



Commentaire

Décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017

M. Jean-Marc L.

(Compétence du vice-président du Conseil d'État pour établir la charte de déontologie de la juridiction administrative)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 juillet 2017 par le Conseil d'État (décision n° 411070 du 19 juillet 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Jean-Marc L. portant sur l'article L. 131-4 du code de justice administrative (CJA).

Cet article confie au vice-président du Conseil d'État la charge d'établir, après avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, la charte de déontologie applicable aux membres de cette juridiction.

Dans sa décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.

Dans cette affaire, M. Michel Pinault a estimé devoir s'abstenir de siéger.

Le Conseil constitutionnel a dûment constaté, conformément à l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'il devait, en raison d'un cas de force majeure, déroger au quorum prévu par cet article.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

1. – Le cadre juridique des règles déontologiques applicables aux membres du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

* Il n'existe pas d'équivalent, dans la Constitution, pour la juridiction administrative¹, des exigences constitutionnelles relatives à l'indépendance et à la déontologie de la magistrature judiciaire².

¹ Le Conseil d'État, dans sa qualité de juridiction, est seulement cité à l'article 61-1 de la Constitution.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est prévu pour l'autorité judiciaire³, la Constitution ne renvoie pas au législateur organique la définition du statut des magistrats administratifs et des membres du Conseil d'État. Ce statut relève donc de la loi ordinaire.

Dans le silence des textes, le Conseil constitutionnel a considéré que l'indépendance de la juridiction administrative⁴ découle d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République et qu'il en va de même du « noyau dur » de ses compétences⁵. Il a ensuite jugé, sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles⁶.

* Depuis le 1^{er} janvier 2001, le statut des membres de la juridiction administrative est défini dans le code de justice administrative⁷. Jusqu'à l'intervention de la loi du 20 avril 2016⁸, les dispositions de ce statut relatives aux exigences déontologiques étaient peu nombreuses.

En effet, les articles L. 131-1 du CJA, pour les membres du Conseil d'État, et L. 231-1 du même code, pour les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, procédaient à un renvoi général, sauf contrariété, au statut de la fonction publique.

Par ailleurs, l'article L. 131-2 interdisait aux membres du Conseil d'État de se prévaloir de leur qualité professionnelle à l'appui d'une activité politique. Enfin,

² La Constitution du 4 octobre 1958 pose le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 64) et en définit les garanties (articles 64 et 65). Elle confie notamment au Conseil supérieur de la magistrature la compétence disciplinaire sur les magistrats judiciaires ainsi que le soin de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats dont le saisit le ministre de la justice. En vertu de l'article 20-1 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, la formation plénière du Conseil supérieur est chargée d'élaborer et de publier « *un recueil des obligations déontologiques des magistrats* ». La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a par ailleurs créé un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire (article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

³ Troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution.

⁴ Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, cons. 6 et 7.

⁵ Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, cons. 15 et 16.

⁶ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 3 et, récemment, décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, paragr. 31.

⁷ Ce code, qui procède de la fusion des lois antérieures a été créé par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000, relative à la partie Législative du code de justice administrative. Cette dernière a été expressément ratifiée par l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

⁸ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

l'article L. 131-3 leur imposait de « *s'abstenir de toute manifestation de nature politique incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions* »⁹.

Pour les membres des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel, les articles L. 231-5 et suivants du CJA prévoyaient un certain nombre d'incompatibilités professionnelles.

Cette réglementation a été complétée de deux manières.

La jurisprudence administrative a consacré certains principes déontologiques auxquels elle a soumis le fonctionnement des juridictions. Ainsi, le Conseil d'État a par exemple considéré qu'au nombre des règles que doit respecter une autorité juridictionnelle compte celle d'après laquelle « *un membre d'une juridiction administrative ne peut pas participer au jugement d'un recours relatif à une décision administrative dont il est l'auteur ou qui a été prise par un organisme collégial dont il était membre et au cours de délibérations auxquelles il a pris part* »¹⁰.

Dans la logique du « droit souple », certains dispositifs, non prévus par la loi, ont été mis en place. Ainsi, une charte de déontologie des membres de la juridiction administrative a été adoptée dès 2011 qui, sans avoir « *vocation à se substituer aux textes, notamment statutaires, régissant l'exercice des fonctions des membres des institutions auxquelles s'applique le Code de justice administrative, rappelle les principes déontologiques qui président à cet exercice [et] comporte également des recommandations sur les bonnes pratiques qui se déduisent de ces principes et qui sont issues, le plus souvent, d'une longue tradition* »¹¹.

Le 20 mars 2012, le vice-président du Conseil d'État a installé le collège de déontologie de la juridiction administrative prévu par cette charte, « *chargé d'éclairer les membres de juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés* » dans ladite charte.

2. – L'article 12 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

L'objet de l'article 12 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, consacré à la juridiction administrative,

⁹ Par ailleurs, l'article R* 131-1 du CJA prévoyait que les membres du Conseil d'État « *peuvent se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques et à toutes activités d'ordre intellectuel, et notamment d'enseignement, qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à leur dignité ou à leur indépendance* ».

¹⁰ CE Sect., 2 mars 1973, *Demoiselle Arbousset*, n° 84740.

¹¹ Avant-propos de la première version de ladite charte.

a été, tout en précisant les obligations déontologiques s'imposant aux membres du Conseil d'État¹² – et notamment celle de déport en cas de conflit d'intérêts (article L. 131-8 du CJA)¹³ –, de « *consolider au niveau législatif* »¹⁴ les outils déontologiques mis en place par la pratique administrative.

* Il a ainsi prévu, à l'article L. 131-4 du CJA : « *Le vice-président du Conseil d'État 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* ».

À l'origine, le projet de loi du Gouvernement n'avait pas déterminé l'autorité chargée d'établir la charte de déontologie¹⁵. Un amendement de Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, a comblé cette lacune en attribuant cette compétence au vice-président du Conseil d'État¹⁶.

L'objet de la charte de déontologie a été ainsi défini par le rapporteur du texte au Sénat, M. Alain Vasselle : « *Sur la base des principes généraux affirmés par le projet de loi, cette charte devrait préciser les principes déontologiques propres aux fonctions de membre de la juridiction administrative et énoncer les bonnes pratiques qui devraient en découler. La reconnaissance législative de cette charte devrait lui conférer un caractère opposable, susceptible éventuellement de motiver une action disciplinaire en cas de manquement grave. En tout état de*

¹² L'article L. 131-2 du CJA, dans sa rédaction résultant de cet article, précise ainsi que : « *Les membres du Conseil d'État 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. / Ils ne peuvent se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de leur appartenance au Conseil d'État.* ». L'article L. 131-3, dans cette même rédaction, dispose que « *Les membres du Conseil d'État veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. / Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

¹³ En vertu du paragraphe I de cet article L. 131-9 du CJA : « *Dans le cadre des fonctions juridictionnelles du Conseil d'État, sans préjudice des autres dispositions prévues au présent code en matière d'abstention, le membre du Conseil d'État qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts s'abstient de participer au jugement de l'affaire concernée. Son remplacement est assuré en application des règles de suppléance prévues au présent code. / Le président de la formation de jugement peut également, à son initiative, inviter à ne pas siéger un membre du Conseil d'État dont il estime, pour des raisons qu'il lui communique, qu'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts. Si le membre du Conseil d'État concerné n'acquiesce pas à cette invitation, la formation de jugement se prononce, sans sa participation. S'il y a lieu, son remplacement est assuré en application des règles de suppléance prévues au présent code* ».

¹⁴ Rapport n° 274 (Sénat – 2015-2016) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 décembre 2015, p. 76.

¹⁵ L'Assemblée nationale n'a pas été saisie de ces dispositions relatives aux juridictions administratives. En effet, une lettre rectificative les a supprimées du projet de loi initial au bénéfice d'une habilitation à prendre ces mesures par ordonnance. Ces mesures ont été réintroduites par amendement lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale.

¹⁶ Amendement n° CL234 présentée par Mme Françoise Descamps-Crosnier lors de l'examen du texte en commission le 1^{er} octobre 2015, à l'Assemblée nationale.

cause, elle servirait de guide dans la gestion des situations déontologiques pour lesquelles les obligations ou les interdictions fixées par la loi ou le règlement ne seraient d'aucun secours »¹⁷.

La charte adoptée le 14 mars 2017 par le vice-président du Conseil d'État sur le fondement de ces dispositions, qui distingue « *principes* » et « *bonnes pratiques* », comporte tout à la fois le rappel de règles préexistantes (légales, réglementaires ou jurisprudentielles), des recommandations manifestement dépourvues de portée normative, mais aussi d'autres dispositions susceptibles d'être juridiquement opposables aux membres de la juridiction administrative.

* Trois autorités sont susceptibles de se prononcer sur la charte de déontologie ou de s'y référer.

– Le collège de déontologie est chargé de rendre un avis sur la charte de déontologie. Il est composé de quatre membres : un membre du Conseil d'État élu par l'assemblée générale, un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel élu par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, une personnalité extérieure nommée alternativement par le premier président de la Cour de cassation ou le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats honoraires de ces cours, ainsi qu'une personnalité qualifiée nommée par le Président de la République, en dehors des membres du Conseil d'État ou des magistrats administratifs, sur proposition du vice-président du Conseil d'État. Ce dernier désigne en outre le président du collège de déontologie (article L. 131-5 du CJA).

Il appartient aussi au collège de déontologie de formuler des recommandations de nature à éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes déontologiques ou de la charte de déontologie. Il peut agir de son propre mouvement ou sur saisine de différentes autorités de la juridiction administrative (le vice-président du Conseil d'État, son secrétaire général ou ses présidents de section, les présidents de juridictions...), d'une organisation syndicale ou d'une association de membres de la juridiction administrative¹⁸.

– Quoique cela ne résulte pas directement des termes de la loi du 20 avril 2016, il est possible que, compte tenu de la portée que le législateur a entendu conférer à la charte de déontologie, les manquements à des obligations qui y sont définies puissent être invoqués à l'occasion d'un contentieux disciplinaire, conduit par

¹⁷ Rapport n° 274 (Sénat – 2015-2016) de M. Alain Vasselle, préc., p. 80.

¹⁸ Le collège de déontologie est aussi chargé de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative, à sa demande ou sur saisine des autorités précitées. Il doit également rendre des avis sur les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises.

l'autorité de nomination des membres du Conseil d'État (le Président de la République ou le Premier ministre), sur proposition de la commission supérieure du Conseil d'État.

Créée par l'ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant le Conseil d'État (et succédant à l'ancienne « *commission consultative* »), cette commission supérieure, qui exerce aussi des compétences en matière d'organisation et de fonctionnement du Conseil d'État et de recrutement, est présidée par le vice-président du Conseil d'État et composée des présidents de section, de huit membres élus du Conseil d'État et de trois personnalités qualifiées désignées par les présidents de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat (articles L. 132-1 et L. 132-2 du CJA). Le vice-président du Conseil d'État, le président de la section du contentieux et les membres élus de grade inférieur à celui du mis en cause ne siègent cependant pas lors des instances disciplinaires (article L. 136-5 du CJA).

– Enfin, par exception aux règles qui précèdent, le vice-président du Conseil d'État peut prononcer les sanctions d'avertissement et de blâme sans consulter la commission supérieure (article L. 136-4 du CJA). Là encore, il n'est pas exclu que la charte de déontologie puisse servir de fondement à de telles sanctions.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le vice-président du Conseil d'État a adopté le 14 mars 2017 une nouvelle version de la charte de déontologie de la juridiction administrative, en se fondant sur l'article L. 131-4 du CJA.

M. Jean-Marc L. a déposé un recours en excès de pouvoir contre la décision d'adoption de la charte de déontologie. À l'occasion de ce recours, il a soulevé une QPC dans laquelle il soutenait que l'article L. 131-4 du CJA est contraire au principe d'impartialité des juridictions et au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif en ce qu'il confie au vice-président du Conseil d'État l'établissement d'une charte de déontologie de la juridiction administrative dont la légalité ne peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir que devant le Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort.

Par sa décision du 19 juillet 2017, le Conseil d'État a transmis la QPC au Conseil constitutionnel au motif que, « *sans qu'il soit besoin d'en examiner le caractère sérieux* », « *le moyen tiré de ce qu'en confiant au vice-président du Conseil d'État l'établissement de la charte de déontologie, il méconnaîtrait, compte tenu des compétences du Conseil d'État en matière contentieuse, le principe d'impartialité des juridictions et le droit à un recours juridictionnel effectif garantis par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits*

de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question qui peut être regardée comme nouvelle au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant reprochait aux dispositions contestées de confier au vice-président du Conseil d'État la compétence pour établir la charte de déontologie de la juridiction administrative. Il faisait valoir que ce dernier préside la juridiction susceptible d'être appelée à statuer sur la légalité de cette charte et qu'il participe à la désignation de plusieurs membres du collège de déontologie chargé de formuler un avis sur celle-ci. En outre, selon le requérant, compte tenu de ses prérogatives à l'égard des membres du Conseil d'État, le vice-président était susceptible d'exercer une influence sur les membres de la formation de jugement. Il en résultait, à ses yeux, une méconnaissance du principe d'impartialité des juridictions et du droit à un recours juridictionnel effectif

A. – La jurisprudence constitutionnelle applicable

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'impartialité des juridictions

Le Conseil constitutionnel juge que les principes d'indépendance et d'impartialité, qui sont « *indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles* »¹⁹, découlent de la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁰. Ils sont, à ce titre, invocables en QPC²¹.

Le principe d'impartialité exige que le magistrat appelé à statuer dans un litige soit exempt de parti pris. Or, ce parti pris peut découler des fonctions exercées par ailleurs par l'intéressé, de sa dépendance vis-à-vis d'une des parties au litige ou de décisions qu'il a prises précédemment.

Le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur ces questions lorsqu'il a été saisi de dispositions relatives à la composition des juridictions.

S'il s'est, à l'origine, uniquement fondé sur le principe d'indépendance des juridictions pour censurer, faute de garanties appropriées, la composition des tribunaux commerciaux maritimes où siégeaient des fonctionnaires et des

¹⁹ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011 précitée, cons. 3.

²⁰ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

²¹ Décision n° 2010-110 QPC précitée.

militaires soumis à l'autorité hiérarchique du Gouvernement²², il s'est ensuite également fondé sur le principe d'impartialité pour censurer la composition de juridictions présentant les mêmes défauts.

Ainsi, il a jugé contraire au principe d'impartialité la composition des commissions départementales d'aide sociale, d'une part, faute pour le législateur d'avoir institué « les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires puissent siéger lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé » et, d'autre part, en raison de « la participation de membres de l'assemblée délibérante du département lorsque ce dernier est partie à l'instance »²³. Il a procédé pour la même raison à la censure des dispositions relatives à la composition de la commission centrale d'aide sociale²⁴.

En revanche, le Conseil a déclaré conformes aux principes d'impartialité et d'indépendance la composition de juridictions que le législateur avait assorties de garanties suffisantes (règles de déport ou de récusation prévues de manière systématique dans certaines situations, garanties d'indépendance...).

Il a ainsi jugé conforme à ces principes la composition des tribunaux des affaires de sécurité sociale, en relevant que ces tribunaux sont présidés par un magistrat judiciaire, que leurs assesseurs ne sont pas soumis à l'autorité des organisations professionnelles qui ont proposé leur candidature, que l'article L. 144-1 du code de la sécurité sociale fixe des garanties de moralité et d'indépendance des assesseurs et, qu'enfin, la composition de cette juridiction assure une représentation équilibrée des salariés et des employeurs²⁵. Il en a jugé de même pour la composition des tribunaux de commerce, compte tenu du fait, notamment, que « les dispositions relatives au mandat des juges des tribunaux de commerce instituent les garanties prohibant qu'un juge d'un tribunal de commerce participe à l'examen d'une affaire dans laquelle il a un intérêt, même indirect »²⁶.

Il a de la même manière jugé conforme au principe d'impartialité la composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en formation disciplinaire, dans la mesure où les dispositions prévues par le législateur « *font obstacle à ce que les représentants de l'État [...] siègent au conseil national de*

²² Décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, *Consorts C. et autres (Tribunaux maritimes commerciaux)*, cons. 4.

²³ Décision n° 2010-110 QPC précitée, cons. 5 et 6.

²⁴ Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012, *M. Christian G. (Composition de la commission centrale d'aide sociale)*, cons. 3 à 6.

²⁵ Décision n° 2010-76 QPC du 3 décembre 2010, *M. Roger L. (Tribunaux des affaires de sécurité sociale)*, cons. 9.

²⁶ Décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012, *EURL David Ramirez (Mandat et discipline des juges consulaires)*, cons. 22 à 27.

l'ordre des pharmaciens réuni en formation disciplinaire lorsque la saisine émane d'un ministre ou d'un autre représentant de l'État »²⁷. En revanche, il a censuré, sur le fondement du principe d'indépendance, les dispositions prévoyant que les fonctionnaires représentant les ministres siègent avec voix consultative²⁸.

Saisi d'un grief contestant, sur le fondement du principe d'impartialité, l'absence de procédure de récusation devant la cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil a relevé « qu'il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État que devant une juridiction administrative, doivent être observées les règles générales de procédure, dont l'application n'est pas incompatible avec son organisation ou n'a pas été écartée par une disposition expresse ; qu'au nombre de ces règles sont comprises celles qui régissent la récusation ; qu'en vertu de celles-ci, tout justiciable est recevable à présenter à la juridiction saisie une demande de récusation de l'un de ses membres, dès qu'il a connaissance d'une cause de récusation ; que, lorsqu'elle se prononce sur une demande de récusation, la juridiction en cause doit statuer sans la participation de celui de ses membres qui en est l'objet »²⁹. S'appuyant sur cette jurisprudence du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a jugé que le grief pouvait ainsi être écarté.

Saisi de la composition du conseil de discipline des avocats membres du barreau de Paris, le Conseil constitutionnel s'est d'une part assuré que le bâtonnier de l'ordre du barreau de Paris n'était pas membre de la formation disciplinaire du conseil de l'ordre du barreau de Paris, et a, d'autre part, considéré que « *la circonstance que les membres de cette formation sont désignés par le conseil de l'ordre, lequel est présidé par le bâtonnier en exercice, n'a pas pour effet, en elle-même, de porter atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité de l'organe disciplinaire* »³⁰. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel s'est ainsi interrogé sur la réalité du lien de dépendance allégué, susceptible de nuire à l'impartialité des membres de la juridiction.

Si le Conseil constitutionnel veille, en matière pénale, sur le fondement du principe d'impartialité, à la séparation des autorités de poursuite et de jugement³¹, il s'assure aussi, en matière disciplinaire, que les personnes ayant

²⁷ Décision n° 2014-457 QPC du 20 mars 2015, *Mme Valérie C., épouse D. (Composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire)*, cons. 5.

²⁸ *Ibid.*, cons. 6.

²⁹ Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière)*, cons. 19.

³⁰ Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, *Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats)*, cons. 5.

³¹ V., par exemple, pour le juge des enfants, la décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*, cons. 11, ou, plus récemment, pour la commission nationale des

engagé les poursuites ou accompli des actes d’instruction ne siègent pas au sein de la formation disciplinaire appelée à en connaître. Ceci l’a conduit, dans deux décisions relatives aux formations disciplinaires des avocats du barreau de Papeete³² et de l’ordre des vétérinaires³³, à formuler des réserves d’interprétation en ce sens.

Dans une décision plus récente, le Conseil constitutionnel a censuré l’attribution au Conseil d’État statuant au contentieux d’une compétence pour autoriser la prolongation au-delà de douze mois d’une mesure d’assignation à résidence. En effet, le Conseil constitutionnel a relevé que, d’une part, le Conseil d’État pouvait ensuite être saisi au contentieux de cette même décision de prolongation et, d’autre part, que la décision d’autorisation du juge avait une portée équivalente à celle susceptible d’être ultérieurement prise par le juge de l’excès de pouvoir saisi de la légalité de la mesure d’assignation à résidence. Il en a conclu que les « *dispositions contestées attribu[ai]ent au Conseil d’État statuant au contentieux la compétence d’autoriser, par une décision définitive et se prononçant sur le fond, une mesure d’assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait ultérieurement avoir à se prononcer comme juge en dernier ressort* ». Dans ces conditions, il a jugé qu’elles méconnaissaient le principe d’impartialité et le droit à exercer un recours juridictionnel effectif³⁴. Cette décision présente une particularité : compte tenu de la confusion organisée par la loi entre l’autorité donnant l’autorisation et celle compétente pour juger de sa régularité, le Conseil constitutionnel n’a pas considéré que l’atteinte à l’impartialité de la juridiction pouvait, en l’espèce, être évitée par le recours à des règles de déport ou de récusation.

Enfin, le Conseil constitutionnel n’a pas borné son contrôle du respect du principe d’impartialité aux seules dispositions relatives à l’organisation, à la composition ou au fonctionnement des juridictions. Se fondant sur l’article 65 de la Constitution relatif au Conseil supérieur de la magistrature, il a jugé que cette exigence s’imposait aussi dans l’exercice de ses attributions en matière de discipline ou de nomination de magistrats judiciaires : « *Considérant, [...], qu’il résulte de l’article 65 de la Constitution que le principe d’indépendance et d’impartialité des membres du Conseil supérieur constitue une garantie de l’indépendance de ce conseil ; qu’il fait obstacle à ce que le premier président ou le procureur général de la Cour de cassation, ainsi que les autres chefs de cour ou de juridiction membres de ce conseil, délibèrent ou procèdent à des*

sanctions, décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, *Société Barnes et autre (Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions)*, paragr. 10.

³² Décision n° 2013-310 QPC du 16 mai 2013, *M. Jérôme P. (Conseil de discipline des avocats en Polynésie française)*, cons. 8 à 10.

³³ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 12.

³⁴ Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofïyan I. (Assignations à résidence dans le cadre de l’état d’urgence II)*, paragr. 11 et 12.

actes préparatoires d'avis ou de décisions relatifs soit aux nominations pour exercer des fonctions dans leur juridiction soit aux magistrats exerçant des fonctions dans leur juridiction ; que le principe d'indépendance des membres du Conseil supérieur de la magistrature fait également obstacle à ce que le premier président et le procureur général de la Cour de cassation participent aux décisions ou aux avis relatifs aux magistrats qui ont, antérieurement, été membres du Conseil supérieur de la magistrature sous leur présidence »³⁵.

2. – Le droit à un recours juridictionnel effectif

Le droit à un recours juridictionnel effectif, qui est invocable en QPC³⁶, découle, comme les principes d'indépendance et d'impartialité précités, de la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789³⁷.

Dans l'acception que lui donne le Conseil constitutionnel, cette exigence constitutionnelle interdit seulement au législateur de porter des « *atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »³⁸. À ce titre, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions qui soit ne prévoyaient pas un tel recours contre des décisions faisant pourtant fortement grief à la personne en cause³⁹ ou qui entravaient l'exercice de ce recours jusqu'à le priver concrètement d'effet⁴⁰.

Une interprétation extensive de la notion de droit à un recours juridictionnel effectif aurait pu conduire le Conseil constitutionnel à subsumer sous ce seul principe l'ensemble des droits qu'il fait découler, en matière juridictionnelle, du principe de garantie de droits : une juridiction dont la composition présenterait un défaut d'impartialité, une procédure ne garantissant pas l'égalité des armes entre les parties ou manquant à l'exigence du contradictoire auraient alors été censurées sur le seul fondement du droit à un recours juridictionnel effectif, ce dernier étant alors entendu comme un droit à un recours juridictionnel présentant toutes les garanties requises.

³⁵ Décision n° 2010-611 DC précitée, cons. 12.

³⁶ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 6.

³⁷ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

³⁸ Cf., par exemple, décision n° 96-373 DC préc., cons. 83 ou, plus récemment, décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République)*, paragr. 27.

³⁹ Cf., par exemple, pour une censure en raison de l'absence de voie de droit pour contester les décisions refusant à une personne en détention provisoire l'accès à un téléphone ou une demande de permis de visite d'un membre de sa famille : la décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, cons. 14 et 16.

⁴⁰ Cf., par exemple, pour une censure résultant, au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure d'aliénation de biens saisis par l'administration douanière, de la combinaison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge : la décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 12.

Le Conseil constitutionnel n'a cependant jamais consacré une telle interprétation extensive. Au contraire, s'il fait bien découler les droits de la défense, le droit à un procès équitable, le principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions et le droit à un recours juridictionnel effectif de la même source – la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 –, il distingue le champ dévolu à chacun de ces principes.

Ainsi, les questions relatives à la composition d'une juridiction et au risque de parti pris d'un de ses membres sont, comme on l'a vu précédemment, seulement examinées sous l'angle des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions plutôt que sous celui du droit à un recours juridictionnel effectif.

B. – L'application à l'espèce

Examinant le grief tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité des juridictions, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé sa formulation de principe sur le sujet (paragr. 3), a tout d'abord observé que la charte de déontologie établie par le vice-président du Conseil d'État, après avis du collège de déontologie, est « *susceptible d'être contestée ou invoquée à l'occasion d'un contentieux porté devant le Conseil d'État ou comprenant l'un des membres du collège de déontologie membre de la juridiction administrative* » (paragr. 5).

En effet, le contentieux ouvert par le requérant devant la juridiction administrative prouvait que celle-ci était susceptible d'être contestée devant le Conseil d'État. En ajoutant qu'elle était aussi susceptible d'être invoquée à l'occasion d'un contentieux porté devant cette même juridiction, le Conseil constitutionnel a pris en compte, d'une part, l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des travaux parlementaires, de conférer une certaine portée normative à cette charte et, d'autre part, le fait que les recommandations énoncées dans la charte puissent servir, dans le cadre par exemple d'un contentieux relatif à une sanction disciplinaire, sinon à fonder cette sanction, du moins à évaluer la conformité du comportement de la personne mise en cause aux obligations déontologiques auxquelles sont tenus les membres de la juridiction administrative. Enfin, en évoquant les formations de jugement « *comprenant l'un des membres du collège de déontologie membre de la juridiction administrative* », le Conseil constitutionnel a veillé à examiner le grief d'impartialité non pas seulement à l'égard du vice-président du Conseil d'État, mais aussi de l'ensemble des juges administratifs susceptibles de participer à l'élaboration de la charte et au jugement sur l'affaire qui la met en cause.

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché aux garanties que la loi a fixées

pour éviter qu'un juge puisse connaître d'une affaire dans laquelle il serait susceptible d'avoir un parti pris (paragr. 6). Il a ainsi relevé que les nouveaux articles L. 131-3 et L. 231-4 du CJA imposent aux juges administratifs de veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement les situations de conflits d'intérêts, ces derniers pouvant naître de l'opposition entre deux intérêts publics. Il a également observé que les articles L. 131-9 et L. 231-4-3 du même code imposent notamment au membre de la juridiction qui se trouve dans une telle situation de conflit d'intérêts de se déporter.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions devaient être interprétées comme excluant que le vice-président du Conseil d'État et les membres du collège de déontologie « *participent au jugement d'une affaire mettant en cause la charte de déontologie ou portant sur sa mise en œuvre* » (même paragr.). En interdisant ainsi aux intéressés de siéger au sein de la formation de jugement, ces dispositions prémunissent contre le risque de parti pris.

Puis, répondant directement à l'un des arguments du requérant, le Conseil constitutionnel a souligné que, quelles que soient les prérogatives actuelles du vice-président sur la nomination ou la carrière des membres de la juridiction administrative, les garanties statutaires dont ces derniers bénéficient suffisent à assurer leur indépendance à son égard (paragr. 7).

Après avoir conclu que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité devait être écarté (paragr. 8), le Conseil constitutionnel a également écarté celui fondé sur la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 9). En effet, l'argument du requérant sur ce point était uniquement fondé sur l'idée que le défaut d'impartialité de la juridiction le privait de son droit à un recours juridictionnel effectif. Il défendait ainsi une lecture très extensive de ce droit, qui ne correspond pas à celle que développe le Conseil constitutionnel, qui veille au contraire à distinguer le principe d'impartialité du droit à un recours juridictionnel effectif. Or, le grief de défaut d'impartialité ayant été écarté, en l'absence d'autre argument au soutien d'une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, ce grief devait également être écarté.

Le Conseil constitutionnel a par conséquent jugé conforme à la Constitution l'article L. 131-4 du code de justice administrative dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.