

Dans son discours d'installation, le 13 janvier 2022, le Vice-président du Conseil d'État, M. Tabuteau, déclarait : « ***Dans notre mission de juge administratif (...) nous devons, sans concession ni pusillanimité défendre et affirmer notre indépendance et notre impartialité. Ces valeurs sont essentielles pour garantir l'Etat de droit. Le Président de la République l'a souligné (...) : l'État ne s'affaiblit pas en soumettant son action au contrôle du juge, il est au contraire renforcé par son adhésion au respect de la règle de droit.***

Ce qui caractérise le juge administratif, c'est qu'il comprend et connaît les contraintes de l'action publique. Il n'est pas qu'un théoricien du droit ; il en mesure les enjeux concrets et cherche, dans les litiges dont il est saisi, dans la jurisprudence qu'il élabore, à trouver des solutions qui permettent d'assurer le respect du droit tout en garantissant l'efficacité de l'action publique. (...) Dans sa fonction consultative, le Conseil d'État donne (...) des avis indépendants qui disent clairement ce qui est possible, ce qui ne l'est pas, avec le souci de sécuriser les décisions publiques, c'est-à-dire de prévenir en amont les illégalités ou les inconstitutionnalités qui porteraient atteinte aux droits et libertés. Notre dualité de fonctions est encore trop souvent mal comprise. C'est pourtant (...) une force de notre système juridique, d'assurer, avant la prise de la décision publique, par un avis indépendant, un contrôle de légalité des actes les plus importants. ».

Et dans l'éditorial qu'il a accordé quelques semaines plus tard à La Lettre de la justice administrative, il ajoutait : « ***La juridiction administrative n'est pas qu'un indispensable « gendarme » du droit. Elle est aussi une vigie, qui oriente les pouvoirs publics en leur indiquant les récifs à contourner pour tenir le cap qu'ils ont fixé, en restant fidèles aux principes qui fondent notre contrat social. La jurisprudence, par exemple, est tout empreinte de rappels, de signaux, d'indications que le juge exprime afin d'aider les responsables publics à naviguer et à identifier à l'avance les risques qu'ils encourent, ce qui favorise à la fois la sécurité juridique et l'efficacité des politiques publiques. La juridiction administrative contribue, ensuite, à la traduction effective de ces politiques publiques sur le terrain : tout en restant fermes quant aux bornes à ne pas dépasser, le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs veillent ainsi à rendre des avis et des décisions réalistes, pragmatiques, qui agissent concrètement sur la vie quotidienne des citoyens, car le droit ne doit pas être un obstacle mais un outil au service de l'action publique et du bon fonctionnement de la société. ».***

Lorsque le président Ciréface, que je remercie publiquement ici, m'a invitée à vous dire quelques mots de la déontologie du juge administratif, je m'en suis sentie à la fois heureuse en ma qualité de membre du collège de déontologie de la juridiction administrative et honorée comme le magistrat administratif que j'ai été durant 40 ans et qui, aujourd'hui encore, continue d'aimer profondément exercer ces fonctions dans lesquelles l'acte de juger, tel que le décrit le président Tabuteau, est si singulier.

Héritiers des conseils de préfecture, les tribunaux administratifs, devenus, il y a 70 ans, juges de droit commun du contentieux administratif ont longtemps été considérés comme une sorte de démembrement de l'administration – l'administration qui se juge – les conseillers de préfecture, on s'en souvient, ont porté jusqu'en 1954, un uniforme inspiré de celui du corps préfectoral. Deux siècles de pratique contentieuse leur ont forgé et consolidé une déontologie forte, fondement de la crédibilité et de la légitimité du dispositif juridictionnel et garantie d'une véritable protection des droits fondamentaux des citoyens face à l'administration qui les a consacrés comme un ordre de juridiction véritable.

La déontologie du juge administratif repose ainsi sur quelques principes et valeurs fondamentales qui guident l'action des magistrats administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. Pour le juge administratif, parler déontologie c'est, somme toute, « parler métier ».

- L'indépendance d'abord : un principe cardinal

Le juge administratif doit être à l'abri de toute pression extérieure, qu'elle soit politique, économique ou sociale. L'indépendance garantit que les décisions rendues par le juge ne soient pas influencées par des considérations externes et soient uniquement motivées par le droit et les faits.

Cette indépendance s'incarne notamment par la protection d'un statut législatif qui leur garantit de ne pouvoir être ni révoqués ni déplacés arbitrairement et préserve la confiance des citoyens dans l'équité des décisions rendues. Elle fonde aussi cette aisance du dialogue qu'il entretient, à l'audience comme hors de l'audience, avec les autorités administratives auxquelles il donne les repères de la légalité.

- L'impartialité ensuite et son corollaire la neutralité : une exigence fondamentale

Ce principe est à la fois éthique et juridique, *il est « l'âme du juge », « le courage du juge », « la conscience du juge », « la rigueur intellectuelle du juge », « le métier du juge », « l'honneur du juge »* : c'est ainsi que le qualifiait en 1988, Simone Rozès, alors première présidente de la Cour de cassation.

Garant de la légalité de l'action administrative, le juge administratif doit juger sans préjugés ni favoritisme de sorte à permettre à chaque citoyen d'être traité de manière égale devant la loi.

C'est tout le sens du serment qu'il prête aujourd'hui, en vertu de l'article L.12 du code de justice administrative, issu de l'article 52 de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation de la justice, prononcé en ces termes : *« Je promets de remplir mes fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout avec honneur et dignité. »*.

L'impartialité ne se limite pas à la neutralité apparente du juge, elle inclut la gestion des conflits d'intérêts encadrée par des règles d'inéligibilité et d'incompatibilité posées par le code électoral, des règles de déport posées par le code de justice administrative et par le code général de la fonction publique, par l'obligation faite aux magistrats de déposer une déclaration d'intérêts, ainsi que par la procédure de récusation ouverte aux parties au procès administratif ou tout simplement, et plus simplement, par l'exercice des voies de recours ainsi qu'en témoigne l'arrêt d'assemblée rendu le 15 avril 2024 par le Conseil d'État (n°469719) qui définit l'impartialité des magistrats composant une formation de jugement, à l'aune, précisément de l'exercice de fonctions antérieures d'autorité et apprécie, par conséquent, la régularité de la composition de la formation de jugement qui rend une décision de justice.

- Indépendance et impartialité sont ainsi les clés de la loyauté et de la transparence des décisions

Enfin, la motivation des jugements est, par elle-même, une obligation déterminante qui permet de garantir l'intelligibilité et la compréhension du

raisonnement suivi par le juge et, partant, sa légitimité et sa conformité à la règle de droit tout en renforçant la confiance du justiciable.

Le recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires publié par le Conseil supérieur de la magistrature indique que « ***l'impartialité du magistrat constitue, pour celui-ci, un devoir absolu, destiné à rendre effectif l'un des principes fondateurs de la République : l'égalité des citoyens devant la loi*** ». Elle est au même titre que l'indépendance, un élément essentiel de la confiance du public en la justice ».

- Enfin, la déontologie du juge administratif comporte une dimension de responsabilité morale :

« Un juge ne doit jamais rendre une décision qu'il ne puisse assumer devant sa propre conscience. » écrit Albert Camus dans « Le mythe de Sisyphe ».

En des temps où la justice administrative est de plus en plus souvent confrontée à des questions sociétales et environnementales d'envergure - je pense à l'arrêt des soins, à la fin de vie, aux enjeux climatiques, à l'intensification des mouvements migratoires et leurs multiples incidences sociales - ce principe prend toute sa résonance.

Équilibre subtil entre indépendance, impartialité, compétence, responsabilité, ces principes, qui guident l'action du juge administratif, assurent une justice respectueuse des droits fondamentaux et garante de la légalité de l'action administrative. Plus qu'un simple ensemble de règles éthiques, la déontologie est ainsi le cœur même de l'office de chaque juge administratif.

C'est ce que la charte de déontologie a vocation à exprimer et enrichir et à quoi le collège de déontologie se donne pour mission d'apporter régulièrement son concours.

La juridiction administrative dans son ensemble – tous degrés de juridiction confondus – est, en effet, dotée depuis le 14 mars 2017 d'une charte de déontologie.

Cette innovation textuelle repose en réalité sur le puissant socle déontologique préexistant que je viens d'évoquer. Comme l'avait relevé la professeure Laure Ragimbeau-Azaïs, auteur d'une remarquable thèse consacrée à la déontologie du juge administratif, bien des magistrats s'interrogeaient encore, aux

prémices du XXIème siècle, sur la nécessité de réunir dans un instrument unique les principes qui gouvernaient l'exercice de leur profession et les valeurs éthiques qui les animaient depuis de si nombreuses années, tant ils estimaient cette éthique si profondément ancrée en eux-mêmes que l'utilité de la coucher sur le papier ne se serait pas imposée et que sa transmission orale aurait présenté les mêmes vertus.

C'est cependant sous l'impulsion du Vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, lequel avait animé une commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique et remis au Président de la République, le 26 janvier 2011, un très important rapport intitulé « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », que, dès avant la publication de la charte de déontologie, la juridiction administrative s'est trouvée dotée d'un collège de déontologie, installé par le Vice-président du Conseil d'État le 20 mars 2012 puis institutionnalisé par l'article 12 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, devenu les articles L.131-5 et L.131-6 du code de justice administrative, dont les avis et recommandations ont jalonné son existence depuis lors.

Ce collège est composé d'un membre du Conseil d'État élu par l'assemblée générale, d'un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel élu par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, d'une personnalité extérieure désignée alternativement par le premier président de la Cour de cassation et par le premier président de la Cour des comptes et d'une personnalité qualifiée nommée par le Président de la République, sur proposition du vice-président du Conseil d'État. Le président du collège de déontologie est désigné par le vice-président du Conseil d'État. La durée du mandat des membres du collège de déontologie est de trois ans, renouvelable une fois.

Il a vocation à émettre des avis et recommandations sur la base des saisines qui lui sont adressées soit par les magistrats eux-mêmes soit par les instances gestionnaires du Conseil d'État et du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel notamment sur le fondement des dispositions des articles L.231-5 et L.231-5-1 du CJA relatives aux incompatibilités entre les fonctions juridictionnelles et l'exercice antérieur de mandats électifs ou de fonctions administratives d'autorité, notamment au sein du corps préfectoral. Ce sont, du reste, ces questions qui ont constitué en 2023 la majorité des saisines dont il a fait l'objet.

La création du collège de déontologie a été complétée par la charte de déontologie, adoptée et publiée le 14 mars 2017, laquelle intègre, à titre d'illustration des règles et principes qu'elle énonce, tous les avis et recommandations du collège lesquels sont également publiés sur le site internet du Conseil d'État.

La variété des thématiques traitées révèle au fil du temps l'émergence de questions qui sont le reflet des évolutions sociétales, telles notamment, le développement des réseaux sociaux et ses incidences sur l'équilibre entre liberté d'expression et devoir de réserve ou encore l'essor que peut prendre l'exercice d'activités accessoires telle la médiation ou les reconversions vers l'exercice de la profession d'avocat ou d'activités d'entreprise, par exemple.

L'accroissement du nombre des saisines, 13 en 2023 pour 6 en 2022, participe certainement de l'enracinement de la culture déontologique au sein de la juridiction administrative et semble aussi exprimer la confiance des magistrats comme des autorités gestionnaires dans la capacité de cette institution à faire progresser la réflexion sur ces problématiques nouvelles. C'est, en tout cas, ce à quoi elle s'emploie.

Aussi, et ce sera ma conclusion, je ne peux que redire publiquement combien je suis honorée et reconnaissante de la confiance que m'a exprimé le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et, à travers lui, mes collègues magistrats administratifs, en m'élisant en qualité de membre de ce collège pour y représenter un corps d'origine auquel je reste profondément attachée.