



HAL
open science

Les chartes administratives : Aporie du droit souple ?

Jean de Saint Sernin

► **To cite this version:**

Jean de Saint Sernin. Les chartes administratives : Aporie du droit souple?. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2021, 4, pp.907-931. hal-03334598

HAL Id: hal-03334598

<https://hal.science/hal-03334598>

Submitted on 4 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les chartes administratives : Aporie du droit souple ?

Par Jean de SAINT SERNIN

Docteur en droit public de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) - Chargé d'enseignement à l'Université Paris Dauphine

SOMMAIRE

I.- L'INCERTAINE APPROCHE CONCEPTUELLE DE LA NOTION DE CHARTE ADMINISTRATIVE

- A. - *La complexité formelle des chartes*
- B. - *La diversité substantielle des chartes*

II.- LA DIFFICULTE RECURRENTE DANS LA DETERMINATION DU REGIME JURIDIQUE DES CHARTES ADMINISTRATIVES

- A.- *La singularité de la recevabilité contentieuse des chartes*
- B.- *L'extension du contrôle juridictionnel exercé sur les chartes*

RDP, n° 4, 2021, p. 907-931.

« Aujourd'hui plus qu'hier et bien moins que demain »¹ s'observent une mutation dans la nature et le régime des actes édictés par l'Administration. Les moyens autoritaires, contraignants, impératifs et prescriptifs qui représentaient naguère la forme la plus manifeste de l'action administrative ont aujourd'hui cédé la place à des moyens suggestifs, indicatifs, incitatifs et permissifs. Ce passage d'un droit « dur » à un droit « souple » s'est notamment illustré par la multiplication de documents élaborés dans de nombreux services publics : les chartes administratives.

Le nom « charte » vient du latin *carta* qui signifie « écrit ». Cette précision a son importance puisqu'un document intitulé « charte » fait en principe l'objet d'une codification dans un document écrit. Dans un sens générique, le terme de « charte » peut être défini comme tout document possédant cette dénomination. Au sein de l'Administration, le contexte, la finalité, l'objet, les destinataires ou le lieu d'application d'une charte peuvent permettre de mieux en saisir la notion. Dans un sens spécifique, le terme de « charte » peut être entendu comme tout document élaboré par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre de la mission de service public dont elle est investie. Cette approche formelle révèle déjà la complexité de la notion de « charte » en tant qu'acte d'administration et doit être précisée par le critère matériel. Au sein de l'organisation administrative, la charte est un document interne propre à une autorité administrative ou à l'un de ses services. Cette dimension interne rend délicate l'appréhension de la notion même de « charte » qui souffre d'une absence d'homogénéité. Sa rédaction est propre à un service ou à une situation qu'elle entend régir. Les chartes déterminent et orientent, soit les relations entre l'Administration et les administrés (rapport vertical), soit celle entre les différentes autorités administratives ou entre ces dernières et leurs agents (rapport horizontal). Les chartes constituent ainsi un acte édicté par les autorités administratives dont l'objet consiste à régir les rapports entre les acteurs qui participent à une

¹ R. Gérard, « L'éternelle chanson », in *Les cent poèmes français les plus célèbres*, Culture commune 2013, p. 87.

mission de service public (autorité et agent) ou qui en bénéficient (usagers). D'un usage relativement rare autrefois, ces documents constituent indéniablement aujourd'hui un des moyens juridiques de l'action administrative, ce qui interroge sur leur qualification en tant qu'acte d'administration, d'une part, et acte administratif, d'autre part.

Les années 1970-1980 ont introduit une réflexion sur les méthodes de l'action de la puissance publique et l'amélioration de la relation administrative. La diminution de la puissance de contrainte de l'appareil administratif s'est notamment illustrée par la réduction du pouvoir prescriptif de l'Administration, dont l'acte administratif unilatéral constituait la principale manifestation. L'édiction régulière de chartes par des services publics apparaît comme la traduction la plus manifeste d'une « concession » opérée par le pouvoir hiérarchique aux Administrations subordonnées comme aux administrés. Le degré de contrainte qui pèse sur l'Administration auteure de la charte dépend en réalité de son contenu et des finalités qu'elle recherche. Ainsi les « chartes de qualité » ont été élaborées en vue d'améliorer l'accueil des usagers dans l'enceinte du service public. La portée d'un tel document apparaît comme un engagement plus symbolique que prescriptif. Par exemple, la « charte du contribuable vérifié » fixe les garanties que doit respecter l'Administration lorsqu'elle procède à l'examen d'une situation fiscale personnelle ou à la vérification de la compatibilité du contribuable. Un tel acte est d'une portée contraignante déjà plus importante. En effet, non seulement l'Administration s'engage, à travers la charte qu'elle délivre, à exercer le contrôle fiscal suivant les garanties qu'elle mentionne, mais le destinataire peut les lui opposer en faisant appel le cas échéant au juge. Dans le même sens, la « charte de déontologie des membres de la juridiction administrative » est l'acte de référence du collège de déontologie de l'ordre administratif dont la mission est de veiller à l'absence des conflits d'intérêt et au respect du principe d'impartialité et d'indépendance des magistrats. Si la charte peut être entendue comme un document par lequel l'Administration « oblige », elle est d'abord et peut être surtout un document par lequel l'Administration « s'oblige ». Cependant, la portée et les effets d'un tel encadrement dépendent en réalité de son régime juridique et de sa perception par le juge.

L'« encadrement normatif des conduites »² de l'Administration peut passer tout autant par des procédés contraignants que par des procédés moins rigoureux. La finalité reste identique, à savoir discipliner la conduite de l'action administrative entre ses structures internes, d'une part, et entre celles-ci et les administrés, d'autre part. Cependant, les moyens d'arriver à cette discipline diffèrent. Avec la multiplication des chartes au sein des services publics, on observe une « direction juridique non autoritaire des conduites »³ de l'action administrative. Les chartes appartiennent à la catégorie juridique du « droit souple ». Le « droit souple » est l'adaptation française de la *soft law* définie par le droit international comme l'ensemble des instruments qui « ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion », qui « ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires » et enfin qui « présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les

² J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Droit et société, 2003, p. 127.

³ P. Amsselek, « L'Evolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », RDP, 1982, p. 287.

apparente aux règles de droit »⁴. Ces actes de « droit souple » suggèrent à leurs destinataires une ligne de conduite qui s'apparente à « un itinéraire recommandé qui n'exclut pas, mais au contraire implique, une possibilité d'appréciation »⁵. Les chartes indiquent des objectifs « qu'il serait souhaitable d'atteindre, fixent des directives qu'il serait opportun de suivre, forment des recommandations qu'il serait bon de respecter, mais sans leur donner pour autant force obligatoire »⁶.

On constate une coexistence entre « l'action administrative formelle », dont l'acte administratif unilatéral constitue la principale illustration, et « l'action administrative informelle »⁷, qui tend à guider les destinataires en leur suggérant ou en leur recommandant un certain comportement sans l'exiger. Les destinataires restent dans leur grande majorité libres de se conformer aux chartes, ce qui tend à leur dénier toute signification impérative. « Alternative à la réglementation classique »⁸, la soumission des destinataires à la règle de droit diffère entre les actes de « droit dur » et les actes de « droit souple ». Le « droit dur » obtient sa puissance de contrainte non seulement par l'importance de son objet et de ses effets sur l'ordonnement juridique du destinataire, mais également par la menace d'une sanction administrative ou juridictionnelle. L'appréhension de la sanction par le destinataire de l'acte administratif unilatéral participe au renforcement du pouvoir de contrainte de l'Administration. Le « droit souple » a quant à lui acquis son respect non par la crainte d'une sanction, puisqu'un grand nombre de ses actes ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, mais davantage par l'adhésion des destinataires. En ce sens, l'adhésion des destinataires à une charte et « le recours volontaire à l'incitation plus qu'à la contrainte »⁹ participent au renforcement de son autorité tant du côté de l'Administration que des administrés.

Dans les rapports qu'ils entretiennent avec les actes de « droit dur », les actes de « droit souple » se caractérisent pas « une échelle de normativité graduée »¹⁰ et par une profonde hétérogénéité dans leur régime juridique. Il est particulièrement difficile au sein de ce vivier d'identifier les « véritables » décisions administratives. Les chartes ne trouvent pas toujours leur place dans « l'agencement normatif classique »¹¹. Les chartes s'inscrivent en tant que source évolutive du droit en se bornant généralement, à réitérer certaines normes issues du droit positif, tout en encadrant d'une certaine façon l'action administrative. Le système juridique français a difficilement reconnu comme siennes les chartes administratives, puisqu'elles se situent à sa « marge »¹², étant principalement dénuées de contenu prescriptif à l'instar des actes administratifs. Il conviendra alors de s'interroger sur la place des chartes administratives en tant

⁴ B. Lavergne, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Presses de l'Université Toulouse I Capitoile, 2013, p. 61. Voir aussi sur ce sujet : H. Pauliat, « La contribution du droit souple au désordre normatif », RDP 2017, p. 59.

⁵ *Ibid.*,

⁶ J. Chevallier, préc., p. 128.

⁷ Y. Gaudemet, « Les actions administratives informelles », *RIDC*, 1994, p. 647.

⁸ R. Romi, « Engagements de bonnes pratiques », « chartes », « nouveaux » instruments de lutte contre le bruit, *LPA*, n° 163, 15 août 2003, p. 4.

⁹ C-A Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ, 1999, p. 5.

¹⁰ Conseil d'Etat, *Le droit souple*, étude annuelle 2013, Doc. Fr., 2013, p. 9.

¹¹ Y. Gaudemet, préc., p. 645.

¹² J.-C. Hélin, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la charte de la concentration », in *Etudes en l'honneur de G. Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 163. Voir aussi Y. Gaudemet, « La régulation économique ou la dilution des normes », RDP 2017, p. 23.

que moyens juridiques de l'action administrative, au regard de la diversité normative grandissante des actes de « droit souple » édictés par l'Administration dans l'accomplissement de ses missions.

Les chartes ont acquis une place prépondérante dans les services publics et coexistent aujourd'hui avec d'autres actes de « droit souple » édictés par l'Administration. La notion même de « charte » tend alors à les rapprocher, voire à les qualifier de véritable « actes d'administration ». Néanmoins et contrairement à un grand nombre d'actes de « droit souple », la complexité du régime juridique des chartes administratives suscite un certain scepticisme quant à leur qualification univoque « d'acte administratif ».

I.- L'INCERTAINE APPROCHE CONCEPTUELLE DE LA NOTION DE CHARTE ADMINISTRATIVE

L'appartenance des chartes administratives au « droit souple » et leur proximité avec le droit positif qui leur préexiste constituent des obstacles à la qualification des chartes en tant que normes de la légalité administrative (A). De manière complémentaire, l'analyse du contenu des chartes peut permettre de les qualifier matériellement d'actes d'administration et, le cas échéant, d'actes administratifs (B).

A.- *La complexité formelle des chartes*

À l'instar des actes de « droit souple », les chartes de l'Administration tiennent leur existence d'une norme écrite. L'édition d'une charte révèle une fonction simplificatrice et pédagogique qui participe d'une meilleure accessibilité et intelligibilité de la norme administrative (1). Cette unicité dans la finalité des chartes de l'Administration est en revanche contrebalancée par la profonde diversité des personnes habilitées à les édicter ainsi qu'à leurs destinataires (2).

1. *La charte, expression pédagogique et clarificatrice du droit positif*

Les chartes administratives sont intimement liées à un texte préexistant et revêtent la forme d'une déclaration ou d'un guide de bonne conduite. Elles cherchent à combler certaines des « failles du droit positif »¹³, soit en venant le clarifier, soit en venant le préciser. Cette proximité qui unit les chartes, actes de « droit souple », aux actes de « droit dur », n'est pas sans poser des difficultés quant à leur juridicité réelle.

Les chartes peuvent être consacrées par un acte administratif à l'instar de la « charte du patient hospitalisé » annexée à la circulaire ministérielle n° 95-22 du 6 mai 1995, aujourd'hui reprise par l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996. Il en a été de même avec la « charte de la laïcité dans les services publics » qui figure dans la circulaire du 13 avril 2007. Les chartes peuvent également être expressément mentionnées dans un texte législatif qui en prévoit

¹³ G. Koubi, « la notion de « charte » : fragilisation de la règle de droit ? ». in *Les transformations de la régulation juridique*, J. Clam et G. Martin (dir.), LGDJ, 1998, p. 165.

l'existence¹⁴ ou qui en précise la finalité et le contenu¹⁵. L'intervention d'un texte écrit constitue donc une triple importance pour la charte : il lui confère une existence juridique, il intervient pour en préciser les dispositions, il peut enfin lui conférer des effets normatifs, voire une justiciabilité. Cette présence d'un texte qui préexiste à la charte entraîne une subordination juridique à ce dernier. En effet, les chartes ne peuvent affecter la « force régulatrice des textes législatifs ou réglementaires, ni la lisibilité du droit ou la compréhensibilité des règles juridiques »¹⁶. Juridiquement, les chartes administratives ne sauraient donc « se substituer à une règle de droit officiel »¹⁷. La charte peut permettre une plus grande transparence juridique et « fixer les règles une fois pour toutes afin d'éviter, dans la mesure du possible, toute contestation ultérieure »¹⁸. Loin de prétendre faire œuvre créatrice, « les auteurs d'une charte n'ont parfois d'autre ambition que de réaffirmer clairement dans un texte unique des droits et des principes déjà existants plus ou moins éparpillés dans différents écrits, afin d'en assurer une meilleure lisibilité et d'en garantir le respect »¹⁹. À propos de la « charte de déontologie des magistrats administratifs », le Conseil d'Etat a rappelé que ce document n'avait pas « pour objet de se substituer aux principes et dispositions textuelles, notamment statutaires, régissant l'exercice de leurs fonctions »²⁰. Cependant, c'est dans le silence de la norme écrite qui en constitue le support²¹ que la charte peut combler les lacunes du droit positif et ainsi acquérir une certaine normativité.

Les chartes ont pour finalité de compléter, de rappeler ou d'interpréter des règles de droit positif. En conséquence, elles ne fixent pas de règles juridiques nouvelles. Elles sont intimement liées à des « règles de droit dont la juridicité n'est pas en question »²². Certaines chartes peuvent opérer une « véritable codification »²³ du droit positif, notamment pour informer les usagers sur les droits dont ils disposent face à l'Administration. Cette finalité confère aux chartes administratives une vocation pédagogique leur permettant d'œuvrer à une meilleure accessibilité et intelligibilité du droit positif.

¹⁴ Ainsi, la loi Voynet (Loi du 25 juin 1999, JO 29 juin 1999, p. 9521) introduit les « chartes de pays » et les « chartes intercommunales d'aménagement et de développement » ont été issues de la loi n° 83-8 du 7 janv. 1983, JO 9 janv. 1983, p. 217 et sont désormais codifiées à l'article L. 5223-1 du CGCT.

¹⁵ Les dispositions de la loi n° 87-502 du 8 juill. 1987 reprises à l'article L. 10 du livre des procédures fiscales énoncent : « Avant l'engagement d'une des vérifications prévues aux articles L. 12 et L. 13, l'administration des impôts rend au contribuable la charte des droits et obligations du contribuable vérifié ». Dans le même sens, l'article L. 333-1 du Code de l'environnement dispose : « La charte constitue le projet du parc naturel régional ». Enfin, l'article L. 1111-1 du CGCT fixe le contenu de la charte de l' élu local.

¹⁶ G. Koubi, préc., p. 179.

¹⁷ *Ibid.*, p. 180.

¹⁸ V. Bléhaut-Dubois, « A l'école des chartes », *AJDA* 2004, p. 2434.

¹⁹ « La charte apparaît donc souvent comme un document de synthèse à dimension symbolique », *Ibid.*

²⁰ CE 25 mars 2020, n° 411070, Lebon.

²¹ « 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 », CE 25 mars 2020, n° 411070, préc.,. Voir aussi sur ce point : H. Orizet, « Considérations sur le collège de déontologie de la juridiction administrative », *RDP* 2019, p. 609.

²² M. Virally, « Le phénomène juridique », *RDP*, 1966, p. 5.

²³ B. Lavergne, préc., p. 256.

L'effectivité et la qualité des chartes dépendent « de la portée des documents ou textes qui les constituent, les citent ou les prévoient »²⁴. L'élaboration d'une charte peut permettre de rendre le droit positif plus consensuel, cohérent et lisible. En apparence, la multiplication des chartes, liée à celle du nombre de textes législatifs ou administratifs, risque de provoquer une véritable inflation normative, dès lors que l'on assimile les chartes à des normes. En venant apporter une clarification du droit positif, les chartes viendraient ainsi « gonfler » une réglementation déjà élevée au sein des services publics. Ce raisonnement est recevable d'un point de vue quantitatif, mais il suscite des réserves d'un point de vue qualitatif. En effet, une charte ne se superpose pas au droit positif, elle vient au contraire « s'articuler »²⁵, voire s'imbriquer avec lui. À l'initiative des personnes habilitées, la rédaction d'une charte met en évidence les imperfections du droit positif en procédant à une harmonisation de celui-ci et elle constitue la réponse à une demande précise et identifiée des destinataires auxquels elle s'adresse.

La diversité de l'initiative et des destinataires des chartes

Au sein des services publics, les chartes sont édictées autant par les personnes publiques que par les personnes privées. Le succès de la charte se traduit par le fait qu'elle « existe dans tous les domaines d'intervention des autorités publiques »²⁶. De l'autorité de la personne éditrice de la charte dépendent pour une large part les effets juridiques qu'elle comportera sur ses destinataires.

La recherche de l'auteur d'une charte revêt une importance fondamentale puisqu'elle permet d'identifier la volonté de la personne juridique d'imposer ou non une règle de droit. En effet, la qualité de personne publique ou de personne privée, celle d'autorité administrative ou d'autorité consultative n'emporte pas la même signification, ni les mêmes effets du point de vue des destinataires. Dans la recevabilité contentieuse des actes administratifs, le juge prend en compte non seulement la qualité de l'auteur²⁷, mais également l'intention et les pouvoirs qui lui sont attribués pour les confronter à la légalité administrative. Un tel raisonnement est transposable aux chartes administratives.

Initialement, les chartes n'étaient présentes qu'au sein de rares services publics et des autorités les plus éminentes de l'Administration. Aujourd'hui, elles se sont généralisées à chaque institution et à chaque catégorie de citoyens. Les chartes sont le plus souvent énoncées par des « autorités administratives et/ou ou par des institutions représentatives dans divers secteurs d'activités »²⁸. Au sein d'une même personne publique, une charte peut être élaborée

²⁴ G. Koubi, préc., p. 174.

²⁵ JC Hélin, préc., p. 163.

²⁶ « Que ce soit en matière de politique économique et sociale, fiscale, ou encore environnementale, aucun pan de l'action administrative n'échappe à la charte », in V. Bléhaut-Dubois, préc., p. 2431. Voir aussi : S. Douteaud, « Le conséquentialisme économique dans les décisions du Conseil d'État », RDP mai 2020, p. 595.

²⁷ Le Conseil d'État a rejeté le recours pour excès de pouvoirs contre les avis pris dans le cadre de compétences consultatives : CE, 27 mai 1987, *SA laboratoires Goupil*, AJDA, 1987, p.607, obs. X. Prétot. En revanche a été admis, la recevabilité d'une délibération au regard des pouvoirs attribués à l'autorité administrative : CE, 17 novembre 2010, *Syndicat français des ostéopathes*, n° 332771, Rec, CE Tables, p. 886, AJDA 2011, p. 229.

²⁸ G. Koubi, préc., p. 173.

pour régir ses relations vis-à-vis d'une personne publique de même nature et de même niveau²⁹. Dans un souci de cohésion, une charte peut être élaborée par une personne publique pour ses rapports avec une personne publique de même nature mais d'un niveau différent³⁰. Enfin, une charte peut être élaborée entre des personnes publiques de natures comme de niveaux différents. Ainsi en est-il de la charte d'un Parc naturel régional (PNR) auquel peuvent adhérer l'État et les collectivités territoriales³¹. Une charte peut être rédigée par une personne publique dans le but de contrôler les services déconcentrés placés sous sa direction³². De manière plus récurrente, une charte peut être passée entre une personne publique et une personne privée³³. Plus rarement, une charte peut être conclue entre deux personnes privées dans le cadre de leur mission de service public. Ainsi en est-il de la charte du football professionnel qui régit les relations entre la Fédération Française de Football et les clubs sportifs. À l'instar des actes administratifs unilatéraux, les chartes peuvent être édictées autant par des personnes publiques que par des personnes privées. La dimension organique a une faible incidence sur leur qualification en tant qu'acte de l'Administration.

Au sein des personnes publiques, une charte peut être conclue entre deux autorités administratives comme entre une autorité administrative et l'un de ses agents. Ainsi, « la charte de la laïcité dans les services publics » a été rédigée par le Premier ministre à destination des autres autorités administratives, de leurs agents, comme des usagers du service public. Cette charte constitue un précieux « outil d'aide à la décision pour les élus, les fonctionnaires et les délégués »³⁴. La charte peut donc couvrir une pluralité de destinataires comme de secteurs de l'Administration et ne doit pas nécessairement être envisagée comme un document réservé à une catégorie spécifique.

C'est davantage à l'égard des administrés que la charte va acquérir une dimension pédagogique et sectorielle. Vis-à-vis des administrés, une charte peut être édictée en vue d'assurer une meilleure information, une meilleure lisibilité ou une simplification du droit. Ainsi, la « charte du patient hospitalisé » constitue une grande référence pour les personnels soignants et les patients qui peuvent trouver une information juridique à la fois juste et compréhensible. La « charte de la laïcité dans les services publics » porte dans sa première partie sur les usagers du service public. Elle rappelle à la fois les droits dont ils disposent, tout en fixant certaines obligations telles que le respect du principe de neutralité. Une charte peut être « remise » avec une certaine solennité par l'Administration à l'administré en vue de lui signifier les droits et obligations dont il dispose dans ses relations avec elle. Il en va ainsi par

²⁹ C'est le cas de la charte qu'a conclue la commune de Saint-Etienne avec la commune de Chouchi (Haut-Karabagh), in TA Lyon, 10 sept 2019, n° 1808761.

³⁰ À l'instar de « la charte pour la promotion de l'égalité » qui a été signée entre le secrétaire d'Etat à la fonction publique et la HALDE en décembre 2008 afin de lutter contre les discriminations.

³¹ CE 27 fév. 2004, n° 198124, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace*, Lebon, p. 97.

³² Ainsi en a-t-il été de la charte graphique élaborée par le Conseil général de Vendée consistant en un logotype représentant deux cœurs entrelacés surmontés d'une couronne portant une croix et devant figurer dans les organismes relevant du département. Voir CAA Nantes, n° 98NT00357, 11 mars 1999, *Association « Une Vendée pour tous les vendéens »*, Lebon T, p. 668.

³³ La charte pour le développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne a été signée le 14 mai 2001 entre l'Etat, des collectivités locales, des professionnels de l'élevage et divers autres organismes concernés par les pratiques agricoles et l'élevage en Bretagne. Voir : CE, 10 avr. 2009, n° 307513, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne*.

³⁴ A. Rossinot, *Rapport du groupe de travail sur la laïcité dans les services publics*, sept. 2006, p. 29.

exemple de la « charte du contribuable vérifié »³⁵. Enfin, dans les services publics, une charte peut présenter aux usagers « les caractéristiques des prestations et la manière dont elles seront délivrées »³⁶.

L'analyse des dispositions de la charte peut révéler un contenu incitatif, préventif, voire prescriptif en application du pouvoir hiérarchique. Il peut s'agir de la part d'une autorité administrative « d'une volonté unilatérale d'imposer un certain comportement, de l'interdire ou de l'autoriser »³⁷. La « charte de déontologie de la juridiction administrative » s'inscrit précisément dans cette finalité. Le Conseil d'État a déclaré que cette charte « a vocation, outre à rappeler les principes et obligations d'ordre déontologique (...), à préconiser des bonnes pratiques propres à en assurer le respect »³⁸.

Formellement les chartes se caractérisent par une profonde hétérogénéité, tant dans leur initiative, que dans les secteurs où elles trouvent application. Les sources textuelles qui préexistent à l'élaboration de la charte aident à mieux saisir leur finalité. De manière complémentaire, l'aspect matériel des chartes peut permettre une meilleure qualification de leur nature, le cas échéant administrative.

B.- *La diversité substantielle des chartes administratives*

La présence des chartes au sein des différents services publics et leur participation à l'exercice de la fonction administrative contribue à leur qualification d'acte administratif par le juge administratif (1). Néanmoins, une large part des chartes de l'Administration peuvent revêtir une nature de droit privé relevant de la compétence de la juridiction judiciaire (2). Cette hétérogénéité du régime juridique des chartes n'est pas sans complexifier la notion même de tels actes.

1. *L'acquisition de la nature administrative*

Les chartes administratives des services publics peuvent être qualifiées d'actes unilatéraux ou d'actes conventionnels. Actes de l'Administration, les chartes peuvent revêtir un caractère administratif si elles s'inscrivent dans une finalité administrative propre à assurer l'exécution d'une mission de service public et si elles comprennent certains éléments prescriptifs.

Le caractère unilatéral signifie que la charte s'impose sans le consentement du destinataire, revêtant un caractère plus « prescriptif » que le caractère conventionnel qui, quant à lui, requiert un échange des consentements de l'élaboration à l'opposabilité du document. La

³⁵ CE 14 fév 1996, n° 138423, Lebon : « L'Administration remet au contribuable la charte des droits et obligations du contribuable vérifié et (...) les dispositions contenues dans cette charte sont opposables à l'administration ».

³⁶ À propos de la charte de qualité du service public : L. Cluzel-Metayer, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006, p. XV.

³⁷ B. Defoort, *La décision administrative*, Paris, LGDJ, 2015, p. 489. Voir aussi sur ce point : C. Alonso, « Les décisions révélées en droit administratif », RDP sept. 2020, p. 1223.

³⁸ CE 25 mars 2020, n° 411070, préc.,

« charte du contribuable vérifié » et les « chartes intercommunales de développement et d'aménagement » peuvent constituer des actes unilatéraux, tandis que les « chartes de pays » revêtent une nature davantage conventionnelle. D'autres chartes empruntent des éléments de l'acte unilatéral et de l'acte contractuel, ce qui rend leur qualification particulièrement délicate. C'est le cas notamment des chartes PNR. Ces chartes sont généralement élaborées entre collectivités locales de différents niveaux territoriaux. Elles peuvent alors être qualifiées d'actes conventionnels. Cependant, ces chartes s'imposent à de nombreux documents d'urbanisme tels qu'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), un SCOT (Art. 131-1 du Code de l'urbanisme) ou encore une carte communale, revêtant ainsi une certaine unilatéralité. En réalité, la qualification d'une charte d'acte unilatéral ou d'acte conventionnel dépend moins de la volonté de son auteur ou de ses destinataires que du raisonnement opéré par le juge.

Les chartes administratives peuvent être qualifiées par le juge comme des actes administratifs unilatéraux. Ainsi en est-il, par exemple, de la « charte de la déconcentration » qui a été adoptée unilatéralement par décret du Premier ministre³⁹. Une charte administrative peut également prendre un aspect plus conventionnel à l'instar de la « charte urbaine » signée par l'Assemblée de Corse et la ville de Bastia⁴⁰ et qui fixe des obligations réciproques entre les deux collectivités signataires. La qualification unilatérale ou conventionnelle de la charte est le plus souvent déduite des dispositions même de la charte. Ainsi en est-il de la « charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours » dont l'article 1 dispose que : « la charte est un contrat, à l'échelle des vallées béarnaises, par lequel les signataires s'engagent à partir d'une stratégie commune, à mener un certain nombre d'actions concourant au développement durable des vallées béarnaises ainsi qu'à la protection de la population d'ours »⁴¹. Lorsqu'elle figure expressément dans les dispositions de la charte, la qualification unilatérale ou conventionnelle s'impose au juge qui n'entend pas remettre en cause ce qui a été convenu entre les parties lors de l'élaboration de la charte.

Le plus souvent, à défaut de mention, le juge administratif est amené à qualifier lui-même la charte d'acte unilatéral ou d'acte conventionnel. Le Conseil d'Etat a par exemple retenu le raisonnement de la Cour administrative d'appel qui avait qualifié de "contrat État-région"⁴² la « charte d'exécution » d'un plan prévoyant la construction et le financement d'un barrage hydraulique convenus entre les régions concernées, l'Etat et l'agence financière de bassin. Dans le même sens, le Conseil d'Etat a reconnu la nature conventionnelle de la « charte du tour de rôle des transports sanitaires privés agréés et des sociétés de taxis conventionnées » conclue entre la société Ambulance service languedocienne et le CHRU de Montpellier⁴³. Dans un sens contraire, le juge administratif a refusé la nature conventionnelle à la « charte pour le développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne »⁴⁴ ou encore à la « charte de qualité du Val Durance Bléone »⁴⁵. Eclairée par les dispositions de la charte et dans

³⁹ Décret n°92-604 du 1^{er} juill. 1992 portant charte de la déconcentration, JORF, 4 juill. 1992, p. 8896.

⁴⁰ Délibération n° 04-2005-36 du 7 avr. 2005.

⁴¹ CAA Bordeaux, 15 avr. 2010, n° 09BX01174, *Syndicat mixte du haut-Béarn*.

⁴² CE 7 mars 2008, n° 290259, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, Lebon T. p. 628.

⁴³ CE 2 mai 2016, n° 381370, *Centre hospitalier régional universitaire de Montpellier*, Lebon.

⁴⁴ CE 10 avr. 2009, n°307513, *Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne*, préc.,

⁴⁵ CAA Marseille, 21 oct. 2010, n° 09MA00241, Lebon.

le respect de la volonté des auteurs, l'intervention du juge peut permettre de mieux appréhender sa nature unilatérale ou contractuelle ainsi que son caractère d'acte administratif.

En dépit de son caractère général, qui peut emprunter une forme prescriptive, une charte administrative ne relève pas par essence du pouvoir réglementaire. L'objet même d'une charte ne consiste pas en l'application de la loi, même si elle peut être amenée à en préciser les dispositions. Si elles émanent régulièrement d'autorités investies du pouvoir réglementaire, les chartes ne sauraient être considérées comme la manifestation d'un tel pouvoir. À de nombreuses reprises, le juge administratif a été amené à exclure le caractère réglementaire des chartes administratives, par exemple à l'occasion de la « charte d'objectifs de l'île de Miribel-Jonagel »⁴⁶, de la « charte pour le développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne »⁴⁷ ou encore de la « charte de qualité du Val Durance Bléone »⁴⁸. Dans de rares circonstances le juge a reconnu qu'une charte administrative possédait une valeur réglementaire. Ainsi en a-t-il été à propos de la « charte de l'expertise sanitaire » approuvée par décret en Conseil d'Etat⁴⁹. Parmi les différentes catégories d'actes administratifs unilatéraux, la jurisprudence a rappelé que la charte ne pouvait être assimilée à une circulaire ou à une mesure d'ordre intérieur⁵⁰, avant de se raviser à propos de la « charte d'usage des ressources informatiques de l'Université de Bretagne occidentale »⁵¹. Au sein des différentes catégories d'actes administratifs unilatéraux, la charte administrative peine donc à s'insérer dans les catégories déjà existantes. L'étude de la jurisprudence révèle de la part du juge une volonté de clarifier la nature juridique des chartes, dont la singularité empêche une qualification constante.

À propos de la « charte du contribuable vérifié, le Conseil d'Etat a initialement déclaré qu'un tel document n'avait pas un caractère réglementaire⁵². La raison principale tient à l'objet même de la charte qui constitue « l'émanation d'une instruction administrative »⁵³. Un tel raisonnement a également été utilisé pour la « charte du patient hospitalisé », en raison du fait qu'elle est annexée à une circulaire⁵⁴. La charte PNR a connu une évolution juridique similaire. Initialement, cette charte avait été envisagée par la doctrine comme une convention créant des obligations⁵⁵ avant que cette qualification soit abandonnée⁵⁶. La jurisprudence *commune de Manzat*⁵⁷ a reconnu son appartenance à la catégorie des actes réglementaires, sans pour autant la qualifier de document d'urbanisme au sens du Code de l'urbanisme.

La nature administrative de la charte permet au juge de lui conférer la qualité d'acte administratif unilatéral ou d'acte administratif conventionnel. La mixité juridique d'un tel acte n'est pas exclue. Mais il arrive que le juge administratif opère un raisonnement *a contrario* pour

⁴⁶ CE 8 juill. 1998, n° 172057, *Electricité de France*, Lebon.

⁴⁷ CE 10 avr. 2009, n° 307513, préc.,

⁴⁸ CAA Marseille, 21 oct. 2010, n° 09MA00241, préc.,

⁴⁹ CE 24 fév. 2015, n° 370432, *Association FORMINDEP*, Lebon.

⁵⁰ À propos d'une charte graphique : CAA Nantes, 11 mars 1999, n° 98NT00357, préc.,

⁵¹ CE 17 déc. 2009, n° 327299, Lebon.

⁵² CE 26 juin 1992, n° 81598, *M. Patard*, Lebon.

⁵³ CE 4 mars 1992, n° 81246, Lebon.

⁵⁴ CAA Bordeaux, 24 fév. 2005, n° 00BX02751, Lebon.

⁵⁵ F. Constantin, « Les parcs naturels régionaux », RJE, n°3/1985, p. 319.

⁵⁶ P. Billet, RJE, n°spécial 2006, p. 18 et J-M Février, RJE, n°spécial 2006, p. 33751.

⁵⁷ CE 29 avr. 2009, n° 293896, *commune de Manzat*, Lebon p. 175.

dénier à certaines chartes le caractère d'acte administratif et pour en confier le contentieux au juge judiciaire.

La qualification circonstancielle privée

Les chartes peuvent également posséder une nature privée, qu'elles soient unilatérales ou contractuelles. La jurisprudence a ainsi qualifié les chartes de football professionnel de contrats de droit privé⁵⁸. Les raisons d'une telle qualification ont été précisées successivement par la jurisprudence. Dans l'affaire *Association du club des chamois niortais*, le Conseil d'Etat a énoncé que la qualification de droit privé de la charte s'explique en raison du fait qu'« aucune de ces personnes morales (La Fédération française de football et la Ligue nationale de football) n'a agi, en concluant la charte, pour le compte d'une collectivité publique ». Le critère organique semble l'avoir emporté sur le critère matériel. En effet, ces deux personnes morales avaient la charge de l'exécution d'une mission de service public (critère matériel), mais à défaut de la présence d'une personne publique (critère organique), une telle mission n'a pas suffi à qualifier la convention d'administrative. Un tel raisonnement a été repris par le Tribunal des conflits⁵⁹.

Aujourd'hui, le juge administratif semble avoir revu sa position en privilégiant le critère matériel sur le critère organique dans la qualification administrative d'une charte. La jurisprudence *Centre hospitalier régional universitaire de Montpellier*⁶⁰ a qualifié de convention de droit privé la « charte du tour de rôle des transports sanitaires privés agréés et des sociétés de taxis conventionnées ». En l'espèce, une charte a été conclue entre le CHRU de Montpellier et la société Ambulance service languedocienne. Le Tribunal administratif s'était déclaré incompétent à raison du caractère privé de la charte, tandis que la Cour administrative d'appel avait admis son caractère administratif. Le Conseil d'Etat a estimé que, malgré la présence d'une personne publique (le CHRU), la charte ne peut être qualifiée de convention administrative puisque les deux critères matériels alternatifs ne sont pas satisfaits. Le Conseil d'Etat relève d'abord que l'objet même de la charte n'est pas de faire participer les cocontractants à l'exécution d'une mission de service public. En effet, cette charte se proposait de mettre en relation les différentes entreprises de transport afin de permettre l'acheminement ou la sortie des malades de l'hôpital, mais non d'assurer effectivement le transport médicalisé. Aux termes d'une jurisprudence établie, le Conseil d'Etat relève ensuite que la charte ne comporte « pas de clause qui implique, dans l'intérêt général, qu'elle relève du régime exorbitant des contrats administratifs » et ne peut donc en conséquence qu'être qualifiée de convention de droit privé.

En ce qui concerne les chartes relatives aux services publics, le juge administratif dispose d'un certain monopole dans leur qualification en tant qu'acte unilatéral ou conventionnel et comme acte de nature administrative ou privée. Cette absence d'homogénéité dans la substance même des chartes vient s'ajouter à celle de leur élaboration et rend délicate toute tentative d'appréhension uniforme des chartes parmi les actes édictés par

⁵⁸ Voir notamment CE 27 janv. 1999, n° 124751, *Association Paris Racing*, Lebon et CE 12 nov. 1991, n° 125257, *Association club des chamois niortais*, Lebon.

⁵⁹ TC 23 nov. 1992, n° 02731, Lebon.

⁶⁰ CE 2 mai 2016, n° 381370, préc.,

l'Administration. Une difficulté particulière persiste dans la détermination du régime juridique des chartes administratives.

II- LA DIFFICULTE RECURRENTE DANS LA DETERMINATION DU REGIME JURIDIQUE DES CHARTES ADMINISTRATIVES

Le contentieux impliquant les chartes administratives révèle la complexité de l'appréciation de leur nature en tant qu'acte juridique de l'Administration (A). La recevabilité juridictionnelle des chartes leur confère la qualité d'acte administratif et l'étendue du contrôle opéré par le juge administratif est variable (B).

A.- *La singularité de la recevabilité contentieuse des chartes administratives*

À l'instar des autres actes de « droit souple », les chartes administratives font l'objet d'un contrôle vigilant de la part du juge administratif dans la détermination de leur caractère « faisant grief ». En l'absence de critères homogènes d'exclusion (1), l'admission de la recevabilité contentieuse des chartes administratives conduit le juge à déterminer *in concreto* les conditions de leur opposabilité juridique (2).

1. *La recherche des critères d'exclusion de la recevabilité*

Dans l'appréciation de la recevabilité contentieuse des chartes administratives, le juge est amené à préciser les raisons qui le conduisent à les écarter de tout contrôle. L'enjeu est d'une double importance. La première est qu'en reconnaissant la recevabilité contentieuse de la charte, le juge peut s'assurer de son respect par les destinataires et ainsi en faire un moyen à part entière de la légalité administrative. La seconde est qu'il peut contrôler la validité de la charte vis-à-vis des autres normes de la légalité administrative et ainsi s'assurer de sa validité pour les destinataires. Si, à l'instar de nombreux actes administratifs unilatéraux, la recevabilité contentieuse d'une charte dépend de « son contenu et de sa portée »⁶¹, les raisons de cette admission ou de cette exclusion n'en sont pour autant pas moins complexes et sujettes à variation.

Les chartes administratives sont, dans une large mesure, des documents dénués de tout caractère contraignant en ce sens qu'elles orientent le comportement des destinataires. À l'instar des « chartes d'accueil », leur valeur juridique est discutable. Ce « pouvoir d'orientation » de l'Administration se singularise par le fait que les chartes sont souvent privées ou disposent d'une valeur juridique relative, ce qui conduit le juge à les exclure de la légalité administrative⁶².

⁶¹ À propos de la « charte de transparence relative au statut du conjoint du Chef de l'Etat » : CE 12 oct. 2018, n° 413644, Lebon.

⁶² Voir par exemple à propos de la « charte culturelle de Bretagne « La convention (...) ne comporte aucune stipulation qui puisse être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative », CE 27 juin 1990, n° 52379, *Association Défense et promotion des langues en France*, Lebon.

Dans la hiérarchie des actes administratifs, les chartes sont généralement placées en deçà des actes réglementaires ou individuels et ne peuvent en conséquence faire échec à leur application⁶³. Le juge administratif a régulièrement qualifié les chartes de simple « document d'orientation » pour leur refuser la qualité d'actes faisant grief. Il en a été par exemple ainsi à propos, de la « charte des éoliennes de Charente-Maritime »⁶⁴, de la « charte pour le développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne »⁶⁵ ou encore de la « charte du dialogue social à la direction générale des impôts »⁶⁶. La notion de « document d'orientation » demeure obscure, faute de définition et de systématisation de la part de la jurisprudence.

La détermination du caractère « faisant grief » passe par une appréciation *in concreto* de la charte et de la finalité que les rédacteurs ont entendu lui conférer. Le juge est amené à rechercher si l'auteur de la charte a eu l'intention, lors de sa rédaction, de lui conférer des effets impératifs et si elle « modifie l'ordonnement juridique »⁶⁷ par l'importance des conséquences qu'elle entraîne pour le destinataire.

L'objectif d'une charte est très souvent politique. Cet objectif peut constituer la manifestation par les autorités politiques d'une prise de position au sujet d'une réforme visant à être écoutée de l'opinion. Cet objectif de communication politique ne plaide pas en faveur de la normativité de la charte⁶⁸. Le juge administratif a pu qualifier certaines chartes administratives de « déclaration d'intention »⁶⁹ pour leur refuser la qualité d'acte « faisant grief ». L'objectif de la charte figure généralement dans ses dispositions. En fonction de celui-ci, le juge administratif peut déceler l'intention qu'ont eu les auteurs de conférer un caractère contraignant à la charte. À propos de la charte du 6 décembre 2017 « pour une mise en œuvre partagée des attendus des formations Parcoursup », le juge a refusé d'admettre un recours pour excès de pouvoir à son encontre. Ce refus s'explique par le fait « que le document entend seulement favoriser pour ses auteurs une " compréhension partagée " des " attendus " des inscriptions en licence dans les différents types d'établissements »⁷⁰. Le juge administratif entend ainsi ne pas s'écarter des intentions des auteurs de ladite charte.

Le juge administratif peut faire appel à la notion « d'impérativité » dans la recherche de la recevabilité des chartes administratives. Le juge administratif a pu utiliser l'absence de caractère impératif pour rendre irrecevable le moyen fondé sur une charte. Il en a été ainsi, par exemple, à propos de la charte signée le 23 juin 2006 par l'Etat, l'association des maires de France et plusieurs entreprises publiques, pour « l'organisation de l'offre des services publics et du public en milieu rural »⁷¹. Dans la plupart des espèces, le juge administratif a été amené à

⁶³ Ainsi, une charte PNR ne peut être opposée à une autorisation individuelle d'occupation du sol : Voir, CAA Marseille 24 nov. 2005, n° 02MA00354, *SCI ASSE Durance*, Lebon. Dans le même sens, une charte ne peut faire obstacle à un permis de construire : Voir CE 2 avr. 1993, n° 79597, *Vial*, Lebon, ou à une délibération décidant l'exercice du droit de préemption : Voir CAA Lyon, 28 juin 2006, n° 07LY00466, Lebon.

⁶⁴ CAA Bordeaux, 13 oct. 2009, n° 08BX02391, *Association France énergie éolienne*, Lebon.

⁶⁵ CE, 10 avr. 2009, n° 307513, préc.,

⁶⁶ CE 19 juin 2006, n° 279877, *Syndicat national unifié des impôts*, Lebon., p. 298.

⁶⁷ J-M Auby et R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3^e éd., tome 2, 1984, p. 165.

⁶⁸ La charte d'un PNR s'est vue dénuée de « toute portée normative ». Voir, TA Rouen 22 sept. 1999, n° 981642.

⁶⁹ Par exemple à propos de la « charte de mise en valeur des sites protégés du pont de l'Arc et des gorges de l'Ardèche » : CE 11 juill. 1994, n° 149200, *Association pour la protection des gorges de l'Ardèche*, Lebon.

⁷⁰ CE 10 juill. 2019, n° 417906, *Groupe CRCE et autres*, Lebon.

⁷¹ CAA Nancy 27 mai 2010, n° 09NC01414, *Ministre de l'éducation nationale*, Lebon.

justifier les raisons de cette absence d'impérativité. Le principal élément tient aux dispositions même de la charte et à l'absence d'un contenu impératif. Pour justifier l'irrecevabilité contentieuse de la « charte des thèses », le Conseil d'Etat s'est fondé sur le fait qu'elle « ne contient aucune disposition qui imposerait de nouvelles obligations de caractère statutaire aux enseignants-chercheurs »⁷². Le juge s'est notamment fondé sur le fait que la « charte des thèses » se borne « à rappeler et commenter certaines des dispositions fixées par l'arrêté du 30 mars 1992 relatif aux études de troisième cycle, ainsi qu'à préciser certaines modalités de la préparation, de la soutenance et de la valorisation de la thèse ». Cette absence d'impérativité doit être recherchée dans la nature comme dans les effets des dispositions de la charte. Ainsi, pour refuser valeur contraignante et force obligatoire à la « charte de mise en valeur des sites protégés du pont de l'Arc et des gorges de l'Ardèche », le juge s'est notamment fondé sur le fait qu'elle « se borne à exposer des principes selon lesquels pourraient être mises en valeur les gorges de l'Ardèche »⁷³. Le juge a été amené à expliquer les raisons pour lesquelles le contenu de la charte ne permet pas de lui conférer la qualité d'acte faisant grief. À propos de la « charte des ressources informatiques de l'université de Bretagne occidentale », le Conseil d'Etat relève qu'elle ne porte atteinte « ni aux droits et garanties statutaires de l'intéressé, ni aux prérogatives qu'il tient de l'exercice de ses fonctions et n'a pas de conséquence sur sa rémunération »⁷⁴. Un raisonnement similaire a été réalisé pour la « charte du processus de notation et d'appréciation des personnels ». Le Conseil d'Etat relève que ces dispositions « se bornent à préciser les modalités de notation de ces personnels ; qu'elles n'ont pas pour objet de réglementer la mise à disposition de collectivités territoriales de certains fonctionnaires du ministère de la culture »⁷⁵.

Le juge s'est enfin fondé sur les aspects « informatifs » de la charte pour déclarer cette dernière irrecevable à contentieux. À propos de « la charte du contribuable vérifié », le Conseil d'Etat avait initialement qualifié ce texte de « document d'information du contribuable »⁷⁶ insusceptible de recours contentieux. Une telle qualification avait pour corollaire le refus que ces actes puissent être invoqués à l'occasion d'une instance. Pour qualifier l'acte de « document d'information », le juge accorde une attention vigilante au texte qui constitue le support de la charte. C'est le cas encore aujourd'hui pour la « charte Copé ». Le juge administratif a déclaré qu'un tel document était dépourvu de valeur juridique et ne pouvait être opposé à l'Administration fiscale « dès lors que les objectifs qu'elle fixe ne figurent ni dans la loi ni dans la charte du contribuable vérifié »⁷⁷.

« Orientation », « intention », « impératif », « information », les termes utilisés par le juge pour admettre ou refuser la recevabilité contentieuse d'une charte administrative abondent. L'hétérogénéité des chartes a rendu impossible pour le juge de les rassembler sous une même expression. S'il est vrai qu'un grand nombre de chartes ne dispose pas d'une valeur juridique susceptible d'être utilisée par le juge administratif comme moyen de légalité, cela ne signifie

⁷² CE 30 mars 2000, n° 202295, *Mayer et L. Richer*, Lebon.

⁷³ CE 11 juill. 1994, n° 149200, *préc.*,

⁷⁴ CE 17 déc. 2009, n° 327299, *préc.*,

⁷⁵ CE 16 nov. 1998, n° 188289, Lebon.

⁷⁶ Voir notamment : CE 10 fév. 1988, n° 57602, Lebon ; CE 19 juin 1989, n°6 9846, Lebon ; CE 4 mars 1992, n° 81246, *préc.*,

⁷⁷ CAA Nantes, 29 nov. 2018, n° 17NT02482, Lebon.

pas pour autant qu'elles se trouvent nécessairement privées d'effet juridiques pour les destinataires.

L'admission circonstanciée de l'opposabilité et de la valeur juridique des chartes administratives

Lors de sa saisine, le juge administratif est amené à se prononcer sur la valeur juridique de la charte et sur ses effets normatifs. De tels effets ne se présument pas et doivent être établis par le juge pour rendre la charte recevable et donc opposable.

Une charte peut conférer des prérogatives particulières à ses destinataires, ce qui tend à renforcer la normativité et corrélativement l'admission du recours contentieux⁷⁸. Certaines chartes bénéficient d'une normativité aujourd'hui indiscutée à l'instar de la « charte du contribuable vérifié » ou de la charte PNR. Dans l'immense majorité des hypothèses, le juge doit apprécier de manière circonstanciée la normativité de la charte. Le juge de l'excès de pouvoir a par exemple accepté de contrôler une délibération de la communauté urbaine de Lyon créant une zone d'aménagement concertée face aux normes édictées par la « charte de l'écologie urbaine de Lyon »⁷⁹. Dans le même sens, la reconnaissance de la valeur juridique d'une charte permet au juge de contrôler ses dispositions face aux autres normes de la légalité administrative, afin d'en sanctionner les illégalités⁸⁰.

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte PNR. La jurisprudence a admis l'opposabilité des chartes PNR à l'ensemble des personnes publiques⁸¹. La révision d'un PLU doit ainsi être compatible avec les objectifs affichés par la charte⁸². Dans le même sens, une opération ne peut être déclarée d'utilité publique si la modification du document d'urbanisme nécessaire à sa réalisation a pour effet de rendre ce document incompatible avec la charte⁸³. Si la charte PNR reste un document destiné à orienter l'action des pouvoirs publics, il n'en demeure pas moins que sa « juridicité »⁸⁴ s'est considérablement renforcée. Dans une jurisprudence *UNICEM*, le Conseil d'Etat a rappelé qu'une charte PNR pouvait contenir des dispositions générales ou précises pouvant se traduire par « des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte (...) devront être cohérentes »⁸⁵. En ce sens, il a été jugé qu'une charte pouvait fonder

⁷⁸ À propos de la « charte des brigades départementales », voir CAA Nantes, 11 mars 1999, n° 98NT00357, *Association « Une Vendée pour tous les vendéens »*, préc.,

⁷⁹ CE 23 oct. 1998, n° 153961, *SEVDOR*, Lebon.

⁸⁰ Pour la charte PNR : Voir : CE 27 fév. 2004, n° 198124, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace*, préc., Pour la « charte de l'expertise sanitaire » litigieuse : CE 24 fév. 2015, n° 370432, *Association FORMINDEP*, préc.,

⁸¹ CE, 8 fév. 2012, n° 321219, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, Lebon, p. 26.

⁸² CAA Douai 6 mai 2010, n° 09DA00795, *SAFHEC*, Lebon.

⁸³ CE 29 avr. 2009, n° 293896, *commune de Manzat*, préc.,

⁸⁴ P. Janin, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *RJE*, 4/2010, p. 593.

⁸⁵ CE 25 juin 2014, n° 366007, *UNICEM Midi-Pyrénées*,

un refus d'autorisation d'extension d'un élevage porcin⁸⁶. S'il est vrai que cette charte n'est pas opposable aux tiers, il ne faut pas pour autant en déduire qu'elle serait dépourvue de toute valeur juridique. Le contrôle juridictionnel amène ainsi le juge à se prononcer sur l'invocabilité de la charte⁸⁷. Le Conseil d'Etat a rappelé en ce sens que les collectivités sont tenues « de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte PNR et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité »⁸⁸. La marge de manœuvre laissée aux destinataires de la charte PNR n'est donc pas un obstacle à son opposabilité. Bien au contraire, la formule rédactionnelle employée par le juge révèle la coexistence des éléments impératifs à côté des éléments appréciatifs de la charte.

Avec l'intervention de la loi n° 87-502 du 10 juillet 1987, la « charte du contribuable vérifié » est désormais opposable à l'Administration fiscale et est susceptible d'être invoquée par le requérant au cours d'une instance. Le juge administratif a rappelé que « les agents de l'Administration sont tenus, pour l'exécution d'une des vérifications visées par l'article L 10, de respecter les règles qui, ne trouvant pas de fondement légal dans d'autres articles du code général des impôts ou du livre des procédures fiscales, figurent néanmoins dans la charte »⁸⁹. La remise de la charte constitue une obligation juridique pour l'Administration fiscale, dont l'omission est susceptible de vicier les opérations de contrôle. L'Administration doit apporter la preuve qu'elle a adressé un exemplaire à jour des derniers textes applicables de la charte au contribuable. Si elle se présente comme un guide ou un aide-mémoire renseignant le contribuable sur les droits et garanties dont il dispose, il n'en demeure pas moins que ce document est aujourd'hui doté d'une valeur juridique indiscutable.

La reconnaissance de la valeur juridique d'une charte confère à celle-ci crédibilité et autorité. Cette reconnaissance de la normativité par le juge se trouve légitimée d'autant plus par l'étendue variable du contrôle exercé par le juge.

B.- L'extension du contrôle juridictionnel exercé sur les chartes administratives

L'admission de la recevabilité contentieuse des chartes administratives entraîne leur confrontation à l'ensemble des composants de la légalité administrative (1). Récemment, le contrôle juridictionnel a été approfondi, pour tenir compte de la profonde singularité de la nature de ces chartes (2).

1. L'approfondissement du contrôle de la légalité administrative

⁸⁶ TA Pau, 10 juin 2004, n° 0200014, *EARL Bentauleu*.

⁸⁷ Le juge a refusé de déclarer invocable la « charte des zones d'activités agricoles des Bouches du Rhône », CAA Lyon, 9 juin 1998, n° 95LY01819, *commune de Fontvieille*, Lebon.

⁸⁸ CE 27 fév. 2004, n° 198124, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace*, préc.,

⁸⁹ CE 10 nov. 2000, n° 204805, *Milhau*, Lebon.

En reconnaissant la valeur juridique de la charte, le juge peut confronter les normes administratives à cette dernière et en apprécier les éléments externes comme internes. Inversement, le juge pourra apprécier la légalité des dispositions de la charte par rapport aux normes qui lui sont hiérarchiquement supérieures.

Au regard de la légalité externe, le juge administratif contrôle la compétence de l'auteur d'une décision administrative au regard des objectifs fixés par la charte. À propos de la « charte de déontologie des membres de la juridiction administrative », la jurisprudence a déclaré que le vice-président du Conseil d'Etat était compétent au titre de l'article L. 131-4 du Code de Justice Administrative pour édicter un tel document⁹⁰. Ce contrôle de la compétence s'exerce notamment vis-à-vis des chartes PNR lors de l'usage du pouvoir de police municipale. Il a été jugé qu'un maire dont la commune a adhéré à une charte PNR peut réglementer la circulation dans les voies et les chemins et « qu'il doit nécessairement exercer ses compétences de façon cohérente avec les objectifs définis par la charte en mettant en œuvre les règles générales de circulation qu'elle a définies »⁹¹.

Dans l'appréciation des éléments de forme et de procédure, le juge exerce un contrôle vigilant sur les dispositions de la « charte du contribuable vérifié » lors de la mise en œuvre des procédures contraignantes de contrôle fiscal des articles 12 (examen de la situation personnelle du contribuable) et 13 (vérification sur place) du Livre des procédures fiscales. En cas de désaccord entre le vérificateur et le contribuable, il est possible pour ce dernier de faire appel au supérieur hiérarchique et à l'interlocuteur départemental. La charte constitue une « garantie substantielle », dont l'absence d'application est susceptible de vicier la procédure de vérification. Il a par exemple été admis que cette garantie était satisfaite dès lors que le vérificateur a rencontré le contribuable à de nombreuses reprises afin d'examiner contradictoirement ses comptes⁹². La jurisprudence *Milhau* a déterminé l'étendue du contrôle du juge de l'impôt. Ce contrôle est circonstancié aux « irrégularités substantielles portant atteinte aux droits et garanties du contribuable ». Un tel contrôle amène le juge à procéder à une interprétation littérale des dispositions de la charte faisant de ce document une véritable norme de référence de la légalité administrative. Le juge a précisé la notion de « garanties substantielles ». Ces dernières n'imposent pas un débat oral⁹³, mais requièrent que le vérificateur « ait recherché un dialogue »⁹⁴ avec le contribuable. Cette garantie s'inscrit dans le respect du principe du contradictoire qui régit la procédure d'imposition. Il appartient souverainement au juge du fond de rechercher si un tel dialogue a été engagé et le cas échéant d'en sanctionner la légalité.

Le contrôle du juge administratif s'exerce assidument au regard de la légalité interne par l'appréciation des motifs de droit. Le juge peut d'abord exercer un contrôle sur une décision administrative par rapport à la charte. Dans le cas de la charte PNR, ce contrôle s'exerce en vertu des dispositions de l'article L 333-1 du Code de l'environnement. Cet article dispose que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures

⁹⁰ CE 25 mars 2020, n° 411070, préc.,

⁹¹ CE 16 juill. 2012, n° 351846, *Union des amis du parc naturel régional du Gatinais français*, Lebon.

⁹² CE 11 mars 2005, n° 253440, Lebon.

⁹³ CE 10 oct. 2003, n° 250389, *M et Mme Acquaviva*, Lebon.

⁹⁴ CE 10 janv. 2001, n° 212114, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Loubet*, Lebon.

édictees par la charte. Dans l'affaire *commune de Manzat*, le Préfet avait justifié son refus de la déclaration d'utilité publique pour incompatibilité avec la charte du Parc des volcans d'Auvergne. Le pouvoir d'interprétation du juge est amené tout naturellement à s'exercer. À ce titre, le juge a interprété l'article 25 de la charte PNR de la montagne de Reims pour déclarer légale une déclaration d'utilité publique en vue de la création de pylônes radioélectriques⁹⁵. Une charte peut donc légitimement être insérée dans la pyramide des normes administratives et s'imposer aux normes subordonnées. Le contrôle du juge s'exerce sur la charte comme sur les décisions faisant application de cette dernière. Ce pouvoir d'interprétation du juge renforce corrélativement la juridicité de la charte. Comme l'ont relevé de nombreux auteurs, la norme juridique n'existe qu'à compter de l'instant où ce qu'elle énonce se trouve être interprété⁹⁶. Dans le même ordre d'idée, selon le doyen Carbonnier, « est juridique ce qui est propre à provoquer un jugement, ce qui est susceptible de procès »⁹⁷.

En confrontant les normes administratives à la charte, le juge admet dans le même sens le contrôle de la légalité de la charte elle-même. Dans l'affaire *commune de Manzat*, le juge a été amené à confronter la charte PNR au Code de l'urbanisme (L 145-3) comme au Code de l'environnement (L 333-1). Dans le même sens, à propos de l'affaire *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace*, la charte PNR des Ballons des Vosges et le décret l'approuvant ont été déclarés contraires au code rural (L 244-1). Le juge peut également confronter la légalité d'une charte aux normes constitutionnelles ou internationales. Pour déclarer illégale la charte d'amitié signée entre les communes de Décines-Charpieu et Tchartar, le Tribunal administratif a relevé qu'elle avait été conclue en méconnaissance des accords internationaux signés par la France, comme en dispose l'article L 1115-1 du CGCT⁹⁸.

La charte administrative peut donc être envisagée comme une « norme contrôlée » et une « norme de référence » dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir. Cependant, l'étendue du contrôle juridictionnel dépend du type de recours contentieux et de la charte administrative objet de l'instance.

La variation du recours et du contrôle juridictionnel

La singularité des chartes administratives nécessite une adaptation du contrôle juridictionnel avec la possibilité d'exercer un examen circonstancié et spécifique qui tient compte des aspects formels et matériels d'un tel document.

⁹⁵ L'article 25 dispose : « Dans un souci de préservation des vues éloignées de la Montagne de Reims, les zones d'intérêt paysager majeur n'ont pas vocation à recevoir l'implantation de nouveaux pylônes, supports de stations radioélectriques » ; que les travaux déclarés d'utilité publique par l'arrêté attaqué, qui permettent la création dans le parc de 7 nouveaux pylônes qui, au demeurant, ne sont pas des pylônes supports de stations radioélectriques, mais aussi la suppression d'une ligne aérienne et des 29 pylônes qui la supportent, ne sont pas incohérents avec les orientations de la charte, sans qu'y fassent obstacle les stipulations de la convention d'application de la charte du parc signée le 13 janvier 1998 interdisant l'implantation de nouveaux pylônes dans les zones d'intérêt paysager majeur définies sur le plan du parc », CE 15 nov 2006, n° 291056, *Syndicat mixte du parc naturel régional de la montagne de Reims*, Lebon T, p. 702.

⁹⁶ Voir notamment P. Amselek, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », RDP 1983, p. 1471 à 1508.

⁹⁷ J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 2001, 10e éd., p. 23.

⁹⁸ TA Lyon, 19 sept. 2019, n° 1901999, *Préfet du Rhône c/ commune de Décines-Charpieu*.

Lors du recours en excès de pouvoir, le juge exerce un contrôle limité le plus souvent à l'erreur manifeste d'appréciation. Le contrôle restreint conduit le juge à rechercher une telle irrégularité soit à l'encontre de la charte elle-même⁹⁹, soit à l'encontre d'une décision administrative vis-à-vis de la charte. Par exemple, à propos de la « charte de l'écologie urbaine du grand Lyon », le juge a admis la légalité de la construction d'un hôtel masqué par un rideau d'arbres, sur un site bordé d'une voie communale où la circulation serait limitée aux véhicules de secours¹⁰⁰. Dans une jurisprudence *France Nature Environnement*, il a été admis que le contrôle du juge se limitait à la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des chartes PNR¹⁰¹. L'existence d'un tel contrôle limité se justifie pour deux séries de raisons. La première tient à la nature et à la portée de la charte PNR. La seconde tient aux conditions de l'adoption de la charte et à la technicité des critères posés par l'article R 333-4 du Code de l'environnement. Un contrôle similaire s'observe à propos de la fixation des zones spéciales de recherche et d'exploitation de carrières, prévue par l'article 109 du Code minier. De telles zones sont destinées à permettre aux autorités administratives compétentes de délivrer, sans l'accord des propriétaires, des autorisations de recherche ou d'exploitation de carrières, dans le respect des objectifs fixés par la charte PNR. Dans une jurisprudence *commune de Sailly*, le juge administratif a rappelé que le contrôle du juge s'exerçait non seulement au regard des dispositions du Code minier, mais également envers les dispositions fixées par la charte PNR¹⁰². Le contrôle du juge vis-à-vis de la charte peut s'opérer aussi bien par la voie d'action que par la voie d'exception et il revêt un caractère objectif. En effet, le juge confronte la charte directement aux normes de la légalité administrative ou bien une décision administrative à la charte. En ce qui concerne les chartes PNR, le juge est amené à opérer un contrôle de conciliation qui n'est pas sans rappeler le contrôle de proportionnalité exercé par le juge dans le contentieux de l'expropriation. Un tel contrôle s'est par exemple observé à propos de la charte PNR Oise-Pays de France¹⁰³. Le juge du fond s'efforce à la fois de respecter la marge de manœuvre dont disposent les autorités compétentes en matière de construction d'équipement d'utilité publique au sein des « zones d'intérêt et de sensibilité paysagère », tout en tenant compte des désagréments occasionnés à l'environnement et au paysage.

La charte peut revêtir une nature unilatérale ou conventionnelle qui, dans le second cas, est susceptible d'entraîner la responsabilité contractuelle de l'Administration. Le juge du plein contentieux s'efforce en premier lieu de vérifier la nature de la charte pour déterminer, le cas

⁹⁹ CE 29 avr. 2009, n° 293896, préc.,

¹⁰⁰ CE 23 oct. 1998, n° 153961, *SEVDOR*, préc.,

¹⁰¹ CE 20 déc. 2013, n° 363667, *France Nature Environnement*.

¹⁰² « Il appartient à l'Etat de veiller, sous le contrôle du juge administratif, à ce que l'institution d'une telle zone ne soit pas entachée d'erreur d'appréciation au regard des conditions fixées par les dispositions de l'article 109 du code minier ; qu'il lui appartient également, en application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, une fois qu'il a adhéré à la charte d'un parc naturel régional, de veiller à ce que les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses compétences ne soient pas incohérentes avec l'existence d'un tel parc ; que l'Etat doit, à ce titre, lors de l'examen des demandes d'autorisation de recherches ou de permis exclusifs de carrières, veiller à ce que l'impact des travaux envisagés sur l'environnement soit le plus réduit possible », CE 28 mai 2003, n° 223851, *commune de Sailly et Union des amis du parc naturel du Vexin et autres*, Lebon, p. 241.

¹⁰³ CE 12 fév. 2014, n° 357215, *commune d'Epinay-Champlâtreux*, Lebon T, p. 756.

échéant et en second lieu, la responsabilité administrative¹⁰⁴. Un tel contrôle a été par exemple effectué à propos de la charte d'exécution du plan « Loire grandeur nature »¹⁰⁵ et permet de qualifier le contentieux de « subjectif ». À propos de la « charte du contribuable vérifié », le contrôle exercé par le juge de l'impôt s'inscrit davantage dans le contentieux « objectif ». En effet, comme il a été vu, le contrôle du juge consiste à apprécier si la méconnaissance des règles édictées par la charte est susceptible de caractériser « une irrégularité substantielle » portant atteinte aux droits et garanties du contribuable figurant dans ledit document. Dans le recours de pleine juridiction adressée à l'encontre des chartes administratives, le contentieux fiscal rejoint alors celui des installations classées en tant que contentieux « objectif ». Il en va de même pour le contentieux de l'excès de pouvoir. Seul, le contentieux contractuel possède une nature « subjective ». La variation du contrôle et la qualification des recours contentieux dépendent une nouvelle fois moins de la qualité de l'acte administratif que de la conjonction des pouvoirs du juge et des griefs invocables.

Les chartes édictées par l'Administration constituent indéniablement une norme juridique pour leurs destinataires et dans une large mesure pour le juge. La diversité formelle et matérielle de tels documents rend relativement complexe toute tentative d'homogénéisation de leur nature ainsi que de leur régime juridique. La récente jurisprudence *GISTI* a entrepris une tentative d'uniformisation de la recevabilité contentieuse des actes de « droit souple »¹⁰⁶. Si ces critères de recevabilité ne visent pas explicitement les chartes, ils pourraient concerner certaines d'entre elles, notamment si elles constituent « des documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif, (...), lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre ». Cette jurisprudence ne pourra cependant s'appliquer à l'ensemble des chartes. Il a été vu dans cette étude qu'une charte n'émane pas nécessairement d'autorités publiques (charte de football professionnel), qu'elle n'interprète pas systématiquement le droit positif (charte de l'expertise sanitaire) et qu'elle ne contient pas obligatoirement des dispositions générales (charte PNR). Cette tentative bienvenue d'homogénéisation du régime contentieux des actes de « droit souple » n'abolira pas pour autant l'hétérogénéité de la nature et du régime de tels actes auxquels appartiennent les chartes administratives.

Jean DE SAINT SERNIN
*Docteur en droit public de l'Université
Panthéon-Assas (Paris II) – Chargé
d'enseignement à l'Université Paris
Dauphine*

¹⁰⁴ Voir sur ce point, B. Delaunay, « Autorités de régulation et responsabilité de la puissance publique », RDP 2014, p. 276.

¹⁰⁵ CE 7 mars 2008, n° 290259, préc.,

¹⁰⁶ CE 12 juin 2020, n°418142, *GISTI*, Lebon.