



# Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative

*Principes et bonnes pratiques*

---

Édition 2011

# Sommaire

<b>AVANT PROPOS.....</b>	<b>3</b>
<b>1 PRINCIPES GENERAUX .....</b>	<b>4</b>
Exercice des fonctions de juge et de conseil .....	4
Bonnes pratiques.....	5
<b>2 INDEPENDANCE ET IMPARTIALITE.....</b>	<b>5</b>
Inamovibilité.....	5
Protection.....	5
Incompatibilités .....	6
<b>3 PREVENTION DES CONFLITS D’INTERETS DANS L’EXERCICE DES FONCTIONS .....</b>	<b>7</b>
Entretien déontologique.....	7
Abstention à l’occasion d’une affaire particulière.....	8
<i>Abstention dans les formations juridictionnelles</i> .....	9
<i>Abstention et modalités particulières de participation dans les activités consultatives</i> .....	11
<b>4 DEVOIR DE RESERVE DANS L’EXPRESSION PUBLIQUE.....</b>	<b>12</b>
Expression ponctuelle.....	13
Activité politique et associative.....	14
<b>5 SECRET ET DISCRETION PROFESSIONNELS.....</b>	<b>15</b>
Secret de l’instruction et du délibéré .....	15
Secret dans le cadre des activités administratives .....	15
Discrétion professionnelle .....	15
<b>6 OBLIGATION D’EXCLUSIVITE ET ACTIVITES ACCESSOIRES..</b>	<b>16</b>
<b>7 COLLEGE DE DEONTOLOGIE.....</b>	<b>18</b>

## Avant propos

*Le présent document, qui n'a pas vocation à se substituer aux textes, notamment statutaires, régissant l'exercice des fonctions des membres des institutions auxquelles s'applique le code de justice administrative, rappelle les principes déontologiques qui président à cet exercice. Il comporte également des recommandations sur les bonnes pratiques qui se déduisent de ces principes et qui sont issues, le plus souvent, d'une longue tradition.*

*Il s'adresse principalement aux membres du Conseil d'État et aux magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, quelles que soient leurs fonctions, désignés comme les « membres de la juridiction administrative ». Sauf en tant qu'il traite de questions indissociables du statut, il s'adresse aussi aux personnes amenées à exercer au sein de la juridiction administrative des fonctions similaires, telles que les fonctionnaires détachés ou mis à disposition auprès du Conseil d'État.*

*Il intéresse les membres honoraires des deux corps appelés à exercer des fonctions juridictionnelles ou administratives dans les conditions prévues par le code de justice administrative ou d'autres dispositions législatives ou réglementaires. Il ne traite pas, en revanche, de la situation des membres de la juridiction administrative placés en position de disponibilité, étant entendu que ceux-ci ne peuvent faire état, dans l'exercice de leurs fonctions, de leur qualité de membre de la juridiction administrative.*

*Enfin, il a également vocation, en tant que de besoin, et notamment dans ses développements relatifs au secret et à la discrétion, à être porté à la connaissance des personnes qui, sans avoir la qualité de membre de la juridiction administrative, sont amenées, à participer ou à assister aux travaux de la juridiction administrative, notamment les assistants de justice et les stagiaires, sans préjudice des règles déontologiques propres qui leur sont éventuellement applicables.*

# 1 Principes généraux

Les principes déontologiques qui régissent l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative sont issus de la Constitution et des principes constitutionnels, des traités auxquels la France est partie, en particulier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que des lois et règlements, notamment le code de justice administrative, le code électoral et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

En vertu de ces principes, les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité et honneur, et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard. Plus largement, ils obéissent aux règles qui régissent la fonction publique française : probité, intégrité, loyauté, disponibilité pour leurs fonctions, discrétion professionnelle et attachement à la qualité du service rendu aux administrés comme aux justiciables.

Pour garantir leur indépendance dans l'intérêt des citoyens, et notamment des justiciables, ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. Tous jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, de la protection prévue à [l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983](#).

Les membres de la juridiction administrative exercent leurs compétences dans le strict respect de la Constitution et de la loi.

## Exercice des fonctions de juge et de conseil

Ils font preuve de diligence et de rigueur dans le traitement des affaires qui leur sont confiées, notamment lorsqu'il leur appartient de statuer en urgence. Ils s'attachent au respect d'un délai raisonnable de jugement, dans le cadre des objectifs et des priorités qui leur sont fixés.

Ils font abstraction, dans l'exercice de leur mission, de tout préjugé, quelle qu'en soit la nature, et ne sont mus, dans les décisions qu'ils rendent, ni par la crainte, ni par l'espoir d'une conséquence sur leur carrière, ni par la satisfaction d'aucun autre intérêt personnel.

Ils s'attachent à l'écoute et à la compréhension des parties comme de leurs collègues, dans un climat propice à la sérénité de la justice et respectueux de la collégialité.

Ils adoptent un comportement respectueux de la loi et compatible avec la dignité qui s'attache à l'exercice de leurs fonctions et s'abstiennent de toute attitude de nature à jeter le discrédit sur celles-ci. Ils veillent, à cet égard, aux relations qu'ils entretiennent tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé.

Ils sont tenus, sans préjudice de leur liberté d'opinion, à une obligation de réserve dans l'expression et la manifestation de celle-ci. Ils sont liés par le secret professionnel, notamment le secret du délibéré, et plus largement par l'obligation de discrétion professionnelle.

Ils font preuve de la disponibilité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ils consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées, mais peuvent, sous réserve que cela ne porte pas atteinte à l'exercice de leurs fonctions, exercer à titre accessoire certaines activités d'ordre intellectuel ou d'intérêt général.

## Bonnes pratiques

Les membres de la juridiction administrative respectent les prérogatives des autorités chargées de la gestion administrative et de l'organisation du travail juridictionnel. Pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, ils joignent, lorsqu'ils exercent des fonctions d'encadrement, la capacité d'animation à l'explication et au sens du dialogue avec les magistrats et les personnels relevant de leur responsabilité.

Ils veillent enfin à ce que les moyens en personnel, ainsi que les biens, installations, services et ressources financières qui leur sont confiés soient employés et gérés de façon efficiente, dans le respect des dispositions applicables. Les uns et les autres ne doivent pas être utilisés à des fins privées, sauf autorisation accordée conformément aux dispositions législatives ou réglementaires.

## 2 Indépendance et impartialité

- PRINCIPES -

■ Les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions avec impartialité et en toute indépendance. Ces principes fondamentaux exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris d'aucune sorte, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à aucune pression.

Ces principes s'appliquent au premier chef à l'exercice des attributions juridictionnelles et consultatives dévolues aux membres de la juridiction administrative au sein de l'institution à laquelle ils appartiennent. Ils ne s'imposent pas moins, sans préjudice des règles spéciales qui peuvent trouver à s'appliquer, dans l'exercice des activités administratives auxquelles les membres de la juridiction administrative sont amenés à participer.

### Inamovibilité

■ Pour garantir leur indépendance, les membres de la juridiction administrative bénéficient de l'inamovibilité : ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.

Il en va ainsi, en ce qui concerne le Conseil d'État, en vertu d'une règle coutumière rappelée par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1</sup>.

En ce qui concerne les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'inamovibilité résulte d'une disposition législative expresse du code de justice administrative ([art. L. 231-3](#)).

### Protection

■ Les membres de la juridiction administrative jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, de la protection contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, prévue, pour l'ensemble des fonctionnaires, par [l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983](#).

---

<sup>1</sup> Cour EDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, req. n° 65411/01, § 65.

## Incompatibilités

■ Les membres de la juridiction administrative sont soumis aux incompatibilités d'ordre général applicables à tous les fonctionnaires.

Ainsi, comme toute fonction publique non électorale, sont incompatibles avec l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative le mandat de député ([art. L.O. 142 du code électoral](#)), le mandat de sénateur (par renvoi de [l'art. L.O. 297 du code électoral](#)) et le mandat de représentant au Parlement européen (par renvoi de [l'art. 6 de la loi du 7 juillet 1977](#)).

Pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, des règles d'inéligibilité leur interdisent également d'être élus dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois, soit en qualité de conseiller municipal ([art. L. 231](#) du code électoral), soit en qualité de conseiller général ([art. L. 195](#)), soit encore en qualité de conseiller régional ([art. L. 342](#)).

■ En outre, les articles [L. 231-5](#) et [L. 231-6](#) du code de justice administrative interdisent la nomination d'un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans un tribunal ou une cour s'il exerce ou a exercé dans le ressort de cette juridiction, dans la limite d'un certain délai, certaines fonctions publiques (fonction publique électorale ; fonction de préfet, de sous-préfet ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'État ; fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale) ou la profession d'avocat.

Enfin, en vertu de l'article [L. 231-7](#) du même code, les fonctions de magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont incompatibles avec l'exercice de certains mandats régionaux, départementaux ou assimilés.

### - BONNES PRATIQUES -

■ Les membres de la juridiction administrative se conduisent 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.

Ils veillent aux relations qu'ils entretiennent tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé de manière à ne pas faire naître une suspicion de partialité, ni à les rendre vulnérables à une quelconque influence, ni à porter atteinte à la dignité de leurs fonctions.

Ils ne doivent pas se placer ou se laisser placer dans une situation susceptible de les obliger à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité, quelle qu'elle soit.

■ Les membres de la juridiction administrative ne sollicitent pas, pour eux-mêmes, des distinctions honorifiques.

Ils ne sollicitent ni n'acceptent dans le cadre de leurs fonctions, pour eux-mêmes ou pour des tiers, aucun avantage qui puisse exercer une influence ou paraître exercer une telle influence sur l'indépendance, l'impartialité de leurs décisions ou sur la façon dont ils exercent leurs fonctions. Ils ne peuvent tirer de leur position officielle aucun avantage indu.

Notamment, ils ne peuvent accepter, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans l'exercice de leurs fonctions. Les cadeaux d'une valeur inférieure à une

centaine d'euros sont, toutefois, tolérés lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre juridictions ou autorités publiques. Il est préférable qu'ils ne fassent pas l'objet d'une appropriation personnelle.

Lorsqu'ils sont d'une valeur supérieure à une centaine d'euros, les cadeaux qui, pour des raisons protocolaires, ne peuvent être refusés, sont remis à la juridiction à laquelle appartiennent leurs récipiendaires.

Les invitations ne peuvent être acceptées que si elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence ou leur intention, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial des fonctions juridictionnelles.

### **3 Prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions**

#### **Entretien déontologique**

- PRINCIPES -

■ L'organisation du travail, juridictionnel ou consultatif, prend en compte, dans toute la mesure du possible, la prévention des situations dans lesquelles un doute légitime pourrait naître, même du seul point de vue des apparences, quant à l'indépendance ou l'impartialité des membres de la juridiction administrative.

- BONNES PRATIQUES -

■ A cet effet, il est proposé à tout membre de la juridiction administrative, lors de son affectation, et aussi souvent que nécessaire par la suite, un entretien consacré à cette question, lui permettant de faire état de ses intérêts ou activités, passés ou présents, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale ou personnelle, susceptibles de mettre en cause, même du seul point de vue des apparences, son impartialité ou son indépendance dans une mesure qui excéderait sa seule abstention dans une affaire particulière (*v. infra*).

Ces intérêts ou activités ne doivent être mentionnés que si, par leur nature ou leur intensité, ils imposent d'éviter que certaines catégories de dossiers soient traitées par l'intéressé. Ces dossiers peuvent être définis en fonction de la matière à laquelle ils se rattachent, de l'administration concernée ou de l'identité des parties ou de leurs conseils.

L'intéressé apprécie le degré des précisions qu'il souhaite donner sur l'explicitation de la nature de son intérêt ou de son activité, au regard des limites inhérentes au respect de sa vie privée. L'anonymat des tiers intéressés est préservé sauf si leur identité est consubstantielle à l'intérêt (lien avec un avocat, en particulier).

Cet entretien porte aussi sur les liens de parenté ou de relations personnelles, au sein de la juridiction, qui feraient obstacle à ce que deux membres de la juridiction administrative puissent siéger dans la même formation de jugement (*v. CE 13 mars 1925, Sieur Desrumeaux, Leb. p. 262*).

Au Conseil d'État, cet entretien a lieu avec le président de sous-section ou de section. Pour les présidents de section, il se déroule avec le vice-président du Conseil d'État. Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, il a lieu, dans toute la mesure du

possible, avec le chef de juridiction et, pour ces derniers, avec le président de la mission d'inspection des juridictions administratives.

Le vice-président du Conseil d'État adresse une déclaration de ses intérêts et activités au collège de déontologie.

■ Compte tenu des éléments dont il est fait état lors de l'entretien, l'intéressé est affecté et son travail organisé, de façon à éviter les situations dans lesquelles un doute pourrait naître quant à son impartialité ou son indépendance ; si cela s'avère nécessaire, il peut aussi lui être proposé un changement d'affectation, au sein du Conseil d'État ou de la juridiction.

Si des conséquences en sont tirées en termes d'affectation ou de retrait de dossiers, celles-ci sont arrêtées d'un commun accord, dans le respect, selon les cas, des dispositions des articles [R. 611-20](#), [R. 611-9](#) ou [R. 611-16](#) du code de justice administrative.

■ Si aucune des mesures d'affectation n'apparaît suffisante, notamment dans l'hypothèse où, en application des recommandations détaillées ci-après (v. *infra*), l'intéressé serait amené, dans un souci d'impartialité et d'indépendance, à s'abstenir dans un nombre d'affaires tellement important que le fonctionnement de la formation juridictionnelle ou consultative concernée en serait perturbé, l'abandon des activités entrant en conflit avec les exigences liées à l'exercice des fonctions au sein de la juridiction administrative sera envisagé.

■ L'entretien déontologique est exclusivement destiné à faciliter la prévention des conflits d'intérêts au sein de la juridiction administrative et ne saurait exonérer l'intéressé d'aucune de ses obligations déontologiques.

## **Abstention à l'occasion d'une affaire particulière**

### *- PRINCIPES -*

■ L'abstention a elle aussi pour objet, à l'occasion d'une affaire particulière, de prévenir les situations dans lesquelles pourrait naître, dans l'esprit des parties à un procès, du destinataire d'un avis et plus généralement du public, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance des membres de la juridiction administrative. Elle doit permettre, en ce qui concerne les instances juridictionnelles, d'éviter que les parties aient à recourir à la récusation, laquelle peut être demandée, à l'égard d'un membre de la juridiction, « *s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité* » ([art. L. 721-1](#) et [R. 721-1](#) du code de justice administrative). Il appartient à chaque membre, en accord avec le président de la formation juridictionnelle ou consultative concernée, d'en prendre l'initiative dans les cas et conditions rappelés ci-après.

■ L'abstention dans les formations juridictionnelles est prévue et organisée par l'article [R. 721-1](#) du code de justice administrative.

### *- BONNES PRATIQUES -*



## **Abstention dans les formations juridictionnelles<sup>2</sup>**

Indépendamment des hypothèses où l'abstention est dictée par la conscience de chacun, l'identification des cas dans lesquels celle-ci est objectivement commandée par la jurisprudence ou recommandée par la simple prudence ne peut résulter que d'une appréciation d'espèce. On trouvera toutefois ci-après quelques lignes directrices pour guider, en cas de doute, cette appréciation. Si le doute persiste, celui-ci doit profiter à l'abstention.

■ **Motifs d'ordre privé** : on se réfèrera utilement, à cet égard, aux cas de récusation prévus par [l'article 341](#) du code de procédure civile, auquel renvoyait l'ancien article R. 194 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : il en résulte notamment que l'abstention s'impose en cas « *d'intérêt personnel du juge à la contestation* », de lien de parenté ou d'alliance avec l'une des parties (v. par ex. [CE 2 octobre 1996, Commune de Sartrouville](#), n° 158463 ) ou encore « *d'amitié ou d'inimitié notoire* » entre le juge et l'une d'elles.

■ **Participation antérieure aux activités consultatives de la juridiction administrative** : Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises, tant à propos du Conseil d'État que d'institutions similaires existant dans d'autres pays européens, le cumul de fonctions consultatives et juridictionnelles par un même organisme n'est pas, par lui-même, contraire au principe d'impartialité. La dualité fonctionnelle du Conseil d'État et, dans une moindre mesure, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel implique toutefois un certain nombre de précautions visant à éviter que l'exercice successif des fonctions consultatives et juridictionnelles suscite un doute quant à l'impartialité de la formation de jugement. De manière générale, l'abstention s'impose, dès lors que l'intervention préalable de la juridiction administrative au titre de ses attributions consultatives peut être regardée comme un « *préjugement* » de l'affaire au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les membres du Conseil d'État, [l'article R. 122-21-1 du code de justice administrative](#) interdit aux membres qui ont pris part à la délibération d'un avis de participer au jugement d'un acte pris après cet avis. L'article R. 122-21-2 assure l'effectivité de cette disposition en organisant la communication de la liste des membres ayant pris part à l'avis.

Les mêmes principes sont applicables, *mutatis mutandis*, aux activités consultatives des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

■ **Exercice d'une activité accessoire** : La circonstance qu'un membre de la juridiction administrative exerce à titre accessoire une activité d'intérêt général, dans les conditions conformes au statut, peut être de nature à justifier son abstention.

Dans certains cas, la question est réglée par un texte (cf. [article R. 200-1](#) du livre des procédures fiscales pour les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires).

Mais, même sans texte, l'abstention est de rigueur, dès lors qu'est contesté, dans le procès, un acte à l'élaboration duquel le membre concerné a participé, directement ou indirectement, ou qu'est en cause une affaire dont il a eu à connaître dans ce cadre. Plus généralement, l'abstention est recommandée, selon la nature de l'activité accessoire, lorsqu'est en cause

---

<sup>2</sup> Les recommandations qui suivent peuvent être regardées comme applicables lorsqu'un tribunal administratif est appelé à se prononcer, en vertu de l'article L. 212-2 du code de justice administrative, sur l'exercice par les contribuables des actions appartenant à certaines collectivités territoriales et à leurs établissements publics, même si la décision rendue dans ce cas est de nature administrative et non juridictionnelle.

<sup>3</sup> V. not. Cour EDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, req. n° 65411/01, § 70 et s.

l'autorité auprès de laquelle elle est exercée ou que l'affaire se situe dans le champ de compétence ou d'intervention de celle-ci. Pour l'identification de l'autorité en question, il y a lieu d'adopter une approche concrète et réaliste qui conduit à distinguer au minimum, en ce qui concerne les services de l'État, entre ministères.

■ **Exercice successif de fonctions au sein de la juridiction administrative** : Un membre de la juridiction administrative ne saurait participer au jugement d'un litige sur le fond duquel il a déjà été amené à se prononcer dans le cadre de ses attributions juridictionnelles.

Ainsi, un membre qui a participé à une décision juridictionnelle, que ce soit en tant que président, rapporteur, assesseur ou rapporteur public, ne peut être amené à connaître d'un appel, d'un pourvoi en cassation ou d'un recours en révision ou en rectification d'erreur matérielle dirigés contre cette décision (et ce en vertu d'une règle générale de procédure applicable même sans texte : [CE 30 novembre 1994, Pinto](#), n° 123452). Eu égard à la spécificité de cette voie de récusation, le principe ne s'applique toutefois pas à la tierce opposition ([CE 10 décembre 2004 société RESOTIM](#), n° 270267).

Le fait d'avoir statué sur l'affaire en qualité de juge des référés, s'il ne disqualifie pas nécessairement l'intéressé pour siéger dans l'instance ultérieure au principal, doit toutefois inciter à la vigilance (v., en ce qui concerne le référé-suspension organisé par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, [CE, Sect., Avis, 12 mai 2004, Commune de Rogerville](#), n° 265184 et [CE 2 novembre 2005, M. et Mme Fayant](#), n° 279660).

■ **Exercice passé ou futur de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative** : Dans le cas d'un départ prochain de la juridiction administrative pour exercer des fonctions à l'extérieur de celle-ci, et sans préjudice des autres règles éventuellement applicables (notamment celles dont la commission de déontologie de la fonction publique régie par [l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993](#) est chargée d'apprécier le respect), il y a lieu de s'abstenir de prendre part à toute délibération mettant en cause un futur employeur, dès l'instant où l'intéressé entre en pourparlers avec celui-ci, notamment au sujet des conditions d'exercice des fonctions pour lesquelles il est pressenti.

En cas de retour dans la juridiction administrative d'un membre ayant exercé des fonctions à l'extérieur de l'institution (dans un service d'administration centrale ou déconcentrée, dans un cabinet ministériel, dans un établissement public, une collectivité territoriale...) ou de nomination au sein de la juridiction d'une personne ayant une expérience professionnelle antérieure, les mêmes précautions sont prises en ce qui concerne les affaires mettant en cause l'ancien employeur direct.

En outre, pendant une période d'environ deux ans, à préciser avec le président de sous-section au Conseil d'État ou le chef de la juridiction d'affectation dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, il est recommandé au membre intéressé de s'abstenir de participer au jugement des litiges concernant les décisions prises par l'autorité auprès de laquelle il exerçait précédemment ses fonctions (ainsi que, le cas échéant, les affaires nées dans son champ de compétence ou d'intervention) même postérieurement à la période d'exercice de ces fonctions.

■ **Publication d'un commentaire sur une décision juridictionnelle** : Lorsqu'un membre de la juridiction administrative a siégé dans une affaire, il s'abstient de commenter la décision rendue dans des conditions de nature à porter atteinte au secret du délibéré.

Lorsque, tout en respectant le principe rappelé ci-dessus, un membre de la juridiction administrative a publié un commentaire sur une décision juridictionnelle, même rendue en

référé, il est recommandé qu'il s'abstienne. L'abstention est impérative si le commentateur a comporté un jugement de valeur sur la décision ou une prise de position sur l'affaire.

■ **Modalités pratiques** : Il convient, dès l'attribution du dossier, en ce qui concerne le rapporteur, et au plus tôt, en ce qui concerne les autres membres de la formation de jugement ou le rapporteur public, d'avertir le président de la formation de jugement de la décision de s'abstenir, en vue de l'application de l'article [R. 721-1](#) du code de justice administrative. En revanche, les motifs de cette décision n'ont pas, en principe, à être portés à la connaissance du président.

Au Conseil d'État, au début de la séance publique, le président informe le public de ce qu'un ou plusieurs membres de la formation de jugement s'abstiennent (ou « se déportent ») sur l'une ou l'autre des affaires inscrites au rôle. Il peut être opportun de faire de même dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il convient qu'au moment de l'appel de l'affaire, le ou les membres concernés quittent la salle d'audience ou s'installent sur les bancs du public.

Au cours du délibéré, le ou les intéressés quittent, au moment de l'examen de l'affaire en cause, la salle où le délibéré se tient. De même, ne peuvent assister au délibéré les membres de la juridiction administrative qui auraient été tenus, à quelque titre que ce soit, de s'abstenir.

### ***Abstention et modalités particulières de participation dans les activités consultatives***

■ Même si aucun texte ne régit spécifiquement l'abstention dans les activités consultatives de la juridiction administrative, les exigences d'impartialité et d'indépendance n'y sont pas moins fortes que dans les formations juridictionnelles, quoique, compte tenu de la nature de ces activités, elles ne se traduisent pas nécessairement de la même façon.

Les recommandations qui suivent concernent au premier chef les membres du Conseil d'État, lequel exerce d'importantes activités consultatives dans le cadre de ses attributions en matière administrative et législative définies par les dispositions du [chapitre 2 du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>](#) de la partie législative du code de justice administrative et organisées selon celles du [chapitre 3 du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>](#) de la partie réglementaire du même code.

Elles n'en ont pas moins vocation à s'appliquer également à l'exercice des fonctions consultatives dévolues, par [l'article L. 212-1](#) du code de justice administrative, aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel, qui peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets, en application de [l'article R. 212-1](#) du même code.

■ **Motifs d'ordre privé** : Comme pour l'activité juridictionnelle, on se référera utilement, à cet égard, aux cas de récusation (v. *supra*) : il en résulte notamment que l'abstention s'impose en cas d'intérêt personnel du membre de la juridiction administrative à la question traitée dans l'activité consultative

### ■ **Exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative :**

En cas de retour dans la juridiction administrative d'un membre ayant exercé des fonctions à l'extérieur de l'institution (dans un service d'administration centrale ou déconcentrée, dans un cabinet ministériel, dans un établissement public, une collectivité territoriale etc.) ou de nomination au sein de la juridiction d'une personne ayant une expérience professionnelle

antérieure, il est recommandé au membre intéressé de s'abstenir, pendant une période d'environ un an, à préciser avec le président de section au Conseil d'État ou le chef de la juridiction d'affectation dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, de rapporter un projet de texte ou une demande d'avis relatifs à des décisions prises par l'autorité auprès de laquelle il exerçait précédemment ses fonctions (ainsi que, le cas échéant, les affaires nées dans son champ de compétence ou d'intervention), même postérieurement à la période d'exercice de ces fonctions, ou de siéger avec voix délibérative lors de la séance consacrée à l'examen d'un tel texte.

■ **Exercice d'une activité accessoire** : Il est recommandé de s'abstenir de rapporter un projet de texte ou une demande d'avis, ou de siéger avec voix délibérative lors de la séance consacrée à l'examen d'un tel texte, dans les deux hypothèses suivantes :

- lorsque l'on a eu à participer directement à l'élaboration du projet de texte ou de la demande d'avis soumis à la formation consultative, sauf lorsqu'il est recouru à la pratique dite du « pré-rapporteur », consistant, pour certains textes d'une particulière complexité, à permettre au membre du Conseil d'État qui sera ensuite désigné comme rapporteur d'assister aux réunions au cours desquelles ces textes sont finalisés.
- lorsque le projet de texte ou la demande d'avis porte sur l'autorité même auprès de laquelle l'activité est exercée, dans son organisation ou son fonctionnement, et ce à plus forte raison encore si l'on y exerce des responsabilités opérationnelles.

En revanche, dans le cas où le projet de texte ou la demande d'avis porte simplement sur une matière entrant dans le champ de compétence ou d'intervention du service ou de l'organisme dans lequel on est impliqué, sans qu'il en soit pour autant l'auteur ou que soit en cause son organisation ou son fonctionnement, il n'y a pas lieu en principe, sauf circonstances particulières, de s'abstenir de rapporter.

■ Si, dans les hypothèses précédemment évoquées, qu'il s'agisse de l'exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative ou de l'exercice d'une activité accessoire, il est recommandé de s'abstenir de rapporter ou de siéger avec voix délibérative, une participation sans voix délibérative peut être envisagée. Une telle participation peut ainsi être acceptée, au Conseil d'État, par le président de la formation administrative afin de ne pas priver la section de l'expérience et des compétences de l'intéressé. Le président informe alors, au début de l'examen du texte, les commissaires du gouvernement de cette décision. En cours d'examen, l'intéressé n'intervient qu'à la demande du président, pour éclairer les débats lorsque ses compétences particulières le justifient.

## 4 Devoir de réserve dans l'expression publique

- PRINCIPES -

■ A l'instar de l'ensemble des fonctionnaires, les membres de la juridiction administrative bénéficient, conformément à [l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983](#), de la liberté d'opinion.

Ils sont libres d'adhérer à un parti politique, à une organisation syndicale ou à une association.

Toutefois, l'expression publique de leurs opinions, notamment, lorsqu'ils font état de leurs convictions politiques, syndicales ou religieuses, est soumise au respect de l'obligation de réserve, principe jurisprudentiel qui revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une

acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions, administratives comme judiciaires.

■ Comme la liberté d'opinion, la liberté de se porter candidat à toute élection est la règle. Mais, aucun membre de la juridiction administrative ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance à l'institution, ainsi que le rappellent, pour les membres du Conseil d'État, les articles [L. 131-2](#) et [L. 131-3](#) du code de justice administrative. C'est notamment le cas pour les candidats à un mandat électif, sous la seule réserve des obligations pouvant résulter de dispositions législatives ou réglementaires (mention de la profession sur l'acte de candidature).

Sous réserve des incompatibilités rappelées ci-dessus (cf. § 2), un membre de la juridiction administrative peut, en principe, comme tout fonctionnaire, cumuler un mandat électif avec ses fonctions.

■ Les membres de la juridiction administrative bénéficiant du droit syndical, en vertu de [l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus peut se trouver limitée par l'exercice de responsabilités syndicales, à condition que leurs propos aient pour objet la défense d'intérêts professionnels.

- BONNES PRATIQUES -

## Expression ponctuelle

■ L'expression publique des membres de la juridiction administrative, ne doit pas risquer de porter atteinte à la nature ou la dignité des fonctions exercées.

■ Lorsqu'ils s'expriment publiquement soit à titre personnel, soit au titre d'une autre qualité, notamment lorsqu'ils exercent des fonctions en détachement, ils ne doivent pas faire état de leur qualité de membre du Conseil d'État ou de magistrat de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel.

D'une manière générale, la mention de la qualité de membre de la juridiction administrative ne doit pas être mentionnée, non seulement pour toute expression publique d'opinions à caractère politique *stricto sensu*, mais également sur tous « sujets de société » et, en particulier, pour la signature d'une pétition.

■ En ce qui concerne d'autres formes d'expression publique, il est en principe possible de se prévaloir de la qualité de membre de la juridiction administrative pour signer des articles dans des revues juridiques et, plus largement, scientifiques, ainsi que pour dispenser des enseignements de caractère universitaire (et ce quel que soit le caractère, public ou privé, des établissements concernés). Ceci implique toutefois de la modération dans les propos.

Il est également possible, en règle générale, de faire état de sa qualité de membre de la juridiction administrative pour des interventions à caractère technique sur des sujets administratifs ou juridiques, même dans des publications n'ayant pas de vocation universitaire ou scientifique ; mais la précision selon laquelle les propos tenus n'engagent pas l'institution peut alors être bienvenue.

Une telle mention est, en revanche, exclue dans le cadre d'engagements religieux ou associatifs, pour ne pas créer de suspicion de mélange des genres.

■ Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom, la plus grande prudence s'impose aux membres de la juridiction administrative dans l'expression publique de toutes leurs opinions, qu'elles soient d'ordre politique, juridique, religieux ou associatif, en particulier, lorsque leur notoriété nationale ou locale rend leur qualité de membre de la juridiction administrative transparente. Ils doivent en outre s'abstenir de toute expression publique en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions exercées.

## Activité politique et associative

■ Dans le cas où un membre de la juridiction administrative se porte candidat à un mandat électif, l'usage veut que le vice-président du Conseil d'État ou le chef de juridiction, selon le cas, en soit informé à l'avance.

■ Certaines responsabilités de premier plan, au sein d'un parti politique ou dans l'équipe de campagne d'un candidat à un mandat national, par exemple, peuvent, du fait notamment de leur exposition médiatique et de la charge de travail qu'elles comportent, se révéler en pratique inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de l'institution.

En pareille hypothèse, les membres concernés sont donc invités à envisager leur placement en disponibilité ou, le cas échéant, l'utilisation à cette fin de leur compte épargne-temps.

A plus forte raison encore, en va-t-il ainsi, au moins pendant la durée de la campagne officielle, en ce qui concerne les membres de la juridiction administrative qui seraient eux-mêmes candidats à un mandat électif national ou à un mandat local d'une particulière importance. En effet, la campagne électorale est une période de fort investissement personnel, au cours de laquelle l'intéressé est amené à s'engager dans la polémique électorale et à rechercher la plus grande publicité possible.

■ Lorsqu'elle n'est pas frappée par une incompatibilité, l'accession d'un membre de la juridiction administrative à un mandat local exécutif, comme ceux de président de conseil régional ou général ou de maire d'une grande ville peut, pour des raisons de disponibilité, justifier le placement de l'intéressé en position de détachement dans les conditions prévues par les dispositions des articles [L. 2123-10](#), [L. 3123-8](#) et [L. 4135-8](#) du code général des collectivités territoriales ou, du moins, son placement à temps partiel.

■ Indépendamment des activités politiques, on ne peut exclure que d'autres engagements personnels se révèlent eux aussi, en pratique, inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de la juridiction administrative.

Il peut en aller ainsi, par exemple, de certaines responsabilités de premier plan au sein d'associations ou de fondations, dans des domaines dont l'intéressé ne pourrait pas éviter, compte tenu notamment de la taille de la juridiction à laquelle il appartient, d'avoir à connaître dans l'exercice de ses fonctions (contentieux des étrangers, urbanisme, environnement ...).

En pareille hypothèse, il conviendra d'examiner avec l'intéressé comment il pourra être mis un terme à cette situation apparente de conflit d'intérêts.

## 5 Secret et discrétion professionnels

- PRINCIPES -

### Secret de l'instruction et du délibéré

■ Aux termes de l'article L. 8 du code de justice administrative : « *Le délibéré des juges est secret.* ».

[L'article R. 731-5 du code de justice administrative](#) renvoie aux dispositions du code pénal la sanction d'une méconnaissance du secret du délibéré ([article 226-13](#)). Sans préjudice de l'obligation de tenir secret le sens de la décision tant qu'elle n'a pas été lue, sont couvertes par le secret du délibéré toutes les informations relatives aux positions des membres de la formation de jugement.

■ Le secret est absolu et ne connaît ni modulation, ni division, ni dérogation. Il concerne toutes les personnes pouvant être autorisées à assister au délibéré en vertu de l'article [R. 731-4 du code de justice administrative](#), comme le précisent expressément les articles [L. 122-2](#) et [L. 227-1](#) du code de justice administrative. Il s'impose en outre, dans les tribunaux administratifs, aux avocats pouvant être appelés à compléter une formation de jugement en application de l'article [L. 221-2 du code de justice administrative](#).

### Secret dans le cadre des activités administratives

■ Le délibéré des formations consultatives est, comme celui des formations contentieuses, couvert par le secret, même si, par nature, il s'agit d'un secret partagé avec le Gouvernement ou ses représentants. La confiance de ce dernier dans la capacité de la juridiction administrative et de ses membres à préserver strictement ce secret est une condition essentielle du fonctionnement harmonieux et efficace des formations consultatives.

Ce secret, qui peut être rattaché à celui des délibérations du Gouvernement, comporte trois aspects :

- secret de l'ordre du jour des formations consultatives ;
- secret du contenu des avis rendus, tant que le Gouvernement ou ses représentants n'en a pas autorisé la divulgation ;
- secret, en tout état de cause, des opinions émises par les uns et les autres au cours des débats des formations consultatives.

■ Le secret s'impose également dans les tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, tant en ce qui concerne leurs formations consultatives que la participation de leurs membres aux délibérations des commissions administratives dans lesquelles ils sont appelés à siéger.

### Discrétion professionnelle

■ Au-delà des secrets susmentionnés, les membres de la juridiction administrative sont, comme tous les fonctionnaires, soumis, en vertu du second alinéa de [l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983](#), à l'obligation de discrétion professionnelle.

## - BONNES PRATIQUES -

■ Sont couverts par le secret du délibéré, en particulier, la note du rapporteur, celle du réviseur, tout autre document dans lequel un membre de la formation du jugement exprime une opinion sur l'affaire, les discussions en séance d'instruction (matérialisées éventuellement par les notes que les participants peuvent être amenés à prendre pour leurs propres dossiers), ainsi que, évidemment, les débats en séance de jugement et toute retranscription qui peut en être faite (par exemple les notes de délibéré prises, au Conseil d'État, par les responsables du centre de recherche et de diffusion juridiques).

■ Au-delà de ces informations couvertes par le secret du délibéré, certaines, par exemple le contenu des mémoires des parties, sont couvertes par le secret de l'instruction, sans préjudice du caractère public de l'audience et des décisions rendues

■ En ce qui concerne les formations consultatives du Conseil d'État, sont couverts, en principe, par le secret, le contenu du rapport, la teneur des débats, ainsi que le projet et, le cas échéant, la note adoptés par ces formations. A titre exceptionnel et sous réserve de l'accord du président de la section concernée, le rapport peut, en tant que document de travail, être communiqué au représentant du Gouvernement.

■ Le secret n'est toutefois pas, en tant que tel, opposable aux membres de la juridiction administrative en activité au sein de l'institution concernée, qui sont eux-mêmes liés par ce secret. Il l'est en revanche sans restriction aux membres en fonction à l'extérieur.

Toutefois, au Conseil d'État, les membres de la section du contentieux qui participent au jugement de recours mettant en cause des actes législatifs ou réglementaire pris après avis du Conseil d'État, ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors que ceux-ci n'ont pas été publiés, ni non plus accéder aux dossiers des formations administratives se rapportant à ces avis.

Sans que ce dernier principe puisse être méconnu, c'est, en tout état de cause, seulement pour des motifs d'intérêt juridique, et en raison de ses fonctions au sein de la juridiction administrative, que peuvent être demandées à un collègue des informations relevant du secret du délibéré.

■ L'obligation de discrétion impose une grande réserve dans la divulgation aux tiers d'informations non encore publiques, comme le nom du rapporteur d'une affaire, l'existence d'un renvoi en section ou en assemblée du contentieux au Conseil d'État ou en formation plénière dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel...

■ Les membres de la juridiction administrative veillent, en particulier, à ne donner ni traitement préférentiel, ni accès privilégié aux informations en leur possession à quiconque.

## 6 Obligation d'exclusivité et activités accessoires

### - PRINCIPES -

■ Conformément à [l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983](#), les membres de la juridiction administrative consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont



confiées et ne peuvent, sauf exception prévue par la loi, exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

■ S'agissant des activités privées bénévoles, l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007, prohibe, dans les conditions qu'il définit, la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations, les prestations juridiques à l'encontre de personnes publiques ou encore la prise d'intérêts dans une entreprise contrôlée par son administration.

■ S'agissant des activités privées lucratives, les dispositions du dernier alinéa du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 et du [décret n° 2007-658 du 2 mai 2007](#) autorisent l'exercice de certaines d'entre elles et, notamment, les activités d'expertise et de consultation ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

Mais, s'agissant des membres du Conseil d'État, ces dispositions doivent se combiner avec celles, plus restrictives, des articles [R.\\* 131-1](#) et [R. 137-1](#) du code de justice administrative.

S'agissant des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, hormis [l'article R. 237-1](#), aucune disposition particulière n'a été prévue. Toutefois, même en l'absence de dispositions statutaires spécifiques, les règles générales de la loi du 13 juillet 1983 et du décret du 2 mai 2007 doivent recevoir une application adaptée à la spécificité de la nature de leurs fonctions.

■ D'après [l'article 4 du décret du 2 mai 2007](#), le cumul d'une activité accessoire avec l'activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé. S'agissant des membres de la juridiction administrative, la décision appartient au vice-président du Conseil d'État ou au chef de juridiction.

Il n'est fait exception à l'exigence d'une autorisation que dans deux cas :

- l'« *exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif* », qui est « libre » en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 4 du décret du 2 mai 2007, sous réserve, toutefois, des termes des articles [R. 137-1](#) et R. 237-1 du code de justice administrative précité ;
- la production d'œuvres de l'esprit.

Il est, en tout de cause, recommandé, sous réserve des activités et œuvres n'ayant aucun rapport avec l'activité de la juridiction administrative, d'en informer, au préalable, le vice-président du Conseil d'État ou le chef de juridiction.

#### - BONNES PRATIQUES -

■ L'exercice d'une activité accessoire ne doit pas, en tout état de cause, compromettre la disponibilité des membres de la juridiction administrative pour l'exercice de leurs fonctions et la réalisation des objectifs qui sont les leurs.

■ S'agissant des activités à caractère scientifique, littéraire ou artistique, et notamment la production des œuvres de l'esprit et les activités d'enseignement, leur exercice est libre.

Toutefois, les membres de la juridiction administrative se doivent de respecter, y compris dans ce cadre, leur obligation de réserve (cf. 4) et la dignité qui sied à leurs fonctions.

■ S'agissant des activités d'intérêt général exercées auprès des personnes publiques ou des personnes privées à but non lucratif ainsi que des missions d'intérêt public de coopération internationale, si leur exercice ne soulève pas, a priori, d'objections de principe, il convient d'apprécier, au cas par cas, qu'elles ne soient pas de nature à compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de l'institution à laquelle appartient l'intéressé.

■ Même si le décret du 2 mai 2007 prévoit théoriquement la possibilité d'autoriser les agents publics à effectuer des expertises ou consultations auprès d'une entreprise privée ou d'un organisme privé à but lucratif, l'exercice de telles activités par des membres de la juridiction administrative est, en revanche, inopportun, eu égard à la nature de leurs fonctions et aux exigences particulières d'impartialité et d'indépendance qui s'imposent à eux. Une demande d'autorisation en ce sens serait rejetée.

De même, il n'est pas souhaitable que les membres de la juridiction administrative puissent exercer une mission d'arbitrage. Le vice-président du Conseil d'État ne les a en l'état jamais autorisées.

■ Pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les dispositions statutaires posant des incompatibilités au titre de l'exercice d'activités successives doivent, a fortiori, être interprétées comme prohibant nécessairement l'exercice cumulatif, à titre accessoire, d'une activité qui s'apparenterait à celle prohibée au titre de l'incompatibilité, telle que, par exemple, l'exercice d'une activité de conseil dans le ressort du tribunal ou de la cour ([art. L. 231-6](#)).

■ Alors même que les plafonds de cumul ont été supprimés par la loi du 2 février 2007, la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive.

## 7 Collège de déontologie

Un collège de déontologie est chargé d'éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés dans le présent document.

Ce collège est composé d'un membre du Conseil d'État élu par l'assemblée générale, d'un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désigné sur proposition unanime du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et d'une personnalité qualifiée désignée par le vice-président du Conseil d'État. Le vice-président du Conseil d'État désigne le membre du collège chargé d'exercer la fonction de président.

Le mandat des membres du collège est d'une durée de trois ans. Il est renouvelable.

Le collège peut être saisi par les membres de la juridiction administrative de toute question déontologique les concernant personnellement. Il peut également être saisi par le vice-président du Conseil d'État, par les présidents de section du Conseil d'État, par le secrétaire général du Conseil d'État, par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives par les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ou encore par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Il peut également émettre, de sa propre initiative, des recommandations précisant ou complétant la présente charte ou formuler toute proposition d'évolution lui paraissant souhaitable.

Le collège rend publics, sous forme anonyme, les avis qu'il estime de nature à éclairer l'ensemble des membres de la juridiction administrative.