

6

•

*Déontologie  
et  
discipline*

# Déontologie *et discipline*

Les règles de déontologie et de discipline des 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 du juge administratif, qui constitue un marqueur fort des spécificités du droit applicable en la matière.

---

## I. LA DÉONTOLOGIE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

---

**Liste des textes applicables :**

*Constitution et 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*

*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*

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

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

### 1. Les sources des obligations déontologiques

#### 1.1 La Constitution et le droit européen

Parmi les principes déontologiques applicables aux 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 magistrats administratifs.

#### 1.2 La loi

Au niveau législatif, les 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. Les principes déontologiques applicables à tout fonctionnaire sont ainsi applicables aux magistrats: dignité, impartialité, intégrité, probité, obligation de neutralité et respect du principe de laïcité, disponibilité, 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 nouvel 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 aux magistrats, font l'objet de dispositions spécifiques insérées dans le code de justice administrative (cf. *infra*).

### 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 une première fois 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):

<https://intranet.conseil-etat.fr/Ressources-Humaines/Espace-membres/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative#1>

## 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 de la déontologie des 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 définit 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 être proposés.

Le président du collège est désigné 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. Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'État, et composé de M. Henri Dubreuil, président honoraire de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, de M. Bernard Cieutat, président de chambre honoraire à la Cour des comptes et de Mme Martine Lombard, professeure des Universités.

### b. Les missions du collège

Les missions du collège de déontologie sont les 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 peut être saisi par le magistrat concerné, le vice-président du Conseil d'État, un président de section du Conseil d'État, le secrétaire général du Conseil d'État, le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, 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.

- 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 le vice-président du Conseil d'État, un président de section du Conseil d'État, le secrétaire général du Conseil d'État, le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, 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.

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

Selon les dernières données disponibles figurant dans le rapport d'activité établi pour l'année 2018-2019, le collège n'a jamais été saisi sur ce fondement.

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 / Espace membres / Déontologie des membres de la juridiction administrative):

<https://intranet.conseil-etat.fr/Ressources-Humaines/Espace-membres/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative#1>

## **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 administratifs. En outre, le président de la MIJA est informé de la saisine du collège de déontologie lorsqu'elle intervient à l'occasion de la remise de la déclaration d'intérêts par un magistrat. Il peut également demander la communication de cette déclaration lors de l'engagement d'une procédure disciplinaire (cf. *infra*).

### **b. Le chef de juridiction**

Les chefs 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 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 magistrats administratifs doivent exercer leurs fonctions avec indépendance et impartialité. Comme l'indique la charte, ces principes impliquent que les magistrats 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 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 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 renonce à son mandat ou à ses fonctions d'exécutif local, le magistrat est placé 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 (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 (art. L. 195 et 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 (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 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 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, de sous-préfet ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'État, une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale,
- depuis moins de cinq ans, la profession d'avocat.

Ces dispositions limitent fortement les possibilités de mobilité des magistrats, particulièrement ceux affectés en province qui ne souhaitent pas envisager une mobilité géographique ou dont les contraintes personnelles ou familiales ne le leur permettent

pas. C'est pourquoi le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice comportait un article visant à assouplir les conditions de mobilité des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, notamment avec les postes de direction de la fonction publique territoriale.

Cette disposition a toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel qui a estimé que, compte tenu de la nature de ces fonctions administratives 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).

### Les revendications du SJA



Le SJA milite pour que les départs en mobilité ou en détachement des magistrats administratifs soient facilités. À ce titre, il porte une proposition de réforme du régime des incompatibilités avec des fonctions exercées dans l'administration dite « active ». Cette proposition repose sur un examen au cas par cas des situations individuelles sur le modèle du dispositif prévu pour les passages public-privé (cf. *infra* D / 2). À cet effet, une information de la mission d'inspection des juridictions administratives et une saisine du collège de déontologie pourraient être prévues lorsque le retour en juridiction est envisagé afin que celui-ci émette un avis, le mécanisme du dépôt pouvant le plus souvent régler les éventuelles difficultés.

## 2. La prévention des conflits d'intérêts

L'article L. 231-4 du code de justice administrative prévoit que 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'intérêt 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 magistrats par la loi n° 2016-483.

### 2.1 L'entretien déontologique et la déclaration d'intérêts

#### – Champ d'application

Tout magistrat affecté de manière permanente au sein d'une juridiction administrative pour y exercer des fonctions juridictionnelles est tenu d'adresser une déclaration d'intérêts.

Cela concerne également les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (art. L. 222-2-2 du CJA). Le SGTACAA et les 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 magistrats en formation initiale, et les magistrats exerçant occasionnellement des fonctions au sein d'une juridiction (magistrats délégués, magistrats vacataires à la CNDA).

#### – Objet

L'article L. 231-4-1 du CJA prévoit l'obligation, pour chaque magistrat, 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 de juridiction. Pour les chefs de juridiction et les magistrats affectés à la MIJA, l'entretien est conduit par le président de la MIJA. Pour le SGTACAA, il est conduit par le VPCE.

Il est prévu que cet entretien peut être renouvelé à tout moment à la demande du magistrat 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 celles de son conjoint 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 ne traite pas certains types de contentieux ou certains dossiers : par exemple, si le conjoint du magistrat est un avocat fiscaliste susceptible de représenter régulièrement une partie devant la juridiction, l'affectation du magistrat dans une chambre traitant de contentieux autres que fiscaux pourrait être envisagée.

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

### – 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 le conjoint, les activités bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêt ainsi que les fonctions et mandats électifs exercés par le magistrat ou son conjoint.

La déclaration d'intérêts ne doit comporter aucune mention des opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat 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 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 au vice-président du Conseil d'État.

En cas de procédure disciplinaire, le garde des sceaux, les membres du CSTACAA et 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 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 pli fermé.

La déclaration d'intérêts, les déclarations complémentaires et l'avis éventuel du collège de déontologie sont conservés pendant toute la période d'activité du magistrat. Ces documents doivent être détruits à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle le magistrat 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 VPCE 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):

[https://intranet.conseil-etat.fr/Ressources-Humaines/Espace-membres/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative#decla\\_taca](https://intranet.conseil-etat.fr/Ressources-Humaines/Espace-membres/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative#decla_taca)

## 2.2 La déclaration de situation patrimoniale

La loi n° 2016-483 a prévu l'obligation pour les présidents de 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 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 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 décide de ne pas siéger lorsqu'il 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 n° 2016-483 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 désormais 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 de juridiction peut, de sa propre initiative, inviter un magistrat à ne pas siéger lorsqu'il estime, pour des raisons qu'il doit lui communiquer, que ce magistrat 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). Si le magistrat concerné 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 juger ou à conclure sur une affaire est identifiée, il est conseillé d'en informer le plus tôt possible le président de chambre et ses collègues, ainsi que, le cas échéant, le chef 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 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 a un intérêt personnel dans le litige soit à titre individuel soit à 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 magistrat (participation à des commissions par exemple). Dans certains cas, la question est réglée par un texte (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 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 qui aurait siégé en première instance en tant que président, rapporteur, assesseur ou rapporteur public et qui serait amené à connaître d'un recours contre le jugement rendu (appel, recours en rectification d'erreur matérielle).

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 le magistrat concerné 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 le magistrat a appartenu aurait eu à connaître ou qui présentent une importance ou une sensibilité particulière.

### 3.2 L'abstention collective : le « dépaysement »

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 de juridiction peut décider de renvoyer une affaire relevant normalement de sa juridiction, lorsqu'un membre du tribunal est en cause, ou qu'il 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 de la section du contentieux du Conseil d'État qui en attribue le jugement à une autre juridiction qu'il 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 membre de la juridiction n'est pas impartial, 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 magistrat concerné par la demande reçoit communication de la demande, il 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 magistrat acquiesce à la demande, il est remplacé. A défaut, la juridiction (en pratique, une autre chambre que celle à laquelle appartient le magistrat concerné ou 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 suffisamment important pour que la juridiction compétente ne soit pas en mesure de statuer sur la requête sans ces magistrats. 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 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 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 ou des magistrats en disponibilité (cf. recommandation n° 2017-1 du 15 novembre 2017 et avis n° 2012/10 du 1<sup>er</sup> février 2013).

Toujours au titre des bonnes pratiques, la charte prévoit que les magistrats 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 récipiendaire.

S'agissant d'un cadeau offert par une partie à un rapporteur public en remerciement de ses conclusions, suivies en définitive 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 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 sont soumis 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, 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 magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, deux alinéas sont consacrés au devoir de réserve.

Les magistrats 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<sup>e</sup> 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 magistrat rend publique sa profession.

L'expression publique des magistrats 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 souplesment à condition que les propos aient pour objet la défense des intérêts professionnels des magistrats.

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 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<sup>e</sup> 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).

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 administratifs 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 VPCE 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 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 concerné.

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

*«(I)l convient de s'abstenir de prendre part à toute polémique qui, eu égard à son objet ou à son caractère, serait de nature à rejaillir sur l'institution.*

*Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative présents sur les réseaux sociaux sous un pseudonyme susceptible de réidentification de ne tenir que des propos qu'ils pourraient assumer publiquement sous leur identité réelle.*

*Compte tenu du caractère présumé public et de la spécificité des réseaux sociaux numériques, il est recommandé aux membres de la juridiction administrative de ne pas utiliser ces supports aux fins de commenter l'actualité politique et sociale.*

*S'agissant de l'actualité juridique et administrative, il convient pour les membres de la juridiction administrative de faire preuve non pas seulement de modération dans les propos qu'ils sont conduits à tenir sur les réseaux sociaux, mais d'une vigilance équivalente à celle qu'impliquerait leur publication dans une revue scientifique.*

*En ce qui concerne plus particulièrement la jurisprudence administrative, qu'il s'agisse ou non de celle de la juridiction à laquelle on appartient, il est recommandé de n'émettre à son égard que des commentaires mesurés.*

*Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative, lorsqu'ils partagent un message sur les réseaux sociaux ou lorsqu'ils expriment leur adhésion sous diverses formes à un message de faire preuve de la même prudence que lorsqu'ils en publient un. ».*

## Les actions du SJA

sj

Le SJA a contesté devant le Conseil d'État la décision du vice-président du Conseil d'État du 16 mars 2018 modifiant la charte de déontologie en ce qui concerne l'expression publique des magistrats. A été invoquée la non conformité aux règles constitutionnelles et européennes des limitations ainsi apportées à la liberté d'expression des magistrats, notamment l'interdiction qui est faite de commenter l'actualité politique et sociale sur les réseaux sociaux.

Par sa décision n° 421149 du 25 mars 2020, le Conseil d'État a écarté toute atteinte à la liberté d'expression des recommandations en cause.

S'agissant de l'invitation à la retenue dans l'utilisation de réseaux sociaux non privés, le Conseil d'État a jugé que « ces recommandations, formulées à titre de bonnes pratiques, visent, s'agissant de l'expression sur les réseaux sociaux et eu égard aux caractéristiques techniques de ces modes d'expression, à assurer le respect de l'obligation de réserve à laquelle les membres de la juridiction administrative sont tenus, laquelle vise à éviter que la diffusion de leurs propos porte atteinte à la nature et à la dignité des fonctions qu'ils exercent et à garantir l'indépendance, l'impartialité et le bon fonctionnement de la juridiction administrative. ».

S'agissant des recommandations relatives au paramétrage des comptes afin d'en limiter l'accès, le Conseil d'État a estimé que « ces recommandations de prudence n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire l'inscription et l'expression des membres de la juridiction administrative sur des réseaux sociaux et leur méconnaissance ne saurait, ainsi qu'il a été dit au point 5, en elle-même constituer un manquement disciplinaire » et qu'elles « visent seulement à prémunir les membres de la juridiction administrative contre le risque que des propos publiés sur les réseaux sociaux reçoivent une diffusion excédant celle qui avait été initialement envisagée par leur auteur et puissent exposer ce dernier, dans le cas où leur diffusion rejaillirait sur l'institution, à devoir répondre d'un éventuel manquement à leur obligation de réserve. ».

S'agissant, enfin, de la recommandation de ne pas commenter l'actualité politique et sociale sur les réseaux sociaux, le Conseil d'État a jugé qu'elle « tient compte des caractéristiques techniques des réseaux de communication au public en ligne en général et des réseaux sociaux en particulier et de la difficulté pour l'utilisateur qui y publie des propos de s'assurer de leur caractère privé ou de leur diffusion restreinte, d'en garantir l'intégrité ou d'en maîtriser la portée, eu égard notamment aux réactions auxquelles ils sont susceptibles de donner lieu, parfois presque instantanément » et qu'il n'y avait en conséquence pas d'atteinte disproportionnée à leur liberté d'expression.

Le SJA a décidé de saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'un recours fondé sur la méconnaissance des stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### 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 s'engagera nécessairement dans la polémique électorale, la charte invite les magistrats concernés 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 le chef de juridiction en soit informé.

En outre, la charte de déontologie invite les 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, 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 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 sont soumis aux dispositions de l'article 26 de la loi n° 83-634 et à l'obligation de discrétion professionnelle « *pour tous les faits, informations ou documents dont ils 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 :**

*Article 25 septies de loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*

*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 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, le 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**

Initialement prévue par l'article 25 de la loi n° 83-634, la loi n° 2016-483 a repris l'obligation pour le fonctionnaire de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées et l'interdiction d'exercer une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, dans un nouvel article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983. La loi n° 2016-483 a également précisé un certain nombre d'interdictions applicables aux fonctionnaires et les conditions dans lesquelles certaines activités accessoires peuvent être exercées.

Le code de justice administrative ne comporte aucune disposition spécifique à l'exception de l'article R. 231-7 qui énonce que les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent, avec l'autorisation du chef de juridiction, participer à certains travaux des administrations publiques.

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

## 1.1 Les activités interdites ou à proscrire

Plusieurs activités sont interdites par le statut de la fonction publique. Ces activités sont énumérées aux 1° à 5° du I de l'article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983.

Il est notamment interdit aux fonctionnaires et donc aux magistrats de participer aux organes de direction de sociétés ou associations à but lucratif, de prendre des intérêts dans une entreprise contrôlée par une administration et de donner des consultations ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique relevant 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. 25 *septies* IV de la loi du 13 juillet 1983) 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 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. 25 *septies* V et art. 10 du décret n° 2020-69), 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 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 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,
- ou encore les missions d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international.

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 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 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.

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 administratives (Ressources humaines / Espace magistrats / Emplois et carrières / Rémunération et indemnités):

<https://intranet.conseil-etat.fr/Ressources-Humaines/Espace-magistrats/Emplois-et-carrieres/Remuneration-et-indemnite>

### 1.3 Le cas particulier des magistrats honoraires

Les magistrats 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 ne peuvent toutefois exercer aucune activité 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 sont désignés, ils ne peuvent ni exercer une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (avocat, huissier, notaire etc.), ni être salariés d'un membre d'une telle profession, ni effectuer aucun acte d'une telle profession.

Les magistrats 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. 25 *octies*, VI, de la loi du 13 juillet 1983). 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 de l'article 25 *octies* (VII à XII) et les articles 18 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 reprendre 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 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 (III de l'art. 25 *septies* de la loi n° 83-634 et art. 16, 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 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. 25 *octies*, III et IV).

### 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. 25 *octies*, V).

## — E. L'obligation de résidence —

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

Cette disposition, qui existe pour les 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 magistrats, ces dérogations sont aisément accordées, même si les chefs de juridiction prêtent une attention légitime à ce que les magistrats nouvellement nommés soient suffisamment présents en juridiction.

---

## II. LA SUSPENSION ET LA DISCIPLINE 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 magistrats administratifs.

L'objectif de cette réforme, outre de donner un compétence de plein exercice au CSTACAA, est d'offrir de meilleures garanties pour les 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 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. 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).

## — 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 peut être prononcée immédiatement par le président du CSTACAA, c'est-à-dire le VPCE, sur proposition du président de la MIJA ou du président de la juridiction à laquelle le magistrat est affecté, 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 intéressé a droit à la communication de son dossier et de tous les documents annexes.

## — C. La procédure disciplinaire et les droits du magistrat poursuivi —

### 1. La saisine du CSTACAA

Le CSTACAA est saisi des faits à l'origine des poursuites disciplinaires soit par le président de la juridiction à laquelle est affecté le magistrat poursuivi soit par le président de la MIJA.

### 2. L'instruction et les droits du magistrat poursuivi

Le magistrat doit être informé, dès la saisine du CSTACAA, de son droit à la communication intégrale du dossier et des pièces de l'enquête préliminaire s'il y en a eu une.

Le magistrat est également informé 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 de la MIJA est le rapporteur de l'affaire devant le CSTACAA. S'il est l'auteur de la saisine, ce rôle est assuré par un membre du Conseil supérieur désigné par son président.

Le rapporteur peut procéder à une enquête et à tout acte d'investigation qu'il juge utile. S'il décide d'une enquête, il entend le magistrat poursuivi ainsi que, s'il y a lieu, le plaignant et les témoins. Il peut faire appel à l'assistance du 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 du magistrat poursuivi ou sur demande 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 est convoqué quinze jours au moins avant la date de la séance, par lettre recommandée avec avis de réception.

#### **3.2 Déroulement de la séance**

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 le magistrat poursuivi a pu exercer son droit à communication du dossier et des documents annexes.

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 du magistrat poursuivi.

Le magistrat poursuivi peut à tout moment de la procédure demander à intervenir et à présenter des observations orales. Il doit être mis en mesure de présenter des observations finales avant que l'affaire ne soit mise en délibéré.

#### **3.3 Le délibéré**

Ni le magistrat 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). 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 concerné des fins de la poursuite.

Lorsqu'il délibère sur le choix de la sanction, la décision est prise à la majorité des voix. 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 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 ci-contre.

#### 1.2 Le cas particulier des magistrats accueillis en détachement

Le CSTACAA est compétent pour assurer la discipline des 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 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 magistrats recrutés par détachement. Seules les sanctions suivantes peuvent être prononcées : L'avertissement ; Le blâme ; Le retrait de certaines fonctions ; L'exclusion temporaire de fonction dans la limite de six mois ; Le déplacement d'office ; La fin du détachement.

#### 1.3 Le cas particulier des magistrats honoraires

Compte tenu de la particularité de leur situation, les magistrats 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 en matière de cassation.

### 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. Il est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

## 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(e) à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> groupe à moins d'un mois. En cas de nouvelle sanction du 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> groupe dans les cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire de fonctions avec sursis, le sursis est révoqué.

Pour les autres sanctions autres que celles d'exclusion du corps, le magistrat 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.