

6



Déontologie et discipline

Déontologie *et discipline*

Les règles de déontologie et de discipline des magistrats et magistrats administratifs, initialement identiques en grande partie aux autres fonctionnaires de l'État, acquièrent progressivement leur autonomie. Ces règles sont en effet largement régies par le code de justice administrative et les dispositifs qu'il institue, telles que la charte et le collège de déontologie.

Cette autonomie des principes et règles de déontologie et de discipline est consubstantielle à l'indépendance des juges administratifs, qui constitue un marqueur fort des spécificités du droit applicable en la matière.

I. LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

6

— A. Le cadre juridique de la déontologie des magistrats administratifs —

Liste des textes applicables :

Constitution, notamment la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 6

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 47

Code électoral

Code de justice administrative, article L. 231-1-1, articles L. 231-4 et suivants

Code général de la fonction publique, articles L. 121-1 et suivants, L. 122-1 et suivants

1. Les sources des obligations déontologiques

1.1 La Constitution et le droit européen

Parmi les principes déontologiques applicables aux magistrates et magistrats administratifs, figurent les principes d'indépendance et d'impartialité qui bénéficient d'une consécration constitutionnelle toutefois imparfaite, l'indépendance de la juridiction administrative ayant été consacrée sous la forme d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République (Ccons, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs). Depuis cette décision, le Conseil constitutionnel a affirmé à plusieurs reprises, au visa de l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789, que les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles et en a fait application dans le champ des juridictions administratives (Ccons, décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017 et Ccons, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019).

Ces principes sont également garantis au niveau conventionnel, en particulier par l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces deux articles, qui consacrent le droit de toute personne à un recours effectif impliquant l'accès à un tribunal indépendant et impartial, comportent ainsi l'affirmation des deux grands principes déontologiques applicables aux magistrates et magistrats administratifs.

1.2 La loi

Au niveau législatif, les magistrates et magistrats administratifs, en leur qualité de fonctionnaires, ont longtemps relevé, pour ce qui concerne les règles déontologiques et les obligations qui leur sont applicables, de la seule loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais codifiée aux articles L. 121-1 et suivants du code général de la fonction publique. Les principes déontologiques applicables à tout fonctionnaire sont ainsi applicables aux magistrates et magistrats: dignité, impartialité, intégrité, probité, obligation de neutralité et respect du principe de laïcité, disponibilité pour l'exercice des fonctions, secret et discrétion professionnels, etc.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a toutefois consacré un corpus de règles spécifiques aux magistrats administratifs, en insérant dans le code de justice administrative diverses dispositions relatives à leur déontologie.

Cette loi a, notamment, inséré un article L. 231-1-1 dans le CJA, aux termes duquel: «*Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel 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 à la juridiction administrative.*».

Cette loi a également mis en place de nouveaux outils destinés à prévenir les conflits d'intérêts qui, sans être propres au corps des magistrats administratifs, font l'objet de dispositions spécifiques insérées dans le code de justice administrative (cf. *infra*).

La déontologie des magistrates et magistrats administratifs a désormais intégré le titre préliminaire du code de justice administrative, puisque la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a inséré un nouvel article L. 12, qui dispose: «*Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prêtent serment publiquement, devant le vice-président du Conseil d'État ou son représentant, de remplir leurs fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout avec honneur et dignité. / Ils ne peuvent être relevés de leur serment.*» Cet article s'applique aux membres de la juridiction administrative nommés et nommées à compter du 1^{er} janvier 2024. Les magistrates et magistrats nommés antérieurement peuvent demander à prêter ce serment.

1.3 La charte de déontologie

La «charte de déontologie de la juridiction administrative» énonce les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative, rompant ainsi avec l'approche «coutumière» qui dominait jusqu'alors en la matière.

– Procédure d'adoption

Adoptée en 2011 dans le cadre d'une approche de droit souple, cette charte a acquis une base juridique textuelle avec la loi du 20 avril 2016, à l'article L. 131-4 du CJA.

Cette charte est établie par le vice-président du Conseil d'État, après avis du collège de déontologie de la juridiction administrative. La charte de déontologie est également soumise pour avis au conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Elle a été adoptée selon cette procédure par une décision du 14 mars 2017 du VPCE, et a été révisée le 16 mars 2018.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution les dispositions de l'article L. 131-4 du CJA en jugeant que la circonstance que la charte était établie par le vice-président du Conseil d'État après avis du collège de déontologie ne portait atteinte ni au principe d'impartialité ni au droit à un recours juridictionnel effectif dès lors que, d'une part, ni le vice-président du Conseil d'État ni les membres du collège de déontologie ne peuvent participer au jugement d'une affaire mettant en cause la charte ou portant sur sa mise en œuvre et, d'autre part, les garanties statutaires reconnues aux membres de la juridiction administrative assurent leur indépendance vis-à-vis du vice-président du Conseil d'État (Ccons, décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017).

– Contenu

La charte de déontologie énonce plusieurs principes généraux avant d'aborder successivement les questions liées à l'indépendance et l'impartialité, à la prévention des conflits d'intérêt

dans l'exercice des fonctions, au devoir de réserve dans l'expression publique, au secret et à la discrétion professionnels, à l'obligation d'exclusivité et aux activités accessoires.

– Portée

Le Conseil d'État a précisé par deux décisions du même jour la portée de la charte (CE, 25 mars 2020, n° 411070 et CE, 25 mars 2020, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 421149). Après avoir rappelé le sens des dispositions de l'article L. 131-4 du code de justice administrative et que la charte n'a pas vocation à se substituer aux principes et dispositions textuelles, le Conseil d'État a jugé que les bonnes pratiques y figurant sont susceptibles d'être prises en compte pour apprécier si le comportement d'un membre de la juridiction administrative constitue un manquement à ses obligations déontologiques mais que la méconnaissance de ces bonnes pratiques n'est pas en soi un manquement disciplinaire. Il est toutefois regrettable que les décisions du Conseil d'État ne précisent pas clairement quelle portée pourrait être donnée à une méconnaissance de la charte dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

En outre, le Conseil d'État a jugé que le vice-président du Conseil d'État n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence en prévoyant que la charte s'applique également, dans certaines conditions, à tous les anciens membres de la juridiction administrative, dès lors qu'il s'agit d'éviter que le comportement de ces anciens membres affecte l'indépendance et le fonctionnement des juridictions administratives ou la dignité de leurs anciennes fonctions.

La charte de déontologie peut être consultée sur l'intranet de la juridiction administrative (Ressources humaines / Espace membres / Déontologie des membres de la juridiction administrative).

1.4 La jurisprudence

La place de la jurisprudence du Conseil d'État ne doit pas être minorée, s'agissant notamment du contrôle du respect de l'exigence d'impartialité et de la mise en place de mécanismes de prévention des conflits d'intérêt sous l'angle de son contrôle de la régularité des décisions juridictionnelles prises en première instance comme en appel (cf. *infra*).

2. Les acteurs de la déontologie des magistrats administratifs

Tous les membres de la juridiction administrative sont acteurs et actrices de la déontologie des magistrats et magistrats administratifs. Certaines instances ou structures sont toutefois plus particulièrement chargées de cette question.

2.1 Le collège de déontologie de la juridiction administrative

Créé en mars 2012, son existence a été consacrée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 qui en a défini la composition et les missions.

a. La composition du collège

Le collège de déontologie est composé de quatre personnes. Sa composition est fixée par l'article L. 131-5 du CJA comme suit :

- 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 CSTACAA,
- Une personnalité extérieure désignée alternativement par le premier président de la Cour de cassation et par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats en fonction en leur sein ou honoraires,
- Une personnalité qualifiée nommée par le Président de la République sur proposition du vice-président du Conseil d'État. Les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peuvent pas être proposés.

Le ou la présidente du collège est désigné(e) par le vice-président du Conseil d'État.

La durée du mandat des membres du collège est de trois ans, renouvelable une fois.

Actuellement, le collège est présidé par M. Christian Vigouroux, président de section honoraire du Conseil d'État, et composé de Mme Dominique Bonmati, présidente honoraire de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, de M. Didier Guérin, président de chambre honoraire à la Cour de cassation et de Mme Agnès Roblot-Troizier, professeure des universités (droit public, Université Paris I).

b. Les missions du collège

Les missions du collège de déontologie sont les cinq suivantes (art. L. 131-6 du CJA) :

- Rendre un avis préalable à l'établissement ou à la modification de la charte de déontologie.
- Rendre des avis sur toute question déontologique intéressant personnellement un membre de la juridiction administrative.

Dans ce cadre, le collège de déontologie ne peut pas s'autosaisir. Il peut être saisi par la magistrate ou le magistrat concerné, la ou le vice-président du Conseil d'État, la ou le secrétaire général du Conseil d'État, la ou le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, une ou un chef de juridiction, ou encore le CSTACAA.

Les modalités de saisine sont relativement libres, elle peut intervenir par voie postale ou *via* une adresse mail fonctionnelle disponible sur la page dédiée de l'intranet du Conseil d'État (cf. *infra*).

Bien que le code ne l'y oblige pas, le collège de déontologie rend généralement publics ses avis, sous une forme anonyme, et y fait parfois référence dans son rapport annuel.

- Formuler des recommandations de nature à éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes déontologiques et de la charte de déontologie.

Le collège peut s'autosaisir, ou être saisi par : la ou le vice-président du Conseil d'État, un ou une présidente de section du Conseil d'État, la ou le secrétaire général du Conseil d'État, la ou le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, une ou un chef de juridiction, le CSTACAA, une organisation syndicale ou une association de membres de la juridiction administrative.

Les recommandations du collège de déontologie sont obligatoirement rendues publiques et le collège y fait référence dans son rapport annuel.

- Rendre des avis non publics sur les déclarations d'intérêts des membres de la juridiction administrative (cf. *infra*) qui lui sont transmises.

Selon les dernières données disponibles, figurant dans le rapport d'activité établi pour l'année 2022, le collège n'a jamais été saisi sur ce fondement.

- Rendre un avis préalable sur l'affectation d'un magistrat à l'une des fonctions mentionnées à l'article L. 231-5-1 du CJA.

Cette dernière fonction est issue de la réforme de la haute fonction publique opérée par l'ordonnance n° 2021-702 du 21 juin 2021, qui a assoupli le régime des incompatibilités territoriales, contrepartie nécessaire du renforcement de l'obligation de mobilité portée par cette réforme. Pour les fonctions listées à l'article L. 231-5-1 du CJA, il n'y a plus d'incompatibilité à l'affectation, mais une obligation de saisir le collège de déontologie afin qu'il se prononce sur cette affectation. Voir ci-dessous I / B / 1 / 1.3.

Le collège de déontologie a précisé dans son rapport annuel 2021-2022 la méthodologie utilisée, et précisé les grandes orientations de son appréciation dans ces hypothèses. Il a ainsi donné quelques indications sur le premier avis rendu en application de ces dispositions, qui concernait l'affectation d'une personne ayant exercé des fonctions de sous-préfet d'arrondissement, dans une juridiction dont le ressort comporte ledit arrondissement.

Les rapports d'activité du collège de déontologie ainsi que ses avis et recommandations sur les questions de déontologie sont disponibles sur la page intranet du Conseil d'État et des juridictions administratives (Ressources humaines / Déontologie / Déontologie des membres de la juridiction administrative).

2.2 Les autres acteurs de la déontologie des magistrats administratifs

a. La mission d'inspection des juridictions administratives

La MIJA exerce des compétences spécifiques en matière de déontologie.

Dans le cadre de ses missions d'inspection des juridictions et de diffusion de bonnes pratiques destinées à favoriser l'accomplissement par les juridictions de leurs missions (art. R. 112-1 du CJA), la MIJA peut avoir à traiter des questions directement en lien avec la déontologie des magistrats et magistrats administratifs.

En outre, le ou la présidente de la MIJA est informé de la saisine du collège de déontologie à propos de la déclaration d'intérêts d'une magistrate ou d'un magistrat. Il ou elle peut

également demander la communication de cette déclaration lors de l'engagement d'une procédure disciplinaire (cf. *infra*).

b. Les chefs et cheffes de juridiction

Les chefs et cheffes de juridiction contribuent également au respect des règles de déontologie, en veillant par exemple à prévenir tout conflit d'intérêt au sein de leur juridiction. Ils et elles reçoivent les déclarations d'intérêts et conduisent l'entretien de déontologie (cf. *infra*).

— B. Les règles déontologiques fondées sur l'indépendance et l'impartialité

Les magistrates et magistrats administratifs doivent exercer leurs fonctions avec indépendance et impartialité. Comme l'indique la charte, ces principes impliquent que les juges se déterminent librement, sans parti pris ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à des pressions extérieures.

De ces obligations résultent plusieurs interdictions et règles destinées à éviter toute atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des magistrates et magistrats administratifs.

1. Les incompatibilités et inéligibilités

1.1 Les incompatibilités absolues avec des fonctions électives

Les incompatibilités générales issues du code électoral s'appliquent aux magistrates et magistrats administratifs.

Les fonctions de magistrat sont ainsi incompatibles avec un mandat de député (art. LO. 142 du code électoral), de sénateur (art. LO. 297 du code électoral) et de député européen (art. 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen).

Plusieurs incompatibilités avec des fonctions locales sont par ailleurs prévues dans le code de justice administrative : les fonctions de magistrat administratif sont incompatibles avec les fonctions de président d'un conseil régional ou départemental ainsi qu'avec certains mandats et fonctions exécutives locales en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin ou Saint-Pierre-et-Miquelon (art. L. 231-7 du CJA).

Dans ces différents cas et sauf à ce qu'il ou elle renonce à son mandat ou à ses fonctions d'exécutif local, le magistrat concerné ou la magistrate concernée est placée en disponibilité d'office : voir *Chapitre 2 / IX / A / 3 (La disponibilité d'office)*.

1.2 Les cas d'inéligibilité spécifiques

Les magistrats affectés dans un tribunal administratif ne peuvent être élus :

- conseiller municipal dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois (2° de l'art. L. 231 du code électoral) ;

- conseiller départemental ou de la métropole de Lyon, s'ils exercent ou ont exercé leurs fonctions dans le ressort depuis moins d'un an (3° de l'art. L. 195 et art. L. 224-8 du code électoral) ;
- conseiller régional lorsque leurs fonctions concernent ou ont concerné une partie du territoire de la région depuis moins d'un an (1° de l'art. L. 340 du code électoral).

Les mêmes inéligibilités devraient logiquement s'appliquer aux magistrats affectés dans une cour administrative d'appel, même si ces dispositions, qui sont antérieures à la création des CAA et n'ont jamais été modifiées sur ce point depuis, ne les mentionnent pas. Toutefois, s'agissant d'une inéligibilité, la loi pourrait être interprétée strictement.

1.3 Les incompatibilités territoriales

Les articles L. 231-5 et L. 231-6 du code de justice administrative prévoient que ne peut être affecté dans un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel un magistrat ou une magistrate qui a exercé dans le ressort du tribunal ou de la cour :

- depuis moins de trois ans : une fonction publique élective à l'exception de celle de député européen, les fonctions de préfet ou les fonctions de directeur général des services dans une collectivité territoriale de plus de 100 000 habitants (art. L. 231-5 CJA).
- depuis moins de cinq ans, la profession d'avocat (art. L. 231-6 CJA).

Les dispositions de l'article L. 231-5 du CJA ont été assouplies depuis 2022, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique : auparavant, les incompatibilités « strictes » concernaient non seulement les emplois de préfet mais également les emplois de sous-préfet et ceux de directeur d'un service déconcentré de l'État, et non seulement les emplois de directeur général des services (DGS) mais également ceux de directeur ou directeur général adjoint (DGA) dans les collectivités territoriales. Ces dispositions limitaient fortement les possibilités de mobilité des magistrates et des magistrats, particulièrement celles et ceux affectés en province qui ne souhaitent pas envisager une mobilité géographique ou dont les contraintes personnelles ou familiales ne le leur permettaient pas.

Les actions et revendications du SJA



Le SJA s'est fortement mobilisé pour l'assouplissement des règles d'incompatibilités, et a porté et obtenu la modification de l'article L. 231-5 du code de justice administrative, afin de faciliter le retour des magistrates et magistrats dans leur juridiction d'origine ou l'affectation dans une juridiction proche du lieu d'exercice de leurs fonctions précédentes, en réduisant le champ des incompatibilités. Il se réjouit de cette avancée, le régime des incompatibilités constituant un obstacle majeur à l'exercice de la mobilité statutaire des magistrates et magistrats administratifs installés en province, alors que les emplois au sein de la fonction publique déconcentrée ou territoriale peuvent constituer un vivier naturel de postes susceptibles d'être occupés pour satisfaire à cette obligation.

Le SJA porte désormais la proposition, outre celle de rétablir la possibilité de réaliser sa mobilité en tant qu'avocat, de réduire la durée d'incompatibilité avec cette profession de cinq à trois ans.

1.4 Les incompatibilités territoriales ayant disparu : le nouveau dispositif de l'article L. 231-5-1 du CJA

Pour certaines fonctions qui avant 2022 étaient incompatibles avec une affectation en qualité de magistrat dans le ressort durant trois ans, un système intermédiaire entre l'incompatibilité stricte et l'affectation sans conditions a été élaboré, afin d'assurer sa compatibilité avec les exigences du Conseil constitutionnel, qui avait estimé que, compte tenu de la nature des fonctions administratives concernées (direction de services déconcentrés de l'État ou direction dans l'administration d'une collectivité territoriale) et de celle du contentieux dont ont à juger les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, la suppression de ces interdictions sans prévoir de condition de délai méconnaissaient les principes d'indépendance et d'impartialité (Ccons, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019).

Ce dispositif s'applique lorsque la réintégration ou l'affectation en juridiction d'un magistrat ou une magistrate après une mobilité ou un détachement est envisagée.

Ce dispositif concerne les fonctions suivantes, dès lors qu'elles ont été exercées au cours des trois années précédant l'affectation du magistrat ou de la magistrate :

- délégué ou déléguée du préfet dans un arrondissement, c'est-à-dire sous-préfet ou sous-préfète d'arrondissement,
- directeur départemental, directrice départementale, directeur régional ou directrice régionale d'une administration de l'État,
- directeur ou directrice dans l'administration d'une collectivité territoriale; sauf les emplois de directeur général des services ou directrice générale des services (DGS) dans une collectivité territoriale de plus de 100 000 habitants, qui relèvent d'une incompatibilité stricte durant trois ans, cf. 1.3. ci-dessus.

Ce dispositif comporte deux niveaux :

- D'une part, pour les fonctions citées ci-dessus, s'applique une règle de déport systématique (premier alinéa de l'art. L. 231-5-1 du CJA).

Une magistrate ou un magistrat ayant exercé ces fonctions *« ne peut, pendant une durée de trois ans, participer au jugement des affaires concernant les décisions prises par les services au sein desquels il exerçait ses fonctions ou sur lesquels il avait autorité. »* Il ne s'agit ici que de la formalisation d'une règle plus générale de prévention des conflits d'intérêts (voir plus bas 3.1.) : tout magistrat et toute magistrate sont tenus de s'abstenir de siéger non seulement s'ils ont eu à connaître du dossier soumis à la juridiction, mais également si la décision soumise

au tribunal a été prise par l'un des services sur lesquels il ou elle avait autorité, alors même qu'il ou elle a, par définition, quitté les fonctions de direction de ces services.

- D'autre part, pour les fonctions citées ci-dessus ainsi que pour « toute autre fonction placée sous l'autorité directe du représentant de l'État dans le département ou dans la région », une saisine obligatoire du collège de déontologie sur la compatibilité de cette affectation avec le respect des principes d'impartialité et d'indépendance (deuxième alinéa de l'art. L. 231-5-1 du CJA).

Le deuxième alinéa de l'article L. 231-5-1 du CJA indique que, lorsqu'il est envisagé d'affecter un magistrat ou une magistrate dans une juridiction dont le ressort comprend un département sur le territoire duquel il ou elle a exercé, au cours des trois années précédentes, l'une des fonctions mentionnées au premier alinéa de cet article ou toute autre fonction placée sous l'autorité directe du représentant de l'État dans le département ou dans la région, *« le collège de déontologie de la juridiction administrative se prononce préalablement sur la compatibilité de cette affectation avec le respect des principes d'impartialité et d'indépendance et précise, en cas d'avis favorable, les obligations d'abstention à respecter et leur durée, eu égard à la nature des fonctions précédemment exercées et au ressort de la juridiction »*.

Concrètement, une circulaire du 20 décembre 2021 du Secrétaire général du Conseil d'État relative à la mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'article L. 231-5-1 du code de justice administrative précise la procédure à mettre en œuvre dans le cadre des mouvements annuels de mutation, à laquelle les circulaires annuelles renvoient.

Les magistrates et magistrats concernés doivent anticiper la préparation de leur retour en juridiction, car il faut ménager un temps pour que le collège de déontologie rende son avis sur leur situation, si elles ou ils souhaitent intégrer ou réintégrer une juridiction dont le ressort comprend un territoire au sein duquel elles ou ils ont exercé les fonctions de direction dans la fonction publique d'État ou dans la fonction publique territoriale mentionnées à l'article L. 231-5-1 du CJA. La saisine du collège doit être engagée dès lors que l'affectation dans cette juridiction est sollicitée, sans préjudice du résultat du mouvement de mutation, dont l'issue dépend d'autres facteurs, notamment des postes vacants et des demandes concurrentes.

Le collège de déontologie est saisi par le SGCE du projet d'affectation et peut rendre plusieurs types d'avis :

- un avis d'incompatibilité de l'affectation envisagée, ce qui fait obstacle à l'affectation, durant une durée à préciser ;
- un avis de compatibilité sans autres réserves que celles prévues au premier alinéa de l'article L. 231-5-1 du CJA, c'est-à-dire de déport dans les affaires concernant les décisions prises par les services au sein desquels la personne exerçait ses fonctions ou sur lesquels elle avait autorité ;
- un avis de compatibilité sous réserves, qui est le cas le plus fréquent.

Dans son rapport 2021-2022, le collège de déontologie a donné quelques lignes directrices : par principe, il est d'avis que le ou la magistrat(e) s'abstienne de siéger :

- sans limitation de durée, pour les affaires liées aux décisions que, dans l'exercice de ses fonctions, il ou elle a prises ou à l'intervention desquelles il ou elle a « directement concouru » ;
- pendant une durée de cinq ans à compter de l'adoption des décisions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 231-5-1 du CJA, lorsqu'elles ont été prises alors qu'il ou elle était en fonctions ;
- pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions, pour les affaires relatives aux décisions des autorités au nom desquelles il ou elle exerçait ses fonctions, et en ce qui concerne le territoire d'exercice de ses fonctions (par exemple, pour un sous-préfet : décisions prises au nom de l'État et concernant le territoire de l'arrondissement dont il avait la charge) ;
- pendant une durée de trois ans à compter de la fin des fonctions de sous-préfet, pour les affaires relatives aux décisions prises par les autorités des communes ou groupements de communes de l'arrondissement ;
- pendant une durée de sept ans à compter de la fin des fonctions de sous-préfet, pour les affaires relatives aux élections politiques et administratives du département.

Le collège de déontologie a également précisé que pendant cinq ans le magistrat ou la magistrate ne doit pas être désignée pour siéger dans une commission administrative ayant compétence pour le département où il ou elle a exercé ses fonctions.

Les avis sont dans tous les cas adaptés à la situation particulière dont le collège de déontologie, qui tient compte des fonctions exercées *in concreto* et *a posteriori*, est saisi. Le collège prend en considération non seulement la réalité des fonctions exercées mais également la taille de la juridiction, et anticipe les difficultés d'organisation éventuelles lorsqu'il rend un avis de compatibilité assorti de réserves.

Les actions et revendications du SJA

6
sja

Le SJA milite pour que les départs en mobilité ou en détachement des magistrats et magistrats administratifs soient facilités, et leur retour également. À ce titre, il se félicite que la proposition de réforme du régime des incompatibilités avec des fonctions exercées dans l'administration dite « active » qu'il portait ait été relayée et adoptée. La saisine du collège de déontologie pour avis apporte une garantie et une sécurité appréciables, étant précisé que le mécanisme du déport est le plus souvent de nature à régler les éventuelles difficultés.

2. La prévention des conflits d'intérêts

L'article L. 231-4 du code de justice administrative prévoit que les magistrates et les magistrats administratifs *«doivent veiller à prévenir ou 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.»*

Plusieurs outils existent, pour certains de longue date, au sein des juridictions administratives pour prévenir les conflits d'intérêts et régler les éventuels problèmes d'impartialité du juge et de la juridiction.

Des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts, analogues à ceux applicables pour les postes à responsabilité dans l'administration, ont été prévus pour les magistrates et magistrats administratifs par la loi n° 2016-483.

2.1 L'entretien déontologique et la déclaration d'intérêts

– Champ d'application

Tout magistrat et toute magistrate affectée de manière permanente au sein d'une juridiction administrative pour y exercer des fonctions juridictionnelles est tenue d'adresser une déclaration d'intérêts, dans les deux mois qui suivent son affectation. Cela concerne également les magistrates et magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (art. L. 222-2-2 du CJA). Le SGTACAA et les magistrates ou magistrats affectés à la MIJA sont également tenus à cette obligation (art. R. 231-5 du CJA).

En cas de changement de juridiction ou de réintégration, même en cas d'affectation dans la juridiction d'origine, une nouvelle déclaration d'intérêts doit être établie.

Ne sont pas concernés les magistrates et magistrats en formation initiale, ni celles et ceux exerçant occasionnellement des fonctions au sein d'une juridiction (magistrates et magistrats délégués ou magistrates et magistrats vacataires à la CNDA).

– Objet

L'article L. 231-4-1 du CJA prévoit l'obligation, pour chaque magistrat et chaque magistrate, de remettre une déclaration d'intérêts exhaustive, exacte et sincère mentionnant *«les liens et les intérêts détenus de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant son affectation ou sa prise de fonctions»*.

La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique, dont l'objet est de prévenir tout éventuel conflit d'intérêt ou y mettre fin.

L'entretien est conduit en principe par le chef ou la cheffe de juridiction. Pour les chefs et cheffes de juridiction et les magistrates ou magistrats affectés à la MIJA, l'entretien est conduit par le ou la présidente de la MIJA. Pour le ou la SGTACAA, il est conduit par le ou la vice-président du Conseil d'État.

Il est prévu que cet entretien peut être renouvelé à tout moment à la demande du magistrat ou de la magistrate ou de l'autorité en charge de la conduite de l'entretien.

Concrètement, la déclaration d'intérêts et l'entretien déontologique doivent permettre d'identifier par exemple si les activités, professionnelles ou bénévoles, anciennes ou actuelles, du magistrat ou de la magistrate ou celles de son conjoint ou conjointe impliquent des mesures spécifiques au sein de la juridiction (cf. *infra*). L'entretien déontologique peut également être l'occasion d'échanger sur d'éventuels liens familiaux, amicaux voire sociaux qui, sans être inclus dans la déclaration d'intérêts, sont susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts.

De tels liens et intérêts peuvent ainsi conduire à ce que le magistrat ou la magistrate ne traite pas certains types de contentieux ou certains dossiers : par exemple, si la ou le conjoint de la ou du magistrat est un avocat fiscaliste susceptible de représenter régulièrement une partie devant la juridiction, l'affectation de la ou du magistrat dans une chambre traitant de contentieux autres que fiscaux peut être envisagée.

L'article L. 231-4-1 du CJA prévoit que l'avis du collège de déontologie peut être sollicité s'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts. Le président ou la présidente de la MIJA en est informée.

– Contenu de la déclaration d'intérêts

Les éléments que doit contenir la déclaration d'intérêts sont détaillés à l'article R. 231-4 du CJA. Doivent notamment y figurer les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification, les activités de consultant, la participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société, les participations financières directes dans le capital d'une société, les activités professionnelles exercées par la ou le conjoint, les activités bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêt ainsi que les fonctions et mandats électifs exercés par la ou le magistrat ou par sa ou son conjoint.

La déclaration d'intérêts ne doit comporter aucune mention des opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du déclarant, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement (art. L. 231-4-1 du CJA).

– Délai de remise de la déclaration et destinataires

Les magistrates et magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel doivent remettre leur déclaration d'intérêts à l'autorité en charge de la conduite de l'entretien dans un délai de deux mois suivant leur affectation ou leur prise de fonctions. La déclaration d'intérêts est transmise à la ou au vice-président du Conseil d'État.

En cas de procédure disciplinaire, le garde des sceaux, les membres du CSTACAA ou la ou le président de la MIJA peuvent demander communication de la déclaration d'intérêts.

Dans la limite nécessaire au traitement d'un éventuel litige en matière pénale ou disciplinaire, la déclaration d'intérêts peut également être transmise au juge pénal ou au juge administratif.

– Mise à jour de la déclaration d'intérêts et modalités de conservation

L'article L. 231-4-1 du CJA prévoit qu'en cas de modification substantielle des liens et intérêts détenus, une déclaration complémentaire doit être adressée dans un délai de deux mois. Cette déclaration peut donner lieu à un nouvel entretien.

La déclaration d'intérêts est annexée au dossier du magistrat ou de la magistrate dans des conditions de nature à garantir la confidentialité des données qu'elle comporte, sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées (art. R. 231-7 du CJA). En pratique, elle est conservée sous double pli cacheté, ainsi que le précise la circulaire du 28 mars 2017.

La déclaration d'intérêts, les déclarations complémentaires et l'avis éventuel du collège de déontologie sont conservées pendant toute la période d'activité du magistrat ou de la magistrate. Ces documents doivent être détruits à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle le magistrat ou la magistrate n'est plus en activité au sein de la juridiction administrative. Ce délai ne s'applique pas en cas de poursuites disciplinaires ou pénales fondées sur un manquement en lien avec un élément contenu dans la déclaration d'intérêts : le délai de destruction est alors reporté à la date d'épuisement des voies de recours contre la décision prise au terme de la procédure pénale ou disciplinaire (art. R. 231-9 du CJA).

– Sanctions pénales

Le non-respect de l'obligation de remise d'une déclaration d'intérêts, l'omission de déclaration d'une partie substantielle des intérêts détenus ou la publication ou divulgation d'éléments contenus dans une déclaration est passible de sanctions pénales (art. L. 231-4-2 du CJA).

Le Conseil d'État a mis en ligne un formulaire de déclaration d'intérêts et un guide du déclarant. Ces documents, ainsi que la circulaire du vice-président du Conseil d'État du 28 mars 2017, sont disponibles sur la page intranet du Conseil d'État et des juridictions administratives (Ressources humaines / Espace membres / Déontologie des membres de la juridiction administrative).

2.2 La déclaration de situation patrimoniale

La loi n° 2016-483 prévoit l'obligation pour les présidents et présidentes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel d'adresser, dans les deux mois qui suivent leur prise de fonctions et dans le même délai après la cessation de leurs fonctions, une déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (art. L. 231-4-4 du CJA).

Le décret d'application, qui doit notamment préciser le contenu, les conditions de mise à jour et de conservation des déclarations de situation patrimoniale n'ayant pas été publié, cette obligation de déclaration de situation patrimoniale n'est pas entrée en vigueur.

L'absence de mise en œuvre effective de ce dispositif trouve très vraisemblablement sa cause dans la déclaration d'inconstitutionnalité du Conseil constitutionnel, qui a jugé que le

dispositif de déclaration de situation patrimoniale applicable à certains magistrats judiciaires était contraire au principe d'égalité. Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que si, au regard des exigences de probité, d'intégrité et d'indépendance des magistrats, l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale était justifiée par un motif d'intérêt général, le fait de réserver cette obligation à certains magistrats instituait une différence de traitement entre magistrats injustifiée au regard des objectifs poursuivis par la loi (Ccons, décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016).

3. Les mécanismes de règlement des questions d'impartialité

Le travail d'identification d'éventuels conflits d'intérêts effectué, plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre par les magistrats et magistrates ou leur juridiction pour assurer le respect, même du point de vue des apparences, des principes d'indépendance et d'impartialité. Les parties disposent également de plusieurs outils lorsqu'elles estiment qu'un ou plusieurs membres de la formation de jugement voire la juridiction dans son ensemble sont susceptibles d'être partiaux.

Dans tous les cas, la question de l'impartialité d'un magistrat, d'une magistrate ou d'une juridiction dans son ensemble est d'ordre public. Le non-respect des exigences découlant des principes d'indépendance et d'impartialité est ainsi un motif d'irrégularité de la décision juridictionnelle que la juridiction supérieure est susceptible de contrôler d'office.

3.1 L'abstention individuelle: le «déport»

L'abstention individuelle – ou le déport – désigne le mécanisme par lequel un magistrat ou une magistrate décide de ne pas siéger, lorsqu'il ou elle estime que sa participation au jugement d'une affaire méconnaîtrait l'exigence d'impartialité. Cette règle d'origine jurisprudentielle (CE, Sect., 2 mars 1956, Berson et Mouillard) a été codifiée à l'article R. 721-1 du CJA, aux termes duquel: «*Le membre de la juridiction qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre membre que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient (...)*». La loi du 20 avril 2016 a porté cette obligation à un rang législatif sous l'angle de la prévention des conflits d'intérêt puisque l'article L. 231-4-3 du CJA prévoit que «*le magistrat qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts s'abstient de participer au jugement de l'affaire concernée*».

Le même article prévoit également que le chef ou la cheffe de juridiction peut, de sa propre initiative, inviter un magistrat ou une magistrate à ne pas siéger lorsqu'il ou elle estime, pour des raisons qu'il ou elle doit lui communiquer, que ce magistrat ou cette magistrate se trouve dans une situation de conflit d'intérêts. Cela résultait déjà de la jurisprudence (CE, 11 février 1953, Société industrielle produits chimiques Bozel Malétra. Recueil p. 62). Si la personne concernée n'acquiesce pas à cette invitation, la juridiction se prononce, hors sa présence, sur sa participation au jugement de l'affaire.

En pratique, l'abstention n'est soumise à aucun formalisme particulier. Lorsqu'une difficulté à jouer ou à conclure sur une affaire est identifiée, il est conseillé d'en informer le plus tôt

possible ses collègues, à commencer par le président ou la présidente de chambre, ainsi que, le cas échéant, le chef ou la cheffe de juridiction.

La charte de déontologie rappelle cette obligation d'abstention, qui doit permettre d'éviter que les parties aient recours à la récusation (cf. *infra*). Comme le rappelle la charte, indépendamment des cas dans lesquels l'abstention est dictée par la conscience de chacun, il existe des hypothèses dans lesquelles l'abstention est objectivement commandée par la jurisprudence ou recommandée par la prudence.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la charte de déontologie donne une série d'exemples de cas dans lesquels il convient de s'abstenir de juger une ou plusieurs affaires :

– **Motifs d'ordre privé**

L'abstention s'impose lorsque le magistrat ou la magistrate a un intérêt personnel dans le litige, soit à titre individuel soit au titre de ses liens familiaux ou amicaux avec une partie ou son conseil. Les mêmes règles doivent s'appliquer en cas d'animosité ou d'inimitié avec une partie.

– **Exercice d'une activité accessoire**

Il peut s'agir d'une activité exercée à titre privé ou en qualité de magistrate ou de magistrat (participation à des commissions par exemple). Dans certains cas, la question est réglée par un texte (par exemple art. R*. 200-1 du livre des procédures fiscales pour les commissions départementales des impôts) mais, même sans texte, l'abstention s'impose dès lors que le magistrat ou la magistrate a eu à connaître de l'affaire dans le cadre de son activité accessoire.

– **Exercice successif de fonctions au sein de la juridiction administrative**

En principe, un membre de la juridiction administrative ne peut participer au jugement au fond d'un litige sur lequel il a déjà statué : c'est le cas notamment d'un magistrat ou d'une magistrate qui aurait siégé en première instance en tant que président, rapporteur, assesseur ou rapporteur public et qui serait amenée à connaître d'un recours contre le jugement rendu (appel, recours en rectification d'erreur matérielle). Il en est de même en cas de renvoi de l'affaire à la juridiction après cassation.

La subtilité de la jurisprudence en matière de référés invite également à la plus grande prudence, notamment si le juge, eu égard à la rédaction de son ordonnance ou au motif de sa décision, a pris une position susceptible d'être regardée comme un pré-jugement de l'affaire au fond (cf. par exemple CE, 30 janvier 2017, n° 394206).

– **Exercice passé ou futur de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative**

Dans ces deux cas, l'exigence d'impartialité impose que la personne concernée s'abstienne de participer au jugement d'affaires concernant son futur ou son ancien employeur.

La charte recommande ainsi de respecter un délai de deux ans entre la cessation des fonctions et le jugement d'affaires concernant l'ancien employeur. Pour l'État, cette règle doit s'apprécier au regard du service, de la direction voire, des fonctions exercées (par

exemple membre d'un cabinet ministériel) au niveau du ministère pour des affaires dont le cabinet du ministre auquel la personne a appartenu aurait eu à connaître ou qui présentent une importance ou une sensibilité particulière.

3.2 L'abstention collective: le «dépassement»

Il peut arriver que ce soit l'impartialité de la juridiction dans son ensemble qui soit susceptible d'être mise en cause dans une affaire donnée.

En première instance comme en appel, le chef ou la cheffe de juridiction peut décider de renvoyer une affaire relevant normalement de sa juridiction, lorsqu'un ou une membre du tribunal est en cause, ou qu'il ou elle estime qu'il existe une autre raison objective de mettre en cause l'impartialité du tribunal. La requête est dans ce cas transmise au président ou à la présidente de la section du contentieux du Conseil d'État, qui en attribue le jugement à une autre juridiction qu'il ou elle désigne (art. R. 312-5 et R. 322-3 du CJA).

Cette procédure peut par exemple être mise en œuvre pour qu'une juridiction n'ait pas à connaître d'un litige relatif à la situation individuelle de l'un de ses membres. Un autre cas pourrait concerner celui d'un litige intéressant directement la juridiction: permis de construire, exécution d'un marché, dommage de travaux publics subi par un usager, etc.

3.3 Les procédures à la disposition des parties: la récusation et le renvoi pour cause de suspicion légitime

Lorsque les mécanismes d'abstention individuelle et collective ne sont pas spontanément mis en œuvre, les parties ne sont pas dénuées de moyens d'action puisqu'elles peuvent demander la récusation d'un ou plusieurs membres de la juridiction et le renvoi de l'affaire pour cause de suspicion légitime lorsqu'est en cause l'impartialité de la juridiction dans son ensemble.

a. La récusation

Lorsqu'une partie estime, notamment pour l'une des raisons exposées précédemment, qu'un ou une membre de la juridiction n'est pas impartiale, elle peut demander sa récusation. Le code évoque «une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité» (art. L. 721-1 du CJA).

La procédure est prévue par les articles R. 721-2 à R. 721-9 du CJA. La demande de récusation doit intervenir, sous peine d'irrecevabilité, dès que la cause de récusation est connue. La demande ne peut, en tout état de cause, intervenir après la fin de l'audience.

La demande est formée par la partie elle-même ou par son mandataire muni d'un pouvoir spécial. Elle doit indiquer de manière précise les motifs de la récusation et des pièces justificatives.

Le ou la magistrate concernée par la demande reçoit communication de la demande, il ou elle doit faire connaître dans un délai de huit jours soit son acquiescement à la demande de récusation soit les motifs de son refus et doit s'abstenir jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande de récusation.

Si le ou la magistrat acquiesce à la demande, elle ou il est remplacé. A défaut, la juridiction (en pratique, une autre chambre que celle à laquelle appartient le magistrat ou la magistrat concernée, ou bien la chambre autrement composée) se prononce sur la demande après une audience. Les parties ne sont averties de la date de l'audience que si la partie qui a demandé la récusation a demandé à présenter des observations orales avant la fixation de la date d'audience.

La décision prise sur la demande de récusation ne peut être contestée qu'avec le jugement ou l'arrêt rendu sur l'affaire elle-même.

b. La procédure de renvoi pour cause de suspicion légitime

Contrairement aux juridictions civiles et pénales, cette procédure n'est prévue par aucun texte et résulte de la jurisprudence du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a jugé à plusieurs reprises que tout justiciable est recevable à demander à la juridiction immédiatement supérieure qu'une affaire dont est saisie la juridiction compétente soit renvoyée devant une autre juridiction de même nature si la juridiction compétente est suspecte de partialité (cf. CE, Sect., 22 septembre 1993, n° 147186).

La demande de renvoi doit être présentée à la juridiction immédiatement supérieure, elle ne peut être présentée à titre préventif et doit donc concerner une instance en cours (CE, 12 juin 1996, n° 129913). Si elle est présentée devant la juridiction concernée, celle-ci doit en principe la renvoyer à la juridiction supérieure, seule compétente pour y statuer.

La demande doit concerner la juridiction dans son ensemble ou un nombre de magistrats et de magistrates suffisamment important pour que la juridiction compétente ne soit pas en mesure de statuer sur la requête sans ces juges. Ainsi, des demandes collectives de récusation peuvent être requalifiées en une demande de renvoi pour cause de suspicion légitime et traitées comme telle.

Si la demande de renvoi est accueillie, l'affaire est renvoyée devant une autre juridiction (un autre tribunal ou une autre cour).

Le Conseil d'État a par exemple fait droit à une demande de renvoi dans le cas d'un recours contre un permis de construire accordé en vue de travaux dans les bâtiments d'un tribunal administratif, « *eu égard à l'objet de ce litige qui est en relation directe avec les conditions d'installation et de fonctionnement du tribunal* » (CE, 27 novembre 1981, n° 35722).

En cas de rejet, la juridiction concernée par la demande de renvoi reste compétente. Les voies de recours classiques sont immédiatement ouvertes et notamment le recours en cassation (CE, 5 février 1997, n° 116807).

4. Les « bonnes pratiques » de la charte de déontologie

La charte comporte une série de bonnes pratiques ayant trait à l'indépendance et à l'impartialité. Elle indique que les membres de la juridiction administrative doivent se

conduire « *de manière à préserver et à renforcer la confiance des administrés et des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité de la juridiction administrative.* ».

La charte préconise également aux magistrats et aux magistrates de porter une attention particulière aux relations entretenues dans le cadre professionnel et privé afin de ne pas se rendre vulnérable à une influence extérieure ni se placer dans une situation susceptible de les obliger à accorder en retour une faveur à une personne ou une entité.

La charte fait référence à une série d'avis et de recommandations que le collège de déontologie a rendus en la matière, consultables sur la page Intranet du Conseil d'État et des juridictions administratives : cf. *supra* point 2.1. du A du présent I.

Parmi les recommandations et avis intéressants en ce qui concerne les méthodes de travail en juridiction, on peut citer la recommandation n° 1-2019 relative à l'enrôlement des affaires pendant la période pré-électorale ou encore l'avis n° 2013/5 du 17 juin 2013 sur les réunions d'information et d'échanges avec les administrations.

Plusieurs avis et recommandations portent sur la représentation d'une administration ou d'une association par un magistrat ou une magistrate devant la juridiction administrative (cf. avis n° 2015/4 du 23 juin 2015 et avis n° 2014/1 du 18 mars 2014) ainsi que sur l'exercice de la profession d'avocat par d'anciens magistrats et magistrates ou des magistrats et magistrates en disponibilité (cf. recommandation n° 2017-1 du 15 novembre 2017 et avis n° 2012/10 du 1^{er} février 2013) ou sur l'activité de médiation (avis n° 2023-6 du 9 juin 2023).

Toujours au titre des bonnes pratiques, la charte prévoit que les magistrats et magistrates ne doivent pas solliciter pour eux-mêmes des distinctions honorifiques.

S'agissant des cadeaux et libéralités, la charte, sans s'éloigner sur ce point des principes applicables à l'ensemble des fonctionnaires, exclut toute appropriation personnelle des cadeaux reçus dans le cadre de visites ou échanges entre juridictions ou autorités publiques et préconise de remettre les cadeaux d'une valeur supérieure à 100 euros qui ne peuvent, pour des raisons protocolaires, être refusées, à la juridiction à laquelle appartient le ou la bénéficiaire.

S'agissant d'un cadeau offert par une partie à une ou à un rapporteur public en remerciement de ses conclusions, suivies par la formation de jugement, le collège de déontologie a préconisé le renvoi du cadeau, un tel cadeau ne rentrant pas dans les cas dans lesquels une tolérance peut être admise (avis n° 2013-4 du 17 juin 2013).

Enfin, la charte précise que si la participation à des réunions, colloques ou autres manifestations est par principe admise, et même bienvenue en ce qu'elle contribue notamment au rayonnement de la juridiction administrative, il convient de veiller à ne pas s'exprimer sur des affaires en cours ou sur des questions de principe susceptibles de se poser dans de telles affaires et à ce que, par le choix de participation à certaines manifestations, les magistrats et magistrates ne puissent pas donner le sentiment de privilégier une partie ou une catégorie de justiciables.

– C. Le devoir de réserve et le secret professionnel

1. Le devoir de réserve dans l'expression publique

Comme tous les fonctionnaires, les magistrats et magistrates sont soumises à un devoir de réserve. Obligation résultant tant du statut général de la fonction publique que du code de justice administrative, la charte rappelle que, compte tenu des missions exercées par les magistrats et les magistrates, l'obligation de réserve revêt une importance particulière.

Pour preuve, au sein de l'article L. 231-1-1 du code de justice administrative qui comporte trois alinéas relatifs aux obligations déontologiques des membres du corps des magistrats administratifs, deux alinéas sont consacrés au devoir de réserve.

Les magistrats et magistrates doivent s'abstenir de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions (art. L. 231-1-1 du CJA, 2^e alinéa).

La charte recommande ainsi la plus grande prudence lors de l'expression publique par les magistrats de leurs opinions d'ordre politique, juridique, religieuse ou associatif en particulier lorsque la notoriété, nationale ou locale, d'un ou d'une magistrate rend publique sa profession.

L'expression publique des magistrats et des magistrates ne doit notamment pas porter atteinte à la nature ou à la dignité de leurs fonctions et à cet égard, la charte recommande de s'abstenir de toute expression publique en faveur d'opinions ou activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions.

S'agissant des activités syndicales, la charte rappelle que l'obligation de réserve s'apprécie plus souplement à condition que les propos aient pour objet la défense des intérêts professionnels des magistrats et des magistrates.

La plus grande vigilance s'impose par ailleurs quant à la mention publique de la qualité de juge administratif, l'utilisation des réseaux sociaux et l'exercice d'activités politiques ou associatives.

1.1 La mention de la qualité de juge administratif

S'agissant des activités politiques, les magistrats et les magistrates ne peuvent faire état de leur profession ni *a fortiori* de leur appartenance à une juridiction donnée (art. L. 231-1-1 du CJA, 3^e alinéa), sous réserve, bien sûr, des cas dans lesquels une telle mention résulte d'autres obligations légales (mention de la profession sur l'acte de candidature, déclaration d'intérêts etc.).

La charte préconise également, au titre des bonnes pratiques, de ne pas faire mention de cette qualité pour toute expression publique d'opinions sur la politique mais aussi sur tout sujet de société. La mention de la profession est notamment proscrite pour la signature d'une pétition (avis n° 2016/3 du 14 septembre 2016).

La charte exclut également, dans le cadre d'engagements religieux ou associatifs, la mention de la profession : sans avoir à dissimuler la profession exercée, il convient de ne pas la mettre en avant et de ne pas lui donner une certaine forme de publicité (avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014, avis n° 2022/5 du 8 décembre 2022).

La mention de la qualité de juge administratif est en revanche possible, en règle générale, pour des articles dans des revues juridiques et plus généralement scientifiques, des interventions à caractère technique sur des sujets juridiques ou administratifs y compris pour des publications n'ayant pas de vocation universitaire ou scientifique et dans le cadre d'activités d'enseignement dans le secteur public comme privé. En contrepartie, les propos doivent rester mesurés et la charte recommande de préciser dans les publications que leur contenu n'engage pas la juridiction à laquelle son auteur appartient.

Enfin, s'agissant des réseaux sociaux, la mention de la profession est proscrite à l'exception des réseaux à vocation professionnelle sous réserve de la plus grande vigilance quant au contenu des propos échangés ou publiés.

1.2 Les réseaux sociaux

La charte a été modifiée par une décision du vice-président du Conseil d'Etat du 18 mars 2018 s'agissant de l'utilisation des réseaux sociaux.

Elle invite à la plus grande retenue dans l'utilisation des réseaux sociaux dont l'usage n'est pas réservé à un cercle privé avec des accès protégés.

Elle rappelle que les informations diffusées sur un compte privé ne sont des correspondances privées que lorsque le compte a été paramétré afin de contrôler l'accès aux messages et contenus qu'il contient et d'en restreindre l'accès à des contacts limités et fiables. La charte recommande, dès lors, un paramétrage du compte afin que le profil du magistrat ou de la magistrate ne figure pas dans les moteurs de recherche des réseaux sociaux qu'il utilise.

La charte insiste d'ailleurs sur les risques liés à l'archivage illimité des données et aux possibilités de recherche nominative pouvant rendre publiques des relations personnelles ou des opinions privées susceptibles de mettre en doute l'impartialité du magistrat ou de la magistrate.

La charte comporte une série de recommandations quant au contenu des messages et propos susceptibles d'être exprimés sur les réseaux sociaux.

1.3 Les activités politiques

Compte tenu, d'une part, de l'exposition médiatique qu'une candidature et que certaines responsabilités politiques au sein d'un parti ou d'une équipe de campagne impliquent et, d'autre part, de la circonstance que le magistrat ou la magistrate s'engagera nécessairement dans la polémique électorale, la charte invite les personnes souhaitant concourir à une élection politique à envisager leur placement en disponibilité ou l'utilisation de leur CET le temps de la campagne. S'agissant de la candidature à un mandat électif, la charte rappelle que l'usage veut que la ou le chef de juridiction en soit informé.

En outre, la charte de déontologie invite les magistrates et magistrats élus à demander, en particulier pour des mandats stratégiques et/ou chronophages, le bénéfice d'un détachement ou d'un temps partiel (en cas d'incompatibilité du mandat avec le statut de magistrat, la ou le magistrat est placé en disponibilité, cf. *supra* point 1.1 du B).

Le détachement est en effet prévu pour le mandat de maire et d'adjoint au maire (art. L. 2123-10 du CGCT), pour les vice-présidents du conseil départemental ou du conseil régional ayant délégation de l'exécutif (art. L. 3123-8 et L. 4135-8 du CGCT) ainsi que, dans les mêmes conditions, pour la métropole de Lyon (renvoi de l'art. L. 3611-3 du CGCT).

En cas d'exercice concomitant de fonctions juridictionnelles et d'un mandat électif, le collège de déontologie a précisé que la qualité de conseiller municipal impliquait nécessairement la possibilité de s'exprimer librement sur les affaires de la commune, y compris pour une ou un magistrat, sous réserve que celui-ci ne se prévale pas de sa qualité de magistrat, même si elle est notoirement connue, et que ni son attitude ni ses propos n'excèdent le cadre normal du débat démocratique (avis n° 2018/2 du 19 novembre 2018).

2. Le secret et la discrétion professionnels

Les magistrats et magistrates sont soumis aux dispositions de l'article L. 121-6 du CGFP en ce qui concerne le secret professionnel et de l'article L. 121-7 relatif à l'obligation de discrétion professionnelle « *pour tous les faits, informations ou documents dont [ils et elles ont] connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de [leurs] fonctions* ».

2.1 Le secret du délibéré

Une disposition spécifique figure dans le titre préliminaire du code de justice administrative s'agissant du délibéré : elle prévoit que « *le délibéré des juges est secret* » (art. L. 8 du CJA).

Le secret des délibérés concerne toutes les personnes qui y assistent à un titre quelconque, notamment les aides à la décision.

Le secret du délibéré implique de tenir le sens de la décision secret tant que celle-ci n'est pas lue et, même après la lecture, de ne pas faire état des positions exprimées par chacun des membres de la formation de jugement. La charte précise que sont couverts par le secret du délibéré la note du rapporteur et tout document dans lequel un membre de la formation de jugement aurait exprimé une opinion ou un avis sur le dossier, les discussions en séance d'instruction et, bien sûr, les débats lors du délibéré.

La violation du secret du délibéré est sanctionnée pénalement (art. R. 731-5 du CJA et art. 226-13 du code pénal).

2.2 Le secret professionnel

La charte rappelle que le contenu des mémoires et des pièces de la procédure est également protégé, sans préjudice du caractère public de l'audience et des décisions rendues. Il ne s'agit d'ailleurs pas de documents administratifs communicables (CE, 7 mai 2010, n° 303168).

Le secret professionnel, ainsi que le respect de la vie privée et la protection des données personnelles, ont conduit le collège de déontologie à préconiser l’anonymisation d’un certain nombre de données dans les dossiers contentieux remis à des étudiants ou des stagiaires hors de la juridiction: nom des parties au litige, des avocats, des personnes ayant concouru à l’élaboration des décisions administratives en cause (avis n° 2014-9 du 17 novembre 2014 et avis n° 2016-2 du 14 septembre 2016).

La sensibilité particulière du contentieux électoral a conduit le collège de déontologie à préciser, par voie de recommandation, que la plus grande vigilance s’impose en ce qui concerne la communication des juridictions sur ce contentieux. Le collège a indiqué que des informations générales peuvent être données après l’expiration du délai de recours telles que des indications d’ordre statistique et des informations générales sur le droit et la pratique du contentieux électoral. En revanche, le collège invite à la prudence dans la communication sur des affaires en cours dans un domaine où les protagonistes du débat électoral et les journalistes peuvent, en recoupant diverses sources, accéder à des informations couvertes par le secret (recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019).

— D. L’obligation d’exclusivité et l’exercice d’une activité lucrative

Liste des textes applicables :

Articles L. 121-3 et suivants du code général de la fonction publique

Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

Article R. 237-1 du code de justice administrative

En application de l’article L. 121-3 du code général de la fonction publique, le ou la fonctionnaire consacre l’intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Mais ce principe est assorti d’exceptions et aménagements, strictement encadrés.

1. L’obligation d’exclusivité et les activités accessoires

L’article L. 121-3 du CGFP, auquel le CJA ne déroge pas, dispose que l’agent public consacre l’intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, tandis que l’article L. 123-1 du CGFP précise que « *l’agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* », sous réserve des exceptions prévues aux articles suivants.

Le code de justice administrative ne comporte aucune disposition spécifique à l’exception de l’article R. 237-1 qui énonce que les magistrats et magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel peuvent, avec l’autorisation du chef ou de la cheffe de juridiction, « *participer à certains travaux des administrations publiques* ».

La charte de déontologie rappelle de manière générale que l'exercice d'une activité accessoire ne doit en tout état de cause pas compromettre la disponibilité des magistrates et magistrats pour l'exercice de leurs fonctions.

1.1 Les activités interdites ou à proscrire

L'article L. 123-1 du CGFP liste les activités interdites aux agentes et agents publics.

Il est notamment interdit aux fonctionnaires, et donc aux magistrates et magistrats administratifs, de créer ou de reprendre une entreprise, de participer aux organes de direction de sociétés ou associations à but lucratif, de prendre ou détenir des intérêts dans une entreprise contrôlée par une administration, de cumuler son emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres, et de donner des consultations, réaliser des expertises ou plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique sauf au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel.

En raison des règles déontologiques propres au métier de magistrat, la charte de déontologie précise que l'activité de consultation ou d'expertise auprès d'entreprises privées ou organismes privés à but lucratif, autorisée par le statut général (art. L. 123-7 CGFP), est inopportune et qu'une demande d'autorisation de cumul d'activités serait rejetée. De la même manière, la charte indique qu'il n'est pas souhaitable que les magistrates et les magistrats administratifs en activité puissent exercer une mission d'arbitrage.

1.2 Les activités accessoires autorisées

a. Activités concernées

La production des œuvres de l'esprit et l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif sont libres et ne sont, dès lors, pas soumises à autorisation (art. 10 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), sous réserve, pour les activités bénévoles au profit de personnes publiques, de l'autorisation prévue dans le champ de l'art. R. 237-1 du CJA.

Les autres activités accessoires soumises à autorisation sont énumérées par les articles L. 123-7 et suivants du CGFP et par l'article 11 du décret n° 2020-69. Sont notamment visées :

- les activités d'expertise et de consultation sous réserve des interdictions rappelées au point précédent,
- les activités d'enseignement et de formation,
- les activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif,
- les activités à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire,

- l'exercice en qualité de conjoint collaborateur ou conjointe collaboratrice au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale,
- l'aide à domicile à un ascendant, descendant ou conjoint ou concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide,
- les missions d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international,
- les services à la personne relevant de l'art. L. 7231-1 du code du travail, ou encore la vente de biens produits personnellement par le magistrat ou la magistrate, sous réserve de son affiliation au régime social des travailleurs indépendants.

Dans tous les cas, ces activités doivent être compatibles avec les fonctions de magistrat, ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service et ne pas mettre les intéressés en situation de prise illégale d'intérêts (art. 10 du décret n° 2020-69).

Le magistrat peut cumuler plusieurs activités accessoires donnant lieu chacune à une autorisation de cumul. Si les plafonds de cumul ont été supprimés en 2007, la charte de déontologie et la circulaire du 4 mai 2018 rappellent que la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive et que le total des rémunérations ainsi obtenues doit rester accessoire au regard de la rémunération principale.

b. Procédure d'autorisation

Les modalités d'instruction et de délivrance d'une autorisation sont définies aux articles 12 et suivants du décret n° 2020-69. La demande d'autorisation de cumul doit être adressée à l'autorité hiérarchique (en pratique, les chefs et cheffes de juridiction ou, pour ces derniers, le VPCE) et comporter une description de l'activité envisagée (nature, durée, périodicité, conditions de rémunération) et indiquer le nom de l'employeur ou du bénéficiaire.

La procédure d'autorisation doit permettre de contrôler la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions de magistrat et le fonctionnement normal du service. L'autorité hiérarchique peut solliciter des éléments complémentaires. La décision d'autorisation de cumul, qui ne peut être implicite, doit être notifiée dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Elle peut être assortie de réserves ou de recommandations visant à assurer le respect des obligations déontologiques de la ou du magistrat (avis n° 2013-3 du 15 avril 2013).

Le non-respect de ces obligations, outre qu'il est passible d'une sanction disciplinaire, justifie le reversement des sommes perçues au titre de l'activité accessoire sous forme de retenues sur traitement (art. L. 123-9 du code général de la fonction publique).

Tout changement substantiel dans les modalités d'exercice de l'activité ou de rémunération de celle-ci doit donner lieu à une nouvelle autorisation.

La circulaire du 4 mai 2018 ainsi qu'un modèle d'autorisation de cumul sont disponibles sur l'intranet du Conseil d'État et des juridictions administratifs (Ressources humaines / Espace magistrats / Emplois et carrières / Rémunération et indemnités).

1.3 Le cas particulier des magistrates et des magistrats honoraires

Les magistrats et magistrates honoraires peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions juridictionnelles, sous réserve qu'elle ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité ou à l'indépendance de leurs fonctions (art. L. 222-2-2 du CJA).

Ils et elles ne peuvent toutefois exercer aucune activité d'agent ou d'agent public, à l'exception de celles de professeur des universités ou de maître de conférences. Par ailleurs, dans le ressort de la juridiction où ils ou elles sont désignées, ils ou elles ne peuvent ni exercer une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (avocat, commissaire de justice, notaire, etc.), ni être salariés d'un membre d'une telle profession, ni effectuer aucun acte d'une telle profession.

Les magistrats et magistrates honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ne peuvent ni mentionner cette qualité ni en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de leur activité professionnelle, tant pendant la durée de l'exercice de leurs fonctions qu'à l'issue de celles-ci.

2. L'exercice d'une activité privée lucrative

Dans trois hypothèses d'exercice d'une activité privée lucrative, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est amenée à examiner si l'activité privée envisagée ou exercée est susceptible de compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître un principe ou une obligation déontologiques ou de placer l'intéressé en situation de commettre une prise illégale d'intérêts (art. L. 124-10 du CGFP). Rien ne s'oppose à ce que le collège de déontologie soit également saisi pour avis, mais cette saisine ne peut se substituer à la saisine obligatoire de la HATVP.

La procédure d'examen de la situation des fonctionnaires concernés est organisée par les dispositions des articles 19 et suivants du décret n° 2020-69.

La HATVP peut rendre un avis de compatibilité, de compatibilité avec réserves, celles-ci étant alors prononcées pour une durée de trois ans, ou d'incompatibilité. Les avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité lient l'administration et s'imposent au fonctionnaire.

Ces trois hypothèses sont les suivantes :

2.1 Le temps partiel pour la création ou la reprise d'une entreprise

Un temps partiel pour une durée maximale de trois ans renouvelable pour un an peut être accordé, sous réserve de la continuité et du fonctionnement du service, pour créer ou

reprandre une entreprise et exercer, à ce titre, une activité privée lucrative. Voir *Chapitre 5 / III / A / 2 (Le temps partiel sur demande)*.

Pour les magistrats et magistrats administratifs, la saisine préalable de la HATVP pour avis par l'autorité hiérarchique est obligatoire, aux fins d'apprécier la compatibilité du projet avec les fonctions exercées en qualité de magistrat durant les trois dernières années (dernier alinéa de l'art. L. 123-8 du CGFP, art. 19 à 23 du décret n° 2020-69).

2.2 La cessation de fonctions en vue de l'exercice d'une activité privée lucrative

Le magistrat ou la magistrate qui envisage de cesser temporairement ou définitivement ses fonctions pour exercer une activité privée doit saisir, à titre préalable, l'autorité hiérarchique afin que soit appréciée la compatibilité de l'activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois dernières années précédant le début de son activité privée. L'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la HATVP (art. L. 124-5 du CGFP).

2.3 La réintégration après exercice d'une activité privée lucrative

Lors de la réintégration d'un magistrat qui a exercé une activité privée lucrative, le collège de déontologie peut être saisi pour avis par chef de la juridiction d'affectation en cas de doute sur la compatibilité des fonctions de magistrat avec l'activité exercée au cours des trois années précédentes. Si l'avis du collège de déontologie ne permet pas de lever le doute, la HATVP est saisie (art. L. 124-7 du CGFP).

— E. Les obligations liées à la nomination en qualité de magistrat et à l'affectation en juridiction

6

En cas de changement de juridiction ou de réintégration, même en cas d'affectation dans la juridiction d'origine, une nouvelle déclaration d'intérêts doit être établie (voir le présent chapitre, *I / B / 2 / 2.1*).

1. La prestation de serment

À partir du 1^{er} janvier 2024, les nouvelles magistrates et les nouveaux magistrats administratifs prêteront serment publiquement, devant la ou le vice-président du Conseil d'État ou sa ou son représentant, « *de remplir leurs fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout avec honneur et dignité* ».

Il s'agit de la concrétisation de la préconisation principale du rapport remis en 2021 par le groupe de travail sur le renforcement de la solennité dans la juridiction administrative, présidé par M. Terry Olson, apportée par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, qui a inséré un article L. 12 au code de justice administrative.

Une circulaire d'application de ce texte est attendue fin 2023, afin de préciser les modalités selon lesquelles ce serment sera prêté par les nouveaux magistrats et nouvelles magistrates, tous et toutes concernées, mais également par les magistrates et magistrats nommés avant 2024 qui souhaiteraient prêter volontairement un tel serment.

Les actions du SJA



Le SJA approuve l'instauration d'une prestation de serment, symbole fort attaché à la fonction juridictionnelle, et se félicite notamment du fait que ce serment sera commun à tous les membres de la juridiction administrative puisqu'il concerne « les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ». Le fait d'imposer une prestation de serment uniquement pour les nouveaux et nouvelles membres de la juridiction administrative paraît un choix équilibré.

Le SJA invite désormais à interroger l'opportunité d'étendre l'obligation de prestation de serment, avec les adaptations éventuellement nécessaires, aux autres acteurs et actrices de la justice administrative, notamment les personnels de greffe et d'aide à la décision.

2. L'obligation de résidence

En vertu de l'article L. 231-9 du CJA, le ou la magistrat(e) est en principe astreint(e) à résider dans le ressort de la juridiction à laquelle il ou elle est affecté(e), sauf dérogation à caractère individuel et provisoire accordée à titre exceptionnel par le chef ou la cheffe de juridiction.

Cette disposition, qui existe pour les magistrates et magistrats judiciaires et d'autres corps de la fonction publique (enseignants-chercheurs, fonctionnaires actifs de la police nationale, etc.), est une traduction concrète des exigences de qualité et de continuité du service.

Dans la pratique et compte tenu des modalités de travail des magistrates et des magistrats, ces dérogations sont aisément accordées, même si les chefs et cheffes de juridiction prêtent une attention légitime à ce que les magistrates et magistrats nouvellement nommés soient suffisamment présents en juridiction.

II. LA SUSPENSION ET LA DISCIPLINE DE MAGISTRATES ET DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Liste des textes applicables :

Articles L. 236-1 à L. 236-7 du code de justice administrative

Articles R. 236-1 à R. 236-5 du code de justice administrative

L'ordonnance n° 2016-1366 du 13 octobre 2016 a procédé à une réforme du régime disciplinaire applicable aux magistrates et magistrats administratifs. L'objectif de cette réforme, outre de donner une compétence de plein exercice au CSTACAA, est d'offrir de meilleures garanties pour les magistrates et magistrats et d'organiser un régime disciplinaire plus adapté à l'exercice des fonctions juridictionnelles que ne l'était le régime antérieur, encore trop proche de celui de droit commun de la fonction publique.

— A. L'autorité compétente pour prononcer une sanction —

Avant la réforme de 2016, les sanctions disciplinaires étaient prononcées sur proposition du CSTACAA par la ou le président de la République.

Désormais, le pouvoir disciplinaire appartient directement au CSTACAA qui statue, en premier et dernier ressort, en tant que juridiction administrative spécialisée. La vice-présidente ou le vice-président du Conseil d'État peut néanmoins prononcer seul, en sa qualité de président du Conseil supérieur, les sanctions du blâme et de l'avertissement (art. L. 236-3 du CJA).

6

— B. La suspension —

En cas de manquement grave rendant impossible son maintien en fonctions et si l'urgence le commande, la suspension d'un magistrat ou d'une magistrate peut être prononcée immédiatement par la ou le président du CSTACAA, c'est-à-dire le ou la vice-présidente du Conseil d'Etat, sur proposition du ou de la présidente de la MIJA ou du ou de la présidente de la juridiction à laquelle le magistrat ou la magistrate est affectée, pour une durée maximale de quatre mois (art. L. 236-7 du CJA).

La suspension est une mesure conservatoire, elle n'entraîne donc pas privation du droit à traitement. Elle ne peut être rendue publique.

La demande de suspension emporte automatiquement saisine de l'autorité disciplinaire compétente. Dès le prononcé de cette mesure, le magistrat ou la magistrate intéressée a droit à la communication de son dossier et de tous les documents annexes.

— C. La procédure disciplinaire et les droits de la personne poursuivie

1. La saisine du CSTACAA

Le CSTACAA est saisi des faits à l'origine des poursuites disciplinaires soit par le président ou la présidente de la juridiction à laquelle est affectée la personne poursuivie, soit par le président ou la présidente de la MIJA.

2. L'instruction et les droits de la personne poursuivie

Le magistrat ou la magistrate doit être informée, dès la saisine du CSTACAA, de son droit à la communication intégrale du dossier et des pièces de l'enquête préliminaire s'il y a eu une, ainsi que de la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

La procédure devant le CSTACAA, qui siège alors en qualité de juridiction disciplinaire, est contradictoire.

Le président ou la présidente de la MIJA est la ou le rapporteur de l'affaire devant le CSTACAA. Si elle ou il est l'auteur de la saisine, ce rôle est assuré par une ou un membre du Conseil supérieur désigné par sa ou son président.

La ou le rapporteur peut procéder à une enquête et à tout acte d'investigation qu'elle ou il juge utile. S'il décide d'une enquête, il entend la personne poursuivie ainsi que, s'il y a lieu, le ou la plaignant et les témoins. Il peut faire appel à l'assistance du ou de la SGTACAA.

3. L'audience et le délibéré

3.1 Convocation et délai de jugement

Le Conseil supérieur doit se prononcer dans un délai d'un mois après sa saisine. Ce délai est prolongé d'un mois en cas d'enquête ou lorsqu'à la demande de la personne poursuivie ou de l'un des membres du CSTACAA, le Conseil supérieur décide à la majorité de ses membres de renvoyer l'affaire à une nouvelle séance.

En cas de poursuites devant une juridiction répressive, le Conseil supérieur peut proposer à la majorité de ses membres de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision du juge pénal.

Le magistrat ou la magistrate est convoquée quinze jours au moins avant la date de la séance, par lettre recommandée avec avis de réception.

3.2 Déroulement de la séance

La ou le président du CSTACAA peut décider que l'audience se tiendra à huis clos.

Il doit informer les membres du Conseil supérieur des conditions dans lesquelles la magistrate ou le magistrat poursuivi a pu exercer son droit à communication du dossier et des documents annexes.

La ou le rapporteur présente son rapport et les témoins cités sont entendus séparément. Une confrontation des témoins ou de nouvelles auditions peuvent avoir lieu à la demande d'un membre du CSTACAA ou de la personne poursuivie, qui peut à tout moment de la procédure demander à intervenir et à présenter des observations orales. Elle doit être mise en mesure de présenter des observations finales avant que l'affaire ne soit mise en délibéré.

3.3 Le délibéré

Ni le magistrat ou la magistrate poursuivie, ni l'autorité de saisine ne peuvent assister au délibéré du CSTACAA.

Le vote à bulletin secret est de droit en matière disciplinaire (art. R. 232-24 du CJA). La ou le rapporteur ne prend pas part au vote.

En cas de partage égal des voix sur l'existence d'une faute disciplinaire, le CSTACAA renvoie le magistrat ou la magistrate des fins de la poursuite.

Lorsque le CSTACAA délibère sur le choix de la sanction, la décision est prise à la majorité des voix. La ou le président du Conseil supérieur doit mettre aux voix la proposition de sanction la plus sévère parmi celles qui ont été évoquées pendant le délibéré. Si cette proposition ne recueille pas l'accord de la majorité des membres présents, le président met aux voix les autres par ordre décroissant de sévérité. À défaut de majorité, aucune sanction n'est prononcée.

— D. La sanction disciplinaire et ses conséquences —

1. L'échelle des sanctions

1.1 Cas général

Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrates et aux magistrats administratifs sont réparties en quatre groupes (art. L. 236-1 du CJA).

L'exclusion temporaire de fonctions, qui prive le magistrat de toute rémunération, peut être assortie d'un sursis, total ou partiel. Voir le tableau page suivante.

1.2 Le cas particulier des magistrates et des magistrats accueillis en détachement

Le CSTACAA est compétent pour assurer la discipline des magistrates et magistrats administratifs accueillis en détachement alors que, dans le droit commun de la fonction publique, le pouvoir disciplinaire demeure de la compétence de l'administration d'origine de l'agent. Il est fort probable que ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux magistrates et aux magistrats judiciaires en position de détachement, qui relèvent pour leur discipline du Conseil supérieur de la magistrature ou du garde des sceaux (art. 48 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958).

L'échelle des sanctions est adaptée à la situation spécifique des personnes recrutées par la voie du détachement. Seules les sanctions suivantes, qui ne sont pas classées par groupe, peuvent être prononcées : l'avertissement ; le blâme ; le retrait de certaines fonctions ;

L'échelle des sanctions

Groupe	Sanctions possibles
Premier groupe	L'avertissement
	Le blâme
Deuxième groupe	La radiation du tableau d'avancement* ou de la liste d'aptitude
	L'abaissement d'échelon
	Le retrait de certaines fonctions
	L'exclusion temporaire des fonctions dans la limite de six mois
	Le déplacement d'office*
Troisième groupe	La rétrogradation
	L'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de plus de six mois à deux ans
Quatrième groupe	La mise à la retraite d'office
	La révocation

* peut également être prononcé à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2^e et 3^e groupes

NB : Si l'exclusion temporaire de fonctions est assortie d'un sursis, celui-ci ne peut conduire à ramener la durée de l'exclusion de fonctions du 3^e groupe à moins d'un mois. En cas de nouvelle sanction du 2^e ou 3^e groupe dans les cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire de fonctions avec sursis, le sursis est révoqué.

l'exclusion temporaire de fonction dans la limite de six mois ; le déplacement d'office ; la fin du détachement (art. L. 236-2 du CJA).

1.3 Le cas particulier des magistrates et des magistrats honoraires

Compte tenu de la particularité de leur situation, les magistrats et magistrates honoraires ne peuvent se voir infliger qu'un blâme, un avertissement ou la sanction de cessation des fonctions (art. L. 222-2-2 du CJA).

2. La décision et les voies de recours

La décision est motivée. Le Conseil supérieur peut en décider la publication, accompagnée ou non de ses motifs. La décision du CSTACAA est prise en premier et dernier ressort. Elle peut faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État suivant les règles classiques applicables à de tels recours.

3. L'inscription au dossier et la procédure d'effacement

Parmi les sanctions du premier groupe, seul le blâme est inscrit au dossier du magistrat ou de la magistrate. Il est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

Pour les autres sanctions autres que celles d'exclusion du corps, le magistrat ou la magistrate peut après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction, demander auprès du CSTACAA l'effacement de la sanction de son dossier.

La demande est examinée par le CSTACAA siégeant en formation disciplinaire. Si le Conseil supérieur accueille la demande, le dossier est reconstitué sous son contrôle.