

## Prestation de serment

### Propos introductifs

Pascale Fombeur,  
présidente de la Cour administrative  
d'appel de Paris

Chers collègues, chers amis,

C'est aujourd'hui un moment important, qui conduira à la prestation de serment de plusieurs d'entre vous. C'est aussi un moment particulier pour notre Cour, puisque c'est, à titre exceptionnel, ici et non au Conseil d'Etat que se déroule cette cérémonie, pour des raisons sur lesquelles je reviendrai.

Le serment plonge ses racines dans l'histoire. Le terme même, du latin « sacramentum », signifie étymologiquement consacrer quelque chose de profane, rendre sacré un engagement. Pour la justice, il a d'abord pour but de faire « entrer le jureur en communication avec le sacré » et de garantir ainsi la vérité du témoignage. A partir du XII<sup>ème</sup> siècle, son sens change progressivement, en même temps que la justice s'institutionnalise et se professionnalise. La valeur « promissoire » du serment prend alors le dessus : il garantit que le juge s'engage à juger selon sa conscience et en respectant un certain nombre de principes supérieurs.

Forme de rite d'intégration, il marque l'acceptation par l'individu de la mission de juge, auquel la République confie la lourde tâche de rendre la justice « *au nom du peuple français* ». Par le serment, nous ne nous engageons pas à l'égard d'un pouvoir, comme ce fut le cas pour les présidents du Conseil d'Etat en 1799, mais à l'égard de la société tout entière. Nous manifestons solennellement notre attachement, en particulier, aux principes d'indépendance et d'impartialité, principes qui sont au fondement de la notion même de justice. Le serment symbolise un triple engagement :

- un engagement personnel. Cette vertu a été rappelée par Jean-Louis Debré, alors président du Conseil constitutionnel, dans un discours de 2009 : « La règle de droit, sans la vertu des femmes et des hommes qui l'appliquent, n'est rien (...) et c'est précisément cette vertu que le serment vient matérialiser chez les professionnels du droit, c'est-à-dire chez ceux qui sont plus spécialement chargés de faire respecter les règles communes. »

- un engagement envers nos pairs. Le serment solennise l'appartenance à un collectif de travail et à une communauté de valeurs.

- un engagement à l'égard de la société : Par le serment, nous affirmons notre adhésion aux valeurs de la justice et nous nous engageons à les protéger.

Ces valeurs de la justice sont anciennes et inscrites dans notre conscience.

Il y a environ 3 400 ans, le Pentateuque intime déjà aux juges : « Vous ne fausserez pas le cours de la justice, vous ne ferez pas preuve de partialité envers les personnes, et vous ne vous laisserez pas corrompre par des cadeaux, car ceux-ci aveuglent même les sages et compromettent la cause des innocents »

Sous l'Ancien Régime, Jean de La Fontaine, par *Les Animaux malades de la peste*, nous montre l'aspiration profonde, en particulier, à une justice impartiale.

En droit positif, ces principes que nous nous engageons à respecter sont pour beaucoup, d'abord, des exigences constitutionnelles, celles d'indépendance et d'impartialité, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la « garantie des droits » qu'il consacre. Ces exigences sont « indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles », ainsi que l'affirme le Conseil

constitutionnel (*Cons. const.*, 28 déc. 2006, n° 2006-545 DC, cons. 24 ; *Cons. const.*, 25 mars 2011, n° 2010-110 QPC).

Notre tradition juridictionnelle est imprégnée de ces principes. Ainsi, un arrêt du Conseil d'Etat de 1833 affirme déjà que "le droit de récusation peut être exercé devant toute juridiction à moins que la loi ne l'ait formellement interdit"<sup>1</sup>. Un arrêt de 1864 juge qu'un arrêté de conseil de préfecture – ancêtre du tribunal administratif - a été irrégulièrement rendu parce que l'un des membres de la formation de jugement, par ailleurs élu municipal, avait concouru à la délibération autorisant le maire à défendre à l'action<sup>2</sup>.

Cette problématique ancienne a pris dans la période récente une acuité particulière en raison du renforcement considérable des exigences du corps social à l'égard des responsables publics. La juridiction administrative a pris la mesure de cette évolution en se dotant en 2011 d'une « charte de déontologie » de ses membres et d'un collège de déontologie chargé d'en éclairer la portée.

Suivant les préconisations de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prescrit à toute personne chargée d'une mission de service public - dont celles investies de fonctions juridictionnelles - d'exercer ses fonctions avec dignité, probité et intégrité, et de veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires soumet spécifiquement les membres de la juridiction administrative à l'obligation d'exercer leurs fonctions « en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité », de se comporter « de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard », de s'abstenir « de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions », et de « prévenir ou (...) faire cesser immédiatement les situations de conflits d'intérêts » (CJA, art. L. 131-2 pour les membres du Conseil d'État, et art. L. 231-1-1 pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

La loi soumet les juges administratifs à l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts (CJA, art. L. 131-7 et L. 231-4-1). Elle consacre le principe d'une charte de déontologie énonçant les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative et l'existence du collège de déontologie de la juridiction administrative (CJA, art. L. 131-4).

L'actualisation régulière de la charte, assortie de la publication systématique des avis et des recommandations du collège de déontologie, permet d'en faire un guide pour les différentes questions auxquelles nous pouvons être confrontés dans le cadre de nos fonctions, avec le rappel des principes et les bonnes pratiques associées. Par ses avis, par leur motivation et leur publication, le collège, aujourd'hui présidé par Christian Vigouroux, éclaire la juridiction administrative sur l'application des principes déontologiques, dans une société qui évolue et dans laquelle le juge est confronté à de nouveaux défis, faisant de la déontologie une matière vivante.

L'introduction d'une prestation de serment dans la juridiction administrative est une nouvelle étape dans la solennisation de nos engagements. Elle a été proposée par le groupe de travail sur la solennité dans la juridiction administrative, mis en place par le président Bruno Lasserre à la suite des débats tenus au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Ce groupe, qui était présidé par Terry Olson, président de la cour de Versailles, et a remis son rapport en octobre 2021, a estimé qu'elle permettrait de renforcer l'unité et la cohésion de la juridiction administrative autour des valeurs attachées à la fonction de juger, de mieux « donner à voir » au public sa spécificité et son rôle et d'améliorer l'intégration des nouveaux membres au sein de la communauté juridictionnelle.

Cette proposition correspond à un souhait assez largement partagé. Ainsi, lors de sondages réalisés par

<sup>1</sup> CE, 25 avril 1833, *Ministre de l'intérieur c/ Despeaux*

<sup>2</sup> CE, 11 août 1864, *Ville Montpellier*

leurs représentants, 70 % des magistrats qui se sont prononcés l'ont fait en faveur de la prestation de serment.

La juridiction administrative a rempli depuis des décennies ses missions en étant habitée par ces engagements. Le législateur, sensible au désir manifesté de l'intérieur de la juridiction qu'ils soient solennisés, a décidé qu'ils feraient désormais l'objet d'un serment. La prestation de serment a ainsi été adoptée par la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, en respectant la formulation proposée par le groupe de travail et relayée par le vice-président du Conseil d'Etat. Par ce serment, chaque juge administratif prend l'engagement public et solennel de remplir ses 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, inscrit désormais à l'article L. 12 du code de justice administrative, est une marque solennelle de l'unité de la juridiction administrative. Il est identique pour l'ensemble des membres de la juridiction administrative, y compris les membres du Conseil d'Etat qui exercent seulement des fonctions consultatives.

Il s'applique à tous les nouveaux membres de la juridiction administrative nommés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Pour nous tous qui exerçons nos fonctions depuis, parfois, de nombreuses années, il manifeste publiquement le serment que nous nous sommes faits à nous-même, en conscience, lorsque nous sommes entrés dans la juridiction administrative. Parce qu'il n'ajoute en rien aux obligations qui étaient les nôtres depuis cette date, le législateur, dans sa sagesse, nous a laissés la possibilité, si nous le souhaitons, de renouveler formellement cet engagement.

Chargé de recueillir le serment des magistrats administratifs, le vice-président du Conseil d'Etat a lui-même prêté serment le 20 décembre 2023 devant le président de section le plus ancien, et j'ai pour ma part prêté serment devant lui le 8 janvier dernier. Désignée pour le représenter aujourd'hui afin de recueillir le serment de celles et ceux qui en ont exprimé le souhait, c'est une cérémonie exceptionnelle pour moi aussi, car les jeunes magistrats administratifs prêteront tous serment devant le vice-président, au début de leur formation, et non devant leur chef de juridiction.

Je sais que les valeurs, les obligations que le serment rappelle sont celles que partage toute notre communauté de travail.

Chacune de ces obligations est ardente.

Remplir nos fonctions en toute indépendance, d'abord.

L'indépendance, pour le juge, est tout autant un devoir qui oblige qu'un droit qui protège. Découlant en premier lieu de la séparation des pouvoirs, elle est la situation où un juge n'a « rien à craindre ou à désirer de personne », c'est un rempart contre toute pression ou menace qui pourrait s'exercer sur les juges. Elle est garantie par les textes, elle doit être incarnée par chacun, et l'institution doit veiller à son respect. L'indépendance est à la fois individuelle et collective.

L'exigence éthique est aussi renouvelée par la circonstance que le juge est de plus en plus exposé. Des requérants, leurs avocats peuvent être tentés de sensibiliser les médias à la justesse de leur cause pour faire pression, par le biais de l'opinion publique, sur leur juge ; des responsables politiques peuvent être tentés de critiquer les décisions rendues. Le juge doit résister à toute tentation de se déterminer en fonction de l'image que ses décisions donneront de la juridiction. Il y a, assurément, un devoir de clarté des décisions de justice, dans leur motivation, et d'explicitation voire de communication, une fois la décision rendue. Mais avant de rendre cette décision, il y a un devoir d'indépendance y compris par rapport à la voix majoritaire, par rapport à « l'air du temps ».

Cette indépendance ne signifie bien sûr pas que chaque juge tranche le litige qui lui est soumis de

façon isolée. Notre travail est également collectif, dans les priorités que nous pouvons nous donner pour traiter les dossiers anciens ou urgents, dans le respect des contraintes des collègues pour que l'affaire soit examinée par le rapporteur, le président de la formation de jugement puis le rapporteur public, dans l'écoute réciproque qui est le fondement de la collégialité. Nous tenons compte également de ce que de précédents délibérés collectifs ont posé en jurisprudence – jusqu'à ce que le même délibéré collectif fasse évoluer cette jurisprudence – car les justiciables ont droit également à l'égalité de traitement devant la justice, à la prévisibilité et à la sécurité juridique.

L'impartialité ensuite, c'est-à-dire le fait de se prononcer sans parti pris, réel ou apparent, ni volonté de favoriser l'une des parties plutôt que l'autre. La charte de déontologie rappelle ainsi l'exigence « que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris d'aucune sorte » et précise : « Ils font abstraction, dans l'exercice de leur mission, de tout préjugé, quelle qu'en soit la nature (...) Ils s'attachent à l'écoute et à la compréhension des parties comme de leurs collègues, dans un climat propice à la sérénité de la justice et respectueux de la collégialité ».

L'impartialité est ainsi, en premier lieu, une indépendance à l'égard de sa propre sensibilité. Le président Denoix de Saint Marc, qui a présidé le Conseil d'Etat de 1995 à 2006, avait coutume de dire à chaque promotion de jeunes magistrats administratifs qu'il accueillait, qu'ils devaient d'abord et avant tout être indépendants par rapport à eux-mêmes.

Nous ne sommes pas des êtres désincarnés : nous avons notre expérience, notre sensibilité, nos opinions sur les faits de société qui trouvent leur prolongement dans le prétoire, par exemple en matière de droit de l'environnement, de droit des étrangers ou de droit du travail. Quelle que soit la matière, nous devons cultiver une éthique sinon du doute, du moins du questionnement, en nous déterminant au terme d'une confrontation du droit applicable et des faits du dossier, indépendamment de la solution qui aurait notre sympathie naturelle. A cet égard, la confrontation des points de vue avec nos collègues nous aide à prendre de la distance par rapport à nous-mêmes, et la diversité des expériences parmi les membres d'une même formation de jugement est une grande richesse.

L'impartialité, en second lieu, revêt une dimension objective, à laquelle les textes européens nous ont rendus plus sensibles. Il faut non seulement que la justice soit rendue de façon impartiale, mais aussi qu'elle soit perçue et reçue comme impartiale, par le justiciable comme par le public. Selon l'adage anglais cité par la Cour européenne des droits de l'homme dès son arrêt "Delcourt" du 17 janvier 1970, "justice must not only be done : it must also be seen to be done". Ou, selon les termes du commissaire du gouvernement Guy Braibant sur la décision Arbousset du 2 mars 1973 : les parties doivent avoir le « sentiment que justice leur a été rendue ».

La juridiction, notamment dans sa composition, doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité, ce qui, individuellement, doit notamment nous conduire à nous abstenir de participer au jugement de certains dossiers.

La probité, aussi. Selon les dictionnaires, le terme renvoie à l'honnêteté, à la rectitude – de celui qui n'accepte aucun avantage de quiconque, et qui ne cherche à tirer aucun avantage de sa qualité de magistrat administratif. La satisfaction de servir l'intérêt général est, outre le traitement, notre seule rétribution. La probité, c'est également une droiture qui porte à respecter autrui, à observer les droits et les devoirs de la justice, une rigueur, une exactitude appliquée à serrer la vérité, la justesse au plus près. Cette qualité, nous en avons besoin aussi dans l'étude des affaires qui nous sont confiées. Et si l'on se réfère au Dictionnaire universel de Furetière, de 1690, on y lit que la probité est la « bonté, vertu naturelle par laquelle on s'abstient de nuire à autrui. Il y a dans le monde beaucoup de gens d'esprit et de valeur, mais il y en a peu qui ayent de la probité. On ne peut pas estre bon Juge, qu'on n'ait de la probité & de l'intégrité ».

Le serment nous invite encore à garder le secret des délibérations. Cette obligation comprend deux dimensions. C'est d'abord préserver la formation de jugement de toutes les pressions qui pourraient s'exercer

sur ses membres, et donc permettre une discussion ouverte et sans interférence. C'est ensuite assumer pleinement l'unité de la délibération. Tous les membres de la formation sont engagés par la décision juridictionnelle. D'autres systèmes juridictionnels pratiquent l'expression des positions dissidentes. Telle n'est pas la tradition française.

Le serment nous oblige enfin à nous conduire en tout avec honneur et dignité. Cela nous engage, non seulement dans l'exercice de nos fonctions, mais également à l'extérieur. Traditionnellement, cette obligation pesait de façon particulière sur nos collègues affectés dans de petites villes de province ou en outre-mer, plus exposés que ceux d'entre nous affectés dans une grande métropole où les personnes que nous croisons connaissent plus rarement notre qualité de membre de la juridiction administrative. A l'heure des réseaux sociaux et des moteurs de recherche, elle est plus prégnante, y compris dans notre expression. Nous ne prétendons pas à la perfection. Mais nous devons viser à l'exemplarité.

Le serment que vous allez prêter manifeste publiquement votre engagement au service de l'Etat de droit, à travers les différentes fonctions que vous remplissez aujourd'hui et que vous pourrez être amenés à remplir au sein de la juridiction.

En ces temps où les citoyens doutent parfois de la pertinence ou de la légitimité de l'action publique, et où la remise en cause des institutions est trop fréquente, cette prestation de serment rappelle à nos concitoyens que la juridiction administrative est présente pour contrôler la légalité de l'action administrative, pour veiller à la poursuite de l'intérêt général et à la protection des droits et libertés, en gardant en permanence à l'esprit les valeurs proclamées par ce serment. Ces exigences qui pèsent sur nous sont la juste contrepartie de la mission que nous exerçons, consistant à rendre la justice au nom du peuple français. De cette mission nous pouvons être fiers, en continuant de la servir avec cette humilité qui est au fondement de la déontologie du juge.