**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LE CONSEIL D'ETAT FRANCAIS
EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE**

***LA DEONTOLOGIE ET LE RECRUTEMENT
DES MEMBRES DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES ET DES CONSEILS D'ETAT***

Questionnaire

Le séminaire de Versailles traitera de deux sujets connexes : la déontologie et le recrutement.

Le premier sera traité vendredi matin 29 novembre au cours de deux tables rondes. La première sera consacrée au cadre juridique et institutionnel. La deuxième, sur la base de cas pratiques, traitera du contenu des règles déontologiques.

Le second sujet sera traité vendredi après-midi lors de la troisième table ronde.

La déontologie des magistrats a été évoquée lors du séminaire organisé par l'AIHJA/IASAJ en septembre 2020 à Athènes. Elle a également été évoquée lors d'une réunion de l'Association européenne des juges administratives (AEAJ) consacrée en mai 2023 à la liberté d'expression des magistrats. Les questions ci-dessous sont pour certaines la reprise de celles posées dans le questionnaire d'Athènes. Vous pouvez bien entendu utiliser les réponses que vous aviez données en 2020 pour répondre au présent questionnaire.

I La déontologie : le cadre juridique et institutionnel

1.1. Le cadre général

1.1.1. Les obligations déontologiques des agents publics en général sont-elles inscrites dans le droit positif de votre pays ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, elles sont inscrites (veuillez cocher toutes les réponses possibles) :

☐dans la Constitution

☒dans la loi

Cofinancé par
l'Union européenne

☒dans un texte réglementaire

☒dans une charte de déontologie ou un recueil de principes déontologiques

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le Code général de la fonction publique (CGFP) contient, tant dans sa partie législative que dans sa partie réglementaire en cours de codification, des dispositions transversales sur la déontologie des agents publics. Il existe par ailleurs des dispositions spécifiques à certains agents publics dans des textes de niveau législatif et de niveau réglementaire (voir par exemple s'agissant des militaires les art. L. 4122-1 sq. du Code de la défense et s'agissant des policiers et des gendarmes les art. R. 434-1 sq. du Code de la sécurité intérieure).
Il existe par ailleurs non pas une charte de déontologie applicable à l'ensemble des agents publics mais une multiplicité de chartes qui précisent les règles déontologiques applicables aux agents publics de certaines administrations de l'Etat, de certains établissements publics, de certaines collectivités locales [On peut à titre d'exemple citer la charte de déontologie des agents de la ville de Paris, la charte de déontologie de la Haute Autorité de la santé ou la charte de déontologie des conservateurs du patrimoine.]

1.1.2. Les obligations déontologiques des membres de votre institution en particulier sont-elles inscrites dans le droit positif de votre pays ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, elles sont inscrites (veuillez cocher toutes les réponses possibles) :

☐dans la Constitution

☒dans la loi

☒dans un texte réglementaire

☒dans une charte de déontologie ou un recueil de principes déontologiques

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les obligations déontologiques qui pèsent sur les membres du Conseil d'Etat figurent dans les dispositions législatives et règlementaires du Code de justice administrative (CJA) et plus particulièrement au premier chapitre de son titre III de son premier livre. L'article L. 131-2 de ce code définit en des termes très généraux la déontologie des membres du Conseil d'Etat : « *Les membres du Conseil d'Etat 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 au Conseil d'Etat. »
Par ailleurs il existe une Charte de déontologie de la juridiction administrative dont l'ambition affichée dans son avant-propos est de « *dessine[r] les lignes de force de l'éthique de nos pratiques professionnelles* ».

1.2. La Charte de déontologie

1.2.1. Votre institution dispose-t-elle par ailleurs d'une Charte de déontologie ou d'un Recueil de principes déontologiques ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative : à quelle date ce document a-t-il été adopté ?

La Charte de déontologie de la juridiction administrative a été adoptée en 2011.

1.2.2. L'adoption d'un tel document constitue-t-elle une obligation pour votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Rien n'obligeait en 2011 la juridiction administrative de se doter d'une charte de déontologie. Mais, depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 (art. 12), l'établissement d'une telle charte constitue une obligation législative.

1.2.3. Ce document a-t-il été adopté en réponse à un événement particulier ayant suscité une émotion dans l'opinion publique ?

☐oui

☒non

Si oui, veuillez expliquer le contexte juridique et politique qui a été à l'origine de l'adoption de ce texte :

1.2.4. Qui a rédigé ce document ?

☐un groupe de travail composé exclusivement de membres de votre juridiction

☒un groupe de travail élargi à des personnalités extérieures

☐un groupe de travail associant des associations de juges administratifs

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte de déontologie de la juridiction administrative a été élaborée par un groupe de travail présidé par un ancien président de la section du contentieux. Ce groupe comprenait des membres du Conseil d'Etat, des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Son rapport a été examiné par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) au sein duquel siègent notamment les organisations syndicales et les représentants élus de la juridiction administrative.

1.2.5. Quelle est l'autorité qui a signé et édicté ce document ?

☒le président de votre institution

☐un organe collégial de votre institution

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte a la forme d'une décision du vice-président du Conseil d'Etat – lequel, en France, préside le Conseil d'Etat (art. L. 121-1 CJA).

Par sa décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé que l'art. L. 131-4 du Code de justice administrative aux termes duquel « *Le vice-président du Conseil d'État établit, après avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, une charte de déontologie énonçant les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative* » était conforme à la Constitution.

1.2.6. Ce document a-t-il fait l'objet d'une ou plusieurs révisions ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer l'objet de ces révisions :

La Charte a été révisée à trois reprises :

- en mars 2017, notamment sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre pendant les campagnes électorales, les conditions de l'exercice de la profession d'avocat ou celles d'un mandat politique local ;
- en mars 2018, sur l'usage des réseaux sociaux par les membres de la juridiction administrative (voir *infra* 2.2.2.) ;
- en mai 2021 sur les précautions particulières à prendre pour l'organisation de rencontres répondant à la sollicitation d'interlocuteurs ayant la qualité de représentants d'intérêts

Une quatrième révision pourrait intervenir prochainement pour intégrer des valeurs telles que l'intégrité et la probité ou des devoirs, notamment en matière de management.

Par ailleurs, les avis rendus par le collège de déontologie de la juridiction administrative (voir *infra* 1.6) sont annexés à la Charte et rendus publics quelques jours après que l'avis a été rendu. Des renvois entre le corps de la Charte et les avis permettent aux utilisateurs de cette charte de prendre connaissance des explicitations ou interprétations données par le Collège de déontologie.

1.2.7. Quelle est la valeur juridique de ce document ?

☒ce document comporte des règles de droit contraignantes (droit dur)

☒ce document comporte des normes de droit souple

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Cofinancé par l'Union européenne

La Charte de déontologie de la juridiction administrative est un acte susceptible de recours (Conseil d'Etat, 26 mars 2020, *Syndicat de la justice administrative*, n° 421149, au Lebon). Sa « justiciabilité » n'entraîne pas *ipso facto* qu'il s'agit d'un acte de droit dur ; car, depuis l'importante décision d'assemblée du contentieux *Société Fairvesta* du 21 mars 2016, le Conseil d'Etat a élargi la recevabilité du recours pour excès de pouvoir à des actes qui, sans avoir le caractère de décision, peuvent produire des effets notables ou influer sur les comportements.

Une analyse plus fine du contenu de la Charte montre qu'elle contient à la fois des règles de droit contraignantes et des normes de droit souple.

On verra, en réponse à la question 1.4. *infra* que le rapporteur public Raphaël Chambon, dans ses conclusions sous l'affaire *Syndicat de la justice administrative* précitée fait le départ entre les principes rappelés par la charte – auxquels il confère une valeur contraignante – et ses recommandations – qui, pour lui, relèvent du droit souple.

1.2.8. Veuillez joindre ce document à votre réponse, si possible dans une traduction française ou anglaise, sous la forme d'un document annexé ou d'un lien Internet.

La Charte est accessible en français sur le site internet du Conseil d'Etat : https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/deontologie

1.3. Le champ d'application des règles déontologiques :

1.3.1. Qu'une charte de déontologie ou un texte équivalent ait ou non été adopté, les règles déontologiques applicables aux membres de votre cour suprême sont-elles applicables à l'identique aux magistrats des juridictions du fond de votre ordre juridictionnel ?

☒oui

☐partiellement

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte est commune à l'ensemble des membres de la juridiction administrative. Avant la rédaction de la charte en 2011, la question avait été posée d'élaborer deux chartes de déontologie différente, l'une pour les membres du Conseil d'Etat, l'autre pour les magistrats des tribunaux et des cours. La raison de cette différence résidait notamment dans les spécificités organisationnelles du Conseil d'Etat et dans les missions consultatives que la Constitution lui confère.

Mais le parti finalement retenu fut celui de l'unité, cohérent avec l'unité du Code de justice administrative, qui s'applique tant au Conseil d'Etat qu'aux tribunaux et aux cours.

1.3.2. À qui s'imposent ces règles déontologiques ?

☒aux membres de votre institution en activité en son sein

☒aux membres de votre institution qui n'y servent pas temporairement, sous le régime du détachement ou de la disponibilité, dans d'autres administrations ou dans le secteur privé

☒aux membres démissionnaires

☒aux membres admis à la retraite

☒aux agents administratifs (conseillers référendaires, assistants juridiques, agents de greffe, stagiaires….) qui assistent les membres de votre institution

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte s'applique évidemment aux membres du Conseil d'Etat en activité en son sein. Mais certaines de ses prescriptions s'appliquent également aux membres qui l'ont quitté, soit qu'ils exercent temporairement d'autres fonctions à l'extérieur du Conseil d'Etat, soit qu'ils l'aient définitivement quitté, après en avoir démissionné ou après avoir atteint la limite d'âge, dès lors que leur situation ou leur activité serait susceptible de porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou d'affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative.

Elle s'adresse également à toutes les personnes qui y sont temporairement affectées, telles que les magistrats et fonctionnaires détachés ou mis à disposition auprès du Conseil d'État et des autres juridictions administratives. Elle concerne aussi, notamment dans ses développements relatifs au secret et à la discrétion, les personnes autorisées à assister ou à participer aux travaux de la juridiction administrative, comme les juges ou universitaires invités, les assistants de justice ou les stagiaires.

1.3.3. Dans l'hypothèse où votre institution exercerait à la fois une fonction juridictionnelle et une fonction consultative, les obligations déontologiques qui pèsent sur les membres exerçant l'une ou l'autre de ces fonctions diffèrent-elles ?

☐oui

☒non

☐sans objet

Veuillez le cas échéant expliquer :

Si elle contient des dispositions qui, par leur objet, s'appliquent seulement aux membres du Conseil d'Etat chargés de fonctions juridictionnelles (par exemple le strict respect du secret du délibéré), les obligations déontologiques des membres qui exercent dans sa section contentieuse ou dans l'une de ses sections consultatives sont globalement les mêmes. Pour autant des différences ponctuelles existent, s'agissant par exemple des obligations de déport, plus stricte pour la section contentieuse que pour les sections consultatives.

1.3.4. S'il existe une dualité de juridiction dans votre pays distinguant un ordre juridictionnel administratif et un ordre juridictionnel judiciaire, les règles déontologiques applicables aux magistrats de ces deux ordres sont-elles différentes ?

☒oui

☐partiellement

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La France connaît un dualisme juridictionnel intégral. Elle connaît deux ordres juridictionnels, administratifs (avec à son sommet le Conseil d'Etat) et judiciaire (avec à son sommet la Cour de cassation).
Les magistrats judiciaires et les magistrats administratifs sont recrutés par des voies différentes et soumis à des règles statutaires différentes.
Il était donc logique qu'ils soient soumis à des chartes de déontologie différentes.

1.3.5. Si les règles déontologiques sont en tout ou partie différentes pour les magistrats de ces deux ordres, veuillez indiquer un ou plusieurs exemples d'obligations qui s'appliquent aux magistrats d'un seul ordre ou qui s'appliquent différemment aux magistrats de l'un et l'autre ordres de juridiction :

Si le « *recueil des obligations déontologiques des magistrats (judiciaires)* » est différent de la Charte de déontologie de la juridiction administrative, les principes que ces deux textes énumèrent sont similaires. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats traite de sujets qui ne sont pas mentionnés en tant que tels par la Charte de déontologie de la juridiction administrative, par exemple des bonnes pratiques et obligations en matière de management (v., à ce sujet, la question 1.2.6). Pour autant, il ne semble pas que l'on puisse considérer que

certaines obligations ne s'appliqueraient qu'à un seul ordre, quand bien même elles seraient formulées différemment, ou de manière plus ou moins explicite.

1.3.6. Si les magistrats qui composent votre institution relèvent de plusieurs catégories différentes (par exemple un siège et un parquet), sont-ils soumis à des règles déontologiques différentes ?

☐oui

☐non

☐partiellement

☒sans objet

Si ces règles déontologiques sont en tout ou partie différentes pour ces magistrats de catégories différentes, veuillez donner un exemple.

1.4. L'articulation des règles déontologiques et disciplinaires :

Un manquement aux obligations déontologiques constitue-t-il nécessairement une faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire ?

☐oui

☒non

Dans la négative, veuillez donner un exemple :

Le rapporteur public Raphaël Chambon apporte une réponse particulièrement éclairante à cette question délicate dans ses conclusions sous l'affaire précitée *Syndicat de la justice administrative* (n° 421149). Sa réponse distingue dans la Charte de déontologie de la juridiction administrative les principes et les recommandations :

- S'agissant des principes rappelés par la Charte : « *Le manquement aux principes rappelés et précisés dans la charte est bien passible de sanctions disciplinaires, comme il l'a toujours été, avant l'existence de la charte. Dans cette mesure, la charte n'est pas un pur instrument de droit souple même si elle ne fait que réitérer des principes déjà applicables. Le caractère relativement général de ces principes ne leur ôte pas leur caractère juridiquement opposable.* »
- S'agissant des recommandations : « *les développements de la charte consacrés aux recommandations de bonnes pratiques (…) n'édictent pas de règles opposables aux membres de la juridiction (…) Cela ne veut pas dire que ces recommandations de bonnes pratiques sont dénuées de tout effet de droit : elles sont selon nous susceptibles de guider*

le cas échéant l'autorité hiérarchique dans l'usage du pouvoir disciplinaire en fixant des standards de référence. Elles doivent à cet égard être à nos yeux regardées comme des conseils de prudence donnés aux membres de la juridiction, aux effets par construction asymétriques : à s'y conformer, le magistrat aura toute chance de respecter ses obligations déontologiques, même si l'inverse ne peut jamais être exclu, mais le fait de les enfreindre ne sera pas nécessairement constitutif d'une faute disciplinaire même si ce sera un indice important en ce sens. »

A titre d'exemple, le rapporteur public évoque l'interdiction faite aux chefs de juridictions de présenter des requêtes ou mémoires, ou de paraître à l'audience, pendant dix ans, devant la juridiction qu'ils ont présidée. Il s'agit selon lui d'une recommandation déontologique dont la méconnaissance n'est pas *ipso facto* constitutive d'une faute disciplinaire.

1.5. La formation aux règles déontologiques :

Les membres de votre institution sont-ils sensibilisés ou formés à la déontologie ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, comment et selon quelle périodicité ?

Les membres du Conseil d'Etat reçoivent lors de leur prise de fonctions d'une formation initiale à la méthodologie de deux heures dispensé par le président du Collège de déontologie. Cette formation est accessible aux membres du Conseil d'Etat au titre de la formation continue.

1.6. Le collège de déontologie

1.6.1. Votre institution a-t-elle créé ou dispose-t-elle d'une instance collégiale ou d'une autorité unipersonnelle chargée de répondre aux questions déontologiques susceptibles de se poser aux membres de votre institution ?

☒oui

☐non

1.6.2. Dans l'affirmative, comment est-elle désignée ?

Voir *infra* la réponse à la question 1.6.3.

1.6.3. Dans l'affirmative et dans l'hypothèse d'une instance collégiale, comment est-elle composée ?

Le Collège de déontologie de la juridiction administrative est composé :

1° D'un membre du Conseil d'État élu par l'assemblée générale ;

2° 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 ;

3° D'une personnalité extérieure désignée alternativement par le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats en fonction à la Cour de cassation ou honoraires et par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats en fonction à la Cour des comptes ou honoraires ;

4° D'une personnalité qualifiée nommée par le Président de la République, en dehors des membres du Conseil d'État et des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, sur proposition du vice-président du Conseil d'État.

1.6.4. Qui peut saisir cette instance ?

☒un membre de votre institution pour une question déontologique le concernant

☒un magistrat des juridictions du fond pour une question de déontologie le concernant

☒le président de votre institution

☒d'autres membres de votre institution

☐un justiciable qui estime qu'un magistrat a méconnu ses obligations déontologiques

☒cette instance peut s'autosaisir

☐autres

Veuillez le cas échéant expliquer :

Un membre de la juridiction administrative peut saisir le Collège de toute question déontologique le concernant personnellement.

En outre peuvent saisir le Collège sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative :

- 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,
- le président d'une cour administrative d'appel ou d'un tribunal administratif
- le président du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Les mêmes autorités ci-dessus listées ainsi qu'une organisation syndicale ou une association de membres de la juridiction administrative peuvent par ailleurs demander au Collège – lequel peut le faire lui-même de sa propre autorité – de 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.

1.6.5. Les avis rendus par cette instance sont-ils rendus publics ?

☒oui

☐non

1.6.6. Dans l'affirmative, les avis publiés sont-ils anonymisés ?

☒oui

☐non

1.6.7. Ces avis peuvent-ils être contestés devant le juge ?

☐oui

☒non

Veuillez expliciter la portée juridique de ces avis :

Une juridiction a estimé que les avis du Collège sont insusceptibles de recours (TA Paris, 5 mars 2020, n° 1709595/4-1). La question n'a toutefois pas été tranchée par le Conseil d'Etat.

1.7. La déclaration d'intérêts

1.7.1. Les membres de votre institution doivent-ils remplir une déclaration d'intérêts ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, merci de décrire brièvement les modalités de son dépôt :

Dans les deux mois qui suivent leur affectation, les membres du Conseil d'Etat remettent une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts au président de la section à laquelle ils ont été affectés. La déclaration est transmise au vice-président du Conseil d'Etat.

La déclaration d'intérêts mentionne 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. Elle ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou

Cofinancé par l'Union européenne

philosophiques de l'intéressé, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement.

La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique avec l'autorité à laquelle la déclaration a été remise, ayant pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et d'inviter, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts.

L'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut solliciter l'avis du collège de déontologie de la juridiction administrative sur la déclaration lorsqu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

La déclaration d'intérêts est annexée au dossier de l'intéressé selon des modalités garantissant sa confidentialité, sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder.

1.7.2. Existe-t-il une procédure particulière, ou un organisme *ad hoc*, charger d'examiner les conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître lorsqu'un membre de votre institution la quitte pour le secteur privé ?

Une autorité administrative indépendante (AAI), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est chargée d'émettre un avis sur le projet d'activité privée lucrative d'un membre du Conseil d'Etat qui souhaiterait cesser temporairement ou définitivement ses fonctions. Il examine en particulier la compatibilité des fonctions exercées pendant les trois dernières années par l'intéressé et celles qu'il envisage d'exercer dans le secteur privé et apprécie l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts.

Cette AAI est également compétente pour examiner les projets de reconversion dans le secteur privé des agents publics, soit de manière systématique pour les titulaires des emplois les plus importants, soit sur saisine de l'autorité hiérarchique pour les autres emplois.

1.8. Le serment

Les membres de votre institution doivent-ils prêter un serment ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, en quoi consiste ce serment et comment est-il prêté ?

Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'Etat prêtent serment publiquement, devant le vice-président du Conseil d'Etat ou son représentant, de remplir leurs fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout avec honneur et dignité. Ce serment, également applicable aux magistrats administratifs, a été instauré par l'article 52 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice. Les premiers serments prêtés en application de ces dispositions l'ont été au mois de décembre 2023.

II La déontologie : le contenu des règles

2. 1. Indépendance, impartialité et prévention des conflits d'intérêts

2.1.1. Dans quelles hypothèses un membre de votre institution doit-il s'abstenir de siéger ou risque-t-il d'être récusé d'une formation de jugement ?

☒en cas de liens familiaux susceptibles de lier le magistrat avec une partie

☒en cas de liens amicaux susceptibles de lier le magistrat avec une partie

☒en raison des fonctions antérieures exercées par le magistrat

☒autre

Veuillez expliquer en citant, s'il en existe, des exemples jurisprudentiels

Comme le précise la Charte de déontologie de la juridiction administrative qui consacre à ces questions de longs développements, l'abstention a 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 et plus généralement du public, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance des membres du Conseil d'Etat. Elle doit permettre 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. 721-2 et suivants du Code de justice administrative).

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. Dans tous les cas, la décision de se déporter ou non doit être prise après réflexion et, chaque fois que cela est possible, après avoir recueilli l'opinion de collègues et, si besoin, du président de la formation de jugement voire du chef de juridiction.

L'abstention s'impose lorsque le juge a un intérêt personnel dans le litige, soit à titre strictement individuel, soit du fait de ses liens familiaux ou amicaux ; les cas d'inimitié notoire avec une partie appellent la même solution.

Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises, 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 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 du Conseil d'Etat 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 (Cour EDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, req. n° 65411/01, § 70 et s).
La circonstance qu'un membre du Conseil d'Etat 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. 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.

Un membre du Conseil d'Etat 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 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).

Dans le cas d'un départ prochain du Conseil d'Etat pour exercer des fonctions à l'extérieur de celui-ci, la charte de déontologie recommande 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 au Conseil d'Etat 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 chambre au Conseil d'État, la Charte de déontologie recommande 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.

A été renvoyée devant l'assemblée du contentieux, la formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'Etat, et devrait être jugée en avril 2024, une affaire mettant en cause la présence dans la formation de jugement d'un tribunal administratif statuant sur un contentieux mettant en cause le département dans lequel il avait travaillé d'un fonctionnaire territorial détaché sur des fonctions de magistrat administratif. Le jugement qui sera rendu sera l'occasion de préciser solennellement les règles applicables à ces situations.

2.1.2. Si votre institution exerce à la fois une fonction juridictionnelle et une fonction consultative, quelles mesures individuelles met-elle en œuvre pour se conformer à la jurisprudence *Procola* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 28 septembre 1995 selon laquelle le fait que

certains membres exercent successivement, à propos des mêmes décisions, des fonctions consultatives et juridictionnelles est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de l'institution ?

☒interdiction de participation d'un membre au jugement d'un recours dirigé contre un acte pris après avis consultatif de votre institution s'il a pris part à la délibération de cet avis

☒interdiction pour les membres d'une formation de jugement de consulter les dossiers des formations consultatives

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

En application de la jurisprudence de la CEDH, et notamment de ses arrêts *Procola* et *Sacilor-Lormines* (cités *supra* 2.1.1), les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'Etat, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis. Cette recommandation déontologique, rappelée dans la charte de déontologie, figure expressément dans le Code de justice administrative à l'article R. 122-22-1. Pour assurer la mise en œuvre effective de cette « muraille de Chine », l'art. R. 122-22-2 CJA prévoit que : « *Lorsque le Conseil d'Etat 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* ».

L'application informatique ISA qui permet aux membres du Conseil d'Etat d'accéder aux dossiers des sections administratives comporte dans sa page d'accueil l'avertissement suivant dans un encadré très visible :

« *Les avis des formations administratives du Conseil d'Etat ont un caractère confidentiel. Il en va de même des travaux dont ils sont issus. En conséquence, les dossiers en cours ou conservés dans ISA ne peuvent être consultés que pour les besoins de fonctions exercées au sein du Conseil d'Etat.*

« Il est en outre rappelé que les membres du Conseil d'Etat qui participent à quelque titre que ce soit au jugement des affaires mettant en cause des actes législatifs et réglementaires pris après avis du Conseil d'Etat ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors qu'ils n'ont pas été publiés, ni des dossiers des formations consultatives relatives à ces avis.

« Une trace de chaque consultation comportant l'identité du demandeur, les documents ouverts et la date de la consultation est conservée dans l'application pendant un délai de deux ans. »

2.1.3. Si votre pays autorise les membres de votre institution à la quitter temporairement pour aller exercer d'autres fonctions dans le secteur public ou privé, quelles règles déontologiques encadrent un tel départ et, le moment venu, un tel retour ?

☒obligation d'abstention, avant le départ, de prendre part à toute délibération mettant en cause un futur employeur dès l'instant où l'intéressé entre en pourparlers avec celui-ci

☒interdiction pour les membres concernés, au cours de cette période temporaire hors de l'institution, d'intervenir sur des dossiers dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles

☒interdiction pour un membre exerçant la profession d'avocat de présenter des requêtes et mémoires et de paraître à l'audience devant votre institution pendant une durée déterminée

☒obligation d'abstention, le cas échéant pendant une durée déterminée après le retour, de participer au jugement des litiges concernant les décisions prises par l'autorité auprès de laquelle le membre exerçait précédemment ses fonctions

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Il a déjà été en partie répondu à cette question au point 2.1.1. *supra*.

Si l'exercice successif de fonctions au sein du Conseil d'Etat et à l'extérieur, dans le secteur public ou privé, n'est pas interdit, voire même encouragé (entre un tiers et un quart des membres du Conseil d'Etat sont à l'instant T en fonction à l'extérieur de l'institution), cette mobilité est organisée de telle manière que soient évitées 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 du Conseil d'Etat.

Ces précautions conduisent à prendre les limitations listées dans la question 2.1.3 aux trois temps de la mobilité :

- avant la mobilité : dans le cas d'un départ prochain du Conseil d'Etat pour exercer des fonctions à l'extérieur de celui-ci, la Charte de déontologie recommande 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 ;
- pendant la mobilité : la Charte de déontologie recommande aux membres ayant quitté l'institution pour devenir avocat de ne pas intervenir sur des dossiers dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles. En outre, la Charte conseille aux intéressé, pendant une durée de cinq ans, de s'abstenir de présenter des requêtes ou mémoires, ou de paraître à l'audience, devant le Conseil d'Etat ;
- au retour de mobilité : en cas de retour au Conseil d'Etat 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.

2.1.4. Un membre de votre institution peut-il recevoir des cadeaux ?

☐oui

☒oui, à certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte de déontologie rappelle l'interdiction faite aux membres du Conseil d'Etat d'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.

2.1.5. Un membre de votre institution peut-il recevoir une décoration honorifique de son pays ou d'un pays étranger ?

☒oui

☐oui, à certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte de déontologie rappelle que les membres du Conseil d'Etat ne sauraient solliciter pour eux-mêmes de décorations honorifiques de la France ou d'un pays étranger.

Pour autant, les membres du Conseil d'Etat peuvent recevoir une décoration honorifique de leur pays ou d'un pays étranger.

2.2. Exercice des libertés individuelles

2.2.1. Des limites sont-elles posées à la liberté d'expression et d'opinion des membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les membres du Conseil d'Etat bénéficient de la liberté d'opinion reconnue à tous fonctionnaires conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article L. 111-1 du Code général de la fonction publique.

Toutefois, l'expression publique de leurs opinions est, comme il est dit aux articles L. 131-2 et L. 231-1-1 du Code de justice administrative, soumise au respect de l'obligation de réserve, principe qui revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat.

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.

Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom sans faire état de leur qualité, la plus grande prudence s'impose aux membres du Conseil d'Etat 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 publique leur qualité de membre du Conseil d'Etat. 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.

2.2.2. En particulier, l'utilisation des réseaux sociaux par les membres de votre institution est-elle encadrée ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte de déontologie a été révisée en 2017 (voir *supra* 1.2.6) précisément sur ce point d'une brûlante actualité.

Dans sa version révisée, la Charte préconise la plus grande retenue dans l'usage des réseaux sociaux sur Internet lorsque l'accès à ces réseaux n'est pas exclusivement réservé à un cercle privé aux accès protégés.

Il est recommandé aux membres du Conseil d'Etat présents sur les réseaux sociaux numériques de ne pas mentionner leur qualité de membre du Conseil d'État lorsqu'ils renseignent leur profil.

Si une telle mention va de soi sur les réseaux à vocation professionnelle (type LinkedIn), c'est sous réserve que l'utilisateur reste vigilant sur les contenus qu'il publie et sur les échanges directs ou indirects qu'il entretient avec ses contacts. Dans tous les cas, il 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 du Conseil d'Etat 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 du Conseil d'Etat de ne pas utiliser ces supports aux fins de commenter l'actualité politique et sociale.

2.2.3. À titre d'exemple, un membre de votre institution peut-il participer à un débat public de portée générale (par exemple sur l'immigration ou sur l'euthanasie), à condition de ne pas évoquer spécifiquement une affaire particulière au jugement de laquelle il aurait participé ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La réponse à la question posée ne va pas de soi.

Si par principe il n'est pas interdit à un membre de la juridiction administrative de participer à un débat public de portée générale, le Collège de déontologie recommande de veiller à ce que ses propos ne puissent pas être interprétés comme engageant le Conseil d'Etat. Il lui demande de s'exprimer avec prudence et de respecter l'obligation de réserve (voir en ce sens l'avis n° 2021/3 du 15 octobre 2021 du collège). S'agissant d'un débat sur des sujets sensibles tels que l'euthanasie ou l'immigration, une grande prudence semble recommandée de manière générale et le collège a une approche très stricte s'agissant des membres de la juridiction qui appliquent au quotidien le droit régissant ces sujets sensibles. Ainsi, l'avis n° 2023-11 du collège de déontologie, dans lequel le collège était interrogé par un magistrat administratif sur la compatibilité de ses fonctions relatives au droit des étrangers, avec l'expression d'opinions privées sur les réseaux sociaux ou dans un espace public, estime qu'un magistrat œuvrant principalement dans le domaine régi par le droit des étrangers doit s'abstenir de tout commentaire pouvant laisser croire que la nature de ses convictions serait un obstacle à une justice impartiale au seul service de la loi.

La participation des membres de la juridiction administrative à des réunions, manifestations ou colloques ayant pour objet de rendre compte de la jurisprudence récente et de la soumettre au débat ne s'expose, quant à elle, à aucune objection de principe. Elle concourt tant au rayonnement de la juridiction qu'à une bonne administration de la justice. Il y a seulement lieu de veiller à ce que, dans leur expression, les intéressés s'en tiennent à des explications sur les décisions rendues et leur portée, et non seulement respectent le secret du délibéré, mais s'abstiennent de prendre position sur des affaires en cours ou même sur des questions de principe susceptibles de se poser dans ces affaires.

2.2.4. Un membre de votre institution peut-il écrire et publier un article ou un livre ? peut-il enseigner dans une université publique ou dans un établissement privé d'enseignement ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La réponse à cette question recoupe celle donnée à la question précédente.

Un membre du Conseil d'Etat peut écrire un article ou un livre. Il peut enseigner. Une disposition du CJA l'y autorise expressément : « *Les membres du Conseil d'Etat peuvent se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques et à toutes activités d'ordre intellectuel, et notamment d'enseignement, qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à leur dignité ou à leur indépendance* » (art. R*. 131-1 CJA).

Il peut le faire en se prévalant de sa qualité de membre du Conseil d'Etat ; mais la précision selon laquelle les propos tenus n'engagent pas l'institution peut alors être bienvenue.

Un avis du collège de déontologie (n° 2016/4 du 17 janvier 2017) a été rendu sur le cas d'un magistrat judiciaire détaché au Conseil d'Etat qui envisageait de publier un ouvrage sur une affaire judiciaire. Il a rappelé que la liberté de production des œuvres de l'esprit devait s'accompagner de l'obligation de réserve et de dignité et formulé une recommandation plus spécifique sur le respect du secret du délibéré et de l'obligation de délicatesse.

2.2.5. Dans l'affirmative, doit-il solliciter l'autorisation préalable du chef de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant préciser :

Aux termes de l'article 10 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020, le cumul d'une activité accessoire, telle qu'une activité d'enseignement, avec l'activité exercée à titre principal au sein du Conseil d'Etat est subordonné à la délivrance d'une autorisation du vice-président du Conseil d'Etat. Il existe une exception à cette obligation juridique pour *« la production d'œuvres de l'esprit »*. Toutefois, dans tous les cas, la Charte de déontologie recommande aux membres du Conseil d'Etat exerçant une activité accessoire d'en informer au préalable le vice-président.

2.2.6. Est-il permis aux membres de votre institution d'exercer des activités politiques ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Bénéficiant, comme il a été dit au point 2.2.1. de la liberté d'opinion, les membres du Conseil d'Etat sont libres d'adhérer à un parti politique.

2.2.7. Les membres de votre institution peuvent-ils se présenter à des élections ?

☒oui

☐oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La liberté de se porter candidat à toute élection est la règle. Elle découle, selon les termes de la Charte de déontologie, d'une « longue tradition », rappelée par des avis du collège de déontologie (n° 2016/3 du 14 septembre 2016 ; n° 2019/2 du 20 mars 2019 ; n° 2019/4 du 2 juillet 2019) ainsi que deux recommandations de portée générale (n° 1/2013 du 12 décembre 2013 ; n° 1/2019 du 23 septembre 2019).

En revanche, aucun membre de la juridiction administrative ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance à l'institution.

Dans le cas où un membre du Conseil d'Etat se porte candidat à un mandat électif, l'usage veut que le vice-président du Conseil d'État en soit informé à l'avance. Le candidat doit par ailleurs veiller à ce que la campagne électorale n'affecte pas sa disponibilité pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction, ce qui peut notamment passer par son placement en disponibilité le temps de la campagne électorale.

L'avis n° 2019/2 du 20 mars 2019, mentionné ci-dessus, rappelle également que le devoir de réserve demeure applicable aux candidats aux élections politiques, mais en tenant compte des exigences du débat électoral.

2.2.8. Si un membre de votre institution est élu, peut-il continuer à exercer ses fonctions dans votre institution ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Un membre du Conseil d'Etat peut, en principe, comme tout fonctionnaire, cumuler un mandat électif avec ses fonctions. Toutefois sont incompatibles avec l'exercice des fonctions de membre du Conseil d'Etat le mandat de député (art. LO 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).

Lorsqu'elle n'est pas frappée par une incompatibilité, l'accession d'un membre du Conseil d'Etat à un mandat local exécutif important, comme ceux de président de conseil régional ou départemental ou de maire d'une grande ville justifie, pour des raisons de disponibilité, 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.

La recommandation n° 1/2019 du 23 septembre 2019 du Collège de déontologie considère que l'exercice d'un mandat d'adjoint, et *a fortiori* l'exercice d'un mandat de conseiller municipal, départemental ou régional sans responsabilités exécutives, n'appelle en soi pas d'objection déontologique.

2.2.9. Si un membre de votre institution est élu, peut-il, dans l'hypothèse de fonctions électives à temps complet, réintégrer votre institution à l'expiration de leur mandat ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

L'exercice antérieur de fonctions revêtant une connotation politique appelle une vigilance particulière et une pratique renforcée d'abstention dans le jugement de litiges présentant avec ces fonctions un lien susceptible d'affecter l'image d'impartialité que doit donner le Conseil d'Etat.

Tout en soulignant que l'application de ces principes se fait nécessairement au cas par cas et en combinant plusieurs critères et qu'il n'est par suite guère possible de lui assigner un cadre temporel au-delà duquel aucune vigilance ne serait plus de mise, le Collège de déontologie a indiqué (avis n° 2013/1 du 1er février 2013) qu'un délai de cinq ans écoulé depuis la cessation des fonctions électives était suffisant pour qu'en principe il n'y eût plus d'obligation générale de déport, réserve étant toutefois faite de dossiers présentant un caractère particulier de sensibilité.

Le Collège a ensuite relevé, dans une formulation de portée générale : « *indépendamment de la vigilance particulière que requiert l'exercice de fonctions antérieures, il incombe également à tout magistrat de veiller à ce que sa participation à l'élaboration d'une décision juridictionnelle, éventuellement rapprochée de données notoirement liées à sa personne, ne puisse donner lieu à des interprétations ou à des polémiques propres à affecter l'attente et la perception légitimes des justiciables*. ». À ce titre et au minimum dans des affaires ou un contexte particulièrement sensibles, il parait souhaitable de se déporter si le rappel de fonctions dont l'exercice a pourtant cessé depuis plusieurs années se révèle de nature à nourrir de telles polémiques ou interprétations. À cet égard, le contentieux électoral appelle, bien entendu, une vigilance toute particulière.

2.2.10. Un membre de votre institution peut-il signer une pétition ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Un membre du Conseil d'Etat peut signer une pétition ; mais il ne doit pas y mentionner sa qualité.

2.2.11. Un membre de votre institution peut-il participer à une manifestation ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Corollaire de la liberté d'opinion, la liberté de manifestation est reconnue aux membres du Conseil d'Etat comme à tous les fonctionnaires. Pour autant, l'exercice de cette liberté doit être conciliée avec le souci de préserver la confiance des administrés et des justiciables dans l'intégrité du Conseil d'Etat, ne pas faire naître une suspicion de partialité et ne pas porter atteinte à la dignité de leurs fonctions.

2.2.12. Un membre de votre institution peut-il invoquer une « clause de conscience » pour refuser d'appliquer la loi – par exemple en refusant de sanctionner un médecin qui aurait, en violation des dispositions qui lui en font l'obligation, manqué à son devoir d'information de ses patientes sur la possibilité qui leur est offerte d'interrompre leur grossesse ?

Si le Recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires dispose que « Le magistrat ne peut écarter l'application de la loi au nom d'une idée de la justice qui relèverait de convictions personnelles » une telle règle ne se retrouve pas *expressis verbis* dans la Charte de déontologie de la juridiction administrative. Pour autant, cette règle s'applique. Un membre du Conseil d'Etat ne saurait, sans méconnaître son devoir de neutralité [et de loyauté], faire prévaloir ses convictions personnelles, qu'elles soient politiques ou religieuses, sur la loi, expression de la volonté générale, qu'il a pour mission d'appliquer.

2.3. Cas pratiques

Pour donner de la chair à notre discussion, les organisateurs du colloque souhaiteraient discuter de questions concrètes que vous avez rencontrées et sur lesquelles votre Collège de déontologie, si vous en avez un, se serait prononcé.

À titre d'exemple, le Conseil d'Etat français vous en soumet quatre :

- Sur l'impartialité : Un rapporteur public du Conseil d'Etat [chargé de présenter aux membres de la formation de jugement l'affaire dont ils sont saisis, les questions juridiques qu'elle pose et de leur proposer une solution] peut-il recevoir un cadeau d'un tiers, non partie au litige, pour le sens des conclusions qu'il a rendues dans une affaire concernant l'euthanasie d'un éléphant ? (avis n° 2013/4 du 17 juin 2013)

- Sur les conflits d'intérêts : Quels dossiers un chef de juridiction peut-il attribuer à un magistrat dont le conjoint est un des plus importants membres du Gouvernement français ? (avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017)

- Sur les conflits d'intérêt : Sous quelles conditions un ancien magistrat administratif peut-il exercer la profession d'avocat ? (recommandation n°2017-1 du 15 novembre 2017)

- Sur l'obligation de réserve et la liberté de production d'œuvres de l'esprit : Un magistrat judiciaire détaché au Conseil d'Etat peut-il, durant sa période de détachement, publier un essai à caractère historique sur l'affaire *Ranucci*, qui avait défrayé la chronique et conduit à l'une des dernières exécutions capitales en France en 1976 ? (avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017)

III. Le recrutement des membres

3.1. Qui peut être recruté dans votre institution ?

3.1.1. Combien de membres en moyenne recrutez-vous chaque année dans votre institution ?

Le Conseil d'Etat recrute chaque année :

- cinq à six auditeurs,
- outre les cinq ou six auditeurs titularisés chaque année en qualité de maître des requêtes, quatre ou cinq maîtres des requêtes, ainsi qu'entre sept et dix maître des requêtes en service extraordinaire,
- outre les maîtres des requêtes promus conseillers d'Etat, deux à cinq conseillers d'Etat ainsi que trois au quatre conseillers d'Etat en service extraordinaire

3.1.2. Tous les nouveaux membres sont-ils recrutés au même grade ou les membres de votre institution sont-ils répartis en plusieurs grades pour lesquels des modes de recrutement distincts existent ? Veuillez expliquer :

Comme il a été dit ci-dessus, plusieurs voies d'accès sont possibles pour intégrer le Conseil d'Etat, soit en qualité d'auditeur, soit en qualité de maître des requêtes, soit en qualité de conseiller d'Etat.

3.1.3. Des conditions d'âge sont-elles posées au recrutement de ces nouveaux membres ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Aucune condition d'âge n'entoure le recrutement des auditeurs, des maîtres des requêtes et des conseillers d'Etat issus de la maîtrise.

En revanche, les conseillers d'Etat nommés au tour extérieur doivent avoir quarante-cinq ans accomplis (art. L. 133-3-2 CJA).

3.1.4. Des conditions de diplôme sont-elles posées au recrutement de ces nouveaux membres ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Certaines voies d'accès au Conseil d'Etat, mais pas toutes, sont soumises en droit à des conditions de diplômes. Ainsi en est-il, implicitement mais nécessairement, du conseiller d'Etat nommé chaque année en application des dispositions de l'art. L. 133-3-1 CJA dont les compétences et les activités dans le domaine du droit ou de l'action publique le qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions et qui justifie d'au moins vingt ans d'activité professionnelle.

Si, en droit, les nominations au tour extérieur dans le grade de conseiller d'Etat ne sont pas conditionnées à la possession d'un diplôme, ces nominations sont prononcées après avis d'une commission d'intégration de six membres présidées par le vice-président du Conseil d'Etat qui « *tient compte des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé, de son expérience et des besoins du corps* » (art. L. 133-7 CJA).

3.1.5. Est-il possible de devenir membre de votre institution directement après la fin d'études d'universitaires ou le cas échéant après une école de formation ?

☐oui

☒non

Veuillez expliquer :

L'accès au Conseil d'Etat au grade d'auditeur était, depuis 1945, ouvert aux élèves de l'Ecole nationale d'administration à la sortie de leur scolarité. Depuis le 1er janvier 2022, tel n'est plus le cas. Les auditeurs sont désormais nommés, après deux ans au moins de services publics effectifs, parmi les membres du corps des administrateurs de l'État et des corps ou cadres d'emploi de niveau comparable, dont la liste est fixée par le décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021. Ils sont recrutés après avis d'une commission consultative composée de deux membres du Conseil d'Etat et de deux personnalités extérieures (art. L. 133-5 CJA).

3.1.6. Des conditions d'expérience professionnelle préalable sont-elles au contraire requises pour devenir membre de votre institution?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Comme il a été dit au 3.1.5., l'accession aux fonctions d'auditeur nécessite désormais deux ans au moins de services publics effectifs. Plusieurs des voies d'accès au Conseil d'Etat comportent une exigence d'expérience, qui peut aller de 4 à 10 ans pour les maîtres des requêtes, et de vingt à vingt-cinq ans pour les conseillers d'Etat.

Comme il a été dit au 3.1.4., la commission d'intégration chargée de donner un avis sur les nominations de conseillers d'Etat au tour extérieur prend en compte notamment les fonctions antérieures exercées par l'intéressé et son expérience.

3.1.7. Des membres des juridictions du fond peuvent-ils devenir membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Des voies spécifiques d'intégration sont prévues par l'art. L. 133-8 CJA pour les magistrats du corps des conseillers de tribunaux administratifs et de corps administratifs d'appel :

- au grade de maître des requêtes, s'ils ont atteint le grade de premier conseiller, sont âgés de trente-cinq ans et justifient de dix ans de services publics effectifs,
- au grade de conseillers d'Etat, s'ils ont atteint le grade de président et sont âgés de quarante-cinq ans accomplis.

[Ces nominations interviennent sur proposition du vice-président délibérant avec les présidents de section, après avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) et de la Commission supérieure du Conseil d'Etat (CSCE).]

Dans l'affirmative, quelle est leur proportion dans le nombre de nouveaux membres ?

La proportion des nominations de magistrats administratifs au grade de maître des requêtes et de conseillers d'Etat parmi l'ensemble des nominations au tour extérieur du Conseil d'Etat fluctue d'une année sur l'autre.

Ainsi, deux magistrats administratifs au minimum sont nommés chaque année au grade de maître des requêtes alors que deux ou trois sont nommés au tour extérieur.

La proportion est plus faible au grade de conseillers d'Etat : un magistrat administratif tous les deux ans est nommé à ce grade alors qu'interviennent deux ou trois nominations au tour extérieur chaque année.

3.1.8. Quel est l'âge du plus jeune de vos collègues ?

La plus jeune membre du Conseil d'Etat est aujourd'hui une auditrice détachée au titre de l'art. L. 133-5 CJA (voir point 3.1.4. *supra*). Elle est née en janvier 1997.

3.1.9. Les membres de votre institution sont-ils recrutés sans limitation de durée – c'est-à-dire pour une carrière qui se terminera avec le départ en retraite – ou pour un contrat d'une durée déterminée ?

Les maîtres des requêtes (lesquels ont vocation après au moins douze ans de service à être promus conseillers d'Etat) et les conseillers d'Etat sont recrutés sans limitation de durée.

En revanche :

- les auditeurs sont désormais recrutés pour une durée de trois ans non renouvelable (art. L. 133-5 CJA). Une possibilité d'intégration au grade de maître des requêtes leur est offerte au terme de ces trois ans ;
- des fonctionnaires ou des personnes dont la qualification et l'expertise particulières sont utiles aux activités et aux missions du Conseil d'Etat peuvent être nommés par le vice-président du Conseil d'Etat pour exercer, en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire (MRSE), les fonctions dévolues aux maîtres des requêtes pour une durée qui ne peut excéder quatre ans (art. L. 133-9 CJA). Une possibilité d'intégration au grade de maître des requêtes leur est offerte après quatre ans de services effectifs dans les fonctions de MRSE, ou, pour certains d'entre eux, recrutés au titre de la voie dite « action publique », après 18 mois seulement ;
- des conseillers d'Etat en service extraordinaire peuvent être nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable pour exercer des fonctions consultatives ou juridictionnelles.

3.2. Comment se déroule la procédure de recrutement dans votre institution ?

3.2.1. Le pouvoir exécutif intervient-il dans la procédure de recrutement des membres de votre institution ?

☐oui

☒non

Veuillez expliquer :

Si la nomination des membres du Conseil d'Etat est une décision prise formellement par le pouvoir exécutif (voir question 3.3.1. *infra*), le pouvoir exécutif n'intervient pas ou quasiment pas dans les procédures de recrutement.

3.2.2. La procédure de recrutement des membres de votre institution donne-t-elle lieu à un entretien individuel ?

☒oui

☐non

3.2.3. Dans l'affirmative, cet entretien est-il l'occasion d'apprécier la motivation du candidat, mais aussi ses connaissances juridiques ?

☒oui

☐non

3.2.4. La procédure de recrutement varie-t-elle selon le grade auquel le candidat postule – dans l'hypothèse où les recrutements dans votre institution pourraient se faire à des grades différents (cf. supra 3.1) ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

L'accès aux fonctions d'auditeur, décidé par le vice-président du Conseil d'Etat, est subordonné à l'avis d'un comité consultatif. Les autres fonctions exercées à titre temporaire font également l'objet de procédures de sélection collégiales par des comités ou commissions, dont certains sont extérieurs au Conseil d'Etat – tel est le cas pour l'accueil d'officiers détachés ou de maîtres des requêtes en service extraordinaire issus de la voie « action publique ».

La nomination aux grades de maître des requêtes et de conseiller d'Etat fait généralement l'objet d'une proposition de la commission d'intégration (pour les maîtres des requêtes issus de l'auditorat, les maîtres des requêtes en service extraordinaire demandant leur intégration et les conseillers d'Etat issus de la voie « droit et action publique »). Les conseillers d'Etat issus du tour extérieur sont nommés par le Gouvernement après avis de cette même commission. En revanche, comme il a été dit, les maîtres des requêtes et conseillers d'Etat issus des tribunaux administratifs sont nommés sur proposition du vice-président délibérant avec les présidents de section.

La composition du comité consultatif et celle de la commission d'intégration diffère. Les grilles d'évaluation qu'ils utilisent diffèrent elles aussi.

3.3. Comment se déroule la nomination des membres de votre institution ?

3.3.1. La nomination des membres de votre institution résulte d'une décision :

☒du pouvoir exécutif (par exemple d'un décret présidentiel)

☒du pouvoir judiciaire (du président de votre institution ou bien d'un collège de juges indépendants)

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les conseillers d'Etat, en service ordinaire ou extraordinaire, sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice (art. L. 121-4 et L. 133-3 CJA).

Les maîtres des requêtes sont nommés par décret, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice (art. L. 133-4 CJA).

Les maîtres des requêtes en service extraordinaire sont nommés par le vice-président du Conseil d'Etat (art. L. 133-9 CJA).

Les auditeurs sont nommés par arrêté du vice-président du Conseil d'Etat (art. L. 133-5 CJA).

3.3.2. La nomination des membres de votre institution peut-elle être contestée en justice ?

☒oui par voie d'action à l'occasion de la nomination desdits membres

☐oui par voie d'exception au titre de la régularité de la composition des membres de la formation de jugement

☐non

Dans l'affirmative, devant quel juge ?

Comme tout acte administratif, la nomination des membres du Conseil d'Etat peut être attaquée devant la juridiction administrative par un requérant y ayant intérêt.

Les décrets portant nomination des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes relèvent de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat. La question de savoir si les actes de nomination des maîtres des requêtes en service extraordinaire et des auditeurs relèvent de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat au titre d'une compétence largement entendue au titre du recrutement des agents publics nommés par décret du Président de la République (3° de l'art. R. 311-1 du CJA), ou de la compétence du tribunal administratif de Paris en vertu des règles de compétence de droit commun (art. R. 312-12 du CJA), n'a pas été tranchée par la jurisprudence.

3.3.3. Si votre institution est compétente pour connaître de ce contentieux, comment assure-t-elle le respect du droit à un procès équitable ?

Les services du secrétariat général du Conseil d'Etat, qui assurent la préparation formelle des actes de nomination étant distincts de la section du contentieux, le jugement par celle-ci de la requête contestant la nomination de l'un des membres du Conseil d'Etat ne pose pas de difficulté structurelle.
Il va de soi que ladite requête sera jugée par une chambre – la section du contentieux en compte dix – dans laquelle le membre dont la nomination est contestée ne siège pas.