

N° 411070

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. A...

Mme Céline Roux
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Raphaël Chambon
Rapporteur public

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 11 mars 2020
Lecture du 25 mars 2020

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 31 mai, 7 novembre, 14 novembre et 14 décembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 14 mars 2017 par laquelle le vice-président du Conseil d'Etat a adopté la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Céline Roux, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Raphaël Chambon, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 14 mars 2017, le vice-président du Conseil d'Etat, après avoir recueilli l'avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, a adopté la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. M. A..., en sa qualité de conseiller d'Etat honoraire, demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision et, en particulier, du dernier alinéa du paragraphe 16 de la charte.

Sur la portée de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative :

2. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a introduit dans le code de justice administrative des dispositions, figurant à l'article L. 131-2 pour les membres du Conseil d'Etat et à l'article L. 231-1-1 pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, aux termes desquelles les membres de la juridiction administrative « *exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard. / Ils s'abstiennent de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions (...)* ».

3. La même loi a inséré dans le code de justice administrative un article L. 131-4, aux termes duquel : « *Le vice-président du Conseil d'Etat établit, après avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, une charte de déontologie énonçant les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative* ».

4. Aux termes de l'article L. 131-6 du même code, issu de la même loi : « *Le collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé : / 1° De rendre un avis préalable à l'établissement de la charte de déontologie mentionnée à l'article L. 131-4 ; / 2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative (...); / 3° De formuler des recommandations de nature à éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes déontologiques et de la*

charte de déontologie (...); / 4 ° De rendre des avis sur les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises dans les conditions prévues aux articles L. 131-7 et L. 231-4-1 (...) ».

5. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, qui n'a pas pour objet de se substituer aux principes et dispositions textuelles, notamment statutaires, régissant l'exercice de leurs fonctions, a vocation, outre à rappeler les principes et obligations d'ordre déontologique qui leur sont applicables, à préconiser des bonnes pratiques propres à en assurer le respect. Pour apprécier si le comportement d'un membre de la juridiction administrative traduit un manquement aux obligations déontologiques qui lui incombent, les bonnes pratiques ainsi recommandées sont susceptibles d'être prises en compte, sans pour autant que leur méconnaissance ne soit, en elle-même, constitutive d'un manquement disciplinaire.

Sur la légalité de la charte de déontologie :

En ce qui concerne la légalité de la charte dans son ensemble :

6. En premier lieu, les dispositions précédemment citées de l'article L. 131-4 du code de justice administrative, issues de la loi du 20 avril 2016, donnent, en tout état de cause, compétence au vice-président du Conseil d'Etat pour établir une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative comportant l'énoncé des principes déontologiques et de bonnes pratiques propres à en assurer le respect. En vertu de ces dispositions, le vice-président peut rappeler les principes applicables et préconiser l'observation de bonnes pratiques non seulement aux membres du Conseil d'Etat et aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en exercice, mais aussi, afin d'éviter que leur comportement affecte l'indépendance et le fonctionnement des juridictions administratives ou la dignité de leurs anciennes fonctions, aux membres honoraires des deux corps, pouvant se prévaloir de l'honorariat dans les conditions prévues à l'article 71 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, et, plus généralement, à tous les anciens membres.

7. Par suite, le vice-président du Conseil d'Etat n'a pas excédé sa compétence en établissant, par sa décision du 14 mars 2017, une charte de déontologie dont l'avant-propos indique qu'elle « intéresse les membres honoraires des deux corps appelés à exercer des fonctions juridictionnelles ou administratives dans les conditions prévues par le code de justice administrative ou d'autres dispositions législatives ou réglementaire » et que, « pour le reste, (...) [elle] ne traite de leur situation (...) que dans la mesure où celle-ci serait de nature à porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative (...) ».

8. Il résulte de ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à soutenir que le vice-président du Conseil d'Etat aurait méconnu l'étendue de sa compétence, non plus d'ailleurs que le principe de sécurité juridique, en prévoyant que la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative s'applique également, dans certaines conditions, à tous les anciens membres de la juridiction administrative.

9. En second lieu, M. A... soutient que l'article L. 131-4 du code de justice administrative, sur le fondement duquel a été prise la décision attaquée, méconnaîtrait le principe d'impartialité des juridictions et le droit à un recours juridictionnel effectif, tels que garantis par la Constitution, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il donne

compétence au vice-président du Conseil d'État pour établir la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, alors que le vice-président préside la juridiction susceptible d'être appelée à statuer sur la légalité de cette charte et que, compte tenu de ses prérogatives à l'égard des membres du Conseil d'État, il est en mesure d'exercer une influence sur les membres de la formation de jugement.

10. Toutefois, par sa décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017, statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A..., le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 131-4 du code de justice administrative conforme à la Constitution. Le moyen d'inconstitutionnalité ne peut donc qu'être écarté.

11. En outre, il résulte d'un principe général de procédure qu'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 ou à l'élaboration de laquelle il a participé. Le respect d'une telle exigence est notamment assuré, pour les membres du Conseil d'État, par les dispositions de l'article L. 131-9 du code de justice administrative qui imposent à tout membre du Conseil d'État de s'abstenir de siéger dans une formation juridictionnelle s'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts. De plus, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 20 octobre 2017, quelles que soient les prérogatives du vice-président du Conseil d'État sur la nomination ou la carrière des membres de la juridiction administrative, les garanties statutaires reconnues à ces derniers aux titres troisième des livres premier et deuxième du code de justice administrative assurent leur indépendance à son égard. Par suite, M. A... n'est, en tout état de cause, pas fondé à soutenir que, dès lors que les recours tendant à l'annulation de la charte de déontologie de la juridiction administrative sont portés devant le Conseil d'État, la compétence conférée au vice-président du Conseil d'État par l'article L. 131-4 du code de justice administrative pour adopter cette charte serait incompatible avec les exigences tenant au respect du principe d'impartialité des juridictions et du droit à un recours juridictionnel effectif, résultant de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même, M. A... ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En ce qui concerne la légalité du paragraphe 16 de la charte :

12. Il ressort des pièces du dossier que la charte de déontologie attaquée a, comme son avant-propos l'indique, pour objet de rappeler les principes déontologiques qui président à l'exercice des fonctions des membres des institutions auxquelles s'applique le code de justice administrative et de comporter également des « recommandations sur les bonnes pratiques qui se déduisent de ces principes et qui sont issues, le plus souvent, d'une longue tradition ». A cet égard, la charte de déontologie comporte un titre II intitulé « Indépendance et impartialité ». Ce titre II commence en énonçant, à ses paragraphes 8 à 12, les principes déontologiques propres à assurer que les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions avec impartialité et en toute indépendance. Puis, à ses paragraphes suivants, il recommande des bonnes pratiques propres à garantir le respect de ces principes déontologiques. Figurent ainsi à son paragraphe 16 des bonnes pratiques recommandées en cas d'exercice de la profession d'avocat par des membres ou anciens membres de la juridiction administrative.

13. Aux termes des quatre premiers alinéas de ce paragraphe 16 : « L'exercice de la profession d'avocat n'est pas interdit par principe aux membres ou anciens membres du Conseil d'État et du corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. / Il est cependant rappelé que le respect des dispositions statutaires qui figurent au 2° du V de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, l'exercice de toute activité lucrative, salariée

ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, de toute activité libérale, peut être assorti, par la commission de déontologie de la fonction publique, de réserves, pour une durée de trois ans. / En la matière, la déontologie requise des magistrats administratifs est plus exigeante que celle du droit commun. / Il est ainsi demandé aux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat et du corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel de ne pas intervenir sur des dossiers dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles ». Le dernier alinéa de ce paragraphe 16, dont M. A... conteste plus particulièrement la légalité, précise : « en outre, il convient pour les intéressés, pendant une durée de cinq ans, de s'abstenir de présenter des requêtes ou mémoires, de paraître à l'audience, devant la juridiction dont ils ont été membres. Les anciens vice-présidents et présidents de section du Conseil d'Etat, ainsi que les anciens présidents-adjoints et présidents de chambre de la section du contentieux observent cette pratique pendant une durée de dix ans, à compter de la fin de ces fonctions ; il en va de même des anciens chefs de juridiction devant la juridiction qu'ils ont présidée ».

14. Par l'ensemble de ce paragraphe 16, la charte de déontologie n'interdit pas aux membres ou anciens membres de la juridiction administrative d'exercer comme avocat dans le ressort de leur précédente juridiction, mais, dans le silence de la loi, préconise à leur attention le respect de bonnes pratiques, consistant à s'abstenir, pendant une certaine durée, de présenter des requêtes ou mémoires devant la juridiction dont ils ont été membres ou de paraître à l'audience devant celle-ci, afin, notamment, de prévenir tout doute légitime des justiciables quant à l'indépendance et à l'impartialité de la juridiction administrative. Dès lors, M. A... n'est pas fondé à soutenir que ces dispositions, qui n'ont ni pour objet ni pour effet de réglementer la profession d'avocat, seraient entachées d'incompétence ou auraient été édictées en méconnaissance de la liberté d'entreprendre ou des droits de la défense, et notamment du principe du libre choix de l'avocat qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ou encore en violation de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, aux termes duquel « *les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires* ».

15. Enfin, M. A... fait valoir qu'en recommandant que de telles précautions soient prises, devant la juridiction en cause, pendant une durée de cinq ans, voire, lorsqu'il s'agit des vice-présidents et présidents de section du Conseil d'Etat, d'anciens présidents-adjoints et présidents de chambre de la section du contentieux ou encore d'anciens chefs de juridiction, pendant une durée de dix ans, les dispositions litigieuses énoncent des exigences excessives, alors que, par exemple, l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicable aux membres et anciens membres de la juridiction administrative en vertu des articles L. 131-1 et L. 231-1 du code de justice administrative, limite les règles d'incompatibilité qu'il prévoit à une durée de trois ans suivant la cessation des fonctions.

16. Toutefois, il est dans la nature même de recommandations de bonnes pratiques telles qu'énoncées par la charte de déontologie d'appeler, dans le silence de la loi ou des règles statutaires, ceux à qui elles s'adressent à prendre toute précaution convenable, de nature à leur éviter d'éventuelles mises en cause d'ordre déontologique et à préserver, en toute hypothèse, l'indépendance, l'impartialité et le bon fonctionnement des juridictions administratives. A cet égard, il ne ressort pas des pièces du dossier que les durées préconisées par les recommandations de bonnes pratiques litigieuses, qui entendent contribuer à asseoir la confiance des citoyens envers la juridiction administrative, seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation.

17. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 14 mars 2017 par laquelle le vice-président du Conseil d'Etat a adopté la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. Par suite, sa requête, y compris en ce qu'elle comprend des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peut qu'être rejetée.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. B... A... et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée au secrétaire général du Conseil d'Etat.