



OBSERVATOIRE DE
L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Note. #55

Comment contrer la défiance des autorités publiques locales à l'égard du juge administratif ?



CAMILLE DOLMAIRE

Enseignant-chercheur contractuel, Docteur en droit public, Université Bordeaux · Faculté de droit et science politique, Institut Léon Duguit – ILD

4 juin 2026



Sommaire

En bref	5
L'identification du problème	6
Les solutions existante	10
Quelques propositions pour une éthique des rapports entre les autorités publiques locales et la Justice	13
Conclusion	17
Propositions	18

En bref

Un maire ou un préfet peut-il méconnaître la loi impunément pour défendre ses idées ? La réponse à cette question paraît évidemment négative. Les autorités publiques locales - expression générique que l'on emploiera pour désigner à la fois les élus locaux, et les représentants de l'État - ne peuvent faire usage de leurs pouvoirs que dans le respect du principe de légalité. Si la légalité d'un acte administratif s'avère douteuse, il peut être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir, qui aura le dernier mot en la matière. La destinée d'une décision de l'administration contraire à une règle de droit supérieure est donc supposée s'achever dès lors qu'elle a été jugée illégale. Tel n'est pourtant pas toujours le cas. Certaines décisions de l'administration, à l'instar des chats, semblent être pourvues de plusieurs vies. Alors qu'elles ont fait l'objet d'une annulation par le juge de l'excès de pouvoir, l'autorité administrative compétente fait en sorte d'en pérenniser l'existence, soit en méconnaissant frontalement la décision juridictionnelle, soit en ressuscitant inlassablement l'acte illégal presque à l'identique pour des faits eux-mêmes identiques.

Identification du problème

Ces comportements s'insèrent dans un contexte plus large de tensions entre l'exercice du pouvoir et la Justice – ici ne seront pas abordées les mises en causes de l'impartialité de la Justice par certaines personnalités politiques faisant l'objet de poursuites ou condamnées, mais bien la façon dont l'exercice des pouvoirs, principalement du pouvoir normatif, semble désormais entretenir un rapport particulier avec le risque de censure. À un plus haut niveau étatique, le Conseil constitutionnel subit régulièrement ce type de comportements. Si l'institution a toujours fait l'objet de mises en causes et de critiques virulentes, ce qui est plutôt prévisible dans le jeu assez naturel de l'opposition entre pouvoir et contre-pouvoir^[1], on a vu plus récemment les porteurs d'un projet ou d'une proposition de loi faire le choix délibéré de laisser dans le texte des articles dont l'inconstitutionnalité est peu douteuse pour laisser la charge au Conseil constitutionnel de les censurer. Ce fut le cas lors du vote de la « loi immigration » : les rapporteurs avaient alerté sur le risque d'inconstitutionnalité de plusieurs articles. Pour autant, il faut attendre la décision des Sages le 25 janvier 2024 pour qu'ils soient ôtés du texte avant promulgation. Laurent Wauquiez s'insurgeait alors, parlant de « *coup d'État de droit* ».^[2] Le fait d'avoir conscience du risque élevé de censure, d'ignorer la Constitution au stade de l'élaboration du texte, pour laisser au juge le soin de la garantir et lui reprocher ce faisant d'exercer un gouvernement des juges relève a minima d'une volonté de se défaire de sa responsabilité, a maxima d'une manœuvre pour attiser la défiance envers une juridiction.

De façon plus larvée, on observe localement des mesures de police mal motivées, pas même défendues devant le juge, qui expriment là aussi une indifférence à l'égard du risque de censure : l'essentiel, pour le maire, est de prendre une mesure attestant d'un positionnement politique, peu important sa viabilité. Reste au juge d'assumer la responsabilité d'empêcher la volonté du peuple exprimée par ses gouvernants. On peut citer dans ce cadre la décision de la commune de Dinan d'interdire deux rassemblements organisés par l'association France Palestine Solidarité. La décision mentionnait le risque de trouble à l'ordre public qui résulterait de la tenue de ces rassemblements, eu égard à la fréquentation touristique des lieux.

^[1] On peut se rappeler la réponse formulée par Robert Badinter au journal Le Monde le 23 novembre 1993. Il rappelait qu'une institution inscrite dans la Constitution bénéficie autant d'une légitimité démocratique que le législateur. Il rappelait que « *l'impatience qui saisit toute majorité politique face au juge constitutionnel est celle de tout pouvoir face à un contre-pouvoir* ».

^[2] Voir son post sur X daté du 11 avril 2024 : <https://x.com/laurentwauquiez/status/1778468020299477162?s=20>

Dans son ordonnance, le tribunal administratif de Rennes souligne que « *la commune de Dinan, qui n'a pas produit de mémoire en défense et n'était pas représentée à l'audience, n'apporte aucun élément circonstancié sur l'importance de sa fréquentation touristique pendant la période estivale, notamment au cours des dix derniers jours du mois d'août, ni sur les autres événements organisés et les impératifs de sécurité qui feraient obstacle à la tenue des rassemblements interdits par la décision en litige* »^[3]. La conjonction de la légèreté des motifs et du fait que la commune ne fasse pas même l'effort de produire une défense laisse entendre qu'elle avait conscience de l'illégalité de cette décision.

Au-delà de ces exemples, deux cas particulièrement éloquents méritent d'être exposés ici plus en détails, notamment du point de vue de leur ampleur et de leurs conséquences financières.

Le premier cas concerne le comportement, il y a quelques années, du préfet des Alpes-Maritimes Hugues Moutouh face aux manifestations en faveur de la paix au Proche-Orient qui ont été organisées à la suite des événements qui se sont produits à partir de l'attaque d'Israël par le Hamas en octobre 2023. À Nice, le collectif « Pour une paix juste et durable entre Palestiniens et Israéliens » a été à l'initiative de telles manifestations. Dès la première, le préfet Moutouh a pris un arrêté pour interdire l'événement. L'interdiction a été contestée et le juge administratif l'a suspendue, mais semaine après semaine, le préfet a persisté à adopter le même arrêté, fondé sur les mêmes motifs, pour interdire chaque nouvelle manifestation déclarée par le collectif. Semaine après semaine le juge a annulé ces arrêtés, les mêmes causes produisant les mêmes conséquences. Le préfet n'a même pas essayé de trouver, pour fonder ses interdictions, des motifs plus propices à en assurer la légalité. Il s'exprimait ainsi dans les médias : « *Depuis quelques semaines, je décide d'interdire systématiquement les manifestations, qui, sous couvert de défense de la paix et pour le peuple palestinien, sont des appels à la haine des juifs. Cela fait partie d'une atteinte à l'ordre public immatériel. On n'a pas besoin d'avoir une manifestation qui sombre dans la violence* »^[4]. Le Conseil d'État avait pourtant donné une grille de lecture, selon laquelle, en l'absence de troubles matériels à l'ordre public, de telles manifestations pouvaient être interdites dans le cas où la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales telles que le délit d'apologie du terrorisme de provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence contre un groupe de personnes à raison de son appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion était à craindre^[5]. Tel n'était pas le cas des manifestations organisées par ce collectif, ce que le juge administratif a constamment rappelé^[6].

^[3] TA Rennes, 21 août 2025, n° 2505697.

^[4] Interview du préfet Hugues Moutouh le 7 novembre 2023 sur France bleu azur. Re transcrite sur le lien suivant : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/nice-le-prefet-interdit-la-manifestation-pour-une-paix-entre-palestiniens-et-israeliens-6897680> (consulté le 17 septembre 2023).

^[5] CE, ord., 18 octobre 2023, n° 488860.

^[6] Sur cette saga, v. 4. C. Dolmaire, « Le préfet, les manifestations pour la paix au Proche-Orient et l'ordre public « immatériel » », JurisAssociations, 14 avril 2024, n° 696, p. 33

Un autre exemple particulièrement éloquent, quoique différent dans ses modalités, peut être pris avec l'affaire de la crèche de Noël installée dans l'hôtel de ville de la commune de Beaucaire. S'il n'est pas rare que des maires installent, année après année, une crèche au même endroit alors qu'ils savent pertinemment que cette installation sera de nouveau jugée illégale^[7] -les mêmes causes produisant là encore les mêmes conséquences-, le maire de Beaucaire s'est particulièrement illustré au cours de l'hiver 2024-2025 par la résistance qu'il a opposée au juge administratif. L'édile ne pouvait pas raisonnablement ignorer que sa décision d'installer la crèche de Noël dans les mêmes conditions que celles ayant déjà donné lieu à une annulation les années précédentes, allait, de nouveau, être annulée^[8]. Le tribunal administratif de Nîmes a pris la peine de rappeler sur son site internet les différentes décisions par lesquelles il avait pu déclarer les crèches de Noël installées dans la mairie de Beaucaire illégales les années précédentes, ainsi que les différentes décisions concernant la dernière crèche installée^[9]. Non seulement l'installation par la commune de crèches dans l'hôtel de ville a été systématiquement jugée illégale depuis 2015, mais plus encore, concernant la crèche installée en 2024, la décision imposait son retrait sous 48h et une astreinte de 1000€ par jour de retard le 20 décembre^[10]. La commune, ne s'étant pas conformé à cette décision juridictionnelle, a été condamnée à payer 19000€ pour les dix-neuf jours de retard le 13 janvier^[11]. À cette dernière occasion, le juge administratif constata la mauvaise volonté de la commune de Beaucaire, soulignant « *qu'à la suite de l'ordonnance rendue par le tribunal administratif de Nîmes, le maire de la commune de Beaucaire a affirmé sa volonté de ne pas exécuter la décision de justice et a notamment mis en place, hors de tout cadre légal, à la suite de l'injonction qu'il lui était faite de retirer la crèche, un vote populaire visant à demander aux habitants de Beaucaire s'ils étaient favorables à l'exposition d'une crèche en mairie. Il résulte enfin de l'instruction, et notamment d'une déclaration publique du maire publiée sur le réseau social X via le compte de la mairie de Beaucaire, que ce dernier a mis en place une cagnotte en ligne afin de récolter des donations en vue de préparer la crèche de Noël qui sera installée en 2025 dans l'hôtel de ville* ». Il porta alors l'astreinte à 5000€ par jour. L'inexécution de cette deuxième ordonnance conduisit la Ligue des droits de l'Homme à saisir de nouveau le tribunal administratif de Nîmes, qui constata effectivement que pour la période allant jusqu'au 2 février, la crèche avait « *uniquement été déplacée de l'escalier de l'hôtel de ville vers l'accueil de la mairie et ce, selon les déclarations du maire "afin d'éviter une vilaine épidémie de grippe chez les santons et d'éviter que le cours d'eau de la crèche de Beaucaire ne gèle"* »^[12].

^[7] Citons ici les communes de Perpignan et de Béziers.

^[8] V. en ce sens : Q. Ricordel, « L'autonomie du détournement de procédure », RFDA, 2023, p. 1043.

^[9] <https://nimes.tribunal-administratif.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/creche-de-beaucaire-le-juge-des-referes-condamne-la-commune-de-beaucaire-a-payer-103-000-euros-d-astreinte> (consulté le 3 avril 2026)

^[10] TA Nîmes, ord., 20 décembre 2024, n° 2404766.

^[11] TA Nîmes, ord., 13 janvier 2025, n° 2405035.

^[12] TA de Nîmes, ord., 7 février 2025, n° 2500194.

C'est donc au versement de 103 000€ supplémentaires d'astreinte que la commune sera condamnée par le juge administratif, auxquels s'ajoutent sa condamnation à verser des frais de justice à la Ligue des droits de l'Homme dans chacune de ces affaires, ainsi que les frais assumés par la commune elle-même pour sa défense et les constats d'huissiers qu'elle avait fait réaliser. Cette affaire révèle, comme l'a également indiqué le Professeur Florian Poulet, que *« l'efficacité de l'astreinte, lorsqu'elle peut être prononcée, est parfois conditionnée à l'absence de résistance politique. En effet, lorsque le refus de respecter les mesures décidées par le juge de l'exécution a une origine politique, il peut s'avérer difficile de surmonter ou de lever cet obstacle. Le coût de l'astreinte, censé encourager l'exécution, ne suffit parfois pas pour contraindre le pouvoir politique qui déplace le problème du terrain des finances publiques vers celui de la légitimité »*^[13]

Ce que ces deux affaires ont en commun, c'est une volonté assumée par les autorités locales de ne pas se conformer au cadre juridique rappelé par le juge, dont l'appréciation serait mauvaise. Que l'on puisse n'être pas d'accord avec une décision de justice est une chose, et rien n'empêche une personnalité publique de dénoncer ouvertement cela, ni même de proposer des mesures de réforme. Dans une démocratie, les institutions peuvent évidemment faire l'objet de critiques. Mais qu'un représentant de la République remette concrètement en question l'autorité des décisions de justice en refusant de s'y conformer, y compris en usant de procédés populistes consistant à solliciter l'avis des électeurs voire leur participation pour supporter les coûts entraînés, relève d'un acte de subversion, visant purement et simplement à saper l'autorité d'une institution républicaine.

Un tel comportement a des conséquences morales et financières. Il induit ou entretient une défiance à l'égard des institutions juridictionnelles^[14] voire à l'égard de la loi. Il n'est, en effet, pas sain que des autorités publiques utilisent leur pouvoir de façon sciemment illégale et défaussent la responsabilité de la prise de décision vers le juge, surtout lorsque ce comportement a des conséquences financières. Des auteurs insistent sur le préjudice financier que peut constituer le versement d'une astreinte, qui peut atteindre des montants élevés^[15]. Monsieur Vigouroux soulignait quant à lui dans rapport sur la sécurisation de l'action des autorités publiques que *« l'action publique et le juge doivent se rejoindre, chacun dans leur rôle, au service de l'État de droit »*^[16].

^[13] F. Poulet, « L'autorité du juge de l'exécution », RFDA, 2026, p. 67.

^[14] En ce sens : F. Poulet, précité : « ces affaires affaiblissent encore davantage cette autorité en laissant entrevoir une défiance assumée de certains responsables publics à l'endroit de l'institution juridictionnelle ».

^[15] N. Péhau, L. Vergallo, « Des infractions financières pour que force reste à la loi ? », AJDA, 2023, p. 1832.

^[16] C. Vigouroux, « Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit », rapport remis au Premier ministre, 13 mars 2025, p. 151.

Les solutions existantes

Bien que les voies d'exécution classiques d'une décision de justice ne soient pas applicables aux personnes morales de droit public, notamment en ce qui concerne la saisie des biens^[17], le droit français prévoit différents types de sanctions de nature à inciter à leur mise en œuvre.



L'astreinte fait partie de ces mesures, mais n'empêche pas, ainsi que cela a été vu, l'autorité locale de résister encore, même lorsqu'elle atteint un montant élevé^[18] ! Par ailleurs – mais l'hypothèse semble faire encore l'objet de très rares utilisations – la responsabilité de l'administration pourra être engagée sur le fondement de la résistance abusive à l'exécution d'une décision^[19].

En outre, l'engagement de la responsabilité personnelle des autorités publiques locales qui seraient responsables de l'inexécution est possible selon différents fondements.

D'abord, le préfet, comme l'ensemble des agents publics, peut faire l'objet d'une **sanction disciplinaire**.

L' élu pourra faire l'objet d'une sanction administrative en étant démis de ses fonctions par le tribunal administratif s'il « a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois » (art. L. 2121-5 et R. 2121-5 du CGCT). Jusqu'alors, les démissions d'office prononcées ont essentiellement concerné le refus d'exercer des fonctions comme celle de présider un bureau de vote^[20], de siéger dans une commission d'appel d'offre^[21] ou encore de présider le conseil municipal^[22]. Aucun cas s'approchant d'une résistance à l'exécution d'une décision de justice n'a été relevé, mais rien ne paraît devoir exclure par principe un usage de cette sanction dans ce cas de figure. Les maires et adjoints peuvent être suspendus ou révoqués par décret motivé pris en conseil des ministres (art. L. 2122-16 du CGCT). Le cas le plus médiatisé est sans doute celui de Noël Mamère qui a été suspendu pour avoir méconnu la loi en célébrant le mariage de deux personnes de même sexe^[23].

^[17] N. Péhau, L. Vergallo, « Des infractions financières pour que force reste à la loi ? », AJDA, 2023, p. 1832.

^[18] V. l'article très riche de F. Poulet à ce sujet : « L'autorité du juge de l'exécution », RFDA, 2026, p. 67.

^[19] Id.

^[20] CE, 21 mars 2007, n° 27843, Aboulkheir.

^[21] CAA Douai, 14 déc. 2012, n° 12DA01359, Maire de la Cne de Quiévy.

^[22] CE 16 déc. 2022, n° 447094.

^[23] Arrêté du 15 juin 2004, portant suspension des fonctions de maire, JO, 22 juin 2004, p. 11225.

Là encore, aucun exemple résultant de la résistance à l'exécution d'une décision de justice n'a pu être trouvé, mais il ne fait pas de doute qu'il s'agit là d'une obligation légale, donc rien ne semble devoir exclure cette possibilité.

Ensuite, la **responsabilité financière** peut être engagée devant la Cour des comptes au titre de l'article L. 131-14 du Code des juridictions financières. En effet, le maire comme le préfet peuvent être condamnés à une amende, « *lorsque [leurs] agissements entraînent la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice* » ou « *en cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public* ». Ces dispositions ont permis de condamner des maires à plusieurs reprises pour l'inexécution de décisions du juge judiciaire^[24] comme du juge administratif^[25]. Selon ces dispositions, l'inapplication d'une décision de justice peut être sanctionnée dès lors qu'elle entraîne des coûts supplémentaires pour la collectivité. Comme cela a été dit, « *cette garantie d'application de la décision est également essentielle pour la confiance du citoyen dans le système juridictionnel* »^[26]. La menace de poursuites, par les réquisitions du parquet près la Cour des comptes, suffit généralement à décider les personnes visées à exécuter la décision et entraîne le plus souvent un classement sans suite de ces affaires^[27].

Par ailleurs, la **responsabilité pénale** de l'autorité publique locale pourra être engagée lorsqu' « *agissant dans l'exercice de ses fonctions* », il prend « *des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi* »^[28] mais l'infraction est d'interprétation stricte et les condamnations rares. En effet, ce sont bien les mesures faisant échec à la loi et seulement celles-là qui sont concernées, et le juge se montre exigeant sur le fait qu'il s'agisse d'actes directement destinés à faire échec à la loi. Le fait par exemple, de faire un usage détourné des possibilités offertes par la loi, dans le but de faire échec aux textes organisant le droit de préemption, en préemptant un bien à un prix sous-évalué, puis en renonçant à ce bien, et en modifiant le périmètre de la zone d'aménagement concerté « *afin de faire échapper la commune aux conséquences financières d'une procédure de délaissement initiée par la société, et ce afin d'empêcher cette dernière d'être protégée des conséquences excessives de la préemption non aboutie* » ne permet pas, selon la chambre criminelle, de mettre en évidence des « *indices graves ou concordants rendant vraisemblable la participation de M. K à des actes destinés à faire directement obstacle à l'exécution de la loi* »^[29].

^[24] Cour des comptes, ch. du contentieux, 2 septembre 2025, n° S-2025-1195, Commune de Poindimié (Nouvelle-Calédonie).

^[25] Cour des comptes, ch. du contentieux, 31 mai 2023, n° S-2023-0667, Commune d'Ajaccio.

^[26] N. Péhau, L. Vergallo, « Des infractions financières pour que force reste à la loi ? », AJDA, 2023, p. 1832.

^[27] Id.

^[28] Art. 432-1 du Code pénal.

^[29] Cass. crim., 19 mars 2025, n° 24-83.719.

Le juge a explicitement indiqué qu'un acte positif est nécessaire à la constitution de l'infraction : la chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi considéré que la cour d'appel de Bastia avait convenablement justifié sa décision en considérant que l'« *inertie ne peut être assimilée aux mesures positives d'abus d'autorité sanctionnées par la loi* »^[30]. Il paraît ainsi difficile d'appliquer cette infraction aux cas identifiés plus hauts, dans lesquels il est question d'inertie ou de mauvaise foi, mais où des actes positifs visant à faire obstacle à l'exécution d'une décision de justice ne sont pas identifiables. Faut-il reformuler l'infraction en question ? Compte-tenu du principe de légalité des délits et des peines, une reformulation ne pourrait pas reposer sur des comportements vaguement identifiés, ou dont le mobile est simplement douteux. Sachant toutes les difficultés du juge de l'excès de pouvoir pour cerner les intentions de l'autorité administrative, on présume que le juge pénal ne serait guère plus à l'aise. La voie pénale ne pourra répondre qu'à certains cas extrêmes, et ne semble ainsi pas être la plus adaptée aux comportements identifiés, et l'on préférera favoriser l'adoption de comportements éthiques par la diffusion des principes déontologiques susceptibles de les inspirer.

Lorsque l'autorité publique locale prend sciemment une décision dont elle ne peut guère douter de l'illégalité (soit car elle est évidente, soit car une décision similaire – pour ne pas dire identique – a déjà été annulée auparavant), sans doute fait-elle fi du risque de voir sa responsabilité personnelle engagée. Il existe toutefois une zone grise, pourrait-on dire, dans laquelle il n'est ni possible, ni véritablement souhaitable^[31], de sanctionner, à proprement parler, le comportement. En effet, le propre de cette zone grise est que si l'on devine que certains l'instrumentalisent à des fins politiques, d'autres pourraient l'utiliser de bonne foi. La difficulté évidente à saisir le mobile qui anime une autorité publique dans son pouvoir de décision ressort d'ailleurs de la jurisprudence administrative qui se montre réticente à constater le détournement de pouvoir^[32]. Il n'est pas souhaitable que ces personnes soient dissuadées d'utiliser les pouvoirs qui leurs sont conférés par crainte que leur responsabilité personnelle ne soit finalement engagée. Le danger d'une responsabilisation accrue des décideurs publics en raison de l'utilisation illégale qu'ils feraient de leurs prérogatives est qu'elle pourrait *a contrario* susciter une passivité malvenue. Il convient pourtant de proposer des solutions à cette difficulté, car, encore une fois, les conséquences d'une attitude de défiance à l'égard de la Justice sont délétères à tous points de vue : coûteuses pour la collectivité, elles sont aussi de nature à décrédibiliser la portée de la loi et le rôle de la Justice, bref, à susciter une perte de confiance dans les institutions qui est le préalable de mouvements subversifs. Cette solution peut se trouver en partie dans une éthique des rapports entre les pouvoirs qui peut se cultiver à partir d'organes ou des mécanismes d'ores et déjà établis.

^[30] Cour de cassation, chambre criminelle, 19 février 2003, n° 02-84.058

^[31] Nous renvoyons au rapport de C. VIGOUROUX précité selon lequel le risque de sanction peut aussi avoir des effets délétères sur l'action publique.

^[32] M. Gros, « Fonctions manifestes et latentes du détournement de pouvoir », RDP, 1997, p. 1241.

Quelques propositions pour une éthique des rapports entre les autorités publiques locales et la Justice

Le recours plus fréquent aux sanctions présentées ci-avant permettrait de limiter le risque que de tels comportements de défiance à l'égard de la loi et du juge, se développent. Mais cela peut également contribuer à crispier davantage les relations entre les juges et les pouvoirs publics locaux. Cela explique sans doute pourquoi le juge est assez « timide » dans l'utilisation qu'il en fait^[33]. Aussi, plutôt que de recourir à la sanction, il convient de diffuser une éthique des rapports entre la justice et le pouvoir susceptible d'orienter les comportements, de convaincre des bienfaits de relations apaisées et respectueuses des fonctions de chacun. Le juge ne devrait pas être perçu comme l'ennemi des autorités locales ni être instrumentalisé à des fins politiques. Aussi, les propositions esquissées ici tendent à conforter les bénéfiques escomptés d'une culture de la déontologie et de la transparence de l'action publique.

Les organes de déontologie ont peu à peu gagné toutes les administrations. Concernant les autorités publiques locales, elles peuvent, selon les cas, se référer à l'organe déontologique de leur ministère -le ministère de l'Intérieur par exemple a institué un collège déontologique^[34]-, à celui dédié à la fonction publique, ou encore au référent déontologue de l' élu local. Les réflexions sur la déontologie des autorités publiques sont actuellement largement axées autour des questions relatives à la prévention des conflits d'intérêt, aux incompatibilités ou encore à la transparence patrimoniale des élus. Il s'agit de questions centrales pour cheminer vers une vie politique et administrative plus éthique, mais elles n'épuisent pas les obligations déontologiques. L'obligation d'impartialité et de probité implique que tout agent public ne saurait faire usage de ses prérogatives à des fins personnelles, ce qui semble aller directement à l'encontre de comportements par lesquels un préfet ou un maire instrumentaliserait leurs compétences pour exprimer leur désaccord avec une décision de justice et empêcher sa pleine application. Il est en outre inscrit dans la charte de l' élu local que « *dans l'exercice de son mandat, l' élu local s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité ainsi que les lois et les symboles de la République* »^[35]. Il ne fait ainsi guère de doute que les obligations déontologiques s'imposant aux autorités publiques locales entrent en contradiction avec des manœuvres destinées à résister aux décisions rendues par le juge administratif. On insistera toutefois particulièrement sur la question des élus locaux. Étant à la fois des autorités politiques et des agents du service public, ils paraissent davantage susceptibles d'instrumentaliser la justice à des fins politiques.

^[33] F. Poulet, « L'autorité du juge de l'exécution », RFDA, 2026, p. 67.

^[34] Arrêté du 24 mai 2023, NOR : IOMA2309540A, relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de l'intérieur et des outre-mer.

^[35] Art. L. 1111-12 à L. 1111-14 du CGCT.

D'ailleurs, hormis le cas du préfet Moutouh, l'essentiel des comportements cités plus haut concerne des maires. Aussi, les propositions esquissées ci-après concerneront essentiellement la déontologie des élus.

- **Renforcer le rôle du référent déontologue de l'élu local**

La Charte de l'élu local est, par elle-même, dépourvue de force contraignante puisqu'aucun régime disciplinaire afférant n'a été prévu pour sa méconnaissance^[36]. Un référent déontologue de l'élu local a été créé par la loi 3DS^[37] pour assurer le respect de ce texte. Son rôle est inscrit à l'article L. 111-14 du CGCT aux termes duquel « *tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes mentionnés à l'article L. 111-13* ». Le référent n'est pas chargé du contrôle de légalité, qui revient, selon la Constitution, au représentant de l'État dont le rôle précisé aux articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 et L. 4423-1 du CGCT, mais il n'est pas particulièrement excentrique de supposer qu'un rapport existe entre déontologie et légalité : le respect de principes éthiques peut contribuer à prévenir l'adoption de comportements illégaux. Le professeur Jean-François Kerléo souligne à juste titre que la Charte a été pensée comme un premier pare-feu visant à prévenir le risque pénal s'attachant à la fonction de l'élu^[38]. S'il s'agit d'insuffler des comportements respectueux des lois pour protéger les représentants eux-mêmes des risques personnels qu'ils encourent, la déontologie sert également et de toute évidence à protéger le public de comportements délétères. Aussi, il n'est pas inapproprié d'imaginer rendre ce pare-feu plus efficace, notamment en renforçant le rôle du déontologue local.

Si l'on veut donner à un tel acteur un rôle véritablement bénéfique, il convient de lui donner les moyens de mener à bien ses fonctions. Le référent déontologue de l'élu local a déjà fait l'objet de propositions de réforme de son statut qui sont essentielles pour la qualité de son travail et que l'on ne reprendra pas ici^[39].

Ce dernier peut, en effet, rappeler à l'élu son engagement tenant au respect des lois lorsqu'il semble le méconnaître de façon évidente - par exemple en ne mettant pas en œuvre une décision de justice - et lui rappeler les sanctions encourues. Il ne s'agit pas de se prononcer sur la légalité de ses agissements, mais plutôt de le sensibiliser aux effets que peuvent emporter des comportements de défiance avérés, ou une forme de désinvolture à l'égard du risque d'illégalité.

^[36] J.-F. Kerléo, « L'étrange destin de la Charte de l'élu local », AJCT, 2023, p. 256.

^[37] Loi du 21 février 2022, n° 2022-217, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

^[38] Id.

^[39] V. E. Untermaier-Kerléo, « Les dix ans du référent déontologue. Faire du référent déontologue un pivot des contrôles déontologiques pour les agents publics et les élus locaux », 6 avril 2027, note #54 à retrouver sur le site internet de l'Observatoire de l'éthique publique.

Le référent déontologue est actuellement sollicité par les élus en cas de besoin, mais il est envisageable que l'**ouverture de la saisine aux administrés** soit généralisée afin de leur permettre, lorsqu'ils remarquent un point de difficulté dans la collectivité à laquelle ils appartiennent, de saisir le déontologue qui pourra alors alerter les élus locaux, lorsqu'il identifie un comportement problématique, des conséquences potentielles pour la collectivité et des risques personnels encourus le cas échéant. Un tel système a d'ores et déjà été mis en place par certains référents déontologues locaux, comme celui de la ville de Strasbourg. Les avis rendus à la suite de ces saisines sont anonymisés et publiés, ce qui donne une dimension plus pédagogique au rôle du référent. De même, il serait opportun que les référents déontologues des élus, sensibilisés aux relations entre les autorités publiques et la Justice, puissent mettre à profit leur rapport annuel pour y faire des observations à ce sujet, le cas échéant. En somme, la première et indispensable étape pour mettre fin aux comportements de défiance à l'égard du juge paraît être la prise de conscience de leur existence et de leurs conséquences, et la mise en lumière, le cas échéant, de ceux-là.

- **Former les élus et le déontologue des élus locaux**

Sans doute est-il difficile de mesurer l'importance des conséquences morales ou financières des comportements de défiance sans y avoir été sensibilisé. Il convient de proposer des formations régulières et prises en charge publiquement s'adressant tant aux référents qu'aux élus. Le législateur ne s'y est pas trompé en imposant une obligation de formation des référents laïcité, eux-mêmes devenus obligatoires dans chaque administration^[40].

Certes, le référent déontologue local est censé être désigné pour ses compétences, mais la complexité de la vie publique, et la difficulté que doivent éprouver certaines petites communes à trouver des personnes susceptibles d'assurer cette fonction, justifient de proposer des formations actualisées gratuites. Si des formations à la déontologie existent, elles sont proposées par des organismes privés agréés et leur coût doit être pris en charge par la collectivité.

^[40] Ce constat n'est pas exclusif des critiques qu'on peut faire quant à la faiblesse des formations proposées.

La plateforme Mentor pourrait être ouverte aux déontologues locaux, encore faudrait-il que soit proposée une formation à la déontologie des élus digne de ce nom, ce qui n'est actuellement pas le cas^[41]. Si l'on ne veut pas faire du déontologue local un énième « *super héros sans pouvoirs* »^[42], pour reprendre la formule employée par le Professeur Didier Jean-Pierre concernant le référent-déontologue de la fonction publique, il convient de lui donner a minima le pouvoir de la connaissance, par une formation adéquate, qui serait l'occasion, entre autres, de rappeler le respect des lois auquel s'engage l'élu et les conséquences multiples que peuvent avoir des comportements de défiance à l'égard de la Justice. De même, en formant les élus eux-mêmes à ces questions, on peut imaginer que les situations évoquées se présenteront moins.

- **Une plus grande transparence sur les conséquences budgétaires de la défiance**

Enfin, l'instrumentalisation que semblent faire certains élus de la Justice ne devrait pas passer inaperçue lorsqu'elle pèse sur le budget de la collectivité. Une plus grande transparence des dépenses liées aux contentieux pourrait également être proposée concernant les collectivités locales. Le budget pourrait faire état, le cas échéant, du montant des astreintes qui ont dû être versées par la collectivité et des condamnations pour résistance abusive, afin que les administrés puissent avoir une plus grande visibilité des conséquences financières de la résistance opérée à la mise en œuvre d'une décision de justice. Il faudrait dans ce cas modifier l'instruction budgétaire et comptable M. 57 afin de faire figurer ces deux sous-catégories sous celle consacrée aux frais d'actes et de contentieux (code 6227).

^[41] La plateforme Mentor ne propose actuellement qu'une courte formation à la déontologie d'une durée de 4 heures, qui s'adresse d'ailleurs davantage aux agents publics. Les questions de déontologie qui se posent ne sont pas les mêmes pour les agents publics et pour les élus.

^[42] D. Jean-Pierre, « Le référent déontologue : un super-héros sans super-pouvoir », JCP A, 2017, n° 24, p. 2156.

CONCLUSION

En 2024, Bruno Retailleau, ministre de l'Intérieur, déclarait dans un entretien au JDD que l'État de droit n'est ni intangible, ni sacré^[43]. Il suscitait alors de vives réactions d'opposition de la plupart des représentants politiques, y compris au sein de son propre parti. Il s'agissait alors de critiquer la remise en liberté prononcée par le juge des libertés et de la détention d'un jeune marocain faisant l'objet d'une OQTF qui ne pouvait ni être renvoyé dans son pays, ni faire l'objet d'une nouvelle prolongation de sa rétention en centre de rétention administrative. La situation a particulièrement ému l'opinion publique : l'homme avait déjà été condamné à 7 ans d'emprisonnement pour viol, et le juge a souligné le risque de récidive. Cela ne doit pas donner l'impression que les propos du ministre sont moins graves, car la légitimité de l'État de droit ne résulte pas de la conviction qu'il ne peut pas mal faire ou recéler des injustices.

Elle résulte de la conviction que les décisions politiques peuvent être dangereuses, et que pour neutraliser en partie ce danger, il convient d'enserrer le politique dans un cadre normatif et institutionnel qui conditionne son action. Ainsi des principes supérieurs s'imposent aux pouvoirs publics, à commencer par la Constitution, et des juges en assurent la garantie. La remise en question de ces droits et principes supérieurs doit répondre à des conditions d'adoption particulières afin que la volonté politique contingente ne remette pas en question des règles pensées pour le bien du plus grand nombre. Au fond, tout l'enjeu des relations entre les pouvoirs publics et la Justice est là, car la défiance envers le juge est bel et bien une défiance envers l'État de droit.

^[43] Propos retranscrits dans la plupart des médias. Voir notamment : M. Duguet, « "L'État de droit, ça n'est pas intangible, ni sacré" : pourquoi les propos du ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, font polémique », 30 septembre 2024, Franceinfo.fr.

PROPOSITIONS

01

Renforcer le rôle du référent déontologue de l'élu local en réformant son statut, en généralisant la possibilité pour les administrés de le saisir et la publication des avis rendus. Les inciter à faire des observations relatives aux relations entre les élus et la Justice dans leurs rapport annuel si nécessaire.

Former les élus et le déontologue local. La complexité de la vie publique requiert des formations plus riches, prises en charge publiquement, qui devraient être l'occasion de sensibiliser les élus et référents à l'importance de respecter les lois et décisions de justice et aux conséquences de la dégradation des rapports entre le pouvoir et la Justice.

02

03

Une plus grande transparence sur les conséquences budgétaires de la défiance. Le budget des collectivités devrait présenter de façon isolée les dépenses liées aux astreintes ou condamnations pour résistance abusive afin que le public puisse mesurer le poids financier de cette défiance.

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

