

Conseil d'État

N° 359716

ECLI:FR:CESSR:2014:359716.20140221

Mentionné aux tables du recueil Lebon

4ème et 5ème sous-sections réunies

M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur

Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public

Lecture du vendredi 21 février 2014

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 25 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. FrançoisMarc-CM..., demeurant au ...; M. Marc-CM... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décrets des 28 février, 29 février, 22 mars et 23 mars 2012 portant inscription à des tableaux d'avancement, principal et complémentaire, et nomination au grade de premier conseiller du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour l'année 2012 ;

2°) subsidiairement, de déclarer illégaux les décrets des 28 et 29 février 2012 ;

3°) d'enjoindre à l'administration de prendre des dispositions pour déterminer l'administration compétente pour gérer le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de reprendre la procédure de promotion des premiers conseillers pour l'année 2012, d'établir un nouveau tableau d'avancement et de l'inscrire sur ce tableau en vue de sa nomination au grade de premier conseiller ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;

Vu la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 ;

Vu la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Vu l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 ;

Vu le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 ;

Vu le décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 ;

Vu l'arrêté du 12 mai 2009 relatif à l'entretien professionnel des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Louis Dutheillet de Lamothe, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public ;

Sur les questions prioritaires de constitutionnalité :

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) " ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil

constitutionnel, sauf changement des circonstances, et qu'elle soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

2. Considérant, en premier lieu, que M. Marc-CM... demande que soit transmise au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article L. 231-1 du code de justice administrative, aux termes desquelles : " Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont des magistrats dont le statut est régi par le présent livre et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat " ; que ces dispositions ont pour objet de soumettre les membres du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel aux dispositions de la loi du 11 janvier 1984, dont l'article 8 donne compétence au pouvoir réglementaire pour édicter le statut de ce corps et dont l'article 9 précise que la loi fixe les règles garantissant l'indépendance des membres de ce corps, qui ont vocation à occuper des fonctions de nature juridictionnelle ;

3. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne sont pas des magistrats au sens de l'article 64 de la Constitution, dont le statut est régi par une loi organique, mais des fonctionnaires de l'Etat, pour lesquels l'article 34 de la Constitution ne réserve au législateur que la définition des garanties fondamentales ; que, d'autre part, s'agissant de la procédure applicable devant les juridictions administratives, celle-ci ne relève du domaine de la loi que dans la mesure où est en jeu une règle constitutive de l'ordre de juridiction en cause ou une garantie accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que si, parmi les garanties fondamentales des fonctionnaires dont la définition est réservée au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution, se trouvent les règles garantissant l'indépendance des membres du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les dispositions contestées, en tant qu'elles renvoient au pouvoir réglementaire, dans le respect des règles fixées par le statut général, la définition du statut particulier de ce corps, y compris la désignation de l'autorité de gestion du corps, ne renvoient pas ainsi l'édiction de règles nécessaires pour garantir l'indépendance des membres de ce corps ; que la désignation de la juridiction compétente pour connaître des litiges de carrière des membres du corps à l'intérieur de l'ordre juridictionnel administratif ne constitue pas davantage, en elle-même, une garantie d'indépendance des membres de ce corps, une règle constitutive de cet ordre de juridiction ou une garantie accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'ainsi, il ne saurait être sérieusement soutenu que les dispositions critiquées sont entachées d'incompétence négative et méconnaissent le principe constitutionnel d'indépendance de la juridiction administrative ;

4. Considérant, en deuxième lieu, s'agissant des troisième et quatrième alinéas de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1987, que ces dispositions législatives se bornaient à modifier les dispositions de l'article 14 de la loi du 6 janvier 1986 qui a été abrogée par l'article 4 de l'ordonnance du 4 mai 2000 relative à la partie législative du code de justice administrative ; que, par suite, ces dispositions ne sont pas applicables au litige et la question de leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution ne peut être renvoyée au Conseil constitutionnel ;

5. Considérant, en dernier lieu, qu'en égard à l'argumentation qu'il développe, M. Marc-CM... doit être regardé comme demandant au Conseil d'Etat de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article L. 232-2 du code de justice administrative, au motif que le fait que le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel soit présidé par le vice-président du Conseil d'Etat et comprenne le secrétaire général du Conseil d'Etat méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs posé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que, toutefois, l'indépendance constitutionnellement garantie à la juridiction administrative ne fait pas obstacle à ce que puissent siéger dans ce conseil les autorités de la juridiction administrative chargées d'assurer la gestion des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité invoquées, qui ne sont pas nouvelles, les moyens tirés de ce que les articles 8 et 9 de la loi du 11 janvier 1984, l'article L. 231-1 du code de justice administrative, les troisième et quatrième alinéas de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1987 et l'article L. 232-2 du code de justice administrative portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, soulevés par le mémoire distinct enregistré le 28 novembre 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et complétés par un mémoire enregistré le 14 février 2014, doivent être écartés ;

7. Considérant que, dans son mémoire enregistré le 14 février 2014, M. Marc -CM..., tout en développant de nouveaux arguments au soutien des questions prioritaires de constitutionnalité développées dans son mémoire distinct du 28 novembre 2013, demande au Conseil d'Etat de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de dispositions législatives qui n'étaient pas critiquées dans le mémoire du 28 novembre 2013 ; que, toutefois, faute d'avoir été introduites par mémoire distinct dans les formes prescrites par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et l'article R* 771-13 du code de justice administrative, ces nouvelles questions sont irrecevables ;

Sur la compétence du Conseil d'Etat pour statuer sur les conclusions de la requête :

8. Considérant qu'aux termes de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable au litige : " Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : / 1° Des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets ; (...) " ; que M. Marc-CM... demande au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'annuler pour excès de pouvoir les décrets des 28 février, 29 février, 22 mars et 23 mars 2012 portant inscription à des tableaux d'avancement, principal et complémentaire, et nomination au grade de premier conseiller du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour l'année 2012 ;

9. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative ne sauraient faire obstacle à l'application de la règle générale de procédure, selon laquelle aucun membre d'une juridiction administrative ne peut participer au jugement d'un recours dirigé contre une décision administrative ou juridictionnelle dont il est l'auteur ; qu'il en résulte que la formation de jugement d'un litige relatif à un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peut être composée de membres du Conseil d'Etat ayant préparé ou pris des actes relatifs à ce litige ; que, dès lors, M. Marc -CM... n'est pas fondé à soutenir que la compétence donnée en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat par les dispositions de l'article R. 311-1 méconnaît le principe d'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le principe constitutionnel du droit au recours, le droit à un procès équitable garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou l'article 9 de la loi du 11 janvier 1984 aux termes duquel la loi fixe les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que le principe constitutionnel d'indépendance de la juridiction administrative n'implique pas que les

litiges relatifs à la carrière des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel fassent l'objet d'un double degré de juridiction ; que le requérant n'est donc pas fondé à critiquer à ce titre les dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative ;

11. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit au point 3 le requérant n'est pas davantage fondé à soutenir que les dispositions de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, qui est relatif aux compétences de premier ressort du Conseil d'Etat, relèvent du domaine législatif en application de l'article 34 de la Constitution ;

12. Considérant que, dès lors, le Conseil d'Etat statuant au contentieux est compétent pour statuer sur les conclusions de la requête ;

Sur les autres moyens :

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'annulation des décrets des 28 et 29 février 2012 :

13. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, le délai pour former un recours contre un décret est de deux mois à compter de sa publication ;

14. Considérant que les décrets des 28 et 29 février 2012, portant respectivement inscription au tableau d'avancement au grade de premier conseiller du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et nomination à ce grade, ont été publiés au Journal officiel de la République française du 1er mars 2012 ; que, par suite, la requête de M. Marc-CM..., enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 25 mai 2012, soit après l'expiration du délai de recours, est irrecevable en tant qu'elle tend à l'annulation de ces deux décrets ;

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'annulation des décrets des 22 et 23 mars 2012 :

S'agissant de la légalité externe des décrets attaqués :

15. Considérant que le moyen tiré de ce que la composition du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel lors de sa réunion du 28 février 2012 était irrégulière n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ;

16. Considérant qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire, ni d'aucun principe constitutionnel, notamment pas du principe d'indépendance de la juridiction administrative, que les membres du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel susceptibles d'être promus doivent recevoir communication de leur dossier, des motifs de l'avis émis par leur chef de juridiction et de l'avis émis par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel afin d'être mis à même d'y répondre ; que, l'indépendance de ces juges n'impliquant pas que les procédures de promotion au choix soient contradictoires, le requérant n'est pas non plus fondé à exciper de l'inconstitutionnalité de l'article 18 du décret du 29 avril 2002 en tant qu'il n'institue qu'une possibilité et non une obligation d'audition des fonctionnaires susceptibles d'être promus ;

17. Considérant que le moyen tiré de ce que la procédure aurait été irrégulière en raison de " l'absence de publicité, de transparence et d'information des intéressés " n'est pas assorti de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ;

18. Considérant que le refus d'inscription au tableau d'avancement n'est pas au nombre des décisions individuelles refusant aux intéressés un avantage auquel ils ont droit qui, en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, doivent être motivées ;

19. Considérant que l'absence, dans les visas des décrets attaqués, de la mention de l'avis donné par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, des dispositions applicables ou, pour le décret de nomination, du tableau d'avancement, est, en tout état de cause, sans influence sur la légalité de ce décret ;

S'agissant des autres exceptions d'illégalités soulevées par le requérant :

20. Considérant qu'il résulte également de ce qui a été dit au point 9 que M. Marc -CM... n'est pas fondé à soutenir que le fait que le vice-président du Conseil d'Etat soit chargé, en vertu de l'article R. 231-3 du code de justice administrative, de la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et qu'il préside le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel méconnaîtrait le principe constitutionnel du droit au recours, les articles 6-1 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissant le droit à un procès équitable et l'article 9 de la loi du 11 janvier 1984 ; que ces dispositions n'instaurent pas non plus une garantie qui relèverait du domaine de la loi en application du même article 9 de la loi du 11 janvier 1984 ;

21. Considérant que, si le requérant invoque, par voie d'exception, l'illégalité des dispositions de l'article R. 234-1 du code de justice administrative relatif à l'avancement d'échelon ou les dispositions du décret du 17 septembre 2007 et de l'arrêté du 12 mai 2009 relatifs à l'évaluation des membres du corps pour soutenir que l'inscription au tableau d'avancement et la nomination prononcées par les décrets attaqués seraient illégales, ces moyens sont inopérants dès lors que ces décrets ne constituent pas des mesures d'application des évaluations et des avancements d'échelons dont ont bénéficié les personnes promues ;

22. Considérant que les conclusions tendant à ce que les décrets des 28 et 29 février 2012 soient " déclarés illégaux " doivent être regardées comme des exceptions d'illégalité au soutien des conclusions tendant à l'annulation des autres actes attaqués ; que, contrairement à ce que soutient le requérant, il ne peut être utilement excipé de l'illégalité de ces deux décrets contre les autres actes attaqués dans la requête, qui n'ont pas été pris pour leur application ;

S'agissant de la légalité interne des décrets attaqués :

23. Considérant qu'aux termes de l'article 17 du décret du 29 avril 2002 : " Le tableau d'avancement doit être arrêté le 15 décembre au plus tard de l'année précédant celle pour laquelle il est établi. Il cesse d'être valable à l'expiration de cette même année. / En cas d'épuisement du tableau, il est procédé à l'établissement d'un tableau complémentaire, qui doit être arrêté le 1er décembre au plus tard de l'année pour laquelle il est dressé. Il cesse d'être valable à l'expiration de cette même année " ; que le requérant soutient qu'un tableau complémentaire ne pouvait être établi pour l'année 2012 dès lors que le tableau initial n'avait pas été établi avant le 15 décembre 2011 et ne " paraît " pas avoir été établi

régulièrement au regard des conditions statutaires ; que la date du 15 décembre 2011 n'étant pas prescrite par l'article 17 du décret du 29 avril 2002 à peine de nullité, le retard pris dans l'édition du tableau initial est sans incidence sur la légalité du tableau complémentaire ; que l'affirmation selon laquelle le tableau initial était irrégulier au regard des précisions statutaires est dépourvue des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

24. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la réunion du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 28 février 2012 qu'un tableau complémentaire a été établi au titre de cette année pour y inscrire un membre du corps susceptible d'être promu au grade de premier conseiller et dont la situation n'avait, par erreur, pas été examinée lors de la précédente réunion du 24 janvier 2012 lors de laquelle le conseil avait débattu de sa proposition pour le tableau d'avancement principal ; qu'il ressort des procès verbaux de ces réunions que, contrairement à ce que soutient le requérant, ce conseil a, le 28 février 2012, procédé, sans s'appuyer sur des critères illégaux et sans accorder une importance disproportionnée à l'avis du chef de juridiction, à un examen de la valeur professionnelle et du mérite de chacun des conseillers susceptibles d'être promus, en prenant en compte l'ensemble des éléments mentionnés à l'article 18 du décret du 29 avril 2002 ;

25. Considérant que le conseil a relevé que M. Marc-CM..., qui est placé depuis le 2 août 2007 en congé de longue durée, a fait l'objet d'appréciations défavorables relatives à son activité antérieure au 2 août 2007 et a examiné les fondements de ces appréciations ; qu'il a estimé que, lors de sa dernière affectation, le requérant avait manifesté un comportement préjudiciable au bon fonctionnement de la juridiction ; qu'aucun des éléments avancés par le requérant n'étant de nature à infirmer les constatations faites par le conseil, M. Marc -CM... n'est pas fondé à soutenir que la décision de ne pas proposer son inscription au tableau d'avancement serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ni que celle-ci constituerait une sanction déguisée, une discrimination ou un harcèlement moral ;

26. Considérant que le Président de la République ne pouvait inscrire au tableau d'avancement des conseillers ne figurant pas sur la proposition faite par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; qu'il n'a donc pas commis une erreur de droit relative à l'étendue de ses compétences en procédant aux nominations contestées ;

27. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. Marc -CM... doit être rejetée, y compris ses conclusions à fin d'injonction ;

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par M. Marc-CM....

Article 2 : La requête de M. Marc-CM... est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. FrançoisMarc-CM... et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée pour information au Premier ministre, à Mme BO...J..., à Mme BZ...CI..., à Mme W...CG..., à Mme AQ...BL..., à M. David BV..., à Mme LaurieQ..., à Mme A...AA..., à Mme AP...U..., à Mme MarieCN..., à M. CH...V..., à Mme B...K..., à M. MartinE..., à Mme BM...P..., à M. AS...S..., à M. AO...CC..., à Mme T...AN..., à Mme BT...AY..., à Mme MarionAG..., à Mme Marie-AM...M..., à Mme R...AZ..., à M. BR...BQ..., à M. EricAW..., à M. BB...AE..., à Mme AB...O..., à Mme BN...H..., à M. AF...X..., à M. AM...AV..., à M. SaidBA..., à MmeCL..., à Mme Y...BG..., à M. EricAL..., à M. MarcZ..., à M. CF...N..., à M. BU...CE..., à Mme BS...AU..., à M. AD...CB..., à M. CD...BW..., à M. FrançoisBH..., à M. BX...I..., à M. EricBJ..., à M. AR...D..., à M. AT...AX..., à M. AC...AL..., à M. BE...BY..., à M. Bl...BF..., à M. CA...BC..., à Mme BK...BD...et à MmeCJ....
