

Daniel Chabanol
Conseiller d'Etat honoraire

OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MEMBRES DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE - LEUR TRADUCTION JURISPRUDENTIELLE ET TEXTUELLE

UDK: 34 (44)

Prethodno znanstveno priopćenje

Primljeno: 15. IX. 2015.

La déontologie des magistrats de l'ordre administratif est assurée non par une surveillance de nature disciplinaire du comportement de chacun, mais par le contrôle exercé par les juges supérieurs, en appel ou en cassation, un manquement déontologique constituant aussi le plus souvent un vice de procédure.

Mots - clés: *Magistrats de l'ordre administratif, déontologie, France*

Ceux qui font office de juger détiennent un pouvoir éminent : celui de mettre fin aux litiges, en prononçant une sentence qui aura force de vérité légale, sous la seule réserve des voies de recours juridictionnelles, qui reposent sur le même pouvoir éminent. Dans une société démocratique, la robe du juge a remplacé l'épée du reître ou du bandit (« cedant armae toga », écrivait Cicéron)...mais a aussi la prééminence sur la puissance économique ou financière.

Le consentement des citoyens à ce pouvoir est évidemment la condition de son exercice paisible. Un tel consentement ne vaut que si cet exercice est rigoureusement encadré par des règles déontologiques fortes, garantissant aux justiciables potentiels que la justice sera bien rendue « *au nom du peuple* » (c'est la formule sacramentelle des décisions de justice françaises), et non en considérations soit des intérêts personnels des juges soit des préoccupations partisans des dirigeants politiques.

Tel est l'objet fondamental des règles déontologiques, lequel s'inscrit donc plus dans un registre de moralité publique que dans celui de l'efficacité du service : en d'autres termes, si la nonchalance intellectuelle d'un magistrat ou son peu d'ardeur au travail nuisent à l'efficacité du service, ces défauts ne relèvent pas normalement de la déontologie...jusqu'au moment où ils conduisent l'intéressé à juger « n'importe comment »..C'est dire que sont déontologiques les règles qui ont pour objet de justifier la délégation au juge du pouvoir de mettre fin aux litiges, et de fonder la confiance que lui fait le justiciable. Et c'est pourquoi nous estimons que l'indépendance, revendiquée par les magistrats comme une garantie statutaire et une protection, relève également de la déontologie, en ce qu'un magistrat ne peut ni ne doit renoncer à cette indépendance, qui lui est donnée non pour son bien-être, mais pour fonder la confiance des justiciables.

Ces exigences, propres à tous les magistrats, sont renforcées s'agissant des membres de la juridiction administrative compte-tenu des particularités de cette juridiction : une au moins des parties devant le juge administratif est la puissance publique, et cette caractéristique appelle un surcroît de précautions destinées à éviter tout mélange des genres.

Observation liminaire : la déontologie des membres des juridictions administratives n'a pas ou très peu donné lieu à une traduction en termes de mesures réglementaires ou individuelles. Et ce, pour deux raisons :

- Fonctionnaires, les membres de ces juridictions sont soumis aux obligations générales des membres de la fonction publique, lesquelles ne se sont pas traduites dans un « code de déontologie » proprement dit, mise à part l'affirmation de principes fondamentaux, au nombre desquels l'impartialité, la probité, l'intégrité, la dignité, l'honneur (CE, section, é0 juin 2003, Stilinovic) et la laïcité. L'usage français veut en la matière que, ces principes étant énoncés, chacun gère les situations individuelles, qu'il s'agisse des chefs de service ou des agents.
- C'est essentiellement par le biais de décisions des juges supérieurs que se sanctionne une méconnaissance des obligations déontologiques, beaucoup plus que par le truchement de mesures individuelles de nature disciplinaire, lesquelles sont rarissimes.

Pour autant le monde des juridictions administratives n'ignore pas ces obligations, et, sans éditer un code non plus que des procédures codifiées, il s'est doté d'une charte déclinant, en vue de l'exercice des fonctions des membres des juridictions, les implications des obligations déontologiques. Cette charte n'a aucune portée juridique, mais a la vertu d'afficher, pour les membres des juridictions, comme pour les justiciables, ce qui est conseillé et ce qui est déconseillé. Au surplus un collège de déontologie, composé de trois personnalités, émet des avis, soit sur demande soit spontanément, sur les affaires de déontologie. Il en rend environ une dizaine par an, anonymisés et rendus publics.

I/ DES JUGES SOUMIS À UNE DÉONTOLOGIE CLASSIQUE

Deux principes internes, de nature déontologique, gouvernent l'exercice de fonctions juridictionnelles : l'indépendance et l'impartialité, dont il ne faut pas oublier que l'apparence en la matière est aussi importante que la réalité.

1.1 L'impartialité se traduit par l'existence de règles spécifiques à l'exercice des fonctions juridictionnelles. Certaines sont codifiées, d'autres ont été dégagées par la jurisprudence

1.1.1 Le code de justice administrative autorise les parties à réclamer la récusation d'un juge. L'article L 721-1 dispose ainsi que « *la récusation d'un membre de la juridiction est prononcée, à la demande d'une partie, s'il existe*

une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité ». Très rares sont les cas de demande de récusation, qui déclenche une procédure assez lourde. Cette basse fréquence trouve sa cause dans la pratique du « déport » prévue à l'article R 721-1 du même code, ainsi organisée : « *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...* ». L'usage systématique de ce déport, qui prévient une éventuelle demande de récusation, permet, sans lourdeur, de composer des formations de jugement qui, comme la femme de César, ne sont pas soupçonnables.

1.1.2 La jurisprudence des juridictions supérieures, statuant en appel ou en cassation, a illustré ces règles, puisqu'aussi bien est irrégulier un jugement auquel a participé un magistrat qui aurait dû se déporter ou aurait pu être récusé. Sans entrer dans le détail, on peut dire qu'il découle de ces jurisprudences, entre autres règles, qu' « *un membre d'une juridiction administrative ne doit pas participer au jugement, en première instance ou en appel, d'un recours dirigé contre une décision administrative ou juridictionnelle dont il est l'auteur ou qui a été prise par une juridiction ou un organisme collégial dont il était membre et aux délibérations duquel il a pris part* ». Est également sanctionnée toute situation de *conflit d'intérêt* entre les nécessités de la fonction juridictionnelle et d'autres activités (associations par exemple) du magistrat...ou de son conjoint. La méconnaissance de ces obligations constitue une irrégularité du jugement et conduit à son annulation...normalement sans autre conséquence pour le magistrat concerné : la déontologie passe ainsi de la surveillance sourcilieuse et disciplinaire des comportements individuels au contrôle juridictionnel de la régularité des jugements. Au demeurant l'existence et la finesse de ce contrôle juridictionnel explique que l'idée même d'un code de déontologie ne soit arrivée que tardivement dans les préoccupations des gestionnaires de la juridiction administrative.

1.2 L'autre vertu cardinale du juge est l'indépendance, dont je redis qu'elle n'est pas là pour le confort des magistrats, mais pour la qualité de la justice, comme justification emblématique de la confiance faite aux juges. Cette indépendance est garantie par diverses dispositions, renforcées pour tenir compte des spécificités de la juridiction administrative

1.2.1 Des garanties : le code de justice administrative, en son livre préliminaire, contient deux articles au moins dont l'objet est de protéger l'indépendance des juges. Selon l'article L 8, « *le délibéré des juges est secret* ». Ce dispositif est d'évidence destiné à permettre aux juges de statuer en toute indépendance, assurés qu'ils sont que la position qu'individuellement ils ont arrêtée au terme du délibéré ne sera pas connue des parties. Mais il ne prend toute sa portée et sa force que combiné avec l'affirmation, contenue dans l'article L 3, que « *les jugements sont rendus en formation collégiale* ». C'est en effet parce que plusieurs juges délibèrent ensemble de la solution (en des formations allant de trois à dix-sept membres) que chacun est protégé par la règle du secret, puisque nul sauf ses collègues ne peut savoir dans quel sens il a voté. Au surplus la collégialité garantit au justiciable que

la solution apportée à son litige ne sera pas le fruit des passions d'un magistrat statuant seul, mais d'un débat à l'occasion duquel les éléments de subjectivité tenant au passé et à la personnalité de chacun seront autant que possible gommés.¹

1.2.2 Ces garanties sont renforcées pour tenir compte des spécificités de la juridiction administrative, juge de la puissance publique d'une part, mais aussi conseiller de la même puissance publique. Je n'entrerai pas dans le détail des dispositions statutaires plaçant les juges à l'abri des pressions de l'Etat, me bornant à préciser que les carrières des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dépendent exclusivement des propositions du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, lequel ne comporte aucun responsable politique et constitue, sans que cela ait été dit, un organe assurant une sorte d'auto-gestion de la juridiction administrative de premier et second degré.

Il faut ajouter que le mélange des fonctions juridictionnelles et de la mission de conseil de la puissance publique –qui, s'agissant du Luxembourg, a en d'autres temps ému la Cour européenne des droits de l'homme (V. CEDH, 28 septembre 1995, Procola c/Luxembourg)- exige, pour que ne soit point suspectée l'impartialité et l'indépendance des juges, des règles de séparation rigoureuses entre ceux qui conseillent et ceux qui jugent, ce qui est, pour le Conseil d'Etat, édicté l'article R 122-21-2 du code : « *les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'État, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis.* ».

II/ DES RÈGLES PROCÉDURALES À EFFET DÉONTOLOGIQUE

Le code a ajouté aux règles déontologiques des principes de procédure destinés à permettre au justiciable d'exercer un contrôle de l'usage fait par l'institution de son pouvoir. La preuve de l'importance de ces règles est donnée par leur inscription dans la partie législative du code, alors que, de tradition, les règles de procédure du contentieux administratif relèvent du domaine du règlement. Il s'agit bien, ici, de protéger le justiciable en le mettant en mesure de suivre la démarche des juges.

2.1. L'exigence de transparence se manifeste au moins en deux occasions

2.1.1 Selon l'article L 6 du code, « les débats ont lieu en audience publique ». Ce principe remonte, pour le Conseil d'Etat, à l'ordonnance du 2 février 1831, et a été généralisé, pour les juridictions administratives de droit commun, par loi

¹ Comment ne pas citer ici l'analyse de M. LABETOULLE, alors président de la section du contentieux du Conseil d'Etat : « La collégialité n'est pas une pluralité de femmes et d'hommes ; la délibération collégiale n'est pas une succession d'explications de vote dont à, un moment, le dénombrement ferait qu'une majorité serait obtenue et la décision correspondante acquise. Phase ultime de la préparation de la décision, la délibération collégiale est la recherche en commun de la meilleure solution avec (pour parler comme Montesquieu) comme "ressorts" : la liberté et la spontanéité de ceux qui s'expriment quand ils le demandent ; l'attention et l'humilité de ceux qui écoutent et doivent être prêts à changer d'avis ; la commune certitude que ce qui est dit dans la salle du délibéré ne sera pas répété ailleurs ; enfin l'adhésion au postulat que la bonne solution sera celle dégagée, au terme du débat, par un vote à mains levées dont il importerait peu qu'il ait été acquis à telle ou telle majorité. »

du 27 décembre 1983. C'est un principe général du droit qui vaut pour toutes les juridictions de droit commun (pour le monde judiciaire : Cf. Arrêt du 4 octobre 1974 de l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, « David »). Il n'est dérogré à ce principe que, dans les conditions fixées par la loi, lorsque « *la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige* » (Art. L 731-1 du code de justice administrative), ce qui est rarissime. La justice ne saurait donc se rendre en secret, sans débats publics, à la différence du reste de l'activité administrative. Les juges ne doivent pas se cacher lorsqu'ils statuent ! On constatera donc sans surprise que l'article L 10 du code prescrit que « *les jugements sont publics* », ce qui est le corollaire de l'article L 6..

2.1.2 La transparence passe aussi par l'obligation, inscrite dans l'article L 9, de motiver les jugements, entendons par là d'expliquer les raisons pour lesquelles les juges adoptent telle ou telle solution. C'est là également un principe général du droit, reconnu depuis au moins 1924 (arrêt Léguillon, du 5 décembre 1924), dont on comprend aisément le caractère déontologique : le peuple français, au nom duquel la sentence est rendue, doit pouvoir déterminer pourquoi elle est rendue, cette possibilité limitant au surplus les dérives possibles du système juridictionnel. Devoir motiver sa décision, c'est pour la juridiction parfois se rendre compte qu'elle repose, en réalité, sur des motifs inavouables...Même si, sous l'ancien régime, antérieur à la Révolution française, il se disait que l'absence de motivation des décisions de justice (qui était alors la règle) était le plus sûr moyen « *de ne pas donner lieu à des chicanes* », on ne saurait imaginer de nos jours une justice sans motivation.

2.2 En exigeant que « *les jugements mentionnent le nom des juges qui les ont rendus* », l'article L 10 parachève le souci de transparence. Ce dispositif permet évidemment de mettre en œuvre les procédures de récusation, et incite parallèlement au déport de celui ou celle qui saura que son nom sera connu de son justiciable. Il a aussi pour vertu de rappeler aux juges, au fil de l'exercice contentieux, que le pouvoir qui est le leur ne saurait s'exercer sans responsabilité, laquelle commande, d'abord, d'agir à visage découvert.

Pour conclure:

Fallait-il aller plus loin, et compléter le corpus déontologique par un volet de sanctions, disciplinaires, voire, comme certains le réclament avec insistance, financières ? On n'en est pas persuadé, alors surtout que la plupart du temps la faute déontologique constitue également un vice de procédure, de telle sorte que l'hypothétique action disciplinaire ou financière ne pourrait trouver sa place qu'une fois épuisées les voies de recours contre la décision affectée par une telle faute.

L'important, à l'inverse, est que les justiciables sachent que leur juridiction n'occulte pas les questions de déontologie. A titre caricatural, on notera qu'un haut magistrat judiciaire a pu écrire, parlant de la juridiction administrative, qu'elle n'avait pas de déontologie...tout simplement parce qu'il n'avait pas trouvé dans nos codes de chapitre qui lui soit consacré ! L'existence de la charte de la

déontologie –même si elle est dépourvue de sanction juridique- représente à cet égard une innovation d'importance².

² Articles pertinents du Code français de justice administrative

Titre préliminaire :

L 2 : Les jugements sont rendus au nom du peuple français.

L 3 : Les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi.

L 5 : L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence.

L 6 : Les débats ont lieu en audience publique.

L 8 : Le délibéré des juges est secret.

L 9 : Les jugements sont motivés.

L 10 : Les jugements sont publics. Ils mentionnent le nom des juges qui les ont rendus.

Livre 1 :

R 122-21-1 : Sans préjudice des dispositions de l'article R. 721-1, les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'État, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis.

R 122-21-2 : Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours contre un acte pris après avis d'une de ses formations consultatives, la liste des membres ayant pris part à la délibération de cet avis est communiquée au requérant qui en fait la demande.

R 122-21-3 : Les membres du Conseil d'État qui participent au jugement des recours dirigés contre des actes pris après avis du Conseil d'État ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors qu'ils n'ont pas été rendus publics, ni des dossiers des formations consultatives relatifs à ces avis.

Livre 7 :

L 721-1 : La récusation d'un membre de la juridiction est prononcée, à la demande d'une partie, s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité.

R 721-1 : 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 ou, au Conseil d'État, le président de la section du contentieux.

DEONTOLOŠKE OBVEZE UPRAVNIH SUDACA I NJIHOVO IZVOĐENJE U SUDSKOJ PRAKSI I TEKSTOVIMA

Deontologija upravnih sudaca se ne osigurava putem stegovnog nadzora ponašanja, već nadzorom kojeg vrše viši suci u prizivu ili kasaciji, dok deontološki propust najčešće predstavlja povredu postupka.

Ključne riječi: *Upravni suci, deontologija, Francuska*

OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES MEMBRES DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE - LEUR TRADUCTION JURISPRUDENTIELLE ET TEXTUELLE

Deontology of administrative judges is not secured by disciplinary supervision of behaviour, but by the supervision of senior judges in appeals or cassation while deontological omission most often represents a breach in procedure.

Key words: *Administrative judges, deontology, France*