

Avis 2024-03

28 mars 2024

Projet d'avis sur la saisine de M. X.

Vous avez saisi le Collège de déontologie, par message électronique du 18 décembre 2023, dans les termes suivants :

« Madame, Monsieur,

J'ai l'honneur, en application des dispositions de l'article 10-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, de soumettre à votre attention une question d'ordre déontologique qui me concerne personnellement.

Magistrat de l'ordre judiciaire, je suis placé depuis le 1^{er} septembre 2023 en position de détachement auprès du Conseil d'Etat pour exercer les fonctions de conseiller des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, pour une durée de 2 ans, cette durée étant renouvelable et ce détachement pouvant, après trois années d'exercice complet dans les tribunaux administratifs, se conclure par une intégration définitive dans le corps des conseillers des TA et CAA.

La loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice a codifié, dans un nouvel article L.12 du code de justice administrative, un nouveau serment que devront prêter tous les magistrats administratifs nommés à compter du 1^{er} janvier 2024. Sa formule se lit comme suit : « Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel 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. Ils ne peuvent être relevés de leur serment. »

Selon le XIV de l'article 60 de cette même loi, les membres nommés antérieurement au 1^{er} janvier 2024 peuvent, sur leur demande, être appelés à prêter le serment prévu à l'article L. 12 du code de justice administrative.

Ce serment est donc facultatif dans mon cas.

Je m'interroge dès lors sur la possibilité qui m'est offerte de prêter ce serment dans la mesure où je suis déjà lié par le serment des magistrats judiciaires et où il est également prévu par l'ordonnance du 22 décembre 1958 que les magistrats judiciaires « ne peuvent, en aucun cas, être relevés de ce serment ».

En vous remerciant par avance pour l'intérêt que vous porterez à ce questionnement, je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma très haute considération. »

Par message du 19 décembre, le président du Collège vous a sollicité en ces termes :

« Monsieur le Conseiller,

Vous avez saisi le collège de déontologie de l'ordre judiciaire d'une question relative à la régularité d'un éventuel cumul de serments, l'un déjà prêté au titre de votre appartenance à l'ordre judiciaire, l'autre à prêter dans le cadre de votre détachement dans l'ordre administratif.

Pour vous répondre, le collège souhaiterait se rapprocher de son homologue compétent dans le cas des juridictions administratives puisque, votre question intéressant les deux ordres, une réponse coordonnée paraît souhaitable.

Je viens donc vous demander votre accord pour que je puisse saisir Monsieur le Président du collège de déontologie de l'ordre administratif.

Bien à vous »

Le jour même, vous lui avez adressé une réponse positive ainsi rédigée :

« Monsieur le Président,

Je vous remercie pour votre réponse et pour l'attention que vous portez à ma demande.

Je vous donne bien évidemment mon accord pour que la question soit soumise, de manière conjointe, au collège de déontologie de l'ordre administratif.

Avec l'expression de ma haute considération... »

Il a été accusé réception de votre saisine, et deux rapporteurs ont été désignés conformément au règlement intérieur du Collège.

La recevabilité de votre demande a paru s'imposer au Collège, au regard des dispositions de l'article 10-2 I 1° de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

En effet, bien que s'inscrivant dans un cadre statutaire, la question telle que vous la posez à propos d'une possible nouvelle prestation de serment peut être regardée comme « *une question déontologique concernant personnellement un magistrat* », selon les termes de cet article.

Le Collège note que cette question est nouvelle pour les situations de détachement de magistrats judiciaires dans la juridiction administrative en raison de l'instauration d'une prestation de serment pour les membres de la juridiction administrative avec l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2023, codifiée au nouvel article 12 du code de justice administrative, qui prévoit que devront prêter serment tous les magistrats administratifs nommés à compter du 1/1/2024. L'article 60 de cette même loi précise : « *les membres nommés antérieurement au 1^{er} janvier 2024 peuvent, sur leur demande, être appelés à prêter le serment prévu à l'article 12* ».

Selon l'article 6¹ de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonctions, prête serment en ces termes : ...*

...

Il ne peut, en aucun cas, être relevé de ce serment.

Le serment est prêté devant la cour d'appel. Toutefois les magistrats directement nommés à la Cour de cassation, il est prêté devant cette juridiction.

Le magistrat intégré au titre des articles 22 et 23, nommé dans une juridiction d'outre-mer et effectuant son stage préalable sur le territoire métropolitain, peut prêter serment devant la cour d'appel de sa résidence.

L'ancien magistrat prête à nouveau serment lorsqu'il est réintégré. »

La prestation de serment marque ainsi d'abord la véritable prise de fonctions d'un juge.

Il s'agit de la promesse solennelle faite par le magistrat « *lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonctions* », de l'engagement de bien remplir les devoirs de sa charge.

Si le texte de l'article 6 prévoit que le magistrat « *ne peut en aucun cas être relevé de ce serment* », il dispose cependant que « *l'ancien magistrat prête à nouveau serment lorsqu'il est réintégré* ».

Ainsi au sein même de l'ordre judiciaire, le magistrat - sans être relevé de son serment - peut être appelé à prêter à nouveau serment.²

¹ Dans sa version en vigueur depuis le 22 novembre 2023 (article modifié par la loi n°2023-1058 du 20 novembre 2023)

² La question a pu d'ailleurs se poser d'instaurer une périodicité dans le renouvellement du serment des magistrats pour des cas de changement d'affectation de manière substantielle, voire à chaque changement d'affectation de telle sorte que la promesse solennelle soit toujours présente à l'esprit du magistrat (proposition de loi organique modifiant l'article 6 en ce sens déposée au Sénat le 16 février 2001).

S'agissant de « *l'ancien magistrat ... lorsqu'il est réintégré* », la prestation de serment, comme son renouvellement, apparaît ainsi conditionner l'exercice des fonctions de magistrat, que ce soit lors de l'entrée en fonction ou lors de la réintégration dans les fonctions.

L'introduction de la prestation de serment dans la juridiction administrative consacrée par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice n°2023-1059 du 20 novembre 2023 et désormais inscrite à l'article 12 du code de justice administrative est aussi pour le juge administratif « *comme un rite d'intégration* », qui intervient « *avant d'entrer en fonctions* »³.

Lors de la prestation de serment inaugurale, le 20 décembre 2023, le vice-président du Conseil d'État, en a éclairé la nature et la portée, pour la juridiction administrative et ses membres, dans un discours dont on peut extraire les éléments de réflexion suivants : « *Le serment ... marque la transmutation de l'individu en juge, auquel la République confie la lourde tâche de rendre la justice 'au nom du peuple français' ... Ce serment des magistrats administratifs et membres du Conseil d'État traduit également le caractère essentiel de la déontologie pour régir de manière concrète nos fonctions. (Il) est ... une marque solennelle de l'unité de la juridiction. Il fait coïncider une obligation, qui préexistait et qui était pleinement et rigoureusement respectée, et un engagement, qu'il consacre, de remplir nos fonctions, en toute indépendance, probité et impartialité, à garder le secret des délibérations et à nous conduire en tout avec honneur et dignité. ... Ce serment ... manifeste publiquement notre engagement au service de l'État de droit, à travers les différentes fonctions que nous remplissons au sein de la juridiction, pour tout le temps où nous y exercerons.* ».

Le vice-président observe que : « *Le législateur ... a, dans sa sagesse, laissé aux membres de la juridiction déjà en fonction le choix de renouveler ou non formellement le serment qu'ils se sont faits en conscience, en entrant dans nos rangs* ». Tel est précisément votre cas.

Le collège a, par ailleurs, relevé qu'une difficulté aurait pu naître de contradictions voire de divergences entre les serments.

Mais les termes du serment prévu à l'article 6 de l'ordonnance de 1958 : « *Je jure de remplir mes fonctions avec indépendance, impartialité et humanité, de me comporter en tout comme un magistrat digne, intègre et loyal et de respecter le secret professionnel et celui des délibérations.* » et ceux retenus par l'article 12 du code de justice administrative : « *... les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prêtent serment ... 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* » sont très proches voire identiques.

Au vu de ces observations, et après consultation du collège de la juridiction administrative, opérée avec votre accord :

Il n'apparaît, en premier lieu, aucun obstacle déontologique à une prestation de serment d'un magistrat judiciaire dans l'ordre administratif dès lors que ce nouveau serment ne contient aucune contradiction voire même divergence avec le contenu du serment déjà prononcé par le magistrat judiciaire à son entrée en fonctions.

Il apparaît, en second lieu, que le magistrat judiciaire qui effectue un détachement au sein de la juridiction administrative est soumis depuis le 1^{er} janvier 2024 aux dispositions de l'article 12 aux termes desquelles « *Avant d'entrer en fonctions, ... les magistrats des tribunaux administratifs ... prêtent serment ...* ». Il s'agit désormais d'une obligation statutaire pour l'exercice des fonctions juridictionnelles dans l'ordre administratif.

³ Cf. article 12 du CJA

Toutefois, ayant été nommé dans le corps des magistrats administratifs avant le 1^{er} janvier 2024, ce serment n'est pour vous, comme pour tous les magistrats placés dans cette même situation, que facultatif.

Il vous appartient donc, en toute liberté, d'user de cette possibilité de demander à prêter le serment prévu à l'article 12 du code de justice administrative.

Il vous est loisible de communiquer cet avis à toute personne de votre choix, à condition qu'il le soit dans son intégralité.

Le président

La secrétaire

Vincent Lesclous

Céline Le Roux