministre des affaires sociales a demandé au chef de service de l'inspection générale des affaires sociales de diligenter une mission d'inspection (voyez CE, 20 septembre 1991, *Ministre des affaires sociales c/ ARC*, n° 121833, aux Tables). Et très récemment, votre juge des référés a retenu que la demande de suspension de la décision de la ministre de l'enseignement supérieur de diligenter une enquête sur « l'islamo-gauchisme » à l'université n'est manifestement pas au nombre des litiges qu'il appartient au Conseil d'Etat de connaître en premier et dernier ressort (JRCE, 5 mai 2021, *Mme G... et autres*, n° 451660, inédit). La requête au fond a d'ailleurs été transmise par ordonnance au tribunal administratif de Paris.

Nous sommes donc d'avis que, sur le terrain naturel de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, le litige ne relève pas de votre compétence en premier et dernier ressort.

Si, par ailleurs, vous acceptez parfois de reconnaître, de manière prétorienne, votre compétence en premier et dernier ressort au titre de vos pouvoirs généraux de régulation de l'ordre juridictionnel administratif, il nous semble que votre jurisprudence n'est en ce sens que dans des hypothèses assez différentes de celle qui vous est aujourd'hui soumise. En l'espèce, il n'y a pas d'impossibilité à faire jouer les critères classiques de compétence et nous voyons mal en quoi le courrier de saisine de l'inspection générale de la justice serait si spécifique qu'il justifierait une dérogation à ces règles de compétence.

2.2. Ceci étant dit, nous n'allons pas vous proposer en l'espèce de renvoyer l'affaire au tribunal administratif de Paris. Nous croyons en effet que la requête qui vous est présentée est irrecevable et que vous pourrez donc régler le litige en faisant l'économie du renvoi, ainsi que le permettent les dispositions de l'article R. 351-4 du code de justice administrative dès lors que l'irrecevabilité est manifeste.

2.2.1. La première irrecevabilité est absolue, puisqu'elle tient à la nature de l'acte, et tangente à nos yeux la question de la compétence, ce qui pourrait sans doute vous éviter d'avoir

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

recours explicitement aux dispositions de l'article R. 351-4 : il s'agit de savoir **si le courrier en litige constitue une décision susceptible de recours.**

En faveur d'une réponse négative à cette question, il faut d'abord relever que **l'acte en litige est interne à une administration et a normalement vocation à le rester**, puisqu'il s'agit de la décision d'un ministre en direction de l'inspection rattachée à son ministère. Il s'agit d'une mesure qui relève par essence de la liberté du ministre, qui est essentielle à la gestion et au fonctionnement des services et il y aurait sans doute de fâcheux effets collatéraux à ce que vous regardiez de manière systématique de tels actes comme étant susceptibles de recours. Une telle mesure est **par principe de faible portée**, puisqu'elle permet simplement de saisir l'inspection, alors en outre que celle-ci pourrait s'autosaisir.

Ces éléments sont si ancrés qu'ils permettaient déjà à Raphaël Alibert de considérer en 1926, dans son ouvrage sur *Le contrôle juridictionnel de l'administration*², que la constitution de dossiers ou les enquêtes ne produisent par elles-mêmes aucun effet juridique.

L'analyse de votre jurisprudence ne révèle pas l'existence d'un substrat conséquent de décisions permettant de vous éclairer sur le caractère susceptible de recours des lettres de mission adressées à une inspection, ce qui en soit est sans doute déjà un indice. Notamment, notre recherche n'a fait apparaître aucun cas topique concernant une saisine de l'ancienne inspection des services judiciaires ou de la mission d'inspection des juridictions administratives.

Un contre-exemple est fiché concernant une autre inspection : dans la décision *Ministre des affaires sociales* précitée, vous avez jugé que la lettre de mission du chef de service de l'inspection générale des affaires sociales de procéder à une inspection aux fins d'apprécier le fonctionnement administratif et financier d'une association était une mesure suffisamment attentatoire aux droits de celle-ci pour justifier qu'il y soit sursis à exécution. Mais précisément, il s'agissait alors du contrôle d'une personne morale tierce à l'administration, hors de tout cadre prédéterminé et la mesure, comme le disait votre commissaire du gouvernement Ronny Abraham, faisait « grandement grief à l'association », notamment parce qu'elle permettait à l'inspection d'avoir accès à l'ensemble de ses documents comptables et administratifs.

Pour le reste, et pour des exemples proches, vous avez par exemple jugé que n'était pas susceptible de recours la décision demandant que soit établi un état statistique des agents en grève au sein de l'ANPE (CE, 5 octobre 2005, *Syndicat national unitaire travail-emploi-formation-insertion*, n° 274865, aux Tables) et, plus récemment, la décision du président du CNRS de solliciter des sections compétentes une enquête relative à la qualité de certains travaux scientifiques (CE, 24 juillet 2019, *MM. B...*, n° 406927, aux Tables). Vous avez par ailleurs regardé comme un simple « document interne d'organisation des services » le

² R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, 1926, p. 87.

programme annuel élaboré au début de chaque année par le chef du service d'inspection – il s'agissait d'ailleurs de l'inspecteur général des services judiciaires (voyez CE, 27 juin 1986, *Association SOS Défense*, n° 34952, aux Tables).

Il ne nous a pas échappé, certes, que le champ de votre contrôle s'est beaucoup élargi avec vos décisions relatives au droit souple et votre décision de Section *Gisti* du 12 juin 2020 (n°418412, au Recueil), de même que le champ de votre contrôle des mesures d'ordre intérieur s'est resserré. Il ne nous a pas plus échappé qu'est ici en cause l'inspection générale de la justice et qu'il faut faire preuve d'une attention particulière en ce qui concerne le respect des principes d'indépendance et d'impartialité des magistrats judiciaires. Nous avons noté, par ailleurs, que certains termes de la saisine n'étaient peut-être pas les plus appropriés. Il faut enfin éviter, bien entendu, que la grille de contrôle que vous avez élaborée dans votre décision de Section du 23 mars 2018 reste inappliquée.

Ce qui nous conforte toutefois dans une solution d'irrecevabilité est que, outre les arguments que nous avons déjà évoqués, la lettre de mission **n'est que l'amorce d'un processus d'inspection, lequel se conclut par la production d'un rapport**. Or il nous semble qu'en l'état actuel de votre jurisprudence, un rapport de l'inspection générale de la justice rendu public, portant sur l'inspection d'un parquet pour juger de son fonctionnement dans le cadre d'une procédure juridictionnelle déterminée pourrait constituer un acte susceptible de recours. Votre décision de Section du 23 mars 2018 indique d'ailleurs bien qu'il convient que les investigations menées, pour lesquels le ministre ne peut donner d'instruction une fois le processus en cours, ne doivent pas conduire cette inspection à porter une appréciation sur un acte juridictionnel déterminé et que les modalités de son intervention ne doivent pas remettre en cause la garantie d'indépendance des magistrats dans l'exercice de la fonction de juger.

Dans ce cadre, raisonner au cas par cas, en fonction du courrier de saisine, pour savoir si le ministre a ou non dépassé une ligne jaune elle-même délicate à définir, alors même que l'inspection, qui dispose comme vous l'avez rappelé en 2018 des garanties nécessaires à l'exercice serein et indépendant de ses fonctions, conduirait ensuite l'investigation comme elle l'entend, ne nous semble pas une démarche adéquate. Ajoutons qu'à nos yeux, l'indépendance est principalement une qualité qui est faite pour être exercée et qu'elle peut l'être de manière plus pacifique que ne vous le suggère la requête. Elle peut par exemple permettre à l'inspection de s'écarter d'une saisine qui serait trop corsetée ou même, tout simplement, mal dirigée. C'est au demeurant ce qui s'est passé en l'espèce puisque l'inspection s'est en partie affranchie des termes de la saisine initiale.

Ces éléments nous conduisent **à vous proposer à titre principal une solution d'irrecevabilité, fondée sur le caractère insusceptible de recours de la mesure en litige**.

2.2.2. Si vous ne nous suiviez pas sur ce point et que vous vous considérez compétent, il vous resterait encore une haie à franchir avant de pouvoir examiner la requête au fond, relative à **l'intérêt pour agir du syndicat requérant**. La doctrine souligne d'ailleurs une tendance,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dans certaines de vos jurisprudences, à opérer une translation de la question du caractère susceptible de recours vers celle de l'intérêt pour agir³.

Ce terrain est celui qu'a retenu votre juge des référés, en prenant appui sur un courant de jurisprudence bien installé, illustré par votre décision du 23 juillet 2003, *Syndicat Sud Travail* (n° 251148, au Recueil), selon lequel pour qu'un syndicat puisse attaquer un acte relatif à l'organisation ou l'exécution du service, il faut que celui-ci affecte les conditions d'emploi et de travail de ceux-ci ou portent par lui-même atteinte à leurs droits et prérogatives⁴. Par cette décision, visant à redonner toute sa force au principe hiérarchique, vous avez revitalisé un courant de jurisprudence plus ancien laissant hors de portée contentieuse des syndicats les mesures d'exécution du service prises par le chef de service⁵. Il ressort de votre jurisprudence que seule une mesure ayant directement des effets réels sur la situation personnelle des agents est susceptible d'affecter les conditions de travail et d'emploi⁶. En revanche, il n'en va pas ainsi des mesures qui ne sont qu'indirectement en lien avec leur situation, qui ne modifie pas le périmètre des missions d'un corps⁷, dont la portée juridique est incertaine⁸ ou qui sont trop générales pour avoir directement une telle incidence⁹.

La décision de saisir une inspection générale d'une demande d'inspection ne doit pas vous conduire, nous semble-t-il, à vous écarter de ce cadre d'analyse. Précisons également que l'assouplissement du critère objectif de recevabilité par votre décision de Section *GISTI* a laissé « inchangé le critère subjectif de recevabilité qu'est l'intérêt pour agir »¹⁰. Faut-il alors s'écarter de ce cadre spécifiquement lorsque c'est le fonctionnement d'une juridiction ou d'un parquet qui est en cause ? Nous sommes sur ce point partagé.

Dans votre décision de Section du 23 mars 2018, vous avez en particulier jugé que les enquêtes conduites par l'inspection « sont, par elles-mêmes, sans effets sur les droits et prérogatives des magistrats qu'elles concernent, comme sur l'exercice, par ceux-ci, de leurs

³ B. Seiller, « Acte administratif : identification », *Répertoire Dalloz Contentieux administratif*, § 328.

⁴ Pour une analyse historique et contemporaine de la question, voir A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, 2009, p. 390 et s.

⁵ Voir antérieurement CE, Ass., 26 octobre 1956, *Association générale des administrateurs civils*, Rec. p. 391 pour les mesures d'organisation du service portant atteinte aux droits et avantages statutaires ou aux prérogatives de leurs corps ; Ass., 2 juillet 1965, *Syndicat indépendant des cadres ingénieurs et agents de maîtrise d'Air France*, Rec. p. 398, pour les mesures susceptibles d'affecter les conditions d'emploi et de travail des personnels

⁶ Ainsi, a directement des effets une mesure d'organisation du service ayant un impact sur les critères de nomination des inspecteurs du travail en section (27 avril 2011, *SNU TEFI*, n°334041, B) ou qui peut les conduire à intervenir désormais sur deux départements et non plus un seul (4 mars 2009, *Union nationale des affaires sociales CGT*, n°305886, A). A bien entendu un impact sur les conditions de travail une circulaire sur la mise en œuvre de la journée de solidarité (25 avril 2007, *Fédération syndicale Sud-PTT*, n°291856, inédit).

⁷ Par exemple les décrets fixant les attributions des ministres n'entraînent pas eux-mêmes aucune atteinte aux conditions de travail (voir CE, 14 novembre 2007, *Union nationale des affaires sociales CGT*, n°307860, inédit).

⁸ Par exemple 9/10, 27 avril 2011, *Syndicat national CGT des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, n°312368, aux Tables.

⁹ Par exemple CE, 26 septembre 2016, *Fédération de l'administration générale de l'Etat – FO*, n°391608.

¹⁰ G. Odinet, conclusions sur *GISTI* ; confirmé par CE, 15 juillet 2020, *Syndicat national Solidaires Finances Publiques*, n°423333, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fonctions ». Ainsi, aucune mesure ne peut être prise à l'encontre des magistrats qui le cas échéant seraient concernés par une inspection sans les garanties applicables en matière disciplinaire, tant pour le siège que pour le parquet et, notamment, l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature. La formulation retenue dans votre décision de Section entre en résonance avec celle de votre jurisprudence *Syndicat Sud Travail* et peut vous conduire, assez naturellement, à une solution d'irrecevabilité sur ce point.

Ajoutons, et puisque l'intérêt pour agir s'apprécie au regard des conclusions présentées et non des moyens, que nous pensons qu'intellectuellement, il est difficile de suivre l'argumentation selon laquelle l'acte en cause, en ce qu'il toucherait à l'indépendance de la justice, porterait atteinte aux droits et prérogatives des agents. Vous êtes en effet en présence, si l'on fait abstraction du contexte entourant cette affaire, d'un acte de saisine d'une inspection générale comme il en est régulièrement pris. Or une inspection, en elle-même, n'a *a priori* pas de conséquences juridiques : elle permet certes de déceler, le cas échéant, des dysfonctionnements et des difficultés, elle peut même être le prélude à une procédure disciplinaire, mais elle ne porte normalement pas, par elle-même, atteinte aux prérogatives et droits des agents, pas plus qu'à leurs conditions de travail et d'emploi. Cela est aussi vrai pour l'inspection générale de la justice que pour la mission d'inspection des juridictions administratives ou encore pour les inspections générales d'administration centrale. Dès lors, si une inspection n'emporte pas de telles conséquences, il en va de même de la décision de saisir l'inspection.

Il faut, à ce stade, vous faire part toutefois d'une double gêne. D'abord, si un syndicat de magistrat n'a pas intérêt à contester une mesure commandant une inspection relative au fonctionnement d'un parquet, il est malaisé de savoir qui aurait concrètement intérêt à attaquer une telle mesure, à part peut-être le chef du service concerné. Cette question est délicate si l'on en croit, par exemple, votre décision de Section du 25 février 2005 précitée relative à la création d'une commission d'enquête pour examiner si un tribunal avait subi des pressions dans une affaire particulière : la feuille verte du renvoi en Section portait alors principalement sur ce point d'intérêt pour agir du syndicat et vous ne l'avez finalement pas tranché, préférant un rejet au fond sans vous prononcer sur cette irrecevabilité. Les conclusions sur cette décision font d'ailleurs état de ce qui constitue une deuxième gêne quant à cette solution, qui est que si la solution *Syndicat Sud Travail* a été pensée pour les fonctionnaires au regard du principe hiérarchique, il est bien plus délicat de l'appliquer à des magistrats. Compte tenu de ces éléments, il nous semblerait dès lors plus logique et opportun, de vous en tenir à une solution dans laquelle vous affirmerez que l'acte n'est pas susceptible de recours.

Et par ces motifs, **nous concluons donc au rejet de la requête du syndicat de la magistrature dans l'affaire n° 442130**, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

3. Nous en venons maintenant à **l'affaire n° 444759**.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Est attaquée la décision révélée par le communiqué de presse par lequel le garde des sceaux a, d'une part, dit qu'il ressortait du rapport de l'inspection que les investigations menées avaient permis d'identifier des faits susceptibles de constituer « des manquements au devoir de diligence, de rigueur professionnelle et de loyauté » et, d'autre part, a annoncé demander à l'inspection générale de la justice de conduire une enquête administrative sur les deux magistrats en charge du dossier en litige ainsi que sur leur responsable hiérarchique à l'époque des faits.

Comme la précédente mesure, cette décision a créé un certain émoi. Le même jour, le Conseil supérieur de la magistrature a par exemple publiquement dit prendre acte du déclenchement de l'enquête administrative, a constaté que l'information en avait été donnée par voie de communiqué de presse sans même attendre les résultats de cette enquête et a annoncé qu'il demeurerait particulièrement vigilant concernant la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Comme dans la précédente affaire, ce sont principalement de questions préalables dont nous allons vous entretenir.

3.1. Nous croyons d'abord que la juridiction administrative est compétente pour connaître du litige et, par ailleurs et pour les mêmes raisons que celles déjà exposées, nous pensons que ce litige ne relève normalement pas de votre compétence en premier et dernier ressort. Vous pourrez toutefois surmonter cette question de compétence si vous pensez que la requête est manifestement irrecevable.

3.2. Vous pourriez hésiter, ensuite, en ce qui concerne **le caractère susceptible de recours ou non de ce communiqué de presse**.

Ainsi que le disait le président Schwartz dans ses conclusions sur votre décision d'Assemblée *SEITA* du 3 mars 1993, votre jurisprudence est sur ces sujets empreinte d'un grand réalisme. Elle manifeste en effet une tension entre la volonté d'ouvrir le prétoire pour saisir des décisions révélées (il faut en d'autres termes que la décision trouve son juge) et la volonté de ne pas, par ce biais tout de même assez éthéré, saisir trop.

Nous renvoyons sur ce point au tableau jurisprudentiel actualisé récemment dressé à ce pupitre par Raphaël Chambon (dans ses conclusions sur CE, 19 mai 2021, *Commune de Montpellier et autre*, n° 439677 et 441454) et comme lui nous rejoignons le constat, fait par Alexandre Lallet (dans ses conclusions sur CE, 24 juillet 2019, *Ligue des droits de l'homme et autre*, n° 427638, aux Tables), que deux paramètres essentiels se combinent pour admettre la justiciabilité d'une décision révélée par une annonce publique. Sur la forme, d'abord, la déclaration ou le communiqué doit exprimer une position ferme et non une vague déclaration d'intention. Sur le fond, il ne doit pas être la simple confirmation de décisions antérieures et ne doit pas avoir vocation à être concrétisé, au moins à brève échéance, par une décision ultérieure, seules ces décisions formalisées étant sinon susceptibles de recours.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En l'espèce, si le communiqué est sur la forme très affirmatif, l'annonce de la saisine de l'inspection d'une demande d'enquête est le point de départ d'un processus pouvant mener à une procédure disciplinaire auquel cas l'inspection et le rapport pourraient apparaître comme des actes préparatoires à cette procédure. Vous jugez ainsi que le rapport d'inspection fait partie des pièces qui doivent normalement être communiquées à l'agent mis en cause au titre de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (en ce sens CE, 5 février 2020, *M. D...*, n° 433130, au Recueil) et que, dans la procédure disciplinaire qui s'ensuit, il constitue une pièce du dossier produit par l'administration, pièce soumise au débat contradictoire et dont il appartient à la juridiction d'apprécier la valeur probante, ce qui rend inopérant les moyens directement dirigés contre ce rapport (CE, 29 septembre 2021, *Mme G-M...*, n° 432628, aux Tables).

Un élément nous conduit toutefois à hésiter à vous proposer de retenir le caractère insusceptible de recours de ce communiqué de presse. En effet, à côté de l'annonce de la saisine de l'inspection, le communiqué fait état de ce que les investigations menées auraient permis d'identifier des faits susceptibles de constituer « des manquements au devoir de diligence, de rigueur professionnelle et de loyauté » des magistrats concernés. Or en rendant publique une telle appréciation ainsi que le fait que, par suite, des magistrats nommément désignés sont, pour ce motif, visés par une enquête administrative, le communiqué produit des effets notables, notamment sur les conditions d'exercice de leurs fonctions par les intéressés. Ceux-ci peuvent donc en demander l'annulation.

Ces raisons nous conduisent à vous proposer de ne pas vous arrêter à cette étape préalable.

3.3. Se pose alors la question de **l'intérêt pour agir des requérants**.

3.3.1. Nous croyons d'abord que l'association de défense des libertés constitutionnelles, qui a été créée par un collectif de juristes « soucieux de défendre les libertés fondamentales », a un objet très large et, notamment, « de veiller à la séparation des pouvoirs et d'œuvrer à (...) la lutte contre les conflits d'intérêt et la corruption ». Toutefois, et puisque l'intérêt pour agir s'apprécie au regard des conclusions présentées et non des moyens invoqués à leur soutien, il nous semble que cet objet présente un lien trop indirect avec le recours tendant à l'annulation d'une décision visant à mener une enquête administrative sur les agissements professionnels de trois magistrats. Vous pourrez donc accueillir la fin de non-recevoir du ministre concernant l'absence d'intérêt pour agir de cette association.

3.3.2. Nous croyons que vous pourrez faire de même en ce qui concerne le syndicat requérant.

Le principe en la matière, ainsi que le rappelait le président Piveteau dans des conclusions sur une décision du 19 mars 1997, *Mme R-L... et Syndicat de la magistrature*, n°167677, au Recueil, est asymétrique. En effet, la condition de lésion d'un des intérêts collectifs que défend le syndicat est assez aisément remplie lorsque la décision est positive et que « son bénéficiaire cause ainsi un tort indirect à tous ceux qui étaient en concurrence avec lui ». Tel n'est en principe pas le cas, en revanche, lorsque la décision individuelle est défavorable à la personne concernée, alors même que la décision pourrait concrètement intéresser de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

nombreux magistrats. Dans cette décision, vous avez ainsi rappelé que cette construction érigée dès votre célèbre décision du 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges*, aux conclusions du commissaire du gouvernement Romieu, s'appliquait également aux magistrats.

Lorsque la décision est défavorable, il ne peut pas par principe y avoir de substitution du syndicat à la personne concernée car si quelqu'un doit s'en plaindre, c'est bien en premier lieu cette personne, ce qui est cohérent avec la règle selon laquelle l'intérêt pour agir s'apprécie au regard des conclusions et non des moyens. Le syndicat peut le cas échéant venir en soutien par la voie d'une intervention, mais il ne peut pas mener seul l'action alors que les personnes concernées n'ont pour leur part pas souhaité exercer leur droit de recours. Vous pourrez donc, selon nous, accueillir la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre.

Et par ces motifs, nous concluons également au **rejet de la requête n° 444759**.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.