



Charte de déontologie de la juridiction administrative

PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

Édition 2023

Sommaire

Avant-propos	p. 5
I. Textes applicables	p. 7
II. Principes généraux	p. 15
III. Indépendance et impartialité	p. 18
Inamovibilité	
Protection	
Incompatibilités	
IV. Prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions	p. 24
Entretien déontologique	
Abstention à l'occasion d'une affaire particulière	
Abstention dans les formations juridictionnelles	
Abstention et modalités particulières de participation dans les activités consultatives	
V. Devoir de réserve dans l'expression publique	p. 33
Expressions ponctuelles	
Activités politiques et associatives	
VI. Secret et discrétion professionnels	p. 39
Secret de l'instruction et du délibéré	
Secret dans le cadre des activités administratives	
Discrétion professionnelle	
VII. Obligation d'exclusivité et activités accessoires	p. 42
VIII. Collège de déontologie	p. 47
Annexes	
Les avis et recommandations rendus par le collège de déontologie	p. 51
Les recommandations	p. 53
Les avis	p. 79

Avant-propos

Avant même que la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires n'inscrive cette obligation à l'article L. 131-4 du code de justice administrative, la juridiction administrative s'était dotée, dès 2011, d'une charte de déontologie.

Une nouvelle version de la charte, adoptée le 14 mars 2017 par le vice-président du Conseil d'État après avoir recueilli les avis du collège de déontologie, de la commission consultative du Conseil d'État et du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, a tiré les conséquences des évolutions de la loi, des attentes de la société à l'égard des juges et des conseillers des pouvoirs publics et des questions nouvelles qui se sont posées ces dernières années. Elle a mis en particulier à jour 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. Elle a pris en compte les besoins croissants de conciliation et de médiation que nous entendons accompagner et le développement exponentiel des réseaux sociaux.

C'est ce développement qui a conduit le vice-président du Conseil d'État à décider, le 16 mars 2018, après avoir recueilli les avis du collège de déontologie, de la commission consultative du Conseil d'État et du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, d'enrichir la charte de recommandations spécifiquement dédiées à l'usage des réseaux sociaux par les membres de la juridiction administrative. Cette décision a ainsi modifié le point 47 et ajouté les points 47-1 à 47-6.

La charte de déontologie de la juridiction administrative est le fruit d'une large concertation menée avec les organisations syndicales et les représentants élus de la juridiction administrative, qui ont été consultés à plusieurs reprises, notamment au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ainsi que de la commission consultative du Conseil d'État.

La Charte s'adresse d'abord à tous les membres du Conseil d'État et aux magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs en activité, quelles que soient les fonctions exercées par eux. Sauf lorsqu'elle traite de questions indissociables du statut, 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.

Elle s'adresse enfin aux membres de la juridiction administrative qui l'ont quittée, à titre temporaire ou définitif, qu'ils exercent des fonctions juridictionnelles ou administratives ou des activités privées, 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. Il est, à cet égard, rappelé que les membres de la juridiction administrative en disponibilité ou honoraires ne peuvent faire état de cette qualité dans l'exercice d'activités privées à caractère professionnel.

La charte de déontologie n'a pas vocation à se substituer aux lois et règlements, notamment statutaires, qui régissent l'exercice de nos fonctions. Au-delà de ces textes, la déontologie, ainsi que le dit son étymologie, est un discours sur ce qu'il faut faire, sur ce qui nous oblige tous : elle dessine les lignes de force de l'éthique de nos pratiques professionnelles. Elle n'a pas l'ambition de tout prévoir, ni de tout régler. Le collège de déontologie, dont les avis figurent dans cette brochure, est à notre disposition pour répondre aux interrogations nouvelles auxquelles nous pouvons être confrontés dans nos pratiques professionnelles et l'ensemble de nos activités.

Cette Charte n'est, par conséquent, pas intangible. Elle est un moment dans une œuvre vivante et collective qui se construit pas à pas.

I - Textes applicables

Articles du code de justice administrative

Article L. 131-2

Les membres du Conseil d'État 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'État.

Article L. 131-3

Les membres du Conseil d'État veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts.

Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Article L. 131-4

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.

Article L. 131-5

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.

Le président du collège de déontologie est désigné par le vice-président du Conseil d'État.

La durée du mandat des membres du collège de déontologie est de trois ans, renouvelable une fois.

Article L. 131-6

Le collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé :

1° De rendre un avis préalable à l'établissement de la charte de déontologie mentionnée à l'article L. 131-4 ;

2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative, sur saisine du membre concerné, du vice-président du Conseil d'État, d'un président de section du Conseil d'État, du secrétaire général du Conseil d'État, du président de la mission d'inspection des juridictions administratives, du président d'une cour administrative d'appel ou d'un tribunal administratif ou du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ;

3° 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, à son initiative ou sur saisine du vice-président du Conseil d'État, d'un président de section du Conseil d'État, du secrétaire général du Conseil d'État, du président de la mission d'inspection des juridictions administratives, du président d'une cour administrative d'appel ou d'un tribunal administratif, du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ou d'une organisation syndicale ou association de membres de la juridiction administrative ;

4° De rendre des avis sur les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises dans les conditions prévues aux articles L. 131-7 et L. 231-4-1.

Le collège de déontologie rend publiques ses recommandations et peut rendre publics, sous forme anonyme, ses avis.

Article L. 231-1

Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel 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 à la juridiction administrative.

Article L. 231-4

Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts.

Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Décision

Le vice-président du Conseil d'État,

Vu le code de justice administrative, et notamment son article L.231-4-1 dans sa rédaction issue de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations de la déclaration d'intérêts ;

Vu les avis de la Commission consultative du Conseil d'État en date du 16 novembre 2016 et du 13 janvier 2017 ;

Vu les avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en date du 7 décembre 2016 et du 17 janvier 2017;

Vu l'avis du collège de déontologie en date du 22 février 2017,

DÉCIDE

Article unique -Est adoptée la charte de déontologie dont le texte figure en annexe à la présente décision.

Fait à Paris, le 14 mars 2017

Jean-Marc Sauvé

Décision

Le vice-président du Conseil d'État,

Vu le code de justice administrative, et notamment son article L-131-4 dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations de la déclaration d'intérêts ;

Vu l'avis de la Commission consultative du Conseil d'État en date du 11 décembre 2017 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en date du 12 décembre 2017 ;

Vu l'avis du collège de déontologie en date des 24 janvier et 7 février ;

DÉCIDE

Article unique : La charte de déontologie est complétée ainsi qu'il suit :

« Au chapitre IV (Devoir de réserve dans l'expression publique), le point 47 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 47.- La plus grande retenue doit être observée 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. On prendra garde aux risques liés à l'archivage illimité des données et aux possibilités de recherches nominatives, qui peuvent permettre de rendre publiques des relations personnelles ou des opinions privées susceptibles de faire naître chez les justiciables et dans les médias un doute sur l'impartialité du juge.

47-1.- Le compte d'un réseau social doit être regardé par son utilisateur, qui y agit en tant qu'éditeur de contenu, comme relevant par principe de l'espace public. Dès lors, l'obligation de réserve, le secret professionnel, le strict respect du secret du délibéré et la discrétion professionnelle s'appliquent pleinement à l'expression des membres de la juridiction administrative sur les réseaux sociaux et ce, quels que soient le réseau social, les paramétrages utilisés ou le nombre de contacts du titulaire du compte.

Les informations diffusées sur le compte d'un réseau social ne sont susceptibles de constituer des correspondances privées que lorsque l'utilisateur a préalablement et correctement paramétré ce compte afin d'en contrôler l'accessibilité et de s'assurer du nombre restreint et de la fiabilité des contacts.

Dans tous les cas, il est recommandé à l'utilisateur de régler les paramètres de son compte afin que son profil ne figure pas dans les résultats des moteurs de recherche.

47-2.- Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative présents sur les réseaux sociaux numériques de ne pas mentionner leur qualité de magistrat ou de membre du Conseil d'État lorsqu'ils renseignent leur profil.

Si une telle mention va de soi sur les réseaux à vocation professionnelle, 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.

47-3.- Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative 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.

47-4.- Compte tenu du caractère présumé public et de la spécificité des réseaux sociaux numériques, il est recommandé aux membres de la juridiction administrative de ne pas utiliser ces supports aux fins de commenter l'actualité politique et sociale.

S'agissant de l'actualité juridique et administrative, il convient pour les membres de la juridiction administrative de faire preuve non pas seulement de modération dans les propos qu'ils sont conduits à tenir sur les réseaux sociaux, mais d'une vigilance équivalente à celle qu'impliquerait leur publication dans une revue scientifique.

En ce qui concerne plus particulièrement la jurisprudence administrative, qu'il s'agisse ou non de celle de la juridiction à laquelle on appartient, il est recommandé de n'émettre à son égard que des commentaires mesurés.

47-5.- Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative, lorsqu'ils partagent un message sur les réseaux sociaux ou lorsqu'ils expriment leur adhésion sous diverses formes à un message de faire preuve de la même prudence que lorsqu'ils en publient un. Les bonnes pratiques formulées précédemment s'appliquent alors de la même façon.

47-6.- L'attention des membres de la juridiction administrative, lorsqu'ils donnent des cours, participent à des conférences ou des auditions, qu'ils soient ou non filmés, est appelée sur la pratique de plus en plus fréquente de la reprise et de la diffusion par des tiers, d'extraits souvent commentés de leurs interventions au moyen de support vidéo ou audio, notamment sur des réseaux sociaux ou sur internet. »

Fait à Paris, le 16 mars 2018

Jean-Marc Sauvé

Décision

Le vice-président du Conseil d'État,

Vu le code de justice administrative, notamment son article L. 131-4 dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu l'avis du Collège de déontologie de la juridiction administrative en date du 2 février 2021 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en date du 9 février 2021 ;

Vu l'avis de la Commission supérieure du Conseil d'État en date du 18 février 2021 ;

DECIDE :

Article unique : La charte de déontologie est complétée ainsi qu'il suit :

1° Après le paragraphe 15, est inséré un paragraphe 15-1 ainsi rédigé :

« 15-1. S'il est important que le Conseil d'État et la juridiction administrative soient ouverts au dialogue avec les acteurs de la vie économique et sociale, d'une part, pour être informés des conséquences que leurs prises de position et notamment leur jurisprudence ont eues ou peuvent avoir pour les activités auxquelles elles s'appliquent, d'autre part, pour faire œuvre de pédagogie en expliquant la portée et les fondements de ces prises de position, des précautions particulières doivent être prises pour l'organisation de rencontres répondant à la sollicitation d'interlocuteurs ayant la qualité de représentants d'intérêts.

Il convient que toute demande de rencontre des membres de la juridiction, au titre de leurs fonctions, émanant de représentants d'intérêts soit portée à la connaissance du vice-président ou du chef de juridiction qui, au vu notamment de l'indication précise des sujets qu'il est envisagé d'aborder, sera à même d'apprécier l'opportunité du principe de la rencontre et de déterminer au cas par cas, dans la ligne des suggestions formulées par l'avis du Collège n° 2020/6 du 8 décembre 2020, les modalités d'organisation qui devraient être retenues tant pour prévenir tout risque relatif à l'objectivité de l'information que pour assurer la transparence et la « traçabilité » de telles rencontres. »

2° Aux paragraphes 64, 65 et 69, les références au décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique sont remplacées par des références au décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Fait à Paris, le 16 avril 2021

Bruno Lasserre

II. Principes généraux

1. Les principes déontologiques qui régissent l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative sont issus de la Constitution et des principes constitutionnels, des traités auxquels la France est partie, en particulier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que des lois et règlements, notamment le code de justice administrative et ses articles L. 131-2 et L. 231-1-1, le code électoral et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

En vertu de ces principes, les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité et honneur, et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard. Plus largement, ils obéissent aux règles qui régissent la fonction publique française : probité, intégrité, loyauté, disponibilité pour leurs fonctions, discrétion professionnelle et attachement à la qualité du service rendu aux administrés comme aux justiciables.

2. Pour garantir leur indépendance dans l'intérêt des citoyens, et notamment des justiciables, ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. Tous jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, de la protection prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983.

Les membres de la juridiction administrative exercent leurs compétences dans le strict respect de la Constitution et de la loi.

- Exercice des fonctions de juge et de conseil -

3. Ils font preuve de diligence et de rigueur dans le traitement des affaires qui leur sont confiées, notamment lorsqu'il leur appartient de statuer en urgence. Ils s'attachent au respect d'un délai raisonnable de jugement, dans le cadre des objectifs et des priorités qui leur sont fixés.

Ils font abstraction, dans l'exercice de leur mission, de tout préjugé, quelle qu'en soit la nature, et ne sont mus, dans les décisions qu'ils rendent, ni par la crainte, ni par l'espoir d'une conséquence sur leur carrière, ni par la satisfaction d'aucun autre intérêt personnel.

Ils s'attachent à l'écoute et à la compréhension des parties comme de leurs collègues et veillent à la sérénité de la justice et au bon fonctionnement de la collégialité.

Ils adoptent un comportement respectueux de la loi et compatible avec la dignité qui s'attache à l'exercice de leurs fonctions et s'abstiennent de toute attitude de nature à jeter le discrédit sur celles-ci. Ils veillent, à cet égard, aux relations qu'ils entretiennent tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé.

4. Ils sont tenus, sans préjudice de leur liberté d'opinion, à une obligation de réserve dans l'expression et la manifestation de celle-ci.

Les membres de la juridiction administrative sont en outre tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

Ils sont également liés par le strict respect du secret du délibéré, principe fondamental de notre système juridictionnel, qui interdit la divulgation par quelque moyen que ce soit, à qui que ce soit et à quelque époque que ce soit, de ce qu'ont été les discussions et de la façon dont chacun des membres de la juridiction administrative s'est prononcé.

Ils sont enfin tenus à l'obligation de discrétion professionnelle. Celle-ci concerne notamment l'ensemble des faits ou opinions dont les membres de la juridiction administrative peuvent avoir connaissance à raison de leur activité juridictionnelle ou consultative.

5. Ils font preuve de la disponibilité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ils consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées, mais peuvent, sous réserve que cela ne porte pas atteinte à l'exercice de leurs fonctions, exercer à titre accessoire certaines activités d'ordre intellectuel ou d'intérêt général.

- Devoir pour un magistrat devenu avocat de ne pas porter atteinte à la dignité de ses anciennes fonctions

Avis n° 2017/1 du 10 mars 2017 - p. 135

- Exercice d'une mission de médiation par un magistrat honoraire

Avis n° 2017/3 du 31 mai 2017 - p. 139

- Désignation d'un membre de la juridiction administrative en tant que membre d'un collège de déontologie ministériel

Avis n° 2020/1 du 9 mars 2020 - p. 165

- BONNES PRATIQUES -

6. Pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, les membres de la juridiction administrative joignent, lorsqu'ils exercent des fonctions d'encadrement, la capacité d'animation à l'explication et au sens du dialogue avec les magistrats et les personnels relevant de leur responsabilité.

7. Ils veillent à ce que les moyens en personnel, ainsi que les biens, installations, services et ressources financières qui leur sont confiés ne soient pas utilisés à des fins privées.

- Association à une démarche de publicité commerciale
Avis n° 2019/3 du 3 juin 2019 - p. 159
- Expression par un magistrat de son soutien à l'organisation d'un référendum d'initiative parlementaire
Avis n° 2019/4 du 2 juillet 2019 - p. 160
- Mention de la qualité d'ancien membre du Conseil d'État dans le cadre de l'exercice d'une activité privée de conseil
Avis n° 2019/5 du 15 août 2019 - p. 162

III - Indépendance et impartialité

- PRINCIPES -

8. Les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions avec impartialité et en toute indépendance. Ces principes fondamentaux exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à des pressions extérieures.

Ces principes s'appliquent au premier chef à l'exercice des attributions juridictionnelles et consultatives dévolues aux membres de la juridiction administrative au sein de l'institution à laquelle ils appartiennent. Ils ne s'imposent pas moins, sans préjudice des règles spéciales qui peuvent trouver à s'appliquer, dans l'exercice des activités administratives auxquelles les membres de la juridiction administrative sont amenés à participer.

- Présidence simultanée d'une chambre disciplinaire de première instance d'un ordre professionnel et de la section des assurances sociales de cette chambre disciplinaire
Avis n° 2012/7 du 22 octobre 2012 - p. 92
- Nomination en qualité de « représentant de l'État » ou de « personnalité qualifiée » au conseil d'administration d'une entreprise publique
Avis n° 2014/2 du 18 mars 2014 - p. 110
- Exercice des fonctions bénévoles de conseiller du commerce extérieur de la France
Avis n° 2015/6 du 26 janvier 2016 - p. 130
- Exercice de la profession d'avocat par un ancien membre de la juridiction administrative
Recommandation n° 2017-1 du 15 novembre 2017 - p. 61
- Prestations rémunérées d'enseignement au bénéfice de cabinets d'avocats ; dépendance incompatible avec la qualité de magistrat
Avis n° 2018/4 du 18 janvier 2019 - p. 151
- Représentation d'une administration devant la juridiction administrative par un magistrat en détachement ou en disponibilité
Avis n° 2015/4 du 23 juin 2015 - p. 127
- Conditions de la compatibilité du ministère de diacre permanent de l'Eglise catholique avec l'exercice d'une fonction juridictionnelle.
Avis n° 2020/5 du 6 novembre 2020 - p. 171
- Participation en qualité de représentant d'une association au conseil d'administration d'un établissement public de l'Etat
Avis n° 2022/5 du 8 décembre 2022 - p. 187

Inamovibilité

9. Pour garantir leur indépendance, les membres de la juridiction administrative bénéficient de l'inamovibilité : ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.

Il en va ainsi, en ce qui concerne le Conseil d'État, en vertu d'une règle coutumière rappelée par la Cour européenne des droits de l'homme¹.

En ce qui concerne les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'inamovibilité résulte d'une disposition législative expresse du code de justice administrative (art. L. 231-3).

Protection

10. Les membres de la juridiction administrative jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, de la protection, prévue par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions.

Incompatibilités

11. Les membres de la juridiction administrative sont soumis aux incompatibilités d'ordre général applicables aux fonctionnaires.

Ainsi, comme toute fonction publique non élective, sont incompatibles avec l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative le mandat de député (art. L.O. 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).

Pour les magistrats des tribunaux administratifs, des règles d'inéligibilité leur interdisent également d'être élus dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois, soit en qualité de conseiller municipal (art. L. 231 du code électoral), soit en qualité de conseiller général (art. L. 195), soit encore en qualité de conseiller régional (art. L. 342).

12. En outre, les articles L. 231-5 et L. 231-6 du code de justice administrative interdisent la nomination d'un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans un tribunal ou une cour s'il exerce ou a exercé dans le ressort de cette juridiction, dans la limite d'un certain délai, certaines fonctions publiques (fonction publique élective ; fonction de préfet, de sous-préfet ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'État ; fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale) ou la profession d'avocat.

Enfin, en vertu de l'article L. 231-7 du même code, les fonctions de magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont incompatibles avec l'exercice de certains mandats régionaux, départementaux ou assimilés.

1 - Cour EDH, 9 novembre 2006, Sacilor-Lormines c/ France, req. n° 65411/01, § 65.

- BONNES PRATIQUES -

13. Les membres de la juridiction administrative se conduisent de manière à préserver et à renforcer la confiance des administrés et des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité de la juridiction administrative.

Ils veillent aux relations qu'ils entretiennent tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé de manière à ne pas faire naître une suspicion de partialité, ni à les rendre vulnérables à une influence extérieure, ni à porter atteinte à la dignité de leurs fonctions.

Ils ne doivent pas se placer ou se laisser placer dans une situation susceptible de les obliger à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité, quelle qu'elle soit.

- Statut d'auto-entrepreneur
Avis n°s 2012/8, 2012/5 et 2012/6 du 22 octobre 2012 - p. 90
- Réunion d'information et d'échanges avec les administrations
Avis n° 2013/5 du 17 juin 2013 - p.99
- Enrôlement des affaires pendant la période pré électorale - Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral
Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014 - p.57
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66
- Représentation d'une association par un magistrat administratif dans une instance devant la juridiction administrative
Avis n° 2014/1 du 18 mars 2014 - p. 107
- Propriété d'une exploitation agricole
Avis n° 2014/3 du 18 mars 2014 - p. 112
- Exercice de fonctions de conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration illégale
Avis n° 2014/4 du 17 avril 2014 - p. 114
- Participation à la « commission permanente » de quartier instituée par sa commune
Avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014 - p. 119
- Exercice d'une mission d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise se situant dans le prolongement des activités juridictionnelles
Avis n° 2014/8 du 17 novembre 2014 - p. 120
- Exercice d'un mandat d'administrateur indépendant dans une société commerciale
Avis n° 2015/1 du 9 mars 2015 - p. 123

- Fonctions antérieures au sein d'une collectivité territoriale
Avis n° 2015/3 du 27 mars 2015 - p. 125
- Représentation d'une administration devant la juridiction administrative par un magistrat en détachement ou en disponibilité
Avis n° 2015/4 du 23 juin 2015 - p. 127
- Fonctions non rémunérées de gérant d'une SARL de gestion d'un patrimoine familial
Avis n° 2015/5 du 26 janvier 2016 - p. 129
- Détention majoritaire d'une société commerciale créée pendant une période de disponibilité
Avis n° 2016/1 du 20 juin 2016 - p. 131
- Participation au comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes d'un éditeur de services de télévision et de radio
Avis n° 2017/2 du 15 mai 2017 - p. 138
- Exercice d'une mission de médiation par un magistrat honoraire
Avis n° 2017/3 du 31 mai 2017 - p. 139
- Magistrat dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017 - p. 143
- Désignation en qualité de juré d'assises
Avis n° 2017/5 du 25 juillet 2017 - p. 141
- Application de la règle d'incompatibilité liée à une fonction publique élective
Avis n° 2017/7 du 15 novembre 2017 - p. 144
- Exercice d'un mandat d'administrateur au conseil d'administration d'un office public de l'habitat (OPH)
Avis n° 2020/2 du 24 août 2020 - p. 166

14. Les membres de la juridiction administrative ne sollicitent pas, pour eux-mêmes, des distinctions honorifiques.

Ils ne sollicitent ni n'acceptent dans le cadre de leurs fonctions, pour eux-mêmes ou pour des tiers, aucun avantage qui puisse exercer une influence ou paraître exercer une telle influence sur l'indépendance, l'impartialité de leurs décisions ou sur la façon dont ils exercent leurs fonctions. Ils ne peuvent tirer de leur position officielle aucun avantage indu.

Notamment, ils ne peuvent 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.

- Cadeau adressé à un rapporteur public en remerciement du sens de ses conclusions

Avis n° 2013/4 du 17 juin 2013 - p. 98

Les invitations ne peuvent être acceptées que si elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence ou leur intention, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial des fonctions juridictionnelles.

15. 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 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. Enfin, il convient d'éviter que, par leurs choix de participation à des colloques, les membres puissent donner le sentiment de privilégier une partie ou une catégorie de justiciables.

15-1. S'il est important que le Conseil d'Etat et la juridiction administrative soient ouverts au dialogue avec les acteurs de la vie économique et sociale, d'une part, pour être informés des conséquences que leurs prises de position et notamment leur jurisprudence ont eues ou peuvent avoir pour les activités auxquelles elles s'appliquent, d'autre part, pour faire œuvre de pédagogie en expliquant la portée et les fondements de ces prises de position, des précautions particulières doivent être prises pour l'organisation de rencontres répondant à la sollicitation d'interlocuteurs ayant la qualité de représentants d'intérêts.

Il convient que toute demande de rencontre des membres de la juridiction, au titre de leurs fonctions, émanant de représentants d'intérêts soit portée à la connaissance du vice-président ou du chef de juridiction qui, au vu notamment de l'indication précise des sujets qu'il est envisagé d'aborder, sera à même d'apprécier l'opportunité du principe de la rencontre et de déterminer au cas par cas, dans la ligne des suggestions formulées par l'avis du Collège n° 2020/6 du 8 décembre 2020, les modalités d'organisation qui devraient être retenues tant pour prévenir tout risque relatif à l'objectivité de l'information que pour assurer la transparence et la « traçabilité » de telles rencontres.

- Echanges entre les membres du Conseil d'Etat et les acteurs de la vie sociale et économique ayant la qualité de « représentants d'intérêts »

Avis n° 2020/6 du 8 décembre 2020 - p. 173

16. L'exercice de la profession d'avocat n'est pas interdit par principe aux membres ou anciens membres du Conseil d'État et du corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Il est cependant rappelé que dans le respect des dispositions statutaires qui figurent au 2° du V de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983, l'exercice de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, peut être assorti, par la commission de déontologie de la fonction publique, de réserves, pour une durée de trois ans.

En la matière, la déontologie requise des magistrats administratifs est plus exigeante que celle du droit commun.

Il est ainsi demandé aux membres ou anciens membres du Conseil d'État et du corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel de ne pas intervenir sur des dossiers dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles.

- Inscription au barreau d'un magistrat en disponibilité dans le ressort d'un tribunal où il a exercé ses fonctions

Avis n° 2012/10 du 1^{er} février 2013 - p. 93

- Exercice de la profession d'avocat par un magistrat ayant cessé ses fonctions

Avis n° 2013/6 du 17 juin 2013 - p. 102

En outre, il convient pour les intéressés, pendant une durée de cinq ans, de s'abstenir de présenter des requêtes ou mémoires, ou de paraître à l'audience, devant la juridiction dont ils ont été membres. Les anciens vice-présidents et présidents de section du Conseil d'État, ainsi que les anciens présidents adjoints et présidents de chambre de la section du contentieux observent cette pratique pendant une durée de dix ans, à compter de la fin de ces fonctions ; il en va de même des anciens chefs de juridiction devant la juridiction qu'ils ont présidée.

- Inscription au barreau d'un ancien chef de juridiction dans le ressort de la juridiction qu'il a présidée

Avis n° 2012/3 du 4 juin 2012 - p. 88

IV - Prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions

Entretien déontologique

- PRINCIPES -

17. L'organisation du travail, juridictionnel ou consultatif, prend en compte, dans toute la mesure du possible, la prévention 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 de la juridiction administrative.

18. À cet effet, les articles L. 131-7 et L. 231-4-1 du code de justice administrative, issus de la loi du 20 avril 2016, prévoient que, dans les deux mois qui suivent son affectation, tout membre de la juridiction administrative dépose une déclaration d'intérêts. Cette déclaration, dont le contenu est précisé par décret, porte sur les intérêts ou activités, passés ou présents, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale ou personnelle, susceptibles de mettre en cause, même du seul point de vue des apparences, son impartialité ou son indépendance, sans comporter aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement.

19. En vertu des mêmes textes, la remise de cette déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique avec l'autorité à laquelle la déclaration a été remise, cet exercice étant renouvelé en tant que de besoin.

- Appartenance passée à un cabinet ministériel
Recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012 - p. 54
Recommandation n° 2022-1 du 22 mars 2022 - p. 74
- Entretien spécifique pour le suivi d'activités accessoires
Avis n° 2019/1 du 18 février 2019 - p. 153

- BONNES PRATIQUES -

20. Les principes d'indépendance et d'impartialité et la prévention des conflits d'intérêts ne valent pas seulement par référence à la personne même du magistrat ; la situation de membres de sa famille ou de son entourage proche, et notamment les fonctions professionnelles que ceux-ci exercent, à titre privé ou non, appellent également une prise en considération et peuvent être évoqués lors de l'entretien déontologique lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice des fonctions.

21. L'intéressé apprécie le degré des précisions qu'il souhaite donner, au cours de l'entretien déontologique, sur l'explicitation de la nature de son intérêt ou de son activité, au regard des limites inhérentes au respect de sa vie privée. L'anonymat des tiers intéressés est préservé sauf si leur identité est consubstantielle à l'intérêt (lien avec un avocat, en particulier).

22. Compte tenu des éléments dont il est fait état lors de l'entretien, l'intéressé est affecté et son travail organisé de façon à éviter les situations dans lesquelles un doute pourrait naître quant à son impartialité ou son indépendance ; si cela s'avère nécessaire, il peut aussi lui être proposé un changement d'affectation, au sein du Conseil d'État ou de la juridiction.

Si des conséquences en sont tirées en termes d'affectation ou de retrait de dossiers, celles-ci sont arrêtées d'un commun accord, dans le respect, selon les cas, des dispositions des articles R. 611-20, R. 611-9 ou R. 611-16 du code de justice administrative.

23. Si aucune des mesures d'affectation n'apparaît suffisante, notamment dans l'hypothèse où, en application des recommandations détaillées ci-après (v. *infra*), l'intéressé serait amené, dans un souci d'impartialité et d'indépendance, à s'abstenir dans un nombre d'affaires tellement important que le fonctionnement de la formation juridictionnelle ou consultative concernée en serait perturbé, l'abandon des activités entrant en conflit avec les exigences liées à l'exercice des fonctions au sein de la juridiction administrative sera envisagé.

24. L'entretien déontologique est exclusivement destiné à faciliter la prévention des conflits d'intérêts au sein de la juridiction administrative et ne saurait exonérer l'intéressé d'aucune de ses obligations déontologiques.

Abstention à l'occasion d'une affaire particulière

- PRINCIPES -

25. L'abstention a elle aussi 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, du destinataire d'un avis et plus généralement du public, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance des membres de la juridiction administrative. Elle doit permettre, en ce qui concerne les instances juridictionnelles, 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).

- Obligation de déport et contentieux électoral
Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014 - p. 57
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66
- Exercice d'un mandat d'administrateur au conseil d'administration d'un office public de l'habitat (OPH)
Avis n° 2020/2 du 24 août 2020 - p. 166

26. Il appartient à chaque membre, en accord avec le président de la formation juridictionnelle ou consultative concernée, d'en prendre l'initiative, comme y invitent les articles R. 721-1 et L. 131-9, II du code de justice administrative, dans les cas et conditions rappelés ci-après. En vertu des articles L. 131-9, I et L. 231-4-3 du code de justice administrative tels que modifiés par la loi du 20 avril 2016, le président d'une formation de jugement du Conseil d'État ou le président de la juridiction peut également prendre l'initiative d'inviter un membre dont il estime qu'il se trouve en situation de conflit d'intérêts à ne pas siéger, la formation de jugement étant appelée à se prononcer sans la participation de l'intéressé si celui-ci n'acquiesce pas à cette invitation.

- Présidence d'une association apportant gratuitement une information juridique générale et d'orientation
Avis n° 2012/2 du 4 juin 2012 - p. 87
- Exercice de fonctions de conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration illégale
Avis n° 2014/4 du 17 avril 2014 - p. 114
- Magistrat dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017 - p. 143
- Délocalisation du jugement d'une contestation d'une ordonnance de liquidation des dépens
Avis n°2017/6 du 18 septembre 2017 - p. 142
- Désignation d'un membre de la juridiction administrative en tant que membre d'un collège de déontologie ministériel
Avis n°2020/1 du 9 mars 2020 - p. 165

- BONNES PRATIQUES -

Abstention dans les formations juridictionnelles²

27. 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. Si le doute persiste, celui-ci doit profiter à l'abstention. On trouvera toutefois ci-après quelques lignes directrices pour guider, en cas de doute, cette appréciation.

28. Motifs d'ordre privé : 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.

- Époux d'un magistrat exerçant des fonctions de responsable du service en charge des recours au sein d'une caisse primaire d'assurance maladie
Avis n° 2013/7 du 16 septembre 2013 - p. 103
- Candidature du conjoint d'un magistrat à un emploi au sein d'un cabinet d'avocats intervenant devant la juridiction d'affectation
Avis n° 2014/5 du 16 juin 2014 - p. 116
- Candidature d'un membre de la famille d'un magistrat à une élection locale
Avis n° 2015/2 du 25 mars 2015 - p.124

29. Participation antérieure aux activités consultatives de la juridiction administrative : ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises, tant à propos du Conseil d'État que d'institutions similaires existant dans d'autres pays européens, 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 et, dans une moindre mesure, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel 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 de la juridiction administrative 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'homme³.

² - Les recommandations qui suivent peuvent être regardées comme applicables lorsqu'un tribunal administratif est appelé à se prononcer, en vertu de l'article L. 212-2 du code de justice administrative, sur l'exercice par les contribuables des actions appartenant à certaines collectivités territoriales et à leurs établissements publics, même si la décision rendue dans ce cas est de nature administrative et non juridictionnelle.

³- V. not. Cour EDH, 9 novembre 2006, Sacilor-Lormines c/ France, req. n° 65411/01, § 70 et s.

En ce qui concerne les membres du Conseil d'État, l'article R. 122-21-1 du code de justice administrative interdit aux membres qui ont pris part à la délibération d'un avis de participer au jugement d'un acte pris après cet avis. L'article R. 122-21-2 assure l'effectivité de cette disposition en organisant la communication de la liste des membres ayant pris part à l'avis.

Les mêmes principes sont applicables, mutatis mutandis, aux activités consultatives des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

30. Exercice d'une activité accessoire : la circonstance qu'un membre de la juridiction administrative 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 (cf. article R*. 200-1 du livre des procédures fiscales pour les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires).

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. Plus généralement, l'abstention est recommandée, selon la nature de l'activité accessoire, lorsqu'est en cause l'autorité auprès de laquelle elle est exercée ou que l'affaire se situe dans le champ de compétence ou d'intervention de celle-ci. Pour l'identification de l'autorité en question, il y a lieu d'adopter une approche concrète et réaliste qui conduit à distinguer au minimum, en ce qui concerne les services de l'État, entre ministères.

- Présidence simultanée d'une chambre disciplinaire de première instance d'un ordre professionnel et de la section des assurances sociales de cette chambre disciplinaire
Avis n° 2012/7 du 22 octobre 2012 - p. 92
- Concours juridique à une agence régionale de santé
Avis n° 2013/3 du 15 avril 2013 - p. 97
- Participation à une instance consultative d'un état étranger
Avis n° 2013/8 du 16 septembre 2013 - p. 105
- Désignation en qualité de membre de l'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable
Avis n° 2014/6 du 23 juin 2014 - p. 117
- Participation à la « commission permanente » de quartier instituée par sa commune
Avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014 - p. 119
- Participation au comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes d'un éditeur de services de télévision et de radio
Avis n° 2017/2 du 15 mai 2017 - p. 138

31. Exercice successif de fonctions au sein de la juridiction administrative : un membre de la juridiction administrative 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). Eu égard à la spécificité de cette voie de rétractation, le principe ne s'applique, toutefois, pas à la tierce opposition (CE, 10 décembre 2004, Société RESOTIM, n° 270267).

Le fait d'avoir statué sur l'affaire en qualité de juge des référés, s'il ne disqualifie pas nécessairement l'intéressé pour siéger dans l'instance ultérieure au principal, doit toutefois inciter à la vigilance (v., en ce qui concerne le référé-suspension organisé par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, CE, Sect., Avis, 12 mai 2004, Commune de Rogerville, n° 265184 et CE, 2 novembre 2005, M. et Mme Fayant, n° 279660).

32. Exercice passé ou futur de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative : dans le cas d'un départ prochain de la juridiction administrative pour exercer des fonctions à l'extérieur de celle-ci, et sans préjudice des autres règles éventuellement applicables (notamment celles dont la commission de déontologie de la fonction publique est chargée d'apprécier le respect), il y a lieu 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 dans la juridiction administrative 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 ou le chef de la juridiction d'affectation dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, il est recommandé 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.

- Délai devant être respecté entre les fonctions accessoires antérieurement exercées et la participation au jugement d'affaires présentant un lien avec ces fonctions

Avis n° 2013/2 du 15 avril 2013 - p. 95

Il y a lieu enfin de considérer que 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'être perçu comme affectant l'impartialité de la juridiction.

- Appartenance passée à un cabinet ministériel
Recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012 - p. 54
Recommandation n° 2022-1 du 22 mars 2022 - p.74
- Exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative exposant, à raison de leur connotation politique, à une forme de notoriété
Avis n° 2013/1 du 1^{er} février 2013 - p. 94

33. Publication d'un commentaire sur une décision juridictionnelle : lorsqu'un membre de la juridiction administrative a siégé dans une affaire, il s'abstient de commenter la décision rendue dans des conditions de nature à porter atteinte au secret du délibéré.

Lorsque, tout en respectant le principe rappelé ci-dessus, un membre de la juridiction administrative a publié un commentaire sur une décision juridictionnelle, même rendue en référé, il est recommandé qu'il s'abstienne de siéger dans la juridiction saisie en appel ou en cassation. L'abstention est impérative si le commentaire a comporté un jugement de valeur sur la décision ou une prise de position sur l'affaire.

- Publication d'un commentaire sur une décision juridictionnelle
Avis n° 2012/1 du 4 juin 2012 - p. 86

34. Modalités pratiques : il convient, dès l'attribution du dossier, en ce qui concerne le rapporteur, et au plus tôt, en ce qui concerne les autres membres de la formation de jugement ou le rapporteur public, d'avertir le président de la formation de jugement de cette décision, en vue de l'application de l'article R. 721-1 du code de justice administrative. En revanche, les motifs de l'abstention n'ont pas, en principe, à être portés à la connaissance du président.

Au Conseil d'État, au début de la séance publique, le président informe le public de ce qu'un ou plusieurs membres de la formation de jugement se déplacent sur l'une ou l'autre des affaires inscrites au rôle. Il peut être opportun de faire de même dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il convient qu'au moment de l'appel de l'affaire, le ou les membres concernés quittent la salle d'audience ou s'installent sur les bancs du public.

Au cours du délibéré, le ou les intéressés quittent, au moment de l'examen de l'affaire en cause, la salle où le délibéré se tient. De même, ne peuvent assister au délibéré les membres de la juridiction administrative qui auraient été tenus, à quelque titre que ce soit, de se déplacer.

Abstention et modalités particulières de participation dans les activités consultatives

35. Conformément aux dispositions du II de l'article L. 131-9 du code de justice administrative, le membre du Conseil d'État qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts s'abstient de participer aux délibérations des sections administratives.

Les recommandations qui suivent concernent au premier chef les membres du Conseil d'État, lequel exerce d'importantes activités consultatives dans le cadre de ses attributions en matière administrative et législative définies par les dispositions du chapitre 2 du titre I^{er} du livre I^{er} de la partie législative du code de justice administrative et organisées selon celles du chapitre 3 du titre I^{er} du livre I^{er} de la partie réglementaire du même code.

Elles n'en ont pas moins vocation à s'appliquer également à l'exercice des fonctions consultatives dévolues, par l'article L. 212-1 du code de justice administrative, aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel, qui peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets, en application de l'article R. 212-1 du même code.

36. Motifs d'ordre privé : comme pour l'activité juridictionnelle, on se référera utilement, à cet égard, aux cas de récusation (v. *supra*) : il en résulte notamment que l'abstention s'impose en cas d'intérêt personnel du membre de la juridiction administrative à la question traitée dans l'activité consultative.

37. Exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative : en cas de retour dans la juridiction administrative 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, il est recommandé au membre intéressé de s'abstenir, pendant une période d'environ un an, à préciser avec le président de section au Conseil d'État ou le chef de la juridiction d'affectation dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, de rapporter un projet de texte ou une demande d'avis relatifs à des 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, ou de siéger avec voix délibérative lors de la séance consacrée à l'examen d'un tel texte.

38. Exercice d'une activité accessoire : il est recommandé de s'abstenir de rapporter un projet de texte ou une demande d'avis, ou de siéger avec voix délibérative lors de la séance consacrée à l'examen d'un tel texte, dans les deux hypothèses suivantes :

- lorsque l'on a eu à participer directement à l'élaboration du projet de texte ou de la demande d'avis soumis à la formation consultative, sauf lorsqu'il est recouru à la pratique dite du « pré-rapporteur », consistant, pour certains textes d'une particulière complexité, à permettre au membre du Conseil d'État qui sera ensuite désigné comme rapporteur d'assister aux réunions au cours desquelles ces textes seront finalisés ;
- lorsque le projet de texte ou la demande d'avis porte sur l'autorité même auprès de laquelle l'activité est exercée, dans son organisation ou son fonctionnement, et ce à plus forte raison encore si l'on y exerce des responsabilités opérationnelles.

En revanche, dans le cas où le projet de texte ou la demande d'avis porte simplement sur une matière entrant dans le champ de compétence ou d'intervention du service ou de l'organisme dans lequel on est impliqué, sans qu'il en soit pour autant l'auteur ou que soit en cause son organisation ou son fonctionnement, il n'y a pas lieu en principe, sauf circonstances particulières, de s'abstenir de rapporter.

39. Si, dans les hypothèses précédemment évoquées, qu'il s'agisse de l'exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative ou de l'exercice d'une activité accessoire, il est recommandé de s'abstenir de rapporter ou de siéger avec voix délibérative, une participation sans voix délibérative peut, sauf circonstances particulières, être envisagée. Une telle participation peut ainsi être acceptée, au Conseil d'État, par le président de la formation administrative afin de ne pas priver la section de l'expérience et des compétences de l'intéressé. Le président informe alors, au début de l'examen du texte, les commissaires du Gouvernement de cette décision. En cours d'examen, l'intéressé n'intervient qu'à la demande du président, pour éclairer les débats lorsque ses compétences particulières le justifient.

V - Devoir de réserve dans l'expression publique

- PRINCIPES -

40. Les membres de la juridiction administrative bénéficient de la liberté d'opinion garantie aux fonctionnaires par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983.

Ils sont libres d'adhérer à un parti politique, à une organisation syndicale ou à une association.

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 des juridictions, administratives comme judiciaires.

41. Comme la liberté d'opinion, la liberté de se porter candidat à toute élection est la règle. Mais aucun membre de la juridiction administrative ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance à l'institution, ainsi que le rappellent, pour les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel respectivement, les articles précités du code de justice administrative. C'est notamment le cas pour les candidats à un mandat électif, sous la seule réserve des obligations pouvant résulter de dispositions législatives ou réglementaires (mention de la profession sur l'acte de candidature).

Sous réserve des incompatibilités rappelées ci-dessus (cf. § 2), un membre de la juridiction administrative peut, en principe, comme tout fonctionnaire, cumuler un mandat électif avec ses fonctions.

42. Les membres de la juridiction administrative bénéficient du droit syndical, en vertu de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Dans l'exercice des responsabilités syndicales, l'obligation de réserve s'apprécie plus soupagement à condition que les propos aient pour objet la défense des intérêts professionnels des magistrats.

- Magistrat dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017 - p. 143
- Assouplissement de l'obligation de réserve pour tenir compte des exigences d'une campagne électorale, qui ne saurait toutefois justifier des propos ou comportements affectant l'image de la juridiction administrative
Avis n° 2022/2 du 23 mai 2022 - p.183

- BONNES PRATIQUES -

Expressions ponctuelles

43. L'expression publique des membres de la juridiction administrative de même que leurs actes ou leur comportement public, ne doit pas risquer de porter atteinte à la nature ou la dignité des fonctions exercées.

44. 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 ou de magistrat de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel.

- Représentation d'une administration devant la juridiction administrative par un magistrat en détachement ou en disponibilité
Avis n° 2015/4 du 23 juin 2015 - p. 127
- Le magistrat amené à représenter devant une juridiction une autorité auprès de laquelle il exerce une activité accessoire ne doit pas faire état à cette occasion de sa qualité de magistrat.
Avis n° 2022/2 du 23 mai 2022 - p.183

D'une manière générale, la qualité de membre de la juridiction administrative ne doit pas être mentionnée, non seulement pour toute expression publique d'opinions à caractère politique stricto sensu, mais également sur tous « sujets de société » et, en particulier, pour la signature d'une pétition.

- Participation aux « élections primaires » d'un parti politique
Avis n° 2016/3 du 14 septembre 2016 - p. 134

45. En ce qui concerne d'autres formes d'expression publique, il est en principe possible de se prévaloir de la qualité de membre de la juridiction administrative pour signer des articles dans des revues juridiques et, plus largement, scientifiques, ainsi que pour dispenser des enseignements de type universitaire (et ce quel que soit le caractère, public ou privé, des établissements concernés). Ceci implique toutefois de la modération dans les propos.

- Publication d'un commentaire sur une décision juridictionnelle
Avis n° 2012/1 du 4 juin 2012 - p. 86
- Participation à un colloque
Avis n° 2021/3 du 15 octobre 2021 - p. 182

Il est également possible, en règle générale, de faire état de sa qualité de membre de la juridiction administrative pour des interventions à caractère technique sur des sujets administratifs ou juridiques, même dans des publications n'ayant pas de vocation universitaire ou scientifique ; mais la précision selon laquelle les propos tenus n'engagent pas l'institution peut alors être bienvenue.

- Participation à la « commission permanente » de quartier instituée par sa commune

Avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014 - p. 119

Une telle mention est, en revanche, exclue dans le cadre d'engagements religieux ou associatifs, de quelque nature qu'ils soient.

46. Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom sans faire état de leur qualité, la plus grande prudence s'impose aux membres de la juridiction administrative 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 de la juridiction administrative. 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.

- Liberté de production d'œuvres de l'esprit - Respect de l'obligation de réserve et de la dignité des fonctions à l'occasion de cette production

Avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017 - p. 135

47.- La plus grande retenue doit être observée 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. On prendra garde aux risques liés à l'archivage illimité des données et aux possibilités de recherches nominatives, qui peuvent permettre de rendre publiques des relations personnelles ou des opinions privées susceptibles de faire naître chez les justiciables et dans les médias un doute sur l'impartialité du juge.

47-1.- Le compte d'un réseau social doit être regardé par son utilisateur, qui y agit en tant qu'éditeur de contenu, comme relevant par principe de l'espace public. Dès lors, l'obligation de réserve, le secret professionnel, le strict respect du secret du délibéré et la discrétion professionnelle s'appliquent pleinement à l'expression des membres de la juridiction administrative sur les réseaux sociaux et ce, quels que soient le réseau social, les paramètres utilisés ou le nombre de contacts du titulaire du compte.

Les informations diffusées sur le compte d'un réseau social ne sont susceptibles de constituer des correspondances privées que lorsque l'utilisateur a préalablement et correctement paramétré ce compte afin d'en contrôler l'accessibilité et de s'assurer du nombre restreint et de la fiabilité des contacts.

Dans tous les cas, il est recommandé à l'utilisateur de régler les paramètres de son compte afin que son profil ne figure pas dans les résultats des moteurs de recherche.

47-2.- Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative présents sur les réseaux sociaux numériques de ne pas mentionner leur qualité de magistrat ou de membre du Conseil d'État lorsqu'ils renseignent leur profil.

Si une telle mention va de soi sur les réseaux à vocation professionnelle, 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.

47-3.- Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative 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.

47-4.- Compte tenu du caractère présumé public et de la spécificité des réseaux sociaux numériques, il est recommandé aux membres de la juridiction administrative de ne pas utiliser ces supports aux fins de commenter l'actualité politique et sociale.

S'agissant de l'actualité juridique et administrative, il convient pour les membres de la juridiction administrative de faire preuve non pas seulement de modération dans les propos qu'ils sont conduits à tenir sur les réseaux sociaux, mais d'une vigilance équivalente à celle qu'impliquerait leur publication dans une revue scientifique.

En ce qui concerne plus particulièrement la jurisprudence administrative, qu'il s'agisse ou non de celle de la juridiction à laquelle on appartient, il est recommandé de n'émettre à son égard que des commentaires mesurés.

47-5.- Il est recommandé aux membres de la juridiction administrative, lorsqu'ils partagent un message sur les réseaux sociaux ou lorsqu'ils expriment leur adhésion sous diverses formes à un message de faire preuve de la même prudence que lorsqu'ils en publient un. Les bonnes pratiques formulées précédemment s'appliquent alors de la même façon.

47-6.- L'attention des membres de la juridiction administrative, lorsqu'ils donnent des cours, participent à des conférences ou des auditions, qu'ils soient ou non filmés, est appelée sur la pratique de plus en plus fréquente de la reprise et de la diffusion par des tiers, d'extraits souvent commentés de leurs interventions au moyen de support vidéo ou audio, notamment sur des réseaux sociaux ou sur internet.

Activités politiques et associatives

48. Dans le cas où un membre de la juridiction administrative se porte candidat à un mandat électif, l'usage veut que le vice-président du Conseil d'État ou le chef de juridiction, selon le cas, en soit informé à l'avance.

49. Certaines responsabilités de premier plan, au sein d'un parti politique ou dans l'équipe de campagne d'un candidat à un mandat national, par exemple, peuvent, du fait notamment de leur exposition médiatique et de la charge de travail qu'elles comportent,

se révéler en pratique inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de l'institution.

En pareille hypothèse, les membres concernés sont donc invités à envisager leur placement en disponibilité ou, le cas échéant, l'utilisation à cette fin de leur compte épargne-temps.

À plus forte raison encore en va-t-il ainsi, au moins pendant la durée de la campagne officielle, en ce qui concerne les membres de la juridiction administrative qui seraient eux-mêmes candidats à un mandat électif national ou à un mandat local d'une particulière importance. En effet, la campagne électorale est une période de fort investissement personnel, au cours de laquelle l'intéressé est amené à s'engager dans la polémique électorale et à rechercher la plus grande publicité possible.

- Exercice d'un mandat électif (membre délibérant) ; exercice d'un mandat électif (membre exécutif)
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66
- Expression publique en qualité de titulaire d'un mandat électif
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66
- Obligation de réserve pendant la période préélectorale
Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014 - p.57
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66
- Magistrat exerçant des fonctions de responsabilité au sein d'un parti politique et dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
Avis n° 2018/1 du 7 février 2018 - p.146
- Expression publique en qualité de conseiller municipal
Avis n° 2018/2 du 19 novembre 2018 - p.146
- Assouplissement de l'obligation de réserve pour tenir compte des exigences d'une campagne électorale, qui ne saurait toutefois justifier des propos ou comportements affectant l'image de la juridiction administrative
Avis n° 2019/2 du 20 mai 2019 - p.156
- Expression par un magistrat de son soutien à l'organisation d'un référendum d'initiative parlementaire
Avis n° 2019/4 du 2 juillet 2019 - p.160
- Participation aux « élections primaires » d'un parti politique
Avis n° 2016/3 du 14 septembre 2016 - p.134
- Candidature d'un membre de la juridiction administrative à un mandat électif
Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014 - p.57
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66

50. Lorsqu'elle n'est pas frappée par une incompatibilité, l'accession d'un membre de la juridiction administrative 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.

51. Indépendamment des activités politiques, on ne peut exclure que d'autres engagements personnels se révèlent eux aussi, en pratique, inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de la juridiction administrative.

Il peut en aller ainsi, par exemple, de certaines responsabilités de premier plan au sein d'associations ou de fondations, dans des domaines dont l'intéressé ne pourrait pas éviter, compte tenu notamment de la taille de la juridiction à laquelle il appartient, d'avoir à connaître dans l'exercice de ses fonctions (contentieux des étrangers, urbanisme, environnement ...).

En pareille hypothèse, il conviendra d'examiner avec l'intéressé comment il pourra être mis un terme à cette situation apparente de conflit d'intérêts.

- Présidence d'une association apportant gratuitement une information juridique générale et d'orientation
Avis n° 2012/2 du 4 juin 2012 - p.87
- Représentation d'une association par un magistrat administratif dans une instance devant la juridiction administrative
Avis n° 2014/1 du 18 mars 2014 - p. 107

VI - Secret et discrétion professionnels

- PRINCIPES -

Secret de l'instruction et du délibéré

52. Aux termes de l'article L. 8 du code de justice administrative : « *Le délibéré des juges est secret.* ».

L'article R. 731-5 du code de justice administrative renvoie aux dispositions du code pénal la sanction d'une méconnaissance du secret du délibéré (article 226-13). Sans préjudice de l'obligation de tenir secret le sens de la décision tant qu'elle n'a pas été lue, sont couvertes par le secret du délibéré toutes les informations relatives aux positions des membres de la formation de jugement.

53. Le secret est absolu et ne connaît ni modulation, ni division, ni dérogation. Il concerne toutes les personnes pouvant être autorisées à assister au délibéré en vertu de l'article R. 731-4 du code de justice administrative, y compris les assistants de justice, comme le précisent expressément les articles L. 122-2 et L. 227-1 du code de justice administrative.

- Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral
Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014 - p.57
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66
- Production d'un essai à caractère historique relatant un procès
Avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017 - p.135
- Magistrat dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017 - p.143
- Réunion d'information et d'échanges avec les administrations
Avis n° 2013/5 du 17 juin 2013 - p. 99
- Magistrat exerçant des fonctions de responsabilité au sein d'un parti politique et dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
Avis n° 2018/1 du 7 février 2018 - p.146
- Echanges entre les membres du Conseil d'Etat et les acteurs de la vie sociale et économique ayant la qualité de « représentants d'intérêts »
Avis n° 2020/6 du 8 décembre 2020 - p.173
- Transmission par le rapporteur public, de sa propre initiative, de copie écrite de ses conclusions
Avis n° 2020/7 du 8 décembre 2020 - p.177

Secret dans le cadre des activités administratives

54. Le délibéré des formations consultatives est, comme celui des formations contentieuses, couvert par le secret, même si, par nature, il s'agit d'un secret partagé avec le Gouvernement ou son représentant. La confiance de ce dernier dans la capacité de la juridiction administrative et de ses membres à préserver strictement ce secret est une condition essentielle du fonctionnement harmonieux et efficace des formations consultatives.

Ce secret, qui peut être rattaché à celui des délibérations du gouvernement, comporte trois aspects :

- secret de l'ordre du jour des formations consultatives ;
- secret du sens des avis rendus, tant que le Gouvernement ou son représentant n'en a pas autorisé la divulgation ;
- secret, en tout état de cause, des opinions émises par les uns et les autres au cours des débats des formations consultatives.

55. Le secret s'impose également dans les tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, tant en ce qui concerne leurs formations consultatives que la participation de leurs membres aux délibérations des commissions administratives dans lesquelles ils sont appelés à siéger.

Discrétion professionnelle

56. Au-delà des secrets susmentionnés, les membres de la juridiction administrative sont, comme tous les fonctionnaires, soumis, en vertu du second alinéa de l'**article 26 de la loi du 13 juillet 1983**, à l'obligation de discrétion professionnelle.

- BONNES PRATIQUES -

57. Sont couverts par le secret du délibéré, en particulier, la note du rapporteur, celle du réviseur, tout autre document dans lequel un membre de la formation du jugement exprime une opinion sur l'affaire, les discussions en séance d'instruction (matérialisées éventuellement par les notes que les participants peuvent être amenés à prendre pour leurs propres dossiers), ainsi que, évidemment, les débats en séance de jugement et toute retranscription qui peut en être faite (par exemple les notes de délibéré prises, au Conseil d'État, par les responsables du centre de recherche et de diffusion juridiques).

58. Au-delà de ces informations couvertes par le secret du délibéré, certaines, par exemple le contenu des mémoires des parties, sont couvertes par le secret de l'instruction, sans préjudice du caractère public de l'audience et des décisions rendues.

- Anonymisation des dossiers contentieux remis à des étudiants ou stagiaires à des fins pédagogiques

Avis n° 2014/9 du 17 novembre 2014 - p. 121

- Champ d'application et étendue de l'obligation d'anonymisation des dossiers remis à des étudiants

Avis n° 2016/2 du 14 septembre 2016 - p. 133

59. En ce qui concerne les formations consultatives du Conseil d'État, sont couverts, en principe, par le secret, le contenu du rapport, la teneur des débats, ainsi que le projet et, le cas échéant, la note adoptés par ces formations. A titre exceptionnel et sous réserve de l'accord du président de la section concernée, le rapport peut, en tant que document de travail, être communiqué au représentant du Gouvernement.

60. Le secret n'est toutefois pas, en tant que tel, opposable aux membres de la juridiction administrative en activité au sein de l'institution concernée, qui sont eux-mêmes liés par ce secret. Il l'est en revanche sans restriction aux membres en fonction à l'extérieur.

Toutefois, au Conseil d'État, les membres de la section du contentieux qui participent au jugement de recours mettant en cause des actes législatifs ou réglementaire pris après avis du Conseil d'État, ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors que ceux-ci n'ont pas été publiés, ni non plus accéder aux dossiers des formations administratives se rapportant à ces avis.

Sous réserve de cette hypothèse, c'est, en tout état de cause, seulement pour des raisons strictement professionnelles, et en raison de ses fonctions au sein de la juridiction administrative, que peuvent être demandées à un collègue des informations relevant du secret du délibéré.

61. L'obligation de discrétion impose, en tout état de cause, une grande réserve dans la divulgation aux tiers d'informations non encore publiques, comme le nom du rapporteur d'une affaire, l'existence d'un renvoi en section ou en assemblée du contentieux au Conseil d'État ou en formation plénière dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, etc...

62. Les membres de la juridiction administrative veillent, en particulier, à ne donner ni traitement préférentiel, ni accès privilégié aux informations en leur possession à quiconque, quand bien même il s'agirait d'un membre ou d'un ancien membre de la juridiction administrative.

VII - Obligation d'exclusivité et activités accessoires

- PRINCIPES -

63. Conformément à l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, les membres de la juridiction administrative consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent, sauf exception prévue par la loi, exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

64. S'agissant des activités privées lucratives, le I de cet article 25 septies prohibe, dans les conditions qu'il définit, la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif, les activités de conseil ou d'expertise dans des litiges intéressant des personnes publiques, sauf si c'est à leur profit, ou encore la prise d'intérêts dans une entreprise contrôlée par son administration.

- Exercice des fonctions de « censeur » d'une société commerciale
Avis n° 2012/4 du 22 octobre 2012 - p. 89
- Statut d'auto-entrepreneur
Avis n°s 2012/8, 2012/5 et 2012/6 du 22 octobre 2012 - p. 90
- Exercice d'un mandat d'administrateur indépendant dans une société commerciale
Avis n° 2015/1 du 9 mars 2015 - p. 123
- Fonctions non rémunérées de gérant d'une SARL de gestion d'un patrimoine familial
Avis n° 2015/5 du 26 janvier 2016 - p. 129
- Détention majoritaire d'une société commerciale créée pendant une période de disponibilité
Avis n° 2016/1 du 20 juin 2016 - p. 131
- Conditions d'exercice d'activités privées accessoires par des conseillers d'Etat en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives
Avis n° 2019/1 du 18 février 2019 - p. 153
- Disponibilité du magistrat pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction susceptible d'être affectée par la campagne électorale ; impossibilité pour l'intéressé d'être en position d'activité pendant cette période
Avis n° 2019/2 du 20 mai 2019 - p. 156
- Exercice d'un mandat électif
Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 - p.66

- Exercice d'un mandat d'administrateur au conseil d'administration d'un office public de l'habitat (OPH)
Avis n° 2020/2 du 24 août 2020 - p. 166
- L'interdiction de participer aux organes de direction d'une société, mentionnée au I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, ne s'applique pas dans le cas particulier où cette participation ne correspond pas à l'exercice d'une « activité privée »
Avis n°2021/1 du 4 juin 2021 - p.178
- Constitution et gestion d'une société pour louer un immeuble d'habitation
Avis n° 2022/3 du 26 juillet 2022 - p 184
- Compatibilité des fonctions de vice-président du Conseil d'Etat avec la poursuite d'activités d'enseignement
Avis n° 2022/4 du 1^{er} août 2022- p 185

Il y a lieu, en outre, de se conformer aux mêmes limitations dans l'exercice à titre bénévole d'activités de conseil ou d'expertise.

De manière générale, il convient de veiller au respect des dispositions du IV de l'article 25 septies et du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 qui ouvrent la possibilité, sous réserve de compatibilité avec les fonctions et à condition d'y être spécialement autorisé, d'exercer à titre accessoire auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé certaines activités, lucratives ou non, dont la liste est fixée par ce décret, ce qui vise notamment les activités d'enseignement et de formation.

- Propriété d'une exploitation agricole
Avis n° 2014/3 du 18 mars 2014 - p. 112

Mais, s'agissant des membres du Conseil d'État, ces dispositions doivent se combiner avec celles, plus restrictives, des articles R.* 131-1 et R. 137-1 du code de justice administrative.

S'agissant des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, hormis l'article R. 237-1, aucune disposition particulière n'a été prévue. Toutefois, même en l'absence de dispositions statutaires spécifiques, les règles générales de la loi du 13 juillet 1983 et du décret du 30 janvier 2020 doivent recevoir une application adaptée à la spécificité de la nature de leurs fonctions.

65. D'après l'article 10 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020, le cumul d'une activité accessoire avec l'activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé. S'agissant des membres de la juridiction administrative, la décision appartient au vice-président du Conseil d'État ou au chef de juridiction.

- Participation au comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes d'un éditeur de services de télévision et de radio

Avis n° 2017/2 du 15 mai 2017 - p. 138

Il n'est fait exception à l'exigence d'une autorisation que dans deux cas :

- l'« *exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif* », qui est « *libre* » en vertu du 3^e alinéa de l'article 10 du décret du 30 janvier 2020, sous réserve, toutefois, des termes des articles R. 137-1 et R. 237-1 du code de justice administrative précité ;
- la production d'œuvres de l'esprit.

Il est, en tout de cause, recommandé, sous réserve des activités et œuvres n'ayant aucun rapport avec l'activité de la juridiction administrative, d'en informer, au préalable, le vice-président du Conseil d'État ou le chef de juridiction.

- BONNES PRATIQUES -

66. L'exercice d'une activité accessoire ne doit pas, en tout état de cause, compromettre la disponibilité des membres de la juridiction administrative pour l'exercice de leurs fonctions et la réalisation des objectifs qui sont les leurs.

67. S'agissant des activités à caractère scientifique, littéraire ou artistique, et notamment la production des œuvres de l'esprit et les activités d'enseignement, leur exercice est libre.

Toutefois, les membres de la juridiction administrative se doivent de respecter, y compris dans ce cadre, leur obligation de réserve (cf. 4) et la dignité qui sied à leurs fonctions.

- Production d'un essai à caractère historique

Avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017 - p. 135

68. S'agissant des activités d'intérêt général exercées auprès des personnes publiques ou des personnes privées à but non lucratif ainsi que des missions d'intérêt public de coopération internationale, si leur exercice ne soulève pas, a priori, d'objections de principe, il convient de veiller, au cas par cas, à ce qu'elles ne soient pas de nature à compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de l'institution à laquelle appartient l'intéressé.

- Exercice des fonctions bénévoles de conseiller du commerce extérieur de la France
Avis n° 2015/6 du 26 janvier 2016 - p.130
- Activité accessoire : exigence d'un lien suffisant, par sa nature et son objet, avec l'activité juridictionnelle
Absence de lien suffisant avec l'activité juridictionnelle : mission assimilable à une activité d'un cabinet de conseil
Avis n° 2020/3 du 9 septembre 2020 - p.167
- Possibilité de participation d'un magistrat administratif au « comité consultatif de déontologie » d'une commune ; sous réserve de cas particuliers, absence d'obligation de se déporter pour le jugement de toute affaire à laquelle cette commune serait partie.
Avis n° 2021/2 du 20 septembre 2021 - p. 181
- Compatibilité des fonctions de vice-président du Conseil d'Etat avec la poursuite d'activités d'enseignement
Avis n° 2022/4 du 1^{er} août 2022 - p. 185

69. Même si le décret du 30 janvier 2020 prévoit théoriquement la possibilité d'autoriser les agents publics à effectuer des expertises ou consultations auprès d'une entreprise privée ou d'un organisme privé à but lucratif, l'exercice de telles activités par des membres de la juridiction administrative est, en revanche, inopportun, eu égard à la nature de leurs fonctions et aux exigences particulières d'impartialité et d'indépendance qui s'imposent à eux. Une demande d'autorisation en ce sens serait rejetée.

De même, il n'est pas souhaitable que les membres de la juridiction administrative en activité puissent exercer une mission d'arbitrage.

- Exercice d'une mission d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise se situant dans le prolongement des activités juridictionnelles
Avis n° 2014/8 du 17 novembre 2014 - p. 120

L'exercice de missions de médiation présentant un caractère marqué d'intérêt général, en particulier dans le cadre défini aux articles L.213-1 et suivants du code de justice administrative, ne s'expose pas aux mêmes réserves. Il est cependant subordonné à l'accord, selon le cas, du vice-président du Conseil d'État ou du chef de juridiction, auquel il revient de s'assurer notamment qu'elles n'interfèrent pas avec les attributions juridictionnelles des intéressés.

- Exercice d'une mission de médiation par un magistrat honoraire
Avis n° 2017/3 du 31 mai 2017 - p. 139

70. Pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les dispositions statutaires posant des incompatibilités au titre de l'exercice d'activités successives doivent, a fortiori, être interprétées comme prohibant nécessairement l'exercice cumulatif, à titre accessoire, d'une activité qui s'apparenterait à celle prohibée au titre de l'incompatibilité, telle que, par exemple, l'exercice d'une activité de conseil dans le ressort du tribunal ou de la cour (art. L. 231-6).

71. Alors même que les plafonds de cumul ont été supprimés par la loi du 2 février 2007, la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive.

- Eléments devant être pris en compte par un chef de juridiction pour accorder une autorisation d'exercer une activité accessoire
Avis n° 2013/3 du 15 avril 2013 - p. 97
- Participation à une instance consultative d'un état étranger
Avis n° 2013/8 du 16 septembre 2013 - p. 105
- Désignation en qualité de membre de l'Autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable
Avis n° 2014/6 du 23 juin 2014 - p. 117

VIII - Collège de déontologie

72. Le collège de déontologie institué par les articles L. 131-5 et L. 131-6 du code de justice administrative, créés par la loi du 20 avril 2016, est chargé d'éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés dans le présent document.

Il peut être saisi par les membres de la juridiction administrative de toute question déontologique les concernant personnellement. Il peut également en être saisi par le vice-président du Conseil d'État, par les présidents de section du Conseil d'État, par le secrétaire général du Conseil d'État, par le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, par les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Sur la saisine de ces autorités, d'une organisation syndicale ou d'une association de membres de la juridiction administrative ou encore de sa propre initiative, le collège de déontologie peut également émettre des recommandations de nature à éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes déontologiques et de la charte de déontologie.

Le collège rend publics, le cas échéant sous forme anonyme, les avis qu'il estime de nature à éclairer l'ensemble des membres de la juridiction administrative. Ils sont rassemblés dans un recueil dématérialisé figurant sur les sites internet et intranet du Conseil d'État.

- Incompétence du collège de déontologie pour se prononcer sur la possibilité de nommer un magistrat en qualité de « représentant de l'État » ou de « personnalité qualifiée » au conseil d'administration d'une entreprise publique

Avis n° 2014/2 du 18 mars 2014 - p. 110

- Impossibilité pour le collège de déontologie de se prononcer sur la qualification de fonctions, qui détermine si le magistrat peut être affecté dans le tribunal dont le ressort englobe cette collectivité

Avis n° 2015/3 du 27 mars 2015 - p. 125

- Incompétence du collège de déontologie pour rechercher si un magistrat remplit les conditions pour exercer les fonctions de conseiller du commerce extérieur de la France

Avis n° 2015/6 du 26 janvier 2016 - p.130

- Compétence pour connaître d'une demande d'avis relative à un conseiller en service extraordinaire (sol.impl.);

Avis émis sous réserve du pouvoir d'appréciation du juge de la légalité;

Avis n° 2018/4 du 18 février 2019 - p. 151

- Incompétence du collège de déontologie pour se prononcer sur une situation ayant trait à l'organisation ou au fonctionnement d'une juridiction.

Avis n° 2020/4 du 6 novembre 2020 - p. 169

- Incompétence du collège de déontologie pour se prononcer sur une situation ayant trait à l'organisation ou au fonctionnement d'une juridiction.

Avis n° 2020/4 du 6 novembre 2020 - p. 169

- Possibilité de participation d'un magistrat administratif au « comité consultatif de déontologie » d'une commune ; sous réserve de cas particuliers, absence d'obligation de se déporter pour le jugement de toute affaire à laquelle cette commune serait partie.

Avis n°2021/2 du 20 septembre 2021 - p. 181

Les avis et recommandations rendus par le collège de déontologie au 1^{er} janvier 2023

Pour les mises à jour, rendez-vous sur le site internet du Conseil d'État

I - Les recommandations

- **Recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012** - p. 54
Appartenance passée à un cabinet ministériel
- **Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014** - p. 57
Élections
Candidature d'un membre de la juridiction administrative à un mandat électif
Obligation de réserve pendant la période préélectorale
Obligation de déport et contentieux électoral - Enrôlement des affaires pendant la période pré électorale
Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral
- **Recommandation n° 2017-1 du 15 novembre 2017** - p. 61
Exercice de la profession d'avocat par un ancien membre de la juridiction administrative
- **Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019** - p. 66
Enrôlement des affaires pendant la période préélectorale ;
Obligation de déport et contentieux électoral ;
Candidature d'un membre de la juridiction administrative à un mandat électif
Obligation de réserve pendant la période préélectorale ;
Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral ; exercice d'un mandat électif (membre délibérant) ; exercice d'un mandat électif (membre exécutif) ;
Expression publique en qualité de titulaire d'un mandat électif ;
Disponibilité du magistrat pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction susceptible d'être affectée par l'exercice d'un mandat électif ; impossibilité pour l'intéressé d'être en position d'activité pendant cette période
- **Recommandation n° 2022-1 du 22 mars 2022** - p. 74
Appartenance passée à un cabinet ministériel

Recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012

Le récent changement de gouvernement conduit à évoquer la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel.

I.- Les principes que la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative rappelle pour le cas général du retour de membres ayant temporairement exercé des fonctions à l'extérieur de la juridiction sont bien évidemment applicables à cette situation.

Toutefois la connotation politique des fonctions d'un cabinet ministériel impose en outre une approche spécifique pour éviter le soupçon de manque d'impartialité ;

Tel est l'objet de la présente recommandation, qui vaut tant pour les personnes ayant officiellement appartenu à un cabinet que pour celles qui, sans y avoir été officiellement nommées, ont de façon avérée participé à son activité.

Elle consiste essentiellement à préconiser une vigilance particulière et une pratique renforcée d'abstention dans le jugement de litiges présentant avec l'appartenance à ce cabinet un lien susceptible d'affecter l'image d'impartialité que doit donner la juridiction.

L'appréciation de ce lien tient pour une bonne part à la combinaison dans chaque cas de données relatives au caractère plus ou moins sensible tant des fonctions exercées que des litiges pour lesquels la question de l'abstention peut se poser.

C'est dire que si la présente recommandation entend appeler l'attention de chacun sur la vigilance qui, sans déboucher sur aucun automatisme, doit être de mise en la matière et si elle énonce quelques principes généraux, elle ne saurait à elle seule donner de réponse claire à chacune des situations individuelles.

Il est ainsi souhaitable que chaque membre revenant d'un cabinet ministériel soit mis à même de réfléchir aux types de cas dans lesquels les fonctions qu'il vient d'exercer doivent raisonnablement le conduire à envisager de s'abstenir. Cette réflexion est d'abord, naturellement, l'affaire de chacun, à la fois en conscience et en prenant le recul nécessaire pour songer à ce que peuvent être l'attente et la perception des justiciables. Mais il convient qu'elle soit relayée et prolongée dans le cadre de l'entretien déontologique prévu par la charte.

Le Collège de déontologie préconise à cet égard qu'un tel entretien déontologique soit systématiquement organisé pour chaque intéressé dès son retour en juridiction.

II.- La détermination des types d'hypothèses dans lesquelles l'abstention est recommandable peut combiner plusieurs approches.

1. L'appréciation du lien entre les fonctions exercées en cabinet et telle affaire soumise à la juridiction doit d'abord prendre en compte les attributions du ministère au cabinet duquel on a appartenu.

a) Il ne s'agit bien évidemment pas de suggérer de façon générale qu'on ne doit siéger dans aucune affaire relevant du secteur d'activité de ce ministère.

Par exemple - et sans exhaustivité - avoir appartenu au cabinet du ministre en charge de la fonction publique, de la fiscalité ou de l'urbanisme ne fait normalement pas obstacle à ce qu'on siége pour des affaires relevant de ces matières.

Il y a lieu en revanche dans cette hypothèse de s'abstenir de siéger, non seulement, bien entendu lorsque le cabinet ministériel dont on a fait partie a eu à connaître de tel ou tel aspect de l'affaire, mais aussi dans le cas où celle-ci présente, pour telle ou telle raison, une importance ou une sensibilité particulière.

b) Il peut en aller différemment pour des domaines plus sensibles. Par exemple il pourrait être délicat de siéger dans des affaires relevant du droit des étrangers après avoir appartenu au cabinet du ministre chargé de l'immigration.

c) A la différence de l'examen auquel se livre parfois, dans un tout autre esprit, la commission de déontologie de la fonction publique, il n'y a, en principe, pas lieu de rechercher si les attributions exercées au sein du cabinet ne portaient que sur un secteur de l'activité du ministère : ce sont les attributions du ministère, considérées dans leur ensemble, qui doivent être prises en compte.

2. Le critère tenant aux attributions d'un ministère n'est pas le seul à devoir être pris en considération.

D'abord parce qu'il est inopérant pour les anciens collaborateurs du Président de la République ou du Premier ministre, pour lesquels pourtant une vigilance particulière est de mise.

Ensuite parce que toutes les fonctions de cabinet n'ont pas la même « exposition » : à l'intérieur d'un même cabinet, les fonctions de directeur ou de chef de cabinet sont plus « visibles » que celles de conseiller technique ; celles exercées dans un ministère « régalien » (notamment ministère de la Justice ou ministère de l'Intérieur) ou auprès du Premier ministre ou du Président de la République le sont aussi tout particulièrement.

3. Il y a lieu enfin de marquer que certaines affaires appellent par elles-mêmes une vigilance particulière. On songe ici tout spécialement au contentieux électoral. S'il n'y a pas lieu de déroger dans ce cas à l'idée d'absence d'automatisme dans la pratique du déport, la plus grande prudence est de mise. Pour les magistrats ayant cessé d'appartenir à un cabinet ministériel en 2012 elle devrait au minimum valoir pour le contentieux des élections territoriales prévues en 2014.

III. Le cas des membres de la juridiction administrative affectés en juridiction mais dont le conjoint fait partie d'un cabinet ministériel ne relève pas directement de la présente recommandation. Il leur appartient toutefois de prendre en compte les principes dont celle-ci s'inspire et d'arrêter, en liaison avec le chef de juridiction ou, au Conseil d'État, avec le président de la Section du contentieux, les lignes de conduite appropriées.

IV. La présente recommandation sera transmise à M. le vice-président du Conseil d'État, à M. le président de la Section du contentieux du Conseil d'État, à M. le chef de la mission permanente des juridictions administratives, à Mmes et Mrs les présidents des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, à M. le secrétaire général du Conseil d'État et à Mme le secrétaire général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Elle sera publiée sur le site du Conseil d'État.

Elections

Candidature d'un membre de la juridiction administrative à un mandat électif ;

Obligation de réserve pendant la période préélectorale ;

Obligation de déport et contentieux électoral - Enrôlement des affaires pendant la période pré électorale ;

Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral

Recommandation n° 1-2013 de janvier 2014

La jurisprudence administrative relative au contentieux des élections, telle qu'elle a été dégagée depuis la fin du XIX^e siècle, fait l'objet d'un très large consensus. Son application donne rarement lieu à des contestations d'ordre juridique. En revanche l'extrême sensibilité de la matière électorale fait que la juridiction administrative se trouve parfois prise ici ou là dans des polémiques, notamment dans les cas où en raison d'un faible écart de voix, les candidats non élus voient dans la saisine du juge la perspective d'un nouveau scrutin.

L'approche des élections municipales et européennes de 2014 conduit à évoquer diverses précautions dont l'observation est souhaitable pour prévenir autant qu'il est possible de telles situations.

Pour la plupart d'entre elles ces précautions correspondent à des principes connus de chacun et rappelés par la charte de déontologie. La présente recommandation ne comporte pas d'innovation. Mais, nourrie par l'expérience de difficultés rencontrées dans le passé, elle souhaite souligner que la période électorale appelle une vigilance toute particulière dans l'application de ces principes.

I. Candidatures de membres de la juridiction administrative

Sous réserve des inéligibilités et incompatibilités prévues par les dispositions législatives du code électoral et du code de justice administrative un membre de la juridiction administrative peut être candidat à un mandat électif.

Selon la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative : « Dans le cas où un membre de la juridiction administrative se porte candidat à un mandat électif, l'usage veut que le vice-président du Conseil d'État ou le chef de juridiction, selon le cas, en soit informé à l'avance ».

Ainsi que l'a récemment rappelé le vice-président du Conseil d'État, les magistrats engagés dans une campagne doivent faire en sorte que cette situation n'ait pas de répercussion sur les responsabilités qui leur incombent et, notamment, prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'étude des dossiers dont ils ont la charge et participer aux audiences auxquelles ils sont normalement appelés. Si les contraintes

de la campagne apparaissent incompatibles avec ces obligations, il convient que les candidats sollicitent l'exercice de droits à congés ou leur mise en disponibilité pour convenances personnelles.

Les candidats doivent, en outre, respecter les principes rappelés au 4 de la charte de déontologie visant à tenir la juridiction administrative à l'écart de toute polémique électorale et notamment l'interdiction de se prévaloir de l'appartenance à l'institution, sous réserve des dispositions imposant la mention de la profession sur l'acte de candidature.

II. Période pré électorale et campagne

1. L'obligation de réserve rappelée par la charte précitée et applicable de façon générale à « l'expression publique par les magistrats de leurs opinions », « notamment lorsqu'ils font état de leurs convictions politiques, syndicales ou religieuses » s'impose avec une vigilance toute particulière compte tenu de la sensibilité d'une telle période.

Au surplus, le fait pour un magistrat d'avoir pris une position publique pendant une campagne se déroulant dans le ressort de la juridiction à laquelle il appartient fera généralement obstacle à ce qu'il siège si l'élection donne lieu à protestation. Or les conditions, notamment de délai, dans lesquelles les protestations doivent être jugées en premier ressort rendent souhaitable de prévenir autant qu'il est possible des situations créant la nécessité d'un déport. Ces considérations doivent conduire les magistrats à n'envisager qu'avec beaucoup de prudence toute prise de position publique ayant un lien avec le débat préélectoral (prise de parole en public, signature de tracts ou communiqués...). En raison de la façon dont elle peut parvenir à la connaissance de tiers, une position prise sur un réseau social doit être ici assimilée à une prise de position publique.

Pour autant, l'expression publique doit être distinguée de la simple assistance à une réunion électorale qui, sauf situation particulière, est possible.

2. Traditionnellement, les juridictions administratives veillent à ce que pendant les semaines qui précèdent l'élection ne soient pas mises au rôle des affaires qui pourraient trouver un fort écho pendant la campagne : celles touchant directement à la sphère politique, mais aussi, surtout s'agissant des élections municipales, celles relatives à un important enjeu de la vie locale, comme, par exemple une déclaration d'utilité publique controversée ou une autorisation d'urbanisme commercial.

C'est assurément une contrainte dont la conciliation avec d'autres objectifs tels que le souci de célérité dans la gestion des dossiers importants, peut n'être pas aisée. Mais il est important d'éviter qu'une décision juridictionnelle ait une incidence sur le vote ou que la juridiction soit soupçonnée d'avoir cherché à interférer dans le débat électoral.

III. Le traitement du contentieux électoral

1. Attribution des dossiers

Qu'il s'agisse de la répartition des dossiers entre les diverses formations de la juridiction

ou de la désignation du rapporteur ou du rapporteur public, protestataires et élus sont souvent suspicieux. Les modalités selon lesquelles ces attributions interviennent peuvent être fort diverses : mais il importe qu'elles revêtent un caractère objectif et puissent être aisément expliquées. En indiquer les grandes lignes aux représentants des avocats et, le cas échéant à la presse, peut être de nature à prévenir des difficultés.

2. Période d'instruction

Il arrive parfois que des parties cherchent à accéder à des informations couvertes par le secret de l'instruction. Il appartient à chacun de veiller à ne donner aucune indication qui, même anodine en apparence, pourrait être utilisée à cette fin.

3. Déport

Le contentieux électoral est sans doute celui qui appelle l'observation la plus vigilante du principe général que le Collège a eu l'occasion d'énoncer par son avis 2013-1 du 5 février 2013 : « il incombe (...) 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. »

Il demeure qu'il faut éviter de faire de ce principe une application excessivement frileuse qui - indépendamment des problèmes pratiques touchant à la composition des formations de jugement - pourrait se retourner contre l'image de la justice en donnant à penser que nombreuses sont les situations où la personne d'un magistrat ne le met pas à même de donner aux justiciables les garanties et de leur inspirer la confiance qu'appellent aussi sa fonction et son statut.

Que dans une situation donnée un magistrat s'interroge sur son éventuel déport est légitime ; toutefois sa décision de se déporter ne doit être prise qu'après réflexion et, en cas de doute, après avoir recueilli l'opinion de collègues et si besoin l'avis du président de la formation voire du chef de juridiction.

Plus généralement, compte tenu des délais très brefs dont disposent les juridictions administratives, il est souhaitable que les cas dans lesquels un magistrat peut envisager de se déporter soient exposés au président de la formation suffisamment à l'avance pour que, le cas échéant, les modalités de son remplacement puissent être envisagées.

Au-delà de ces considérations générales, le Collège souhaite appeler l'attention des magistrats sur quelques hypothèses particulières :

- a) Il peut arriver que la question d'un déport se pose à un magistrat du fait de fonctions non juridictionnelles antérieurement exercées par lui.

Le Collège a évoqué cette situation dans sa recommandation n° 1-2012 relative à la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel. A cette occasion il a notamment indiqué : « ...certaines affaires appellent par elles-mêmes une vigilance particulière. On songe ici tout spécialement au contentieux électoral. S'il n'y a pas lieu de déroger dans ce cas à l'idée d'absence d'automatisme dans la pratique du déport,

la plus grande prudence est de mise. Pour les magistrats ayant cessé d'appartenir à un cabinet ministériel en 2012, elle devrait au minimum valoir pour le contentieux des élections territoriales prévues en 2014 ».

Dans la saisine ayant donné lieu à l'avis n° 2013-1 du 5 février 2013, le Collège était consulté sur l'hypothèse où le membre d'un tribunal administratif a antérieurement exercé dans le ressort de celui-ci des fonctions l'exposant, notamment en raison de connotations politiques, à une forme de notoriété. Il a alors indiqué « que l'exercice antérieur dans le ressort 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 la juridiction ». Et, a-t-il ajouté : « le contentieux électoral appelle, bien entendu, une vigilance toute particulière ».

b) Par elle-même l'adhésion à un parti politique n'entraîne pas d'obligation d'abstention. Mais il en va différemment en cas d'exercice au sein de ce parti de fonctions de responsabilité.

c) Ainsi qu'il a été indiqué au II-1 ci-dessus le fait d'avoir pris des positions publiques soit sur la vie politique nationale soit sur des situations locales impose d'envisager l'obligation d'avoir à se déporter.

4. Communication et secret de l'instruction et du délibéré

C'est à dessein que ces deux notions sont rapprochées : elles ne sont pas antagonistes mais complémentaires.

La saisine du juge de l'élection suscite légitimement intérêt et interrogations : le résultat sorti des urnes va-t-il être modifié ? Il est probablement souhaitable de devancer cette attente en prenant l'initiative de donner des informations compatibles avec le principe du secret de l'instruction. Après l'expiration du délai de saisine, le chef de juridiction peut donner à la presse des indications d'ordre statistique sur le nombre de protestations ainsi que des informations générales sur le droit et la pratique du contentieux électoral¹. Ultérieurement, le site du tribunal peut indiquer, au moins pour les affaires les plus sensibles, la date de l'audience puis celle de la lecture.

Mais par ailleurs, en matière électorale plus que dans toute autre, une extrême vigilance s'impose pour le respect du principe fondamental du secret du délibéré ; les divers protagonistes du débat électoral s'efforcent souvent de disposer d'informations couvertes par ce secret : notamment le sens de la décision avant que celle-ci soit rendue publique. Il convient d'autant plus d'être sur ses gardes qu'un interlocuteur chevronné, procédant en recoupant divers entretiens et, bien souvent sans poser de question directe, peut parvenir à accéder à une information qu'aucune des personnes avec lesquelles il s'est successivement entretenu n'a le sentiment d'avoir livrée.

¹- A cette occasion, pourraient être portées à la connaissance du public les grandes lignes des modalités d'attribution des dossiers mentionnées au III 1.

Recommandation n° 2017-1 du 15 novembre 2017

Le Collège avait accompagné son avis 2017/1 du 10 mars 2017, relatif à la situation d'un magistrat honoraire devenu avocat, de la mention suivante :

« NB : L'examen de cette demande d'avis et les nouveaux éléments d'information et d'appréciation recueillis à cette occasion ont conforté le Collège dans le sentiment qu'il y avait lieu pour lui de se livrer à une réflexion plus générale portant sur les divers aspects de la situation des magistrats administratifs embrassant la profession d'avocat. A l'issue de cette réflexion et conformément au 3° de l'article L. 131-6 du code de justice administrative, le Collège formulera dans les prochains mois une recommandation ».

Tel est l'objet du présent texte.

I. Le §16 de la charte de déontologie de la juridiction administrative du 14 mars 2017 est ainsi rédigé :

« L'exercice de la profession d'avocat n'est pas interdit par principe aux membres ou anciens membres du Conseil d'État et du corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Il est cependant rappelé que dans le respect des dispositions statutaires qui figurent au 2° du V de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983, l'exercice de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, peut être assorti, par la commission de déontologie de la fonction publique, de réserves, pour une durée de trois ans.

En la matière, la déontologie requise des magistrats administratifs est plus exigeante que celle du droit commun.

Il est ainsi demandé aux membres ou anciens membres du Conseil d'État et du corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel de ne pas intervenir sur des dossiers dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles.

En outre, il convient pour les intéressés, pendant une durée de cinq ans, de s'abstenir de présenter des requêtes ou mémoires, ou de paraître à l'audience, devant la juridiction dont ils ont été membres. Les anciens vice-présidents et présidents de section du Conseil d'Etat, ainsi que les anciens présidents-adjoints et présidents de chambre de la section du contentieux observent cette pratique pendant une durée de dix ans, à compter de la fin de ces fonctions ; il en va de même des anciens chefs de juridiction devant la juridiction qu'ils ont présidée ».

II. Ces dispositions sont nouvelles et viennent opportunément combler une lacune du droit écrit applicable aux magistrats administratifs.

Celui-ci ne comportait en effet aucune disposition analogue à celle, introduite à l'article

9-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 par l'article 3 d'une loi organique n° 94-101 du 5 février 1994, qui prévoit que les magistrats et anciens magistrats judiciaires ne peuvent exercer la profession d'avocat dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans, exception étant seulement faite, au second alinéa, pour les magistrats de la Cour de cassation.

Tout différent est l'article L. 231-6 du CJA, issu de l'article 2, III de la loi n° 97-276 du 25 mars 1997 portant dispositions statutaires relatives au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui traite la question, distincte et même inverse, de l'avocat devenant magistrat administratif : à l'instar de l'article 32 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour les magistrats de l'ordre judiciaire, il dispose que nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il a exercé dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour, depuis moins de cinq ans, la profession d'avocat.

Pour regrettable qu'elle fût au niveau des principes, cette disparité et cette lacune demeurèrent largement dans l'ombre aussi longtemps que l'hypothèse de magistrats -en activité ou honoraires- s'inscrivant au barreau était exceptionnelle.

Ce n'est d'ailleurs pas sous l'angle de la déontologie mais du droit usuel de la fonction publique que, semble-t-il, le problème fut d'abord posé : un magistrat en activité pouvait-il obtenir d'être placé en position de disponibilité pour exercer comme avocat ?

Et sans doute ne mesura-t-on pas alors toute la portée de la réponse positive qui fut donnée.

C'est aussi au titre du droit commun de la fonction publique et, plus précisément des règles relatives au départ, temporaire ou définitif, des agents publics dans le secteur privé qu'un encadrement de la possibilité pour un magistrat de devenir avocat allait progressivement se dessiner.

La commission de déontologie de la fonction publique posa en effet que l'ancien magistrat devrait s'abstenir, non seulement d'intervenir sur des dossiers dont il aurait eu connaissance dans le cadre de ses fonctions antérieures, mais aussi, pendant un délai minimum, de présenter des requêtes ou mémoires ou d'intervenir oralement devant la juridiction dont il avait été membre.

De son côté le Collège de déontologie fut amené, à l'occasion de trois demandes d'avis, à transposer ce raisonnement (cf avis n° 2012/3, 2012/10 et 2013/6).

Ce n'étaient là cependant qu'approches et solutions ponctuelles et lorsqu'en 2015 un groupe de travail fut chargé par le vice-président du Conseil d'Etat de porter un nouveau regard sur la Charte de déontologie publiée en 2011 et de rechercher les adaptations et compléments qu'il pouvait être souhaitable d'y apporter, l'unanimité se fit en son sein pour estimer qu'il y avait là un sujet prioritaire qui appelait une réflexion globale.

D'un point de vue empirique et intuitif, chacun mesurait l'ambiguïté de la situation d'un ancien magistrat venant exercer la profession d'avocat devant un ordre juridictionnel auquel il avait appartenu. Transposée dans une perspective de déontologie, cette perception conduisait à considérer qu'il convenait d'éviter que l'intéressé puisse être

soupçonné de chercher à influencer la juridiction par la connaissance que, pour en avoir été membre, il a acquise de ses modes de fonctionnement et des personnes qui la composent.

Le groupe songea d'abord à transposer le dispositif prévu pour les magistrats judiciaires par l'article 9-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : interdiction d'exercer la profession d'avocat dans le ressort d'une juridiction dont on a été membre depuis moins de cinq ans. Mais deux objections se présentaient.

En premier lieu c'était, d'une certaine façon, aller au-delà de l'objectif poursuivi : ce texte n'interdisait pas seulement d'entrer en relation avec la juridiction dont l'intéressé avait été membre mais, plus radicalement, d'exercer la profession d'avocat dans tout le ressort correspondant, fût-ce pour instrumenter auprès d'autres juridictions, fût-ce même pour exercer de simples fonctions de conseil et non pas de contentieux.

En second lieu, alors que c'était sans doute le raisonnement en termes de « ressort » de la juridiction qui avait conduit l'ordonnance du 22 décembre 1958 à ne pas appliquer la règle aux anciens magistrats de la Cour de cassation, il convenait de concevoir un dispositif s'appliquant dans les mêmes termes et de façon équivalente aux magistrats du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et aux membres du Conseil d'Etat.

Le recours à une règle consistant à interdire temporairement au membre de la juridiction administrative devenu avocat d'instrumenter devant la juridiction dont il a été membre apparut ainsi approprié.

Restait à déterminer la durée de cette interdiction. Deux considérations ont été retenues :

- d'une part, les données propres tant à la qualité de magistrat qu'aux exigences du fonctionnement des juridictions rendent souhaitable que soit retenue une durée différente -et plus longue- de celle (trois ans) applicable au cas des fonctionnaires quittant l'administration pour le secteur privé ;
- d'autre part, le cas particulier des anciens chefs de juridiction appelle pour d'évidentes raisons une durée plus longue.

Ces préconisations ont largement inspiré le texte de la charte de déontologie reproduit au I.

III. Mais ces limitations temporaires relatives à ses rapports avec la juridiction à laquelle il a appartenu ne dispensent pas, de surcroît, l'ancien magistrat devenu avocat d'observer dans son comportement des précautions d'ordre déontologique.

Il va sans dire qu'il doit respecter les règles déontologiques propres à la profession d'avocat, dont le contrôle revient aux barreaux et qui ne relèvent pas de la présente recommandation.

Il doit aussi respecter les devoirs qui, de façon générale, s'attachent à la qualité d'ancien magistrat et qui lui imposent notamment de veiller à ne porter atteinte ni à la dignité des anciennes fonctions ni à l'image de la juridiction administrative.

Il doit à cet égard bien prendre conscience de ce que, plus sans doute que tout autre changement de profession, devenir avocat est pour un magistrat tout sauf anodin : c'est une inversion des rôles qui, dans tous les sens du terme, fait passer de l'autre côté de la barre et est de nature à susciter chez les justiciables sinon l'incompréhension du moins la curiosité et l'interrogation.

Les exigences correspondantes -qui s'apprécient naturellement en fonction de l'ensemble des circonstances de l'affaire et notamment du contexte local et de la notoriété de l'intéressé- valent particulièrement pour tout ce qui est en rapport avec la juridiction administrative

Ainsi que l'avait exprimé l'avis 2017/1 du 10 mars 2017 : « Qu'on envisage les choses du point de vue de ses anciens collègues, de ses confrères ou des justiciables, tout magistrat administratif devenant avocat doit observer prudence et délicatesse dans ses relations avec la juridiction administrative. Il en va a fortiori ainsi lorsqu'il s'inscrit au barreau du siège d'une juridiction au sein de laquelle il a exercé. Et, dans ce cas, l'exigence s'accroît bien plus encore pour un ancien chef de juridiction ».

1. Ces principes valent d'abord pour les rapports avec les anciens collègues.

S'il est naturellement loisible à un magistrat devenu avocat d'entretenir au plan privé des relations personnelles avec des magistrats en activité, il doit veiller à éviter tout comportement ou toute attitude qui irait à l'encontre des règles élémentaires touchant à la discrétion, au secret professionnel et à l'impartialité ou qui pourrait accréditer auprès de tiers l'existence de rapports privilégiés avec la juridiction et ses membres : ce n'est pas là seulement une marque de courtoisie et de délicatesse vis à vis d'anciens collègues ; c'est aussi la nécessité de prévenir dans l'esprit des justiciables, le soupçon que l'ancien magistrat ne tire profit au bénéfice de son client -et de lui-même, s'agissant de son activité d'avocat- de la connaissance qu'il a pu avoir de la juridiction et de ses membres.

Pour les mêmes raisons, si une juridiction organisant une cérémonie ou une manifestation peut, le cas échéant, y convier un ancien magistrat devenu avocat, elle doit veiller à ce que cette présence ne revête pas de relief particulier.

2. L'ancien magistrat devenu avocat ne peut accéder aux sources documentaires internes à la juridiction administrative. Le cas échéant il doit s'abstenir d'utiliser les informations et documents non publics qu'il aurait pu détenir dans l'exercice de ses fonctions antérieures.

3. Ces considérations se combinent avec celles touchant aux rapports avec les autres avocats, notamment sur les thèmes de la confraternité et de la loyauté de la concurrence, lorsqu'on envisage la façon dont l'ancien magistrat se présente à d'éventuels clients. En l'état des techniques de communication, c'est essentiellement l'utilisation de sites internet qui est ici en cause.

Le Collège de déontologie n'a -et ne doit avoir- aucun rôle de contrôle ou de surveillance, mais, pour les besoins exclusifs de la préparation de la présente recommandation il a procédé à l'examen de nombreux sites professionnels de magistrats administratifs devenus avocats.

Trois types de mentions ou de présentations ont tout particulièrement retenu son attention.

a) S'il n'est pas nécessaire de taire le fait d'avoir appartenu à la juridiction administrative (ou de lui appartenir encore en position de disponibilité), cette mention ne doit pas être délibérément mise en relief et doit demeurer sobre et discrète, par exemple en trouvant place parmi d'autres indications biographiques. Elle doit aussi être dépourvue d'ambiguïté ; par exemple le fait, pour un membre du Conseil d'Etat en position de disponibilité, de mentionner sur le même plan sa qualité d'avocat et celle de membre du Conseil d'Etat sans préciser qu'il est en disponibilité peut donner de façon peut être involontaire mais en tout cas regrettable le sentiment qu'il exerce simultanément les deux fonctions.

b) Certains sites décrivent les fonctions exercées au sein de la juridiction administrative (par exemple le fait d'avoir été rapporteur public) ou en détachement dans une administration ou une autorité administrative indépendante. Ce n'est pas nécessairement critiquable à condition de s'en tenir là. Mais ça le devient lorsque par son texte ou sa présentation le site souligne la particulière expertise que l'avocat a ainsi pu acquérir dans certaines matières et, d'une façon ou d'une autre, la rapproche de l'indication (en elle-même parfaitement légitime) du type de dossiers qu'il se propose plus particulièrement de traiter.

c) Plus regrettable encore est le fait de suggérer implicitement, voire d'indiquer expressément, que le fait pour l'avocat d'avoir eu «de l'intérieur » une connaissance de la juridiction administrative sera un atout pour le client.

Il appartient donc aux magistrats devenus avocats d'éviter ces travers en apportant à la présentation et au contenu de leur site professionnel une vigilance critique personnelle et en prenant, le cas échéant, une distance suffisante avec les souhaits ou les habitudes de la structure professionnelle dans laquelle ils s'insèrent.

Au demeurant ces exigences sont clairement compatibles avec les autres contraintes de la profession d'avocat. La recherche à laquelle le Collège s'est livré montre que le respect spontané de la déontologie n'entrave pas la réussite professionnelle.

Enrôlement des affaires pendant la période préélectorale ;
Obligation de déport et contentieux électoral ;
Candidature d'un membre de la juridiction administrative à un mandat électif
Obligation de réserve pendant la période préélectorale ;
Secret de l'instruction et communication par le tribunal sur le contentieux électoral : exercice d'un mandat électif (membre délibérant) ; exercice d'un mandat électif (membre exécutif) ;
Expression publique en qualité de titulaire d'un mandat électif ;
Disponibilité du magistrat pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction susceptible d'être affectée par l'exercice d'un mandat électif ; impossibilité pour l'intéressé d'être en position d'activité pendant cette période

Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019

La jurisprudence administrative relative au contentieux des élections, telle qu'elle a été dégagée depuis la fin du XIX^e siècle, fait l'objet d'un large consensus. Son application donne rarement lieu à des contestations d'ordre véritablement juridique. En revanche l'extrême sensibilité de la matière électorale fait que la juridiction administrative se trouve parfois prise ici ou là dans des polémiques et qu'une vigilance particulière s'impose pour les prévenir.

La recommandation 1/2013 du 12 décembre 2013 avait évoqué diverses précautions en ce sens.

L'approche des élections municipales de 2020 incite le Collège à reprendre cette recommandation, en la complétant et la mettant à jour, au vu notamment de certains avis récents, et sans se limiter au cas de ce prochain scrutin.

I. La candidature à une élection

Selon une longue tradition, expressément rappelée par la Charte de déontologie (point 41) et par divers avis du Collège¹, les membres de la juridiction administrative peuvent participer à la vie politique et électorale. Ils peuvent ainsi être candidats à des élections politiques, sous la seule réserve des cas particuliers où une disposition législative a édicté une inéligibilité à certains mandats : c'est ainsi que les articles L. 195, L. 231 et L. 342 du code électoral prévoient que, tout comme d'autres titulaires de certains emplois publics, les membres des tribunaux administratifs ne peuvent être élus membres d'un conseil municipal, départemental ou régional dans le ressort où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois.

Cette liberté de candidature est toutefois assortie de règles que -sans qu'il y ait lieu de distinguer entre scrutin uninominal ou scrutin de liste et, dans ce dernier cas, quelle que soit la place sur la liste- le magistrat candidat à une élection doit observer.

1 - cf notamment l'avis 2016-3 du 14 septembre 2016, relatif à la participation à des « élections primaires » et l'avis 2019-4 du 2 juillet 2019 relatif au soutien à une proposition de loi visant à l'organisation d'un référendum en vertu de l'article 11 de la Constitution

1. Il doit, suffisamment à l'avance, informer de son intention le vice-président du Conseil d'Etat et, pour un magistrat affecté dans un TA ou une CAA, son chef de juridiction. Sous réserve, le cas échéant, de dispositions imposant la mention de la profession sur l'acte de candidature, il doit, pendant toute la période précédant l'élection, s'abstenir de se prévaloir de sa qualité de magistrat administratif. Il doit tenir la juridiction administrative à l'écart de toute polémique électorale et, dans les conditions précisées au 3 ci-dessous, respecter l'obligation de réserve.

2. Indépendamment de ces précautions minimales, 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. Si les contraintes de la campagne électorale font qu'il est temporairement amené à s'y consacrer d'une façon qui ne serait pas compatible avec ses obligations, les principes du droit de la fonction publique tout comme les exigences de l'équité du débat démocratique impliquent que pour la période durant laquelle il sera ainsi indisponible -et, le cas échéant, dès avant le début de la campagne officielle- il soit placé en position de disponibilité, en congé, ou dans toute autre situation statutaire appropriée. Sous réserve que ce soit compatible avec le fonctionnement de la juridiction la durée de cette indisponibilité peut être imputée sur les droits à congé ou sur le compte épargne-temps.

Ces principes de portée générale doivent être mis en œuvre en fonction de l'ensemble des circonstances de chaque cas particulier et, notamment, de la nature de l'élection, de la taille de la circonscription électorale, du rôle dévolu au magistrat dans la campagne. Pour un magistrat affecté en juridiction, les dispositions correspondantes et notamment, s'il y a lieu, la fixation de la durée de la période d'indisponibilité sont arrêtées à l'initiative du chef de juridiction.

A l'occasion de son avis 2019-2 du 20 mai 2019 qui a rappelé ces principes, le Collège, saisi par un magistrat envisageant d'être tête de liste à Paris, a estimé que le déroulement de la campagne serait, pour une durée au moins égale à un mois, incompatible avec l'exercice normal des fonctions et indiqué qu'il appartiendrait à l'autorité gestionnaire de le placer pour une période équivalente dans une position administrative appropriée déterminée en liaison avec lui.

3. Le même avis 2019-2 s'est efforcé de préciser comment le principe de l'obligation de réserve s'applique à la façon dont le magistrat candidat à une élection peut conduire sa campagne : *« Le magistrat candidat à une élection politique n'est pas délié de l'obligation de réserve, qui s'impose à lui en toute circonstance et, ainsi que le rappelle la charte de déontologie (point 40), revêt «...eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière »./ De façon usuelle, la portée de l'obligation de réserve s'apprécie au regard de l'ensemble des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le magistrat s'exprime ainsi que des caractéristiques concrètes de ses attributions. /Dans le cas particulier de la candidature à une élection, la liberté d'expression dont dispose le magistrat doit être appréciée compte tenu des exigences du débat électoral, de façon à lui permettre de faire campagne à l'instar des autres candidats. Ces exigences ne sauraient toutefois justifier des propos ou comportements de nature à affecter l'image*

de la juridiction administrative et notamment à mettre en doute pour les justiciables l'impartialité que ceux-ci sont en droit d'attendre d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ».

L'avis ajoute que dans ce cadre il y a lieu de veiller au respect dans l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux des principes et règles énoncés aux points 47 à 47-5 de la Charte de déontologie de la juridiction administrative.

II. L'exercice d'un mandat électif

1. La Charte de déontologie indique que, sous réserve des incompatibilités prévues par la loi, *« un membre de la juridiction administrative peut en principe, comme tout fonctionnaire, cumuler un mandat électif avec ses fonctions »* (point 41).

Ce principe est toutefois assorti de divers tempéraments.

Comme pour l'ensemble des agents de l'Etat, les mandats de député, de sénateur ou de représentant européen, sont incompatibles avec l'exercice des fonctions, mais, depuis le statut général de la fonction publique de 1946, ouvrent droit à la mise en position de détachement ou de disponibilité.

S'agissant des mandats locaux, il y a lieu de distinguer ceux de membre délibérant et ceux de titulaire d'une fonction exécutive.

1.1 L'avis n° 2019-2 indique que, quelle que soit la taille de la commune, la détention, sans responsabilité exécutive, d'un mandat de conseiller municipal n'appelle pas d'objection au plan déontologique et applique ce principe au cas de Paris.

On peut en déduire qu'il en va de même pour un mandat de conseiller départemental ou régional.

La question de la compatibilité entre les calendriers et horaires de l'organe délibérant et ceux de la juridiction ne semble pas s'être posée. Il y a lieu de considérer que la détention du mandat ne confère pas par elle-même un droit à s'abstraire des contraintes de fonctionnement de la juridiction et qu'il appartient à l'intéressé de prévenir suffisamment à l'avance le chef de juridiction pour le mettre à même de rechercher avec lui les voies d'une solution pratique.

1.2 Le cas du titulaire d'une fonction exécutive est un peu plus nuancé.

L'article L. 231-7 du code de justice administrative dispose que *« l'exercice des fonctions de membre du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est incompatible avec l'exercice des fonctions de président d'un conseil régional ou général »*. Cette disposition, introduite par la loi du 6 janvier 1986 « fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs », n'est pas marquée du sceau de la cohérence : elle ne couvre pas le cas du maire d'une grande ville et ne vaut pas pour les membres du Conseil d'Etat.

Sans doute est-ce pourquoi, depuis 2017, la Charte énonce (point 50) que *« lorsqu'elle n'est pas frappée par une incompatibilité, l'accession d'un membre de la juridiction administrative 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(..) ».

Ces dispositions peuvent raisonnablement être interprétées comme ne faisant pas obstacle à l'exercice d'un mandat d'adjoint au responsable d'un exécutif local. En revanche, on peut hésiter sur le point de savoir à partir de quelle taille d'une « grande ville »² (ou d'une structure intercommunale) la prise en charge de la direction d'un exécutif local serait incompatible avec l'exercice des fonctions juridictionnelles. Si la question venait à se poser concrètement, il y aurait sans doute lieu, faute de mieux, de tenter de la résoudre in concreto en appréciant l'incidence pratique du mandat sur la disponibilité pour l'exercice des fonctions juridictionnelles.

2. S'agissant des modalités d'exercice d'un mandat électif, le Collège a été récemment saisi par un magistrat par ailleurs conseiller municipal et qui s'interrogeait sur le point de savoir si l'attitude critique qu'il manifestait publiquement vis-à-vis de la gestion communale était compatible avec ses obligations déontologiques et notamment avec son obligation de réserve. Le Collège a répondu de la façon suivante : *« La qualité de conseiller municipal implique nécessairement la possibilité de s'exprimer librement sur les questions intéressant les « affaires de la commune », au sens de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales./ Le conseiller municipal qui se trouve par ailleurs être magistrat administratif dispose naturellement de la même possibilité, sous la double réserve qu'il ne doit pas se prévaloir à cette occasion de sa qualité de magistrat et que ni son attitude ni ses propos n'excèdent le cadre normal du débat démocratique »* (avis 2018-2 du 19 novembre 2018).

En d'autres termes, l'obligation de réserve du magistrat ne fait pas obstacle à l'exercice de la liberté d'expression de l'élu, sous réserve des limites inhérentes à la qualité de magistrat.

III. La période préélectorale

1. Il va de soi que l'obligation de réserve qui, selon la Charte, est applicable de façon générale à *« l'expression publique par les magistrats de leurs opinions », « notamment lorsqu'ils font état de leurs convictions politiques, syndicales ou religieuses »*, s'impose avec une vigilance toute particulière durant la période préélectorale et la campagne, compte tenu de la sensibilité de ces périodes.

Il en va d'autant plus ainsi que le fait pour un magistrat d'avoir pris une position publique pendant une campagne se déroulant dans le ressort de la juridiction à laquelle il appartient pourra faire obstacle à ce qu'il siége si l'élection donne lieu à protestation.

Le contentieux électoral est sans doute celui qui appelle l'observation la plus vigilante du principe général que le Collège a eu l'occasion d'énoncer par son avis 2013-1 du 5 février 2013 : *« il incombe (..) 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 »*. (avis 2013-1 du 5 février 2013).

2 - Pour reprendre les termes du point 50 de la charte

2. Pour autant, il ne faut pas trop songer à s'en remettre ici à l'idée que, le cas échéant, on pourra se déporter.

Ce serait d'abord se méprendre sur la fonction du déport. Ce mécanisme est parfaitement approprié dans le cas où l'opportunité de siéger dans une affaire peut être mise en doute pour des considérations extérieures au comportement du magistrat et tenant par exemple à une situation personnelle ou familiale, à des fonctions administratives antérieures ou à l'exercice d'activités accessoires. Il l'est beaucoup moins s'il s'agit de tenir compte d'un comportement antérieur : utilisé comme une sorte de session de rattrapage d'une erreur ou d'une imprudence, le déport ne fait - c'est le cas de le dire - que sauver l'apparence... C'est dire que la possibilité d'y recourir ne doit pas dispenser d'anticiper une éventuelle difficulté en se posant à part soi les bonnes questions et en tentant d'y apporter les bonnes réponses.

Par ailleurs il ne faut pas sous-estimer que, lors même qu'elle est justifiée, la pratique du déport a des incidences sur le fonctionnement de la juridiction. Devoir y recourir fréquemment pourrait - indépendamment des problèmes pratiques touchant à la composition des formations de jugement - se retourner contre l'image de la justice en donnant à penser que nombreuses sont les situations où la personne d'un magistrat ne le met pas à même de donner aux justiciables les garanties et de leur inspirer la confiance qu'appellent sa fonction et son statut.

3. Ces considérations doivent conduire les magistrats à n'envisager qu'avec beaucoup de prudence toute prise de position publique ayant un lien avec le débat préélectoral : prise de parole en public, signature de tracts ou communiqués, prise de position sur un réseau social. Une vigilance toute particulière est souhaitable de la part des magistrats exerçant les fonctions de rapporteur public et appelés à ce titre à s'exprimer à l'audience.

4. Mais bien entendu, l'expression publique au cours de la période préélectorale doit être distinguée de la simple assistance à une réunion électorale qui, sauf situation particulière, est possible.

5. Traditionnellement, les juridictions administratives veillent à ce que des affaires qui pourraient trouver un fort écho pendant la campagne ne soient pas mises au rôle pendant les semaines qui précèdent l'élection: celles touchant directement à la sphère politique, mais aussi, surtout s'agissant des élections municipales, celles relatives à un important enjeu de la vie locale, comme, par exemple une déclaration d'utilité publique ou une autorisation d'urbanisme controversées.

C'est assurément une contrainte dont la conciliation avec d'autres objectifs tels que le souci de célérité dans la gestion des dossiers importants, peut n'être pas aisée. Mais il convient d'éviter qu'une décision juridictionnelle ait une incidence sur le vote ou que la juridiction soit soupçonnée d'avoir cherché à interférer dans le débat électoral.

IV. Le contentieux électoral

1. Attribution des dossiers

Qu'il s'agisse de la répartition des dossiers entre les diverses formations de la juridiction ou de la désignation du rapporteur ou du rapporteur public, protestataires et élus sont

souvent suspicieux. Il y a dès lors avantage à ce que les modalités selon lesquelles ces attributions interviennent -et qui peuvent être fort diverses- revêtent un caractère objectif et puissent être aisément expliquées. En indiquer en avance les grandes lignes aux représentants des avocats et, le cas échéant à la presse, peut être de nature à prévenir des risques d'incompréhension.

2. Période d'instruction

Il arrive parfois que des parties cherchent à accéder à des informations couvertes par le secret de l'instruction. Il appartient à chacun de veiller à ne donner aucune indication qui, même anodine en apparence, pourrait être utilisée à cette fin.

3. Déport

Qu'il ne soit pas souhaitable, ainsi qu'on l'a dit (cf supra III.2), de miser sur la possibilité du déport pour se dispenser d'une vigilance préventive ne signifie évidemment pas qu'il n'y ait pas lieu de s'interroger sur la nécessité de s'abstenir dans telle ou telle affaire. Il va au contraire de soi que la sensibilité du contentieux électoral justifie tout particulièrement qu'on soit parfois amené à envisager une telle éventualité. Il ne saurait pourtant s'agir de céder au premier scrupule.

Que dans une situation donnée un magistrat s'interroge sur son éventuel déport est légitime ; toutefois sa décision de s'abstenir ne doit être prise qu'après réflexion et, si le doute persiste, après avoir recueilli l'opinion de collègues et si besoin l'avis du président de la formation voire du chef de juridiction.

Plus généralement, compte tenu des délais très brefs dont disposent les juridictions administratives pour statuer sur les protestations, il est souhaitable que les cas dans lesquels un magistrat peut envisager de se déporter soient exposés au président de la formation suffisamment à l'avance pour que, le cas échéant, les modalités de son remplacement puissent être envisagées.

Au-delà de ces considérations générales, le Collège souhaite appeler l'attention des magistrats sur quelques hypothèses particulières :

- a) Il peut arriver que la question d'un déport se pose à un magistrat du fait de fonctions non juridictionnelles antérieurement exercées par lui.

Ce peut être le cas de membres de la juridiction ayant retrouvé une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel ; pendant une durée minimale approximative de deux ans une grande prudence est alors de mise (cf la recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012).

Ce peut être aussi comme l'avait illustré l'avis n° 2013-1 du 5 février 2013, le cas où le magistrat a antérieurement exercé dans le ressort du tribunal des fonctions l'exposant, notamment en raison de connotations politiques, à une forme de notoriété. Le Collège a alors indiqué « *que l'exercice antérieur dans le ressort 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 la juridiction* ». Et, a-t-il ajouté : « *le contentieux électoral appelle, bien entendu, une vigilance toute particulière* ».

b) L'existence de liens personnels avec un candidat peut aussi conduire à devoir s'abstenir.

Ainsi, dans l'avis 2015/2 du 25 mars 2015, le Collège, interrogé par un magistrat sur la situation tenant à ce que sa soeur, portant le même patronyme, était candidate aux élections départementales dans un département faisant partie du ressort, s'est exprimé ainsi : « *Le Collège ne peut bien entendu qu'approuver votre analyse selon laquelle vous devriez, le cas échéant, vous déporter si le tribunal venait à être saisi d'un contentieux relatif au scrutin intéressant la circonscription dans laquelle votre soeur est candidate. / Ainsi que vous l'indiquez, ni la circonstance que vous n'avez-vous-même aucun engagement politique notoire ni celle que vous n'êtes pas « associée de manière visible aux engagements et actions » de votre soeur ne sont de nature à vous relever de cette obligation déontologique./.* Des considérations similaires conduisent le Collège à estimer, en réponse à votre interrogation, que vous devriez adopter la même attitude pour un contentieux relatif à une autre circonscription du département, sans qu'il y ait lieu à cet égard de distinguer si ce contentieux met ou non en cause un candidat ayant la même appartenance politique que votre sœur ».

Parce que ces questions ne se posaient pas en l'espèce, le Collège n'a pris parti ni sur le point de savoir s'il y aurait eu matière à déport sur une protestation relative à une circonscription d'un autre département ni jusqu'à quel degré de parenté la solution serait transposable. Parce que ces deux hypothèses se prêtent moins à une réponse tranchée, peut-être faudrait-il alors prendre en compte aussi des données propres au cas d'espèce.

c) Par elle-même l'adhésion à un parti politique n'entraîne pas d'obligation générale d'abstention dans des dossiers électoraux. Mais il en va différemment lorsque cette appartenance est notoire et notamment en cas d'exercice au sein de ce parti de fonctions de responsabilité.

d) Ainsi qu'il a été indiqué au II-1 ci-dessus le fait d'avoir pris des positions publiques soit sur la vie politique nationale soit sur des situations locales impose d'envisager l'obligation d'avoir à se déporter.

4. Communication et secret de l'instruction et du délibéré

C'est à dessein que ces deux notions sont rapprochées : elles ne sont pas antagonistes mais complémentaires.

La saisine du juge de l'élection suscite légitimement intérêt et interrogations : le résultat sorti des urnes va-t-il être modifié ? Il est probablement souhaitable de devancer cette attente en prenant l'initiative de donner des informations compatibles avec le principe du secret de l'instruction. Après l'expiration du délai de saisine, le chef de juridiction peut par exemple donner à la presse des indications d'ordre statistique sur le nombre de protestations ainsi que des informations générales sur le droit et la pratique du contentieux électoral. Ultérieurement, le site du tribunal peut indiquer, au moins pour les affaires les plus sensibles, la date de l'audience puis celle de la lecture.

A cette occasion, pourraient être portées à la connaissance du public les grandes lignes des modalités d'attribution des dossiers mentionnées au III-1.

On ne le répétera jamais assez : en matière électorale plus que dans toute autre, une extrême vigilance s'impose pour le respect du principe fondamental du secret du délibéré. Les divers protagonistes du débat électoral et plus encore peut-être les journalistes s'efforcent souvent de disposer d'informations couvertes par ce secret, notamment du sens de la décision avant que celle-ci soit rendue publique. Il convient d'autant plus d'être sur ses gardes que l'expérience montre qu'il peut arriver qu'un interlocuteur chevronné, procédant en recoupant divers entretiens, puisse, bien souvent sans poser de question directe, parvenir à accéder à une information qu'aucune des personnes avec lesquelles il s'est successivement entretenu n'a le sentiment d'avoir livrée.

Recommandation n° 2022-1 du 22 mars 2022

A la suite des prochaines échéances électorales, des magistrates et des magistrats actuellement membres de cabinets ministériels retrouveront une affectation juridictionnelle. Les précautions d'ordre déontologique qu'appelle une telle situation ont déjà été évoquées par la recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012, reproduite en annexe et à laquelle, sous réserve des quelques observations ou précisions complémentaires qui suivent, on se bornera à renvoyer.

I.-1.- Le Collège de déontologie souhaite insister à nouveau sur l'intérêt qui s'attache à ce que le retour de l'ancien membre d'un cabinet ministériel donne lieu à des entretiens portant spécifiquement sur les aspects déontologiques de cette situation.

Au Conseil d'Etat il est souhaitable qu'un tel entretien ait lieu d'abord avec le vice-président et/ou le secrétaire général, puis avec le président de la section d'affectation et, s'agissant du contentieux, le président de chambre. Dans une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, il fera intervenir le chef de juridiction et le président de chambre.

Dans tous les cas, il s'agira de prendre comme point de départ l'analyse précise des activités exercées au sein du cabinet pour en déduire, par référence aux orientations définies par la recommandation du 4 juin 2012, les précautions concrètes à observer pour l'affectation et pour les obligations d'abstention sur certaines affaires.

-2.- Lorsqu'il y a matière à abstention dans certains types d'affaires, la durée de cette pratique est en principe de trois ans à compter de la fin des fonctions de cabinet. Elle est portée à cinq ans en matière de contentieux électoral, ainsi que pour les questions sur lesquelles l'intéressé serait spécifiquement intervenu. Elle s'impose sans limitation de durée pour les décisions sur lesquelles il aurait directement pris position.

-3.- Parce que la fonction de rapporteur public est particulièrement « visible » et que la pratique du déport n'y peut avoir qu'une place marginale, la désignation en cette qualité d'un magistrat venant de quitter des fonctions en cabinet ministériel doit être envisagée avec prudence, en évitant en tout cas une interférence entre la nature des affaires sur lesquelles l'intéressé serait amené à conclure et ses attributions en cabinet.

II.- La présente recommandation sera transmise à Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat, à Monsieur le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, à Monsieur le président de la mission d'inspection des juridictions administratives, à Mesdames les présidentes et Messieurs les présidents des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, à Monsieur le secrétaire général du Conseil d'Etat et à Monsieur le secrétaire général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Elle sera publiée sur le site du Conseil d'Etat.

Annexe : recommandation n° 1-2012 du 4 juin 2012

Le récent changement de gouvernement conduit à évoquer la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel.

I.- Les principes que la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative rappelle pour le cas général du retour de membres ayant temporairement exercé des fonctions à l'extérieur de la juridiction sont bien évidemment applicables à cette situation.

Toutefois la connotation politique des fonctions d'un cabinet ministériel impose en outre une approche spécifique pour éviter le soupçon de manque d'impartialité ; Tel est l'objet de la présente recommandation, qui vaut tant pour les personnes ayant officiellement appartenu à un cabinet que pour celles qui, sans y avoir été officiellement nommées, ont de façon avérée participé à son activité.

Elle consiste essentiellement à préconiser une vigilance particulière et une pratique renforcée d'abstention dans le jugement de litiges présentant avec l'appartenance à ce cabinet un lien susceptible d'affecter l'image d'impartialité que doit donner la juridiction.

L'appréciation de ce lien tient pour une bonne part à la combinaison dans chaque cas de données relatives au caractère plus ou moins sensible tant des fonctions exercées que des litiges pour lesquels la question de l'abstention peut se poser.

C'est dire que si la présente recommandation entend appeler l'attention de chacun sur la vigilance qui, sans déboucher sur aucun automatisme, doit être de mise en la matière et si elle énonce quelques principes généraux, elle ne saurait à elle seule donner de réponse claire à chacune des situations individuelles.

Il est ainsi souhaitable que chaque membre revenant d'un cabinet ministériel soit mis à même de réfléchir aux types de cas dans lesquels les fonctions qu'il vient d'exercer doivent raisonnablement le conduire à envisager de s'abstenir. Cette réflexion est d'abord, naturellement, l'affaire de chacun, à la fois en conscience et en prenant le recul nécessaire pour songer à ce que peuvent être l'attente et la perception des justiciables. Mais il convient qu'elle soit relayée et prolongée dans le cadre de l'entretien déontologique prévu par la charte.

Le Collège de déontologie préconise à cet égard qu'un tel entretien déontologique soit systématiquement organisé pour chaque intéressé dès son retour en juridiction.

II.- La détermination des types d'hypothèses dans lesquelles l'abstention est recommandable peut combiner plusieurs approches.

1.- L'appréciation du lien entre les fonctions exercées en cabinet et telle affaire soumise à la juridiction doit d'abord prendre en compte les attributions du ministère au cabinet duquel on a appartenu.

a) Il ne s'agit bien évidemment pas de suggérer de façon générale qu'on ne doit siéger dans aucune affaire relevant du secteur d'activité de ce ministère.

Par exemple -et sans exhaustivité- avoir appartenu au cabinet du ministre en charge de la fonction publique, de la fiscalité ou de l'urbanisme ne fait normalement pas obstacle à ce qu'on siège pour des affaires relevant de ces matières.

Il y a lieu en revanche dans cette hypothèse de s'abstenir de siéger, non seulement, bien entendu lorsque le cabinet ministériel dont on a fait partie a eu à connaître de tel ou tel aspect de l'affaire, mais aussi dans le cas où celle-ci présente, pour telle ou telle raison, une importance ou une sensibilité particulière.

b) Il peut en aller différemment pour des domaines plus sensibles. Par exemple, il pourrait être délicat de siéger dans des affaires relevant du droit des étrangers après avoir appartenu au cabinet du ministre chargé de l'immigration.

c) A la différence de l'examen auquel se livre parfois, dans un tout autre esprit, la commission de déontologie de la fonction publique, il n'y a, en principe, pas lieu de rechercher si les attributions exercées au sein du cabinet ne portaient que sur un secteur de l'activité du ministère : ce sont les attributions du ministère, considérées dans leur ensemble, qui doivent être prises en compte.

2.- Le critère tenant aux attributions d'un ministère n'est pas le seul à devoir être pris en considération.

D'abord parce qu'il est inopérant pour les anciens collaborateurs du Président de la République ou du Premier ministre, pour lesquels pourtant une vigilance particulière est de mise.

Ensuite parce que toutes les fonctions de cabinet n'ont pas la même « exposition » : à l'intérieur d'un même cabinet, les fonctions de directeur ou de chef de cabinet sont plus « visibles » que celles de conseiller technique ; celles exercées dans un ministère « régalien » (notamment le ministère de la Justice ou le ministère de l'Intérieur) ou auprès du Premier ministre ou du Président de la République le sont aussi tout particulièrement.

3.- Il y a lieu enfin de marquer que certaines affaires appellent par elles-mêmes une vigilance particulière. On songe ici tout spécialement au contentieux électoral.

S'il n'y a pas lieu de déroger dans ce cas à l'idée d'absence d'automatisme dans la pratique du déport, la plus grande prudence est de mise. Pour les magistrats ayant cessé d'appartenir à un cabinet ministériel en 2012 elle devrait au minimum valoir pour le contentieux des élections territoriales prévues en 2014.

III.- Le cas des membres de la juridiction administrative affectés en juridiction mais dont le conjoint fait partie d'un cabinet ministériel ne relève pas directement de la présente recommandation. Il leur appartient toutefois de prendre en compte les principes dont celle-ci s'inspire et d'arrêter, en liaison avec le chef de juridiction ou, au Conseil d'Etat, avec le président de la Section du contentieux, les lignes de conduite appropriées.

II - Les avis

NB : Il est recommandé de prêter attention à la date à laquelle les avis consultés ont été rendus. Les dispositions législatives ou réglementaires ou la version de la charte appliqués sont susceptibles d'avoir été modifiées ou abrogées. Il est expressément indiqué sur certains avis qu'ils ont été rendus sur la base des dispositions législatives ou réglementaires ou d'une version de la charte qui n'est plus en vigueur mais l'absence d'une telle indication n'implique pas que les textes appliqués restent en vigueur.

- **Avis n° 2012/1 du 4 juin 2012** - p. 86
Publication d'un commentaire sur une décision juridictionnelle -
- **Avis n° 2012/2 du 4 juin 2012** - p. 87
Présidence d'une association apportant gratuitement une information juridique générale et d'orientation
- **Avis n° 2012/3 du 4 juin 2012** - p. 88
Inscription au barreau d'un ancien chef de juridiction dans le ressort de la juridiction qu'il a présidée
- **Avis n° 2012/4 du 22 octobre 2012** - p. 89
Exercice des fonctions de « censeur » d'une société commerciale
- **Avis n°s 2012/8, 2012/5 et 2012/6 du 22 octobre 2012** - p. 88
Statut d'auto-entrepreneur
- **Avis n° 2012/7 du 22 octobre 2012** - p. 92
Présidence simultanée d'une chambre disciplinaire de première instance d'un ordre professionnel et de la section des assurances sociales de cette chambre disciplinaire
- **Avis n° 2012/10 du 1^{er} février 2013** - p. 93
Inscription au barreau d'un magistrat en disponibilité dans le ressort d'un tribunal où il a exercé ses fonctions
- **Avis n° 2013/1 du 1^{er} février 2013** - p. 94
Exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative exposant, à raison de leur connotation politique, à une forme de notoriété
- **Avis n° 2013/2 du 15 avril 2013** - p. 95
Délai devant être respecté entre les fonctions accessoires antérieurement exercées et la participation au jugement d'affaires présentant un lien avec ces fonctions

- **Avis n° 2013/3 du 15 avril 2013** - p. 97
Activité accessoire de concours juridique à une agence régionale de santé -
Éléments devant être pris en compte par un chef de juridiction pour accorder une
autorisation d'exercer une activité accessoire
- **Avis n° 2013/4 du 17 juin 2017** - p. 98
Cadeau adressé à un rapporteur public en remerciement du sens de ses conclusions
- **Avis n° 2013/5 du 17 juin 2013** - p. 99
Réunion d'information et d'échanges avec les administrations
- **Avis n° 2013/6 du 17 juin 2013** - p. 102
Exercice de la profession d'avocat par un magistrat ayant cessé ses fonctions
- **Avis n° 2013/7 du 16 septembre 2013** - p. 103
Époux d'un magistrat exerçant des fonctions de responsable du service en charge
des recours au sein d'une CPAM
- **Avis n° 2013/8 du 16 septembre 2013** - p. 104
Participation à une instance consultative d'un état étranger
- **Avis n° 2014/1 du 18 mars 2014** - p. 107
Représentation d'une association par un magistrat administratif dans une instance
devant la juridiction administrative
- **Avis n° 2014/2 du 18 mars 2014** - p. 110
Nomination en qualité de « représentant de l'état » ou de « personnalité qualifiée »
au conseil d'administration d'une entreprise publique.
Incompétence du collège de déontologie pour se prononcer sur la possibilité de
nommer un magistrat en ces qualités au conseil d'administration d'une entreprise
publique.
- **Avis n° 2014/3 du 18 mars 2014** - p. 112
Propriété d'une exploitation agricole
- **Avis n° 2014/4 du 17 avril 2014** - p. 114
Exercice de fonctions de conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre
l'immigration illégale
- **Avis n° 2014/5 du 16 juin 2014** - p. 116
Candidature du conjoint d'un magistrat à un emploi au sein d'un cabinet d'avocats
intervenant devant la juridiction d'affectation
- **Avis n° 2014/6 du 23 juin 2014** - p. 117
Désignation en qualité de membre de l'Autorité environnementale du conseil
général de l'environnement et du développement durable

- **Avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014** - p. 119
Participation à la « commission permanente » de quartier instituée par sa commune
- **Avis n° 2014/8 du 17 novembre 2014** - p. 120
Exercice d'une mission d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise se situant dans le prolongement des activités juridictionnelles
- **Avis n° 2014/9 du 17 novembre 2014** - p. 121
Anonymisation des dossiers contentieux remis à des étudiants ou stagiaires à des fins pédagogiques
- **Avis n° 2015/1 du 9 mars 2015** - p. 123
Exercice d'un mandat d'administrateur indépendant dans une société commerciale
- **Avis n° 2015/2 du 25 mars 2015** - p. 124
Candidature d'un membre de la famille d'un magistrat à une élection locale
- **Avis n° 2015/3 du 27 mars 2015** - p. 125
Fonctions antérieures d'un magistrat au sein d'une collectivité territoriale - Impossibilité pour le collège de déontologie de se prononcer sur la qualification de ces fonctions qui détermine si le magistrat eut être affecté dans le tribunal dont le ressort englobe cette collectivité
- **Avis n° 2015/4 du 23 juin 2015** - p. 127
Représentation d'une administration devant la juridiction administrative par un magistrat en détachement ou en disponibilité
- **Avis n° 2015/5 du 26 janvier 2016** - p. 129
Fonctions non rémunérées de gérant d'une SARL de gestion d'un patrimoine familial
- **Avis n° 2015/6 du 26 janvier 2016** - p. 130
Exercice des fonctions bénévoles de conseiller du commerce extérieur de la France - Incompétence du collège de déontologie pour rechercher si un magistrat remplit les conditions pour exercer ces fonctions
- **Avis n° 2016/1 du 20 juin 2016** - p. 131
Détenction majoritaire d'une société commerciale créée pendant une période de disponibilité
- **Avis n° 2016/2 du 14 septembre 2016** - p. 133
Champ d'application et étendue de l'obligation d'anonymisation des dossiers remis à des étudiants
- **Avis n° 2016/3 du 14 septembre 2016** - p. 134
Participation aux « élections primaires » d'un parti politique

- **Avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017** - p. 135
 Essai à caractère historique relatant notamment un procès écrit par un magistrat ;
 Liberté de production d'oeuvres de l'esprit ;
 Respect de l'obligation de réserve et de dignité des fonctions à l'occasion de cette production ;
 Incompétence du collège de déontologie pour apprécier la façon dont un magistrat judiciaire détaché au Conseil d'état relate une affaire pénale sensible
- **Avis n° 2017/1 du 10 mars 2017** - p. 136
 Devoir pour un magistrat devenu avocat de ne pas porter atteinte à la dignité de ses anciennes fonctions - Compétence du collège de déontologie pour se prononcer sur le respect de ces devoirs
- **Avis n° 2017/2 du 15 mai 2017** - p. 138
 Participation au comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes d'un éditeur de services de télévision et de radio
- **Avis n° 2017/3 du 31 mai 2017** - p. 139
 Exercice d'une mission de médiation par un magistrat honoraire
- **Avis n° 2017/5 du 25 juillet 2017** - p. 141
 Désignation en qualité de juré d'assises
- **Avis n° 2017/6 du 18 septembre 2017** - p. 142
 Délocalisation du jugement d'une contestation d'une ordonnance de liquidation des dépens
- **Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017** - p. 143
 Magistrat dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
- **Avis n° 2017/7 du 15 novembre 2017** - p. 144
 Application de la règle d'incompatibilité liée à une fonction publique élective (art. L. 231-5 du CJA) / Compétence du collège pour se prononcer à titre consultatif sur une éventuelle incompatibilité
- **Avis n° 2018/1 du 7 février 2018** - p. 146
 Magistrat exerçant des fonctions de responsabilité au sein d'un parti politique et dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles
- **Avis n° 2018/2 du 19 novembre 2018** - p. 148
 Expression publique en qualité de conseiller municipal
- **Avis n° 2018/3 du 19 novembre 2018** - p. 150
 Incompétence du Collège pour interpréter l'article 40 du code de procédure pénale
 Incompétence du Collège pour connaître de questions relatives exclusivement à des fonctions exercées en position de détachement

- **Avis n° 2018/4 du 18 janvier 2019** - p. 151
Prestations rémunérées d'enseignement au bénéfice de cabinets d'avocats ; dépendance incompatible avec l'état de magistrat.
- **Avis n° 2019/1 du 18 février 2019** - p. 153
Conditions d'exercice d'activités privées accessoires par des conseillers d'Etat en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives ;
Entretien spécifique pour le suivi d'activités accessoires;
Compétence pour connaître d'une demande d'avis relative à un conseiller en service extraordinaire (sol.impl.);
Avis émis sous réserve du pouvoir d'appréciation du juge de la légalité ;
- **Avis n° 2019/2 du 20 mai 2019** - p. 156
Assouplissement de l'obligation de réserve pour tenir compte des exigences d'une campagne électorale, qui ne saurait toutefois justifier des propos ou comportements affectant l'image de la juridiction administrative;
Disponibilité du magistrat pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction susceptible d'être affectée par la campagne électorale ; impossibilité pour l'intéressé d'être en position d'activité pendant cette période;
Compétence du collège pour émettre un avis sur une question d'ordre déontologique concernant un magistrat placé en position de détachement pour exercer les fonctions de président d'une commission régionale de conciliation et d'indemnisation
- **Avis n° 2019/3 du 3 juin 2019** - p. 159
Association à une démarche de publicité commerciale
- **Avis n° 2019/4 du 2 juillet 2019** - p. 160
Expression par un magistrat de son soutien à l'organisation d'un référendum d'initiative parlementaire
- **Avis n° 2019/5 du 15 août 2019** - p. 162
Mention de la qualité d'ancien membre du Conseil d'État dans le cadre de l'exercice d'une activité privée de conseil
- **Avis n° 2019/6 du 10 janvier 2020** - p. 163
Incompétence du collège pour connaître de la demande d'avis présentée par un magistrat administratif président d'une instance disciplinaire ordinale mais portant exclusivement sur la situation de professionnels membres de cette instance qui, s'ils y exercent des fonctions juridictionnelles, ne sont pas «membres de la juridiction administrative» ;
Tout en déclinant sa compétence le collège s'efforce de répondre aux préoccupations du magistrat qui l'a saisi en formulant «à titre indicatif» des «remarques» « n'ayant pas le caractère d'un avis.
- **Avis n° 2020/1 du 9 mars 2020** - p. 165
Désignation d'un membre de la juridiction administrative en tant que membre d'un collège de déontologie ministériel

- **Avis n°2020/2 du 24 août 2020** - p. 166
Exercice d'un mandat d'administrateur au conseil d'administration d'un office public de l'habitat (OPH)
- **Avis n° 2020/3 du 9 septembre 2020** - p. 167
Activité accessoire : exigence d'un lien suffisant, par sa nature et son objet, avec l'activité juridictionnelle.
Absence de lien suffisant avec l'activité juridictionnelle : mission assimilable à une activité d'un cabinet de conseil.
- **Avis n°2020/4 du 6 novembre 2020** - p. 169
Incompétence du collège de déontologie pour se prononcer sur une situation ayant trait à l'organisation ou au fonctionnement d'une juridiction.
- **Avis n°2020/5 du 6 novembre 2020** - p. 171
Conditions de la compatibilité du ministère de diacre permanent de l'Eglise catholique avec l'exercice d'une fonction juridictionnelle.
- **Avis n°2020/6 du 8 décembre 2020** - p. 173
Echanges entre les membres du Conseil d'Etat et les acteurs de la vie sociale et économique ayant la qualité de « représentants d'intérêts ».
- **Avis n°2020/7 du 8 décembre 2020** - p. 177
Transmission par le rapporteur public, de sa propre initiative, de copie écrite de ses conclusions
- **Avis n°2021/1 du 4 juin 2021** - p. 179
L'interdiction de participer aux organes de direction d'une société, mentionnée au I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, ne s'applique pas dans le cas particulier où cette participation ne correspond pas à l'exercice d'une « activité privée ».
- **Avis n°2021/2 du 20 septembre 2021** - p. 181
Possibilité de participation d'un magistrat administratif au « comité consultatif de déontologie » d'une commune ; sous réserve de cas particuliers, absence d'obligation de se déplacer pour le jugement de toute affaire à laquelle cette commune serait partie.
- **Avis n°2021/3 du 15 octobre 2021** - p. 182
Devoir de réserve dans l'expression publique / expression ponctuelle
- **Avis n°2022/2 du 23 mai 2022** - p. 183
Devoir de réserve dans l'expression publique / expression ponctuelle
- **Avis n°2022/3 du 26 juillet 2022** - p.184
Constitution et gestion d'une société pour louer un immeuble d'habitation
- **Avis n°2022/4 du 1^{er} août 2022** - p. 185
Compatibilité des fonctions de vice-président du Conseil d'Etat avec la poursuite d'activités d'enseignement

- **Avis n°2022/5 du 8 décembre 2022** - p. 187
Participation en qualité de représentant d'une association au conseil d'administration d'un établissement public de l'Etat

Avis n° 2012/1 du 4 juin 2012

Selon la rubrique « Publication d'un commentaire sur une décision juridictionnelle » de la charte de déontologie : « Lorsque (...) un membre de la juridiction administrative a publié un commentaire sur une décision juridictionnelle, même rendue en référé, il est recommandé qu'il s'abstienne. L'abstention est impérative si le commentaire a comporté un jugement de valeur sur la décision ou une prise de position sur l'affaire ».

Le Collège a été saisi d'une demande d'avis émanant d'un magistrat qui publie dans une revue une chronique pour laquelle il sélectionne puis annote des jugements rendus pour une matière donnée par les TA .

Selon les exemplaires de cette chronique soumis au Collège, il apparaît que celle-ci comporte, pour chaque jugement sélectionné, un résumé précédé d'abstracts correspondant à un plan de classement de la matière et suivi de brèves « observations » dans lesquelles l'auteur donne les références de décisions similaires ou indique que la solution lui paraît inédite.

Après avoir relevé que « si elles explicitent la portée du jugement, ces observations ne s'accompagnent d'aucun développement relatif aux questions posées au tribunal et ne comportent aucune appréciation du bien fondé du jugement » le Collège a estimé que « ces simples annotations ne constituent pas un « commentaire » au sens où l'entend la charte ».

Il en a déduit que la tenue d'une telle chronique ne créait pas d'obligation d'abstention.

Avis n° 2012/2 du 4 juin 2012

Selon la rubrique de la charte de déontologie consacrée à l'activité associative, il n'est pas exclu que certains engagements personnels se révèlent, en pratique, inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de la juridiction administrative : « Il peut en aller ainsi, par exemple, de certaines responsabilités de premier plan au sein d'associations ou de fondations dans des domaines dont l'intéressé ne pourrait pas éviter, compte tenu notamment de la taille de la juridiction à laquelle il appartient d'avoir à connaître dans l'exercice de ses fonctions (contentieux des étrangers, urbanisme, environnement ...) ».

Tel n'est pas le cas de la présidence d'une association visant à apporter gratuitement aux personnes intéressées, au cours de permanences organisées dans un local mis à disposition par la commune concernée, une information générale sur leurs droits et obligations et à les orienter vers des structures ou des professionnels compétents pour assurer le traitement adéquat de leurs problèmes. Il s'agit, en effet, d'une activité bénévole d'information juridique générale, limitée à un « premier accès au droit » sans suivi des dossiers susceptibles d'être constitués par les usagers et donc exercée très en amont d'une éventuelle action juridictionnelle.

Le Collège a toutefois assorti cet avis d'une réserve tendant à recommander au magistrat concerné, s'il lui apparaît, après s'en être entretenu avec son chef de juridiction, que l'indépendance du tribunal administratif pourrait être mise en cause, de s'abstenir de participer au jugement d'une affaire introduite par une personne susceptible de faire état des conseils qui lui auraient été donnés par l'association.

Inscription au barreau d'un ancien chef de juridiction dans le ressort de la juridiction qu'il a présidée

Avis n° 2012/3 du 4 juin 2012

NB : Cet avis a été rendu sur la base de dispositions législatives ou réglementaires ou d'une version de la charte qui n'est plus en vigueur

Bien que la situation des membres honoraires de la juridiction administrative ne soit formellement envisagée dans la charte de déontologie que pour autant qu'ils « sont appelés à exercer des fonctions juridictionnelles ou administratives dans les conditions prévues par le code de justice administrative ou d'autres dispositions législatives ou réglementaires », les autres activités qu'ils sont susceptibles d'exercer doivent, selon le Collège, être prises en compte au titre de la déontologie dans la mesure où elles seraient de nature à porter atteinte à la dignité des anciennes fonctions des intéressés ou d'affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative.

Il serait, en conséquence, opportun de compléter la charte en ce sens lors de sa première mise à jour.

L'inscription au barreau d'un ancien chef de juridiction dans le ressort du tribunal qu'il a présidé plus de trois ans après la cessation de ses fonctions ne paraît nullement, en elle-même, de nature à emporter de tels risques, sous réserve que l'intéressé évite de traiter des affaires en lien avec celles dont le tribunal a eu à connaître durant sa présidence.

Par ailleurs, eu égard à la longue durée des fonctions exercées à la tête de la juridiction concernée, il est suggéré à l'intéressé de faire preuve de vigilance et de réserve dans les relations qu'il sera appelé à avoir comme avocat avec ce tribunal.

Avis n° 2012/4 du 22 octobre 2012

1/ Les dispositions de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires selon lesquelles : « I.-Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. /Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : 1° La participation aux organes de direction de sociétés (...) » font obstacle à l'exercice par un magistrat des fonctions de membre du conseil d'administration d'une société commerciale.

Un tel exercice s'analyse, pour l'application de ces dispositions, comme une participation aux organes de direction d'une société .

2/ Ces dispositions font également obstacle à l'exercice des fonctions de censeur, définies comme suit par les statuts de la société visée par la demande d'avis : « Les censeurs ont pour mission de veiller à la stricte application des statuts. Ils sont convoqués aux réunions du conseil d'administration. Ils prennent part aux délibérations avec voix consultative./Les censeurs ne perçoivent aucune rémunération au titre de leurs fonctions à l'exception de celle qui pourrait leur être attribuée et fixée par le conseil d'administration pour des missions spécifiques et des remboursements des frais supportés dans l'exécution de leur mission ».

Dès lors que, selon ces statuts les censeurs « prennent part aux délibérations » du conseil d'administration aux réunions duquel ils sont convoqués, leurs fonctions s'analysent elles aussi -alors même qu'ils ont seulement voix consultative et ne sont pas rémunérés- comme une « participation aux organes de direction d'une société. » (avis n° 2012/4)

Avis n°s 2012/8, 2012/5 et 2012/6 du 22 octobre 2012

Sur le thème du statut d'auto-entrepreneur, le Collège a été saisi de 3 demandes d'avis, l'une de portée générale, émanant du secrétaire général du Conseil d'État, relative aux conditions dans lesquelles un membre de la juridiction administrative peut être amené à recourir au statut d'auto-entrepreneur pour percevoir la rémunération d'activités accessoires, les deux autres relatives à des cas particuliers.

Sur la demande de portée générale, il a apporté les éléments de réponse suivants (avis n° 2012/8) :

« Vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège de déontologie sur les conditions dans lesquelles un membre de la juridiction administrative peut être amené à recourir au statut d'auto-entrepreneur pour percevoir la rémunération d'activités accessoires.

Le Collège est d'avis qu'en droit les dispositions, touchant à la fiscalité et aux cotisations sociales, prévues au profit des personnes se plaçant sous le régime de l'auto-entrepreneur créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 et, d'autre part, les principes, règles et bonnes pratiques applicables en matière de déontologie aux membres de la juridiction administrative et rappelés par la charte de déontologie constituent deux corps de règles ayant vocation à s'appliquer indépendamment l'un de l'autre.

D'une part, l'intervention de la loi du 4 août 2008 n'a pas modifié au plan déontologique les conditions dans lesquelles les membres de la juridiction administrative peuvent être autorisés à exercer des activités accessoires. Conformément au dernier alinéa du I de l'article 25 de la loi n° 83- 634 du 13 juillet 1983 et aux articles 1 à 10 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007, de telles activités accessoires doivent être compatibles avec les fonctions et ne pas affecter l' exercice de celles-ci ; elles sont par ailleurs subordonnées à une autorisation préalable du chef de juridiction ou du vice-président du Conseil d'État : aucune de ces règles n'a vu sa portée modifiée par la loi du 4 août 2008 .

D'autre part, lorsque, dans le respect de ces obligations déontologiques, des membres de la juridiction administrative exercent, parallèlement à leurs fonctions, des activités annexes autorisées donnant lieu à rémunération, ils peuvent se placer sous le régime de l'auto-entrepreneur. Cette option n'est en elle-même soumise ni à déclaration ni à autorisation ; elle n'appelle pas davantage la saisine de la commission de déontologie prévue par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993³.

3 - Une déclaration préalable ainsi que la saisine de la commission de déontologie seraient en revanche requises dans le cas -distinct de celui envisagé par la demande d'avis- où le recours au régime de l'auto-entrepreneur serait destiné à servir de cadre à une création ou une reprise d'entreprise, pour une durée limitée, dans les conditions et limites fixées par le 1° du II de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

Le Collège considère néanmoins que le recours au régime de l'auto-entrepreneur par un membre de la juridiction administrative en activité appelle de la part de celui-ci précautions et vigilance. Il doit veiller à ce que les termes « auto-entrepreneur » ne soient pas à l'origine de confusions sur la nature des activités exercées à ce titre et sur leur compatibilité avec ses fonctions. Il doit aussi ne pas perdre de vue que toute nouvelle activité accessoire qu'il envisagerait d'exercer dans le cadre de ce régime devrait satisfaire aux règles et conditions découlant de la loi du 13 juillet 1983 et du décret du 2 mai 2007. »

Sur la demande d'avis n° 2012/5, il a indiqué que la possibilité pour un membre de la juridiction administrative de se placer sous le statut d'auto-entrepreneur ne l'exonère pas de l'obligation d'assurer l'intégralité des tâches inhérentes à ses fonctions et qu'il lui incombe de porter périodiquement à la connaissance de son chef de juridiction tous éléments d'information sur la consistance de l'activité exercée sous le statut d'auto-entrepreneur de façon à permettre la vérification en commun du respect de cette obligation.

Sur la demande d'avis n° 2012/6 relative au cas d'un ancien membre de la juridiction administrative, admis à faire valoir ses droits à la retraite et envisageant d'exercer avec le statut d'auto-entrepreneur une activité de médiateur, le Collège a indiqué que ce projet n'appelait de sa part aucune observation de principe mais que l'intéressé devrait s'abstenir d'intervenir dans une affaire dont il aurait eu à connaître dans l'exercice de ses activités juridictionnelles antérieures.

Avis n° 2012/7 du 22 octobre 2012

Saisi par un magistrat de la question de savoir s'il lui était possible d'assurer simultanément la présidence d'une chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre des chirurgiens-dentistes et de la section des assurances sociales de cette chambre disciplinaire, le Collège a émis l'avis qu'aucune règle ni principe ne fait directement obstacle à cet exercice simultané.

Il a toutefois fait observer que, dans bien des cas, les mêmes faits peuvent être à l'origine de procédures engagées devant ces deux instances et que le fait pour un magistrat de siéger successivement dans les deux procédures exposerait la seconde décision à une contestation sur le thème de l'absence d'impartialité objective. Le souci de prévenir une telle critique devrait ainsi le conduire à se déporter dans nombre de ces cas. Au demeurant, selon le III de l'article L. 4124-7 du code de la santé publique : « Aucun membre de la chambre disciplinaire de première instance ne peut siéger lorsqu'il a eu connaissance des faits de la cause à raison de l'exercice d'autres fonctions ordinales ».

Le Collège a relevé ensuite que la question posée sur le terrain de la déontologie se déplaçait ainsi sur celui des conséquences de tels déports sur le bon fonctionnement concret de ces juridictions ordinales, compte tenu notamment des conditions dans lesquelles la suppléance du titulaire, dont la possibilité est prévue au II du même article L. 4124-7, peut être concrètement assurée. Notant que cette appréciation d'opportunité ne pouvait être portée qu'en pleine connaissance de données concrètes relatives notamment à la disponibilité au plan local de magistrats en fonction ou honoraires, le Collège a estimé n'avoir pas les éléments pour y procéder et s'en est remis à cet égard au magistrat auteur de la saisine et à son chef de juridiction (avis n° 2012/7).

Inscription au barreau d'un magistrat en disponibilité dans le ressort d'un tribunal où il a exercé ses fonctions

Avis n° 2012/10 du 1^{er} février 2013

Bien que, en l'état de sa rédaction actuelle, la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative ne traite pas de la situation de ceux qui sont placés en position de disponibilité, le Collège de déontologie estime qu'il lui appartient de prendre en compte les activités que ces derniers sont susceptibles d'exercer dans la mesure où elles peuvent être de nature à porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative.

L'inscription au barreau d'un magistrat administratif en disponibilité dans le ressort du tribunal où il a exercé ses fonctions il y a plus de huit ans ne paraît nullement, en elle-même, de nature à emporter de tels risques. Cependant, eu égard aux activités exercées plus récemment par l'intéressé en position de détachement auprès d'autorités locales, il lui est suggéré de faire preuve de vigilance et de réserve dans les relations qu'il sera appelé à avoir comme avocat avec ce tribunal et de s'abstenir de traiter des affaires en lien avec celles qu'il a pu connaître durant l'exercice de ces activités.

Exercice passé de fonctions à l'extérieur de la juridiction administrative exposant, à raison de leur connotation politique, à une forme de notoriété

Avis n° 2013/1 du 1^{er} février 2013

Le Collège a été saisi d'une demande d'avis qui, au-delà du cas d'espèce, posait la question des conditions dans lesquelles le membre d'un tribunal administratif ayant antérieurement exercé dans le ressort de celui-ci des fonctions l'exposant, notamment en raison de connotations politiques, à une forme de notoriété doit envisager de s'abstenir de participer au jugement d'affaires pouvant présenter un lien avec ses fonctions passées.

Se référant à l'esprit de sa recommandation n°1/2012 relative à la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel, le Collège de déontologie a indiqué que l'exercice antérieur dans le ressort 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 la juridiction.

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 a indiqué qu'en l'espèce le délai de cinq ans écoulé depuis la cessation des fonctions en cause 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.

A ce titre et au minimum dans des affaires ou un contexte particulièrement sensibles, il paraît 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.

A cet égard, le contentieux électoral appelle, bien entendu, une vigilance toute particulière.

Parce que les appréciations à porter pour l'application de ces indications générales sont éminemment délicates, il est souhaitable que de telles situations donnent lieu à des échanges suivis entre le magistrat intéressé et son chef de juridiction ».

Délai devant être respecté entre les fonctions accessoires antérieurement exercées et la participation au jugement d'affaires présentant un lien avec ces fonctions

Avis n° 2013/2 du 15 avril 2013

Saisi par un chef de juridiction de la question de savoir si et dans quelle mesure un magistrat ayant exercé à titre accessoire une activité d'enseignement au sein d'une université du ressort de la juridiction peut, alors qu'il a mis fin à cette activité, participer au jugement d'affaires dans lesquelles cette université est en cause, le Collège apporte les éléments généraux de réponse suivants :

« ...est ainsi posé le problème des obligations d'abstention liées à l'exercice passé d'activités accessoires.

Selon la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative : *« la circonstance qu'un membre de la juridiction administrative exerce à titre accessoire une activité d'intérêt général, dans les conditions conformes à son statut, peut être de nature à justifier son abstention.(...) 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. Plus généralement, l'abstention est recommandée, selon la nature de l'activité accessoire, lorsqu'est en cause l'autorité auprès de laquelle elle est exercée ou que l'affaire se situe dans le champ de compétence ou d'intervention de celle-ci ».*

Enoncés par référence au cas où l'activité accessoire en cause continue d'être exercée à la date à laquelle la question de l'abstention se pose, ces principes conservent une portée dans le cas où cette activité accessoire a pris fin.

D'une façon générale en effet, la nécessité ou, à tout le moins, le caractère recommandable d'une pratique d'abstention peut subsister au-delà du moment où cesse l'activité ou la situation qui était à son origine.

Le Collège de déontologie a d'ailleurs fait directement application de ce principe tant dans sa recommandation n° 1-2012 relative à la situation des membres de la juridiction administrative retrouvant une affectation en juridiction après avoir fait partie d'un cabinet ministériel, que dans son avis n° 2013-1 relatif aux conditions dans lesquelles le membre d'un tribunal administratif ayant antérieurement exercé dans le ressort de celui-ci des fonctions l'exposant, notamment en raison de connotations politiques, à une forme de notoriété doit envisager de s'abstenir de participer au jugement d'affaires pouvant présenter un lien avec ses fonctions passées.

Ainsi qu'il a été dit dans cette recommandation et dans cet avis, c'est avant tout en tenant compte de l'ensemble des données particulières propres à chaque cas que peut être appréciée la conduite à tenir.

Il en découle notamment qu'il est malaisé de déterminer a priori et de façon générale la durée pendant laquelle la précaution consistant à s'interroger sur la pratique de l'abstention demeure de mise après la fin de l'activité accessoire. Aussi est ce seulement à titre indicatif qu'on évoquera un délai de deux ans.

Pour autant, toute affaire soumise à la juridiction durant cette période et à laquelle est partie l'administration auprès de laquelle l'activité accessoire était exercée n'appelle pas l'abstention : pour l'appréciation de la nécessité ou de l'opportunité de celle-ci il y a lieu de tenir compte notamment de la nature des fonctions précédemment exercées par le magistrat auprès de cette administration, du point de savoir s'il a été, directement ou non, mêlé à l'origine du litige et - d'une façon qui, à elle seule, peut justifier l'abstention - de la sensibilité particulière de l'affaire.

Dans le cas d'espèce il paraît clair que, sauf donnée particulière telle que par exemple l'appartenance passée à une des instances collégiales, consultatives ou délibératives de l'établissement, les contestations relatives à la vie administrative courante de l'université en cause n'appellent pas d'abstention. En revanche, indépendamment des cas où le magistrat intéressé aurait été mêlé à l'origine du litige, la vigilance doit être de mise pour, notamment, les contentieux relatifs à la situation des enseignants, aux examens et aux opérations électorales. Ainsi que le Collège a eu l'occasion de l'indiquer à diverses reprises, c'est dans le cadre de la relation entre le chef de juridiction et les magistrats affectés dans celle-ci que les principes et orientations énoncés ci-dessus ont vocation à être mis en œuvre, au vu de l'ensemble des données particulières tenant notamment à l'activité accessoire précédemment exercée par le magistrat et au contexte local ».

Activité accessoire de concours juridique à une agence régionale de santé - Éléments devant être pris en compte par un chef de juridiction pour accorder une autorisation d'exercer une activité accessoire

Avis n° 2013/3 du 15 avril 2013

Saisi de la question de savoir dans quelles conditions un magistrat administratif peut être autorisé à apporter une aide de nature juridique à une agence régionale de santé, le Collège de déontologie a apporté les éléments de réponse suivants :

Dans son principe, une telle participation à la mission d'une agence régionale de santé n'appelle pas d'objections au regard de la déontologie.

Le Collège rappelle cependant que l'exercice d'activités accessoires est soumis à autorisation préalable du chef de juridiction et qu'en aucun cas l'exercice de telles activités ne doit compromettre la disponibilité des membres de la juridiction administrative pour l'exercice de leurs fonctions et la réalisation des objectifs qui sont les leurs.

Le Collège a ensuite observé qu'une activité exercée à titre accessoire peut entraîner la nécessité d'une abstention, dans certaines circonstances, dans les formations juridictionnelles. Une telle abstention est de rigueur, dès lors qu'est contesté, dans le procès, un acte à l'élaboration duquel le magistrat concerné a participé, directement ou indirectement, ou qu'est en cause une affaire dont il a eu à connaître dans ce cadre. Plus généralement, l'abstention est recommandée, selon la nature de l'activité accessoire, lorsqu'est en cause l'autorité auprès de laquelle elle est exercée ou que l'affaire se situe dans le champ de compétence ou d'intervention de celle-ci.

Cette recommandation d'abstention peut demeurer valable après que l'activité a pris fin.

Eu égard aux compétences de l'agence régionale de santé, le concours susceptible de lui être apporté peut ainsi être de nature à justifier qu'il soit recommandé au magistrat concerné de se déporter non seulement dans les affaires dont il aurait eu à connaître dans le cadre de son activité au bénéfice de cette agence, ce qui constitue naturellement une obligation minimale, mais même dans l'ensemble des affaires ressortissant à la compétence de cette dernière.

Pour autant, cela ne signifie pas que cette recommandation s'étende à l'ensemble des affaires de santé, et notamment, par exemple et sauf cas particulier, à celles concernant la responsabilité des établissements hospitaliers.

Au vu de ces considérations, et notamment des conséquences d'une telle activité pour le fonctionnement de sa juridiction, c'est au président du tribunal qu'il appartient d'apprécier les conditions et limites dans lesquelles un magistrat administratif peut apporter son concours à une agence régionale de santé.

Dans la mesure où les agences régionales de santé sont des établissements publics de l'État, il peut, à cet effet, fonder par analogie sa décision sur l'article R. 212-3 du code de justice administrative, qui lui permet de désigner un membre de la juridiction pour qu'il apporte son concours à une administration de l'État.

Avis n° 2013/4 du 17 juin 2013

Saisi par un rapporteur public à la section du contentieux du Conseil d'État afin d'obtenir son avis sur la suite à réserver à l'envoi non par une partie mais par un tiers d'un présent destiné à saluer les conclusions présentées et l'arrêt rendu dans une affaire, le Collège de déontologie a répondu de la manière suivante :

Ainsi qu'il est rappelé dans les bonnes pratiques de la charte de déontologie explicitant les conditions dans lesquelles les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions avec impartialité et en toute indépendance, ceux-ci « ne peuvent accepter, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans l'exercice de leurs fonctions ».

La charte admet, cependant, une certaine tolérance pour les cadeaux d'une faible valeur s'inscrivant « dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre juridictions ou autorités publiques », en recommandant qu'ils ne fassent pas l'objet d'une appropriation personnelle. Elle précise, en outre, que les cadeaux d'une plus grande valeur « qui, pour des raisons protocolaires, ne peuvent être refusés, doivent être remis à la juridiction à laquelle appartiennent leurs récipiendaires ».

Au vu de ces bonnes pratiques et eu égard à la nature du présent reçu, le Collège de déontologie s'est interrogé sur la question de savoir si celui-ci ne pourrait pas être remis au Secrétaire général du Conseil d'État en vue de son éventuelle conservation dans une salle commune de l'institution.

Il a apporté une réponse négative à cette question en raison des conditions dans lesquelles le cadeau a été offert. Il ressort, en effet, du mot d'accompagnement de son auteur que celui-ci a entendu remercier le rapporteur public de la position personnelle qu'il a prise dans l'affaire en cause et qui a été suivie par la formation de jugement du Conseil d'État. Un tel acte ne pouvant être rattaché au nombre de ceux pour lesquels une tolérance est admise, il serait peu conforme aux recommandations déontologiques précitées d'accepter un tel présent.

Le Collège a conseillé, en conséquence, au rapporteur public de renvoyer ce cadeau à son auteur en lui expliquant que, tout en étant particulièrement sensible à son envoi, il ne pouvait l'accepter en raison des obligations liées à l'indépendance et à l'impartialité des membres de la juridiction administrative et qui sont rappelées dans leur charte de déontologie.

Avis n° 2013/5 du 17 juin 2013

Le Collège de déontologie a été saisi par le président de la section du contentieux du Conseil d'État de la demande suivante :

« Objet : Saisine du Collège sur les conditions dans lesquelles la section du contentieux tient des réunions d'information et d'échange avec les administrations.

Une pratique ancienne conduit la section du contentieux à tenir, de manière plus ou moins régulière, des réunions de travail avec certaines administrations particulièrement concernées par son activité.

De manière générale, ces réunions ont pour objet de présenter aux services les évolutions de la jurisprudence, de s'informer mutuellement sur les réformes en cours relatives au traitement des flux contentieux tant par l'administration que par le juge, de réfléchir aux perspectives d'avenir à cet égard, de mesurer les préoccupations et les attentes des administrations. Elles sont de format et de périodicité variables.

L'une des plus structurées est la journée annuelle organisée par la direction générale des finances publiques qui réunit l'ensemble de ses responsables départementaux avec ceux des membres du Conseil d'État qui traitent du contentieux fiscal. Un bilan quantitatif du contentieux fiscal de l'année est dressé puis les principales décisions rendues font l'objet d'une présentation et d'une discussion.

Au niveau de la section, des réunions régulières, à un rythme environ annuel, sont tenues avec la direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur et avec certaines autorités administratives indépendantes, en particulier le Défenseur des droits et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Dans leurs domaines de compétence, les sous-sections organisent des réunions avec différentes administrations, notamment le ministère des affaires sociales (1^{ère} sous-section), le ministère de l'agriculture (3^{ème} sous-section), les ministères de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur (4^{ème} sous-section), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (5^{ème} sous-section), la direction de l'administration pénitentiaire (6^{ème} et 10^{ème} sous-sections), le ministère de la défense (7^{ème} sous-section).

Des échanges sont également organisés avec des juridictions relevant du contrôle de cassation du Conseil d'État, en particulier la Cour des comptes et la Cour nationale du droit d'asile.

Quelles que soient leurs modalités, ces différentes occasions de rencontre sont utiles pour que les différents points de vue puissent se croiser et s'enrichir. Elles permettent de mieux faire connaître la jurisprudence du Conseil d'État, de réfléchir à la bonne organisation du traitement des contentieux, de prendre conscience des difficultés que l'administration peut ressentir. De tels échanges s'inscrivent de manière naturelle dans la mission de la juridiction administrative.

Ils peuvent néanmoins donner lieu à des interrogations d'ordre déontologique, au

regard notamment de la situation particulière faite à l'administration par rapport aux autres parties. Aussi certains collègues ont-ils pu hésiter à y participer. Un cadre général mérite en tout cas d'être tracé.

C'est pourquoi il m'a paru utile de saisir, comme le point 7 de la charte de déontologie m'en ouvre la possibilité, le Collège de déontologie d'une demande d'avis portant à la fois sur le principe et sur les modalités de telles réunions entre les administrations et la section du contentieux. Si le Collège confirme que des échanges de cette nature peuvent continuer d'avoir lieu, il serait particulièrement précieux qu'il précise les précautions qui doivent être prises, au premier rang desquelles figure certainement l'impossibilité d'évoquer une quelconque affaire en cours, et définisse l'esprit général et la méthode selon lesquels ils doivent en principe se dérouler.

Bernard Stirn »

En réponse, le Collège de déontologie a émis l'avis suivant :

Vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège de déontologie sur les conditions dans lesquelles la section du contentieux tient des réunions d'information et d'échange avec diverses administrations. Ainsi que vous l'indiquez, ces réunions ont pour objet de présenter aux services les évolutions de la jurisprudence relative à leur activité, de procéder à des échanges mutuels d'informations sur les réformes en cours relatives au traitement des flux contentieux tant par l'administration que par le juge, de réfléchir aux perspectives d'avenir à cet égard, de mesurer les préoccupations et les attentes des administrations.

De telles réunions contribuent à une meilleure perception du droit par les ministères et leurs services extérieurs et à une bonne administration de la justice. Elles sont particulièrement adaptées à la mission de la juridiction administrative. Leur principe ne peut qu'être approuvé.

Néanmoins le respect des principes déontologiques implique que cette pratique soit assortie de précautions portant sur la substance des débats et ayant pour objet de prévenir le risque d'une forme de rupture d'égalité entre les administrations et les autres justiciables.

A cet égard il y a lieu de distinguer selon les points pouvant être abordés.

Il est clair que les informations et échanges portant sur l'évolution des flux d'affaires ne font aucune difficulté.

Il est tout aussi clair, à l'inverse, que le principe du secret du délibéré doit être strictement respecté, qu'aucune indication ou échange ne peut porter ni sur des affaires en cours ou susceptibles d'être prochainement soumises à l'une quelconque des juridictions administratives ni sur les questions de principe pouvant se poser dans ces affaires.

Plus délicat est le cas des débats, par ailleurs fort bienvenus, portant sur la jurisprudence.

Il est parfaitement satisfaisant que des membres du Conseil d'État présentent et explicitent les décisions les plus significatives récemment intervenues en la matière et le cas échéant répondent à des questions.

Mais ils doivent veiller avec le plus grand soin à ce que ces commentaires soient exempts de propos qui pourraient être interprétés pour spéculer, avec des éléments dont ne disposeraient pas les autres justiciables, sur d'éventuelles évolutions de la jurisprudence.

Parce que l'accès à ces réunions est réservé aux représentants de l'administration et que les magistrats qui s'expriment le font au nom de l'institution à laquelle ils appartiennent, la vigilance qui s'impose alors à ces derniers est plus marquée que celle qui est de mise pour un magistrat s'exprimant, dans les limites du devoir de réserve mais à titre personnel, dans le cadre d'une manifestation - par exemple un colloque-ouverte au public.

Si la demande d'avis à laquelle il est répondu ici vise des réunions intéressant la section du contentieux du Conseil d'État, les indications qui précèdent valent, en ce qui concerne tant l'intérêt de telles rencontres que les précautions qu'elles appellent, pour des initiatives similaires des autres juridictions administratives.

Avis n° 2013/6 du 17 juin 2013

NB : Cet avis a été rendu sur la base de dispositions législatives ou réglementaires ou d'une version de la charte qui n'est plus en vigueur

Bien que la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative ne traite pas explicitement de la situation de ceux qui ont cessé leurs fonctions par démission, le Collège estime qu'il lui appartient de prendre en compte, pour les raisons relevées dans des avis précédents concernant les magistrats honoraires ou ceux qui sont placés en position de disponibilité [avis 2012-3 et 2012-6], les activités que ces membres sont susceptibles d'exercer dans la mesure où elles peuvent être de nature à porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative.

A cet égard, si l'exercice de la profession d'avocat par un magistrat administratif ayant cessé ses fonctions ne soulève pas de difficultés de principe, il appelle cependant des réserves qui s'imposent à l'intéressé et qui ont été rappelées dans ces avis. Il appartient notamment à un tel magistrat de s'abstenir de traiter, pendant une durée de trois ans, d'affaires relevant de la juridiction dans laquelle il était affecté et de s'abstenir de traiter, d'une manière générale, d'affaires dont il a eu à connaître dans ses fonctions.

Au vu de ces considérations le Collège de déontologie saisi d'une demande d'avis par un magistrat administratif envisageant de démissionner en vue de s'inscrire au barreau de la ville du siège du tribunal administratif dans lequel il exerce ses fonctions, lui a indiqué qu'en l'absence d'un texte le prohibant explicitement tel que l'article 9-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature, il lui est loisible de demander une telle inscription à ce barreau à condition de respecter strictement les réserves ainsi énoncées. Il lui incombe en conséquence de s'abstenir de traiter pendant une durée de trois ans d'affaires relevant du tribunal administratif en cause ainsi que de la cour administrative d'appel située dans la même ville.

Il lui a, en outre, recommandé de faire preuve de vigilance et de réserve dans les relations qu'il sera appelé à avoir comme avocat avec les juridictions administratives.

Avis n° 2013/7 du 16 septembre 2013

Le Collège de déontologie était saisi par un magistrat qui, affecté à une chambre de cour administrative d'appel traitant notamment, du contentieux des dommages de travaux publics et de la responsabilité hospitalière, a pris l'habitude de s'abstenir de siéger dans les affaires dans lesquelles est en cause la caisse primaire d'assurance maladie au sein de laquelle son époux exerce des fonctions qui placent sous sa responsabilité le service : « recours contre les tiers ».

En accord avec le chef de juridiction et le président de chambre, ce magistrat souhaitait savoir si cette pratique s'imposait et, le cas échéant, si des accommodements pouvaient lui être apportés.

Le Collège a répondu de la façon suivante :

« 1.- Le Collège considère d'abord que c'est à juste titre que vous avez adopté la pratique d'abstention évoquée ci-dessus.

Ainsi qu'il est rappelé au 3 de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, il convient 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 de la juridiction administrative ».

Ce principe ne vaut pas seulement par référence à la personne même du magistrat ; la situation de membres de sa famille ou de son entourage et notamment les fonctions professionnelles que ceux-ci exercent, à titre privé ou non, peut également entrer dans son champ d'application.

En l'espèce, il vous appartenait, ainsi que vous l'avez fait, de prendre en compte la situation de votre époux.

Or celui-ci exerce au sein de la caisse primaire d'assurance maladie des fonctions d'autorité en lien direct avec des contentieux pendants devant la Cour.

Dans ces conditions, il y a lieu pour vous de continuer à vous abstenir de siéger dans toutes les affaires pour lesquelles la caisse a été mise en cause, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon l'importance de la créance que la caisse peut faire valoir ou selon que votre mari a effectivement connu ou non de l'affaire.

2.- Le Collège s'est ensuite interrogé, comme vous le lui demandiez également, sur le point de savoir si les éléments de réponse figurant au 1 ci-dessus seraient affectés dans l'hypothèse où, dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale -et notamment ses articles L. 216-1 et L. 221-3-1- la gestion d'une partie du contentieux de la caisse primaire d'assurance maladie au sein de laquelle votre époux exerce ses fonctions

viendrait à être confiée, notamment en ce qui concerne les recours contre des tiers, à une autre caisse primaire.

Le Collège de déontologie ne dispose pas d'éléments d'information précis sur la forme que pourrait revêtir une telle « mutualisation » du contentieux.

Mais il lui paraît ressortir des dispositions législatives précitées que, portant sur le traitement et la gestion des contentieux, elle n'affecterait pas le rattachement à chaque caisse des créances détenues par celle-ci.

Dans ces conditions, les éléments de réponse du 1 ci-dessus paraîtraient devoir continuer d'être applicables dans une telle configuration ».

Avis n° 2013/8 du 16 septembre 2013

Le Collège de déontologie a été saisi par le membre d'un tribunal administratif de la question de la compatibilité avec ses fonctions de l'appartenance à une instance consultative d'un État étranger.

1.- Il a d'abord indiqué dans les termes suivants que l'exercice d'une telle activité accessoire était subordonné à une autorisation préalable particulière :

« D'une façon générale, l'exercice par un magistrat administratif d'activités accessoires est subordonné à deux conditions : d'une part que ces activités soient compatibles avec les fonctions et n'en affectent pas le bon exercice ; d'autre part qu'elles aient donné lieu à une autorisation préalable des autorités compétentes.

Dans le cas particulier où ces activités sont exercées auprès soit d'un État étranger soit d'une organisation internationale, cette autorisation préalable ne tend pas seulement à permettre au chef de juridiction de vérifier que, notamment par la charge de travail qu'elles représentent et leurs modalités concrètes, elles ne risquent pas de compromettre le bon exercice des fonctions au sein de la juridiction. Elle a également pour objet de mettre à même le responsable de la gestion du corps de rechercher si d'autres considérations, y compris d'opportunité, font ou non obstacle à ce qu'un magistrat français apporte un concours à un État étranger ou à une organisation internationale. »

Dans le cas d'espèce, où il ne ressortait pas des pièces qui lui étaient soumises que la décision par laquelle l'autorité étrangère compétente avait conféré à l'intéressé le mandat en cours avait donné lieu à une demande d'autorisation formée auprès du vice-président du Conseil d'État, le Collège -après avoir relevé qu'il n'avait pas pour sa part qualité pour procéder à l'appréciation correspondante- a invité le magistrat à formuler le cas échéant une telle demande.

2.- Pour le reste, après avoir rappelé le principe énoncé au 3⁴ de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, le Collège s'est exprimé de la façon suivante :

« ...si ce n'est que de façon marginale que des instances soumises au tribunal administratif peuvent présenter un lien avec des affaires évoquées au sein [de l'institution étrangère] et si la détection de ce risque de conflits d'intérêts ne paraît pas devoir poser de difficulté particulière, il vous appartient, naturellement, d'y porter une extrême attention.

4 - « ...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 de la juridiction administrative »

En outre la proximité du siège de ces deux institutions, l'interpénétration sociale et économique [des territoires en cause] sont potentiellement porteuses de risques d'une autre nature dont la prise en compte doit vous conduire à vous abstenir de siéger dans les affaires soumises au tribunal administratif qui intéressent, directement ou indirectement, des personnes que vous avez été amené à connaître du fait de vos liens avec [l'institution étrangère].

Cette vigilance est tout particulièrement de mise pour les affaires relevant de la fiscalité et de l'urbanisme ; il vous appartient de prendre l'attache du président de votre juridiction pour examiner cette question avec lui. »

Avis n° 2014/1 du 18 mars 2014

Le Collège de déontologie a été saisi par le Secrétaire général du Conseil d'État de la demande suivante :

Monsieur le Président,

Le chapitre 4 de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, relatif au devoir de réserve dans l'expression publique, rappelle que les membres de la juridiction administrative sont libres d'adhérer à une association. L'exercice de responsabilités au sein d'une association peut conduire les intéressés à agir devant le juge administratif

Ainsi que le prévoit le chapitre 7 de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, je souhaite recueillir l'avis du Collège de déontologie que vous présidez sur les conditions dans lesquelles un membre de la juridiction administrative peut représenter une association en justice devant la juridiction administrative, y compris dans l'hypothèse où il n'est pas statutairement le représentant légal de cette association.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Collège a répondu de la manière suivante :

« Monsieur le Secrétaire général,

Vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis « sur les conditions dans lesquelles un membre de la juridiction administrative peut représenter une association en justice devant la juridiction administrative, y compris dans l'hypothèse où il n'est pas statutairement le représentant légal de l'association ».

-1- La réponse à cette question doit d'abord prendre en considération les principes généraux, rappelés au 4 de la charte, relatifs aux droits et obligations des magistrats.

Selon le point 4 de la charte : « ...les membres de la juridiction administrative (...) sont libres d'adhérer à un parti politique, à une organisation syndicale ou à une association./ Toutefois, l'expression publique de leurs opinions, notamment lorsqu'ils font état de leurs convictions politiques, syndicales ou religieuses, est soumise au respect de l'obligation de réserve, principe jurisprudentiel qui revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions, administratives comme judiciaires ».

Cette liberté d'adhérer à une association ayant une existence légale a normalement pour corollaire la possibilité d'assumer au sein de celle-ci des fonctions de responsabilité et, le cas échéant, de la représenter en justice.

Toutefois l'exercice de cette possibilité doit tenir compte de deux types de précautions, rappelées au titre de « bonnes pratiques » par la Charte de déontologie :

- d'une part : la mention de la qualité de membre de la juridiction administrative « ...est exclue dans le cadre d'engagements (...) associatifs, pour ne pas créer de suspicion de mélange des genres » ;

- d'autre part : « même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom, la plus grande prudence s'impose aux membres de la juridiction administrative 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 leur qualité de membre de la juridiction administrative transparente. 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 ».

Ces principes généraux doivent ainsi conduire le magistrat qui envisage de représenter en justice une association à veiller, d'une part, à ce qu'il ne soit pas fait état de sa qualité, d'autre part à ce que cette forme d'expression ne soit pas, compte tenu notamment de l'activité de l'association et de l'objet de l'action en justice, constitutive d'un manquement à l'obligation de réserve.

-2- Mais il faut aussi tenir compte, sur un plan différent, de la nécessité d'éviter que la participation personnelle d'un magistrat à une procédure engagée au nom d'une association puisse être ressentie comme une forme de rupture d'égalité au détriment de l'autre partie ou comme ayant pour objet ou pour effet de tenter d'influencer le juge saisi.

De ce point de vue il y a lieu de distinguer selon que le magistrat exerce ou non au sein de l'association des fonctions lui conférant la qualité de représentant de légal.

-2.1 Le magistrat ayant la qualité de représentant légal peut introduire l'action au nom de l'association. Mais il doit veiller à ce qu'il ne soit fait mention que de sa qualité de représentant de l'association, à l'exclusion de toute référence à son état.

Pour ce qui est de la participation orale à l'instance, il faut sans doute distinguer différents types d'hypothèses.

Dans les cas où tant la nature de l'activité de l'association que l'objet du litige se situent sur un terrain à l'écart de toute forme de polémique ou de tout sujet de société, il est possible -et parfois même souhaitable en termes d'intérêt général- que le magistrat exerçant des fonctions de responsabilité au sein de l'association et se trouvant de facto le mieux à même de la représenter utilement ne s'abstienne pas de paraître à l'instance et d'y intervenir. Il lui appartient toutefois de s'abstenir de mentionner sa qualité de magistrat et si celle-ci est notoire ou évoquée par la partie adverse de bien marquer qu'il intervient exclusivement en tant que représentant de l'association.

A l'inverse lorsque, compte tenu notamment de son objet et de son contexte, l'instance a un caractère avéré de sensibilité, il est selon les cas souhaitable ou nécessaire que le magistrat ne participe pas à l'audience.

Enfin il va de soi que le magistrat ne saurait paraître à l'audience si celle-ci se déroule

devant la juridiction à laquelle il appartient.

-2.2 Différent est le cas de la présence et de l'intervention à l'audience d'un magistrat qui est membre de l'association mais n'en est pas statutairement le représentant légal.

Dès lors qu'elle ne peut s'autoriser du fonctionnement normal de l'association, cette participation - fût-elle assortie de la détention d'un pouvoir - apparaît inopportune car elle pourrait être perçue comme de nature à porter atteinte à l'égalité des parties devant le juge.

Elle doit donc être évitée, sauf dans les cas où, d'une part, l'affaire ne revêt aucun caractère de sensibilité et où, d'autre part, la présence du magistrat ne crée aucun risque d'ambiguïté. »

Nomination en qualité de « représentant de l'état » ou de « personnalité qualifiée » au conseil d'administration d'une entreprise publique ;

Incompétence du collège de déontologie pour se prononcer sur la possibilité de nommer un magistrat en ces qualités au conseil d'administration d'une entreprise publique

Avis n° 2014/2 du 18 mars 2014

Le Collège de déontologie saisi par un membre du Conseil d'État de la question de la compatibilité avec ses fonctions de sa nomination par le Gouvernement en qualité de «représentant de l'État au conseil d'administration d'une entreprise publique » a répondu de la manière suivante :

« Vous avez saisi le Collège de déontologie de la question de savoir si un membre du Conseil d'État en activité dans le corps peut être nommé en qualité de représentant de l'État comme administrateur d'une entreprise publique. Et vous précisez que le titulaire d'un tel mandat est « ...en principe soumis aux instructions ou tout au moins aux directives gouvernementales ».

Le Collège de déontologie n'a pas compétence pour se prononcer sur tous les aspects de la question posée. Notamment, il ne lui appartient pas de rechercher en fonction de quels principes les autorités compétentes peuvent, pour de telles nominations, faire application des notions respectives de « représentants de l'État » et de « personnalités qualifiées ».

Dans le cadre de ses attributions, il rappelle les « principes » énoncés au point 2 « Indépendance et impartialité » de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative :

« Les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions avec impartialité et en toute indépendance. Ces principes fondamentaux exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris d'aucune sorte, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à aucune pression.

Ces principes s'appliquent au premier chef à l'exercice des fonctions juridictionnelles et consultatives dévolues aux membres de la juridiction administrative au sein de l'institution à laquelle ils appartiennent. Ils ne s'imposent pas moins, sans préjudice des règles spéciales qui peuvent trouver à s'appliquer, dans l'exercice des activités administratives auxquelles les membres de la juridiction administrative sont amenés à participer ».

Au vu de ces principes, la question posée appelle les observations suivantes :

- le membre du Conseil d'État en position d'activité au sein du corps est en dehors de toute relation hiérarchique avec le gouvernement ;

- dans l'exercice du mandat d'administrateur qui lui serait confié en qualité de « représentant de l'État », il ne saurait se sentir délié, au profit et pour l'application des instructions ou directives gouvernementales qui viendraient à lui être données, de l'obligation, inhérente à son état, de décider en fonction de la légalité et de l'intérêt général, à l'exclusion de toute intervention extérieure ;

- il lui appartiendrait par ailleurs d'exercer ce mandat en fonction de l'intérêt de l'entreprise publique.

C'est seulement sous ces réserves que l'acceptation par un membre du Conseil d'État en activité dans le corps d'un mandat d'administrateur d'une entreprise publique en qualité de « représentant de l'État » peut être regardée comme n'appelant pas d'objection sur le plan de la déontologie. »

Le Collège précise que la même réponse vaudrait pour un membre des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en activité dans le corps.

Avis n° 2014/3 du 18 mars 2014

Saisi par un magistrat administratif d'une question portant sur la compatibilité de l'exercice de ses fonctions avec celui d'une activité agricole découlant de la transmission de parcelles dans le cadre d'une succession familiale, le Collège de déontologie a répondu de la manière suivante :

« Vous avez demandé au Collège de déontologie de vous donner son avis sur la compatibilité entre vos fonctions de conseiller de tribunal administratif et l'activité agricole découlant de la transmission, dans le cadre de la succession de votre grand père, de parcelles de vigne dont vous deviendrez le propriétaire. Plus précisément, vous indiquez que vous comptez, au moins dans un premier temps, confier l'exploitation de ces parcelles à votre soeur par le biais d'une mise à disposition à titre gratuit.

Ainsi que cela est rappelé au point 6 de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, les magistrats administratifs, auxquels est applicable la loi du 13 juillet 1983 en vertu de l'article L. 231-1 du code de justice administrative, doivent, conformément à l'article 25 de cette loi, consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent, en principe, exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Le même article prévoit, cependant, la possibilité d'obtenir l'autorisation d'exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice.

Au nombre des activités accessoires ainsi susceptibles d'être autorisées figurent précisément, en vertu de l'article 2 du décret du 2 mai 2007, *« l'activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural dans des exploitations agricoles non constituées sous forme sociale, ainsi qu'une activité exercée dans des exploitations constituées sous forme de société civile ou commerciale. »*

En outre, il ressort du III du même article 25 de la loi du 13 juillet 1983 que les fonctionnaires et agents publics gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial.

Au regard de ces règles et compte tenu des indications concernant les modalités d'exploitation des parcelles dont vous devez devenir, dans le cadre de la succession de votre grand père, seulement le propriétaire et non l'exploitant, le Collège ne voit aucune difficulté d'ordre déontologique découlant de votre situation.

Il doit toutefois appeler votre attention sur le fait que la détermination éventuelle de nouvelles modalités d'exploitation est susceptible d'entraîner l'obligation de demander l'autorisation de votre chef de juridiction dans les conditions prévues par l'article 5 du décret précité du 2 mai 2007.

En tout état de cause, il vous est recommandé, ainsi que le rappelle la Charte de déontologie, d'informer votre chef de juridiction de toute activité même bénévole, y

compris l'assistance que vous pourriez être appelé à apporter à votre soeur, car une telle activité ne doit naturellement en aucune manière compromettre le fonctionnement normal de l'institution à laquelle vous appartenez. »

Avis n° 2014/4 du 17 avril 2014

Saisi par un chef de juridiction d'une demande d'avis portant sur le bien fondé de son intention de demander à un magistrat, élu conseiller municipal d'une ville importante et chargé au sein de la nouvelle municipalité de la fonction de «conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine», de ne plus traiter de dossiers concernant le contentieux des étrangers, le Collège de déontologie a répondu de la manière suivante :

« I.- Un magistrat de votre juridiction a été placé sur sa demande en position de disponibilité à compter du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'au 30 avril pour se présenter aux élections municipales dans une ville importante extérieure à votre ressort.

Elu conseiller municipal, il a été chargé au sein de la nouvelle municipalité de la fonction de «conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine».

Des articles de presse ont conféré, notamment au siège de votre juridiction, une forme de notoriété à la situation ainsi créée.

C'est dans ce contexte que vous avez saisi le Collège d'une demande d'avis portant sur le bien fondé de votre intention de demander à ce magistrat, « compte tenu de la connotation de cette mission », « de ne plus traiter de dossiers concernant le contentieux des étrangers ».

Le Collège a communiqué votre demande d'avis au magistrat qui lui a fait part de ses observations.

II.- Les principes applicables découlent de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative et d'avis antérieurs du Collège.

-1- Selon le 1 de la Charte, les « ... *membres de la juridiction administrative (...) se comportent de façon à prévenir tout doute légitime* » relatif, notamment, à leur impartialité.

Selon le 2 de la même Charte, ils « ... *se conduisent de manière à préserver et à renforcer la confiance des administrés et des justiciables dans l'impartialité (...) de la juridiction administrative* ».

-2- Pour sa part le Collège a rappelé à diverses reprises qu'il « ... incombe 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 et à des polémiques propres à affecter l'attente et la perception légitimes des justiciables » (avis n° 2013-1 du 5 février

2013 et recommandation n° 1-2013 du 12 décembre 2013) et que la pratique du déport qui découle de cette obligation générale vaut tout particulièrement pour « l'exercice de fonctions revêtant une connotation politique » (avis précité du 5 février 2013).

III.- L'application de ces principes au cas d'espèce ne paraît guère douteuse.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles le magistrat a cru pouvoir accepter, avec la notoriété qui ne pouvait manquer de s'y attacher, des fonctions de « délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine », celles-ci l'exposeraient, s'il traitait au sein du tribunal des dossiers relatifs au droit des étrangers, à faire l'objet de contestations, voire de demandes de récusation s'appuyant sur les articles L. 721-1 et R. 721-1 du code de justice administrative. L'image d'impartialité de la juridiction en serait du même coup inévitablement affectée.

Dans ces conditions, le Collège ne peut qu'approuver sans réserve la position que vous envisagez d'adopter et que vous exposez dans votre demande d'avis. »

Avis n° 2014/5 du 16 juin 2014

Saisi par une magistrate administrative de la question de savoir si elle doit s'abstenir de traiter les affaires dans lesquelles intervient un cabinet d'avocat auprès duquel son mari a posé sa candidature, le Collège de déontologie a répondu de la manière suivante :

« Vous avez, en votre qualité de conseillère de tribunal administratif, saisi le Collège de déontologie de la question de savoir si la candidature de votre mari à un emploi que vous qualifiez de « juriste » au sein d'un cabinet d'avocat appelé, selon vos indications, à se présenter régulièrement devant le tribunal dont vous êtes membre, implique nécessairement votre abstention pour le traitement de l'ensemble des affaires dans lesquelles intervient ce cabinet. Si c'est le cas, vous demandez au Collège de préciser la durée d'une telle obligation d'abstention, y compris dans la période postérieure à la décision intervenue sur cette candidature.

Ainsi que vous le relevez vous-même, la conciliation entre les aspirations professionnelles de votre mari et la prévention de tout doute quant à votre impartialité impose une certaine prudence dans une situation telle que celle que vous décrivez et peut effectivement impliquer que vous vous absteniez dans le traitement de certaines affaires.

La charte de déontologie des membres de la juridiction administrative rappelle, en effet, qu'une telle abstention a pour objet de «prévenir les situations dans lesquelles pourrait naître, dans l'esprit des parties à un procès, du destinataire d'un avis et plus généralement du public, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance des membres de la juridiction administrative. Elle doit permettre, en ce qui concerne les instances juridictionnelles, d'éviter que les parties aient à recourir à la récusation ». La charte donne, en outre, quelques lignes directrices pour guider l'appréciation à porter sur les cas dans lesquels l'abstention est « objectivement commandée par la jurisprudence ou recommandée par la simple prudence».

Au vu de ces éléments et des informations communiquées par vos soins, le Collège est d'avis qu'il serait approprié de vous abstenir de siéger comme juge ou de conclure, si vous êtes chargée de fonctions de rapporteur public, dans l'ensemble des affaires dans lesquelles intervient le cabinet concerné pendant la durée d'examen de la candidature de votre mari.

Si celle-ci est retenue, l'abstention s'imposera naturellement ensuite dans les affaires dans lesquelles interviendra le cabinet en cause. Dans le cas contraire, en revanche, il n'y aura apparemment plus de raison objective vous imposant de vous abstenir d'intervenir dans ces affaires, sans qu'il soit nécessaire de prévoir une période transitoire après le rejet de la candidature.»

Avis n° 2014/6 du 23 juin 2014

Saisi par un magistrat administratif d'une demande d'avis portant sur son éventuelle désignation en qualité de membre de « l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable », le Collège de déontologie y a répondu de la manière suivante :

« -1- L'intervention d'une « autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement » est notamment prévue par le IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement soumis à étude d'impact, et par l'article L. 122-7 pour les programmes et les documents de planification assujettis à une évaluation environnementale.

L'avis de l'autorité est sollicité avant la consultation du public. Il porte non sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

L'article R. 122-6 détermine en fonction de la nature du projet quelle est l'autorité administrative de l'État compétente.

C'est ainsi que « l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable » est l'instance compétente pour les projets autorisés par le ministre chargé de l'environnement ou par un décret sur son rapport, ou encore pour les projets des établissements publics soumis à sa tutelle (II de l'art. R122-6). Elle est composée de membres du Conseil général et de personnalités extérieures choisies pour leur compétence en matière d'environnement.

-2- Il va de soi que l'appartenance d'un magistrat à « l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable » constitue, au sens du 6 de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, « une activité accessoire dont l'acceptation est subordonnée à une autorisation préalable et dont l'exercice ne doit pas compromettre le fonctionnement normal de la juridiction ».

Mais, sous cette réserve, et au vu des éléments d'appréciation dont il dispose, le Collège est d'avis que les fonctions de membre de cet organisme ne sont pas par elles-mêmes incompatibles avec l'appartenance à une formation de jugement en charge du droit de l'environnement.

De même, en principe, et réserve étant faite de circonstances particulières à apprécier au cas par cas, le fait d'être membre de l'Autorité ne fait pas obstacle à ce qu'un magistrat prenne part au jugement d'une requête dirigée contre un acte pris en aval d'un avis de l'Autorité dès lors qu'il n'aurait pas participé à la délibération de celui-ci.

-3- En revanche ce magistrat devrait se déporter si la juridiction avait à connaître d'une décision prise à la suite d'un avis sur lequel il aurait délibéré au sein de l'Autorité.

La possibilité qu'une telle situation se présente devant la juridiction peut aussi conduire, à titre préventif, à s'abstenir de participer au sein de l'Autorité à l'examen des cas pouvant donner lieu à une requête relevant de la compétence territoriale de la juridiction.

Le choix entre ces deux façons d'éviter tout conflit d'intérêts est indifférent du point de vue de la déontologie. Il relève plutôt de considérations d'ordre pratique à examiner en liaison tant avec le chef de juridiction qu'avec le président de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. »

Avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014

En réponse à la demande dont il était saisi par un magistrat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Le maire de la ville dans laquelle vous êtes domicilié et qui est aussi le siège de la juridiction à laquelle vous appartenez vous a adressé une lettre par laquelle il vous indique qu'un tirage au sort auquel il a été procédé à partir des listes électorales vous a désigné pour devenir, si vous acceptez, l'un des membres de la « commission permanente » de votre quartier.

Il précise que, conçues pour favoriser une « participation citoyenne » les « commissions permanentes » dont le conseil municipal a décidé la création, sont composées chacune de « vingt citoyens désignés en tant que personnalités qualifiées » et de « vingt citoyens tirés au sort ».

Elles « ne formulent pas d'avis sur les orientations de politique générale mais constituent pour toutes les questions se rapportant à la vie du quartier une instance de réflexion et d'expression, un conseil et une aide à la décision ». Le mandat des membres est de trois ans et le rythme des réunions est de cinq par an.

En réponse à la demande que vous avez formulée le Collège émet l'avis suivant :

En premier lieu votre présence, en qualité de « tiré au sort », au sein d'une telle « commission permanente » n'est en rien incompatible avec votre qualité de magistrat administratif. Elle peut d'ailleurs présenter des avantages en termes d'intérêt général, à la fois pour ce que vous apporterez à la commission compte tenu de votre expérience administrative et juridique et pour l'enrichissement personnel que vous pourrez en tirer. Bien entendu, si vous acceptez la proposition qui vous est faite, vous devrez en informer votre chef de juridiction. Par ailleurs, sans avoir à dissimuler votre qualité de magistrat administratif, vous devrez veiller à ne pas la mettre en avant.

En second lieu, cette présence n'entraînerait pas d'obligation générale de déport pour les affaires soumises à votre juridiction dans lesquelles la ville serait partie. Il en irait toutefois différemment dans le cas de contentieux relatifs à une question ayant donné lieu à une prise de position de la commission permanente dont vous seriez ou auriez été membre. Au terme de votre mandat, cette obligation de déport subsisterait pendant une durée pouvant varier selon la « sensibilité » de l'affaire mais ne dépassant pas, sauf circonstances particulières, deux ou trois ans. »

Exercice d'une mission d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise se situant dans le prolongement des activités juridictionnelles

Avis n° 2014/8 du 17 novembre 2014

Interrogé sur la possibilité pour un magistrat de remplir une mission d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise se situant dans le prolongement d'un litige dont il aurait connu dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles, le collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Avant d'être muté dans la juridiction dont vous êtes aujourd'hui membre, vous aviez eu, dans votre précédente affectation, à connaître de divers litiges opposant une collectivité territoriale à un de ses agents.

A cette occasion vous aviez suggéré aux parties de mettre fin à leurs différends en recourant à une procédure non juridictionnelle. Postérieurement à votre changement d'affectation, l'avocat d'une des parties a pris contact avec vous en vous demandant si vous seriez disposé à accepter une mission d'arbitrage ou de conciliation.

Le collège de déontologie, que vous avez saisi à ce sujet, est d'avis que vous ne devez pas donner suite à cette proposition.

La Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative énonce (6. Obligation d'exclusivité et activités accessoires. Bonnes pratiques) qu' : « il n'est pas souhaitable que les membres de la juridiction administrative puissent exercer une mission d'arbitrage ». En tout état de cause, un magistrat ne peut pas remplir une mission -telle que d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise- se situant dans le prolongement d'un litige dont il aurait connu dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles, ce qui serait le cas en l'espèce.

La circonstance que ce magistrat aurait, entre-temps, été affecté dans une autre juridiction, tout comme l'éventuelle mise en œuvre des dispositions des articles L. 211-4 ou R. 621-1 du code de justice administrative sont sans incidence à cet égard.

En l'espèce le Collège n'a aucune raison de mettre en doute la sincérité du contexte dans lequel vous avez été sollicité. Mais il estime qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de l'application de ces principes de portée générale. »

Avis n° 2014/9 du 17 novembre 2014

Saisi par un chef de juridiction de la question de savoir si les dossiers contentieux communiqués à des étudiants à titre d'études de cas doivent être anonymisés, le Collège de déontologie lui a répondu comme suit : fvb b

« Dans le cadre de la réunion d'une commission instituée dans la juridiction que vous présidez et composée de magistrats, d'universitaires et d'avocats aux fins d'examiner les problèmes communs , vous avez souhaité saisir le Collège de déontologie en lui posant la question suivante : *« Peut-on communiquer des dossiers contentieux complets, de la requête au jugement, à des étudiants à des fins pédagogiques, sans anonymiser les documents ? »*

Selon les éléments communiqués à l'appui de cette question, les intéressés sont soit des étudiants de haut niveau soit des stagiaires (élèves avocats, élèves de l'ENA ou d'autres instituts ou centres de formation) souhaitant pouvoir travailler sur des études de cas.

Cette question appelle, de l'avis du Collège, une réponse nuancée.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'anonymisation des documents comportant des données à caractère personnel découle essentiellement du droit au respect de la vie privée, qui est un droit fondamental.

Cependant, en ce qui concerne les procédures juridictionnelles, ce principe doit être concilié avec celui de la publicité des débats et des jugements (voir les articles L. 6 et L. 10 du code de justice administrative), qui permet, sauf exception, à toute personne d'assister à l'audience et d'obtenir à la demande copie intégrale de la décision sans que lui soit opposée la protection de la vie privée des parties au litige. L'anonymisation des décisions de justice n'est d'ailleurs systématiquement pratiquée que pour la diffusion au public sur support électronique et non sur support papier.

Il y a lieu ensuite de relever que les pièces des dossiers contentieux détenus par les juridictions, contrairement aux jugements, ne sont pas publiques. Elles sont, en effet, couvertes par le secret de l'instruction et elles ne figurent d'ailleurs pas, dès lors qu'elles se rattachent à la fonction de juger, au nombre des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 (voir l'arrêt de section du Conseil d'État du 7 mai 2010, Bertin, n° 303168).

Pour autant, il faut tenir compte de l'intérêt pédagogique que peut représenter l'utilisation de tels documents pour la formation initiale ou continue des praticiens du droit.

En vue de la nécessaire conciliation de ces différents éléments, il paraît opportun au Collège de distinguer deux catégories de destinataires de dossiers contentieux émanant d'une juridiction.

Les premiers sont ceux qui accomplissent un stage auprès de la juridiction et sont astreints, dans le cadre de leur convention de stage, aux mêmes obligations de secret et de discrétion que les magistrats et leurs collaborateurs (voir, à ce sujet, le dernier paragraphe de l'avantpropos et le chapitre 5 de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative). Ces personnes doivent avoir accès dans les mêmes conditions que les membres et collaborateurs de la juridiction aux dossiers contentieux relevant des travaux ou études qui leur sont confiés. Pour elles, l'anonymisation des documents ne s'impose donc nullement. Il doit pouvoir en être de même, d'une manière plus générale et sauf exception justifiée par la «sensibilité» de certains dossiers, pour les magistrats ou fonctionnaires en formation initiale ou en formation continue, dès lors qu'ils sont soumis statutairement aux mêmes obligations.

La seconde catégorie est celle des destinataires d'études de cas constituées à partir de dossiers contentieux émanant de la juridiction qui, quelle que soit leur qualité, ne sont soumis ni par une disposition législative ou réglementaire ni par une convention aux obligations de secret et de discrétion. La communication de documents contentieux dans ce contexte appelle, selon le Collège, certaines précautions.

En premier lieu, il importe de ne pas communiquer les pièces d'un dossier qui n'a pas encore été réglé par un jugement. Ces pièces sont, en effet, couvertes par le secret de l'instruction et le respect de ce principe s'impose encore plus précisément tant que l'affaire est en instance. On peut d'ailleurs relever que, d'un point de vue purement pédagogique, l'existence même du jugement constitue la ou au moins l'une des solutions apportées aux questions posées.

En second lieu, il convient d'observer que, même si l'anonymisation des dossiers contentieux communiqués à des étudiants à titre d'études de cas n'est pas imposée par une disposition législative ou réglementaire, elle est couramment pratiquée depuis fort longtemps dans un souci de protection des données purement personnelles concernant les parties au litiges, qui répond au droit au respect de la vie privée. Le Collège de déontologie estime qu'il s'agit là d'une bonne pratique et qu'il est opportun de l'étendre à l'ensemble des pièces constitutives de tels dossiers, y compris à la décision qui statue sur le litige. Bien que celle-ci soit publique, il serait peu cohérent de lui réserver un sort distinct de celui des autres pièces, car cela pourrait finalement permettre de contourner la protection à laquelle doit précisément contribuer l'anonymisation de ces pièces.»

Avis n° 2015/1 du 9 mars 2015

En réponse à une demande d'avis émanant de la secrétaire générale du Conseil d'État, le Collège a émis l'avis suivant :

« Les diverses questions posées par la demande d'avis que vous avez soumise au Collège de déontologie ont trait à la possibilité pour un membre du Conseil d'État d'exercer un mandat d'administrateur indépendant dans une société commerciale.

I.- Selon les dispositions de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicables aux membres du Conseil d'État en vertu de l'article L. 131-1 du code de justice administrative et rappelées -pour un magistrat du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel- par le Collège dans l'avis n° 2012/4 du 22 octobre 2012 : « *I.- Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. /Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : 1° La participation aux organes de direction de sociétés (...)* ».

L'exercice des fonctions d'administrateur indépendant d'une société commerciale s'analyse, pour l'application de ces dispositions, comme une « participation aux organes de direction » de cette société, sans qu'il y ait lieu de songer à distinguer leur cas de celui des autres administrateurs.

Par suite un membre du Conseil d'État en position d'activité au sein du corps ou en position de détachement ne peut exercer de telles fonctions. Il est indifférent à cet égard que l'État soit ou non actionnaire de la société ou que l'intéressé renonce à percevoir des jetons de présence.

II.- Par ailleurs, ainsi qu'il résulte des dispositions combinées de l'article R. 135-1 du code de justice administrative et de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985, un membre du Conseil d'État ne pourrait pas être placé en position de détachement pour l'exercice de fonctions d'administrateur indépendant.

III.- En revanche ces fonctions pourraient être exercées par un membre en position de disponibilité. »

Avis n° 2015/2 du 25 mars 2015

En réponse à la demande dont il était saisi par un magistrat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Par message du 22 mars 2015, vous sollicitez l'avis du Collège de déontologie sur divers aspects de la situation tenant à ce que votre sœur -qui porte le même patronyme que vous- est candidate aux élections départementales des 22 et 29 mars 2015, pour un département compris dans le ressort du tribunal administratif dont vous êtes membre.

1.- Le Collège ne peut bien entendu qu'approuver votre analyse selon laquelle vous devriez, le cas échéant, vous déporter si le tribunal venait à être saisi d'un contentieux relatif au scrutin intéressant la circonscription dans laquelle votre sœur est candidate.

Ainsi que vous l'indiquez, ni la circonstance que vous n'avez-vous-même aucun engagement politique notoire ni celle que vous n'êtes pas « associée de manière visible aux engagements et actions » de votre sœur ne sont de nature à vous relever de cette obligation déontologique.

2.- Des considérations similaires conduisent le Collège à estimer, en réponse à votre interrogation, que vous devriez adopter la même attitude pour un contentieux relatif à une autre circonscription du département, sans qu'il y ait lieu à cet égard de distinguer si ce contentieux met ou non en cause un candidat ayant la même appartenance politique que votre sœur.

3.- Enfin, le Collège est d'avis que dans l'hypothèse où votre sœur serait élue, vous devriez vous déporter dans tout litige relatif à une délibération de l'assemblée départementale adoptée par un scrutin auquel votre sœur aurait pris part. »

Fonctions antérieures d'un magistrat au sein d'une collectivité territoriale ;

Impossibilité pour le collège de déontologie de se prononcer sur la qualification de ces fonctions, qui détermine si le magistrat peut être affecté dans le tribunal dont le ressort englobe cette collectivité

Avis n° 2015/3 du 27 mars 2015

En réponse à la demande dont il était saisi par un magistrat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Après une première partie de carrière en qualité d'administrateur territorial, vous êtes, depuis le 1^{er} janvier 2015, membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Vous accomplissez actuellement le cycle de formation et rejoindrez à compter du 1^{er} juillet la juridiction à laquelle vous aurez entre-temps été affecté.

C'est précisément la perspective de cette future décision d'affectation qui est à l'origine de la demande d'avis que vous soumettez au Collège de déontologie de la juridiction administrative.

Plus précisément, vous référant aux dispositions de l'article L. 231-5 du code de justice administrative selon lesquelles : « Nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il exerce ou a exercé depuis moins de trois ans dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour : (...) 3° Une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale », vous vous interrogez sur le point de savoir si les fonctions qu'avant votre recrutement en qualité de magistrat vous exerchiez auprès d'une collectivité territoriale doivent être regardées pour l'application de ces dispositions comme des « fonctions de direction » et si, par suite, l'article L. 231-5 fait obstacle à ce que vous soyez éventuellement affecté dans une juridiction dont le ressort englobe cette collectivité.

Répondre à la question posée passe par l'interprétation de la notion de « fonction de direction » au sens de l'article L. 231-5 et par une interrogation sur le point de savoir si vos fonctions antérieures, telles que vous les décrivez, entrent ou non dans le champ d'application ainsi interprété de ces dispositions. Cette démarche de qualification juridique revient à apprécier la légalité de la décision par laquelle l'autorité compétente prononcerait ou refuserait de prononcer votre affectation au tribunal en cause.

Or le Collège de déontologie, qui selon la Charte de déontologie, est chargé « *d'éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés dans le présent document* » et « *peut être saisi par les membres de la juridiction administrative de toute question déontologique les concernant personnellement* » a essentiellement pour vocation d'assister les membres de la juridiction administrative en vue d'éclairer préventivement leur comportement au regard des principes et pratiques déontologiques. Mais il n'est pas compétent pour apprécier la légalité de la décision qu'une autorité administrative a prise ou pourrait prendre : il en va ainsi qu'il soit saisi par cette autorité ou par un magistrat.

Le Collège ne peut dès lors se prononcer sur la demande dont vous l'avez saisi.

En revanche, si en l'espèce ou dans une situation similaire, l'autorité compétente estimait que l'article L. 231-5 n'y faisait légalement pas obstacle et prononçait l'affectation dans la juridiction en cause, le Collège de déontologie pourrait être consulté, à l'initiative du magistrat intéressé comme du chef de juridiction, sur les précautions que pourrait appeler le fait d'avoir exercé des fonctions administratives dans le ressort du tribunal. »

Avis n° 2015/4 du 23 juin 2015

En réponse à une demande d'avis émanant de la secrétaire générale du Conseil d'État, le Collège a émis l'avis suivant :

« I.- Vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis ainsi formulée :

« La secrétaire générale souhaite saisir le Collège de déontologie de la question de savoir si des membres de la juridiction administrative exerçant des fonctions au sein des administrations publiques, en position de détachement ou de mise à disposition, peuvent signer des mémoires en demande ou en défense déposés dans des instances devant la juridiction administrative. La réponse à cette question dépend-elle de la présence sous leur signature de la mention expresse de leur qualité de membre du Conseil d'État ou de magistrat administratif, observation étant faite que la mention du titre est un usage fréquent dans l'administration ?

La même question se pose à l'égard des membres de la juridiction administrative exerçant des fonctions dans le cadre d'une position de disponibilité pour convenances personnelles ».

II.- Cette demande appelle de la part du Collège l'avis suivant.

-1- De façon générale, la nomination dans un emploi public implique pour son titulaire l'exercice des attributions attachées à cet emploi.

L'hypothèse d'un magistrat administratif nommé dans un emploi dont l'exercice peut comporter la rédaction ou la signature de mémoires produits devant une juridiction administrative doit être envisagée dans le cadre de ce principe. Par ailleurs, elle ne se heurte en elle-même à aucune règle ou principe de nature déontologique.

Toutefois ainsi que le Collège a eu l'occasion de l'indiquer lorsqu'il a été saisi de la question de savoir dans quelles conditions « un membre de la juridiction administrative peut représenter une association en justice devant la juridiction administrative », il faut « éviter que la participation personnelle d'un magistrat à une procédure (...) puisse être ressentie comme une forme de rupture d'égalité au détriment de l'autre partie ou comme ayant pour objet ou pour effet de tenter d'influencer le juge saisi » (avis n° 2014/1).

-2- Découlent de ce qui précède les éléments de réponse suivants :

a) Le fait pour le titulaire d'un emploi public d'avoir par ailleurs la qualité de magistrat administratif ne fait pas par lui-même obstacle -sous réserve du cas exceptionnel où cette intervention pourrait raisonnablement être ressentie comme entraînant une rupture d'égalité ou comme pouvant influencer le juge saisi- à ce qu'il rédige ou signe des mémoires correspondant à cet emploi.

b) En revanche, il est recommandable que dans cette hypothèse il ne fasse pas mention, sous sa signature, de sa qualité de magistrat administratif.

c) La signature de mémoires a pour corollaire la possibilité de participer à l'audience. L'intérêt du service peut l'exiger. Dans les autres hypothèses l'opportunité d'une abstention doit être envisagée en fonction de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Dans tous les cas, l'intéressé doit veiller tout particulièrement à éviter toute référence, implicite ou explicite, à son état de magistrat.

-3- S'agissant du cas -également évoqué par la demande d'avis- d'un membre de la juridiction administrative placé en position de disponibilité la signature d'un mémoire ne doit pas être assortie de la mention de son état de magistrat.

Par ailleurs, ainsi que le Collège l'a précédemment indiqué à propos de l'exercice de la profession d'avocat (cf notamment l'avis n° 2013/6) le magistrat en disponibilité doit s'abstenir de traiter, pendant une durée de trois ans, d'affaires relevant de la juridiction dans laquelle il était affecté et d'une manière générale d'affaires dont il avait eu à connaître. Il doit aussi faire preuve de vigilance et de réserve dans les relations qu'il pourrait avoir avec la juridiction administrative. »

Avis n° 2015/5 du 26 janvier 2016

Saisi par un magistrat administratif d'une demande relative à la possibilité d'exercer des fonctions de gérant d'une SARL, le Collège de déontologie émet l'avis suivant :

« Vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège de déontologie sur la possibilité pour vous d'exercer les fonctions de gérant d'une SARL ayant pour objet la gestion d'un patrimoine immobilier familial.

Ainsi que vous le relevez, l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose : « I.- Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : 1° La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts (...) ».

Pour l'application de ces dispositions l'exercice des fonctions de gérant d'une SARL s'analyse, eu égard notamment aux dispositions de l'article L. 223-18 du code de commerce, comme une « participation aux organes de direction d'une société ».

Le caractère familial de la société et l'absence de rémunération sont sans incidence sur l'application de ces dispositions.

Enfin l'activité de la société en cause n'entre pas dans le champ de la dérogation découlant du renvoi au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts.

Dans ces conditions l'exercice de ces fonctions de gérant ne serait pas compatible avec les obligations statutaires découlant de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983. »

Exercice des fonctions bénévoles de conseiller du commerce extérieur de la France ;
Incompétence du collège de déontologie pour rechercher si un magistrat remplit les conditions pour exercer ces fonctions

Avis n° 2015/6 du 26 janvier 2016

Saisi par un magistrat administratif d'une demande relative à la possibilité d'exercer des fonctions bénévoles de conseiller du commerce extérieur de la France, le collège de déontologie émet l'avis suivant :

« Vous avez souhaité recueillir l'avis du collège de déontologie sur la possibilité pour vous d'exercer des fonctions de conseiller du commerce extérieur de la France, dont l'institution est régie par les dispositions du décret n° 2010-663 du 17 juin 2010.

Il n'appartient pas au Collège -qui n'est compétent que pour l'examen de questions déontologiques- de rechercher si un magistrat administratif remplit les conditions de nomination aux fonctions de conseiller du commerce extérieur de la France, fixées par le décret dans le I de son article 3. Il vous revient de vous en assurer.

1/ Au plan déontologique, les fonctions de conseiller du commerce extérieur de la France ne sont pas en elles-mêmes incompatibles avec celles de juge administratif.

La charte de déontologie des membres de la juridiction administrative indique expressément que l'exercice d'activités d'intérêt général auprès des personnes publiques « *ne soulève pas a priori d'objections de principe* » (cf. Charte de déontologie - 6 - Bonnes pratiques - 4^{ème} alinéa). Or la mission des conseillers du commerce extérieur, est clairement d'intérêt général.

2/ La charte de déontologie précise toutefois qu'il convient d'apprécier au cas par cas que l'exercice d'activités extérieures d'intérêt général n'est pas « *de nature à compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de l'institution à laquelle appartient l'intéressé* ».

Cette appréciation doit notamment prendre en compte les éléments suivants :

La disponibilité nécessaire aux fonctions exercées au sein de la juridiction : l'activité ne peut être qu'accessoire et ne doit pas porter atteinte à l'exercice des fonctions principales (cf. Charte de déontologie - Exercice des fonctions de juge et de conseil - dernier alinéa) ;

L'absence de liens hiérarchiques avec le ministère chargé de l'économie, compétent en la matière, qui paraît avérée ;

Les risques de conflit d'intérêts.

3/ Bien évidemment, l'éventuel exercice de ces fonctions est subordonné à l'autorisation de votre chef de juridiction. A cette occasion, les modalités de cette activité devraient être appréciées à la lumière notamment des risques de conflits d'intérêts. Par la suite, après un temps de pratique, un bilan pourrait être fait dans le cadre de « l'entretien déontologique » prévu par la Charte. »

Avis n° 2016/1 du 20 juin 2016

Saisi par un magistrat administratif d'une demande relative à la compatibilité de la détention majoritaire d'une société commerciale avec l'exercice des fonctions de magistrat administratif, le Collège de déontologie émet l'avis suivant :

« Vous avez exposé au Collège de déontologie que, pendant la période où vous étiez en position de disponibilité, vous avez créé une entreprise constituée en société par actions simplifiée dont vous êtes actuellement le président et dont vous détenez 51% du capital.

Devant être réintégré le 1^{er} juillet prochain dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, vous cesserez à cette date d'exercer la présidence de la société, mais vous vous interrogez sur le point de savoir si la détention majoritaire du capital d'une société commerciale est compatible avec l'exercice des fonctions de magistrat administratif et vous avez saisi à ce sujet le Collège de déontologie des membres de la juridiction administrative.

La question ainsi posée n'appelle pas d'élément de réponse qui découle de règles propres aux magistrats administratifs et c'est par rapport au droit commun applicable aux fonctionnaires de l'État qu'il convient de raisonner.

Selon les dispositions qui figuraient au III de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 avant l'intervention de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 : « III.- Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial ».

Ces dispositions ne figurent plus dans le texte de la loi du 13 juillet 1983 issu de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. Pour autant cette dernière ne paraît avoir eu ni pour objet ni pour effet de remettre en cause le principe qu'elles exprimaient.

La détention par un magistrat de parts sociales est ainsi en elle-même licite sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que cette détention porte ou non sur la majorité du capital d'une société. Mais selon le principe aujourd'hui énoncé à l'article 25 septième de la loi du 13 juillet 1983 : « Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées (...) Il est interdit au fonctionnaire : (...)2° De participer aux organes de direction de sociétés ... »

A diverses reprises le collège a eu l'occasion de rappeler et de préciser la portée de ces dispositions (cf notamment les avis n° 2012/4, 2014/3, 2015/1, 2015/5).

Il en découle notamment que le maintien de la détention de parts sociales de la société ne doit s'accompagner, ni bien sûr de la poursuite de l'exercice des fonctions de président, ni non plus du fait de siéger au conseil d'administration.

En outre, dans le cas d'espèce, la circonstance que vous avez créé la société et en avez été le président implique que toutes dispositions soient prises, en droit et en fait, pour

que vous ne puissiez pas être regardé comme participant de facto à la direction de la société. Il en irait de même, au moins dans un premier temps, si, à la suite d'une cession partielle, votre part du capital, tout en demeurant significative, passait en dessous de 50%.

Il vous revient de rechercher les modalités envisageables à cette fin - par exemple le fait de donner à un tiers indépendant un mandat de gestion de vos actions excluant toute intervention de votre part auprès du mandataire - et d'apprécier concrètement si elles sont à même d'assurer le respect des dispositions précitées.

Vous pourrez bien entendu recueillir l'avis de votre chef de juridiction sur le dispositif que vous mettrez en place.

Vous pourrez aussi, si vous le souhaitez, saisir à nouveau le collège lorsque se sera écoulé un délai permettant d'apprécier la situation.

Enfin, il va sans dire que dans vos fonctions juridictionnelles vous devrez vous abstenir de siéger dans toute affaire ayant un lien avec l'activité de la société. »

Avis n° 2016/2 du 14 septembre 2016

Saisi par un magistrat administratif de la question de savoir dans quelle mesure il doit anonymiser les dossiers contentieux qu'il communique à des étudiants à titre d'études de cas, le Collège de déontologie émet l'avis suivant :

Vous avez saisi le collège de déontologie d'une demande d'avis relative aux modalités de l'anonymisation à laquelle vous devez procéder avant de distribuer à des étudiants dans le cadre d'un exercice pédagogique les pièces d'un dossier contentieux ayant précédemment donné lieu à jugement. Ainsi que vous le rappelez, la question de la communication, à des fins pédagogiques, de dossiers contentieux a donné lieu à l'avis 2014/9 du 17 novembre 2014.

Le collège entend d'abord se référer à l'ensemble des considérations énoncées dans cet avis.

Pour le surplus, les demandes de précision que vous formulez et qui ont trait à l'exact champ d'application du principe d'anonymisation appellent les éléments de réponse suivants.

En premier lieu, la référence à l'anonymisation des « parties au litige » couvre non seulement les personnes physiques mais les diverses personnes morales qui peuvent être parties ou intervenantes au litige.

En deuxième lieu, l'anonymisation doit porter également sur les mentions relatives aux avocats, sans qu'il y ait lieu de distinguer le cas où cette mention porte sur le nom d'une société professionnelle.

Enfin il paraît préférable d'occulter également les noms des personnes ayant concouru soit à l'élaboration des décisions administratives en cause, quel que soit le rôle qu'elles ont joué, soit aux écritures produites dans la procédure.

Sur tous ces points il est apparu au collège que le souci de protection des données personnelles et de respect de la vie privée qui fonde le principe d'anonymisation doit s'entendre de la façon la plus large. Il s'accommoderait mal de distinctions qui dans bien des cas pourraient permettre des recoupements compromettant cette protection.

Pour autant, dans le cadre d'appréciations au cas par cas, ces bonnes pratiques peuvent, à titre exceptionnel, être modulées lorsqu'il est patent qu'aucune donnée personnelle n'appelle une protection.

Avis n° 2016/3 du 14 septembre 2016

Saisi par un chef de juridiction d'une demande d'avis relative à la question de savoir si un magistrat administratif peut participer aux « élections primaires » en vue de désigner un candidat à la prochaine élection présidentielle, le collège de déontologie émet l'avis suivant :

« Par courrier du 7 septembre, vous avez saisi le collège de déontologie d'une demande d'avis relative à la question de savoir si un magistrat administratif peut participer aux « élections primaires » que différents partis politiques organisent pour départager leurs candidats à la prochaine élection présidentielle, et vous faites expressément état de ce que « plusieurs collèges » qui envisagent cette participation vous ont saisi de cette question.

Ils se demandent notamment si la signature, généralement requise pour participer au vote, d'un formulaire évoquant une adhésion aux orientations du parti organisateur est compatible avec les principes déontologiques que doivent appliquer les magistrats administratifs.

L'interrogation est légitime mais le Collège de déontologie considère que, dans son principe, la participation à des « primaires » est possible.

Selon une longue tradition, expressément rappelée par la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, ceux-ci peuvent, à condition de respecter leur obligation de réserve, adhérer à un parti politique et être candidats à des élections.

La participation à des « primaires » s'inscrit dans ce cadre traditionnel que l'explicitation contemporaine de principes déontologiques n'a eu ni pour objet ni pour effet de remettre en cause.

Mais il va de soi que cette participation doit être assortie de toutes les précautions qu'appellent l'obligation de réserve et les principes et bonnes pratiques déontologiques. La recommandation du collège n° 1-2013, relative aux périodes électorales proprement dites, est transposable aux « primaires ». A ce titre il convient notamment d'éviter toute mention de la qualité de magistrat et de n'envisager qu'avec beaucoup de prudence toute prise de position publique ayant un lien avec le débat préélectoral. »

Essai à caractère historique relatant notamment un procès écrit par un magistrat ;
Liberté de production d'œuvres de l'esprit ;
Respect de l'obligation de réserve et de la dignité des fonctions à l'occasion de cette production ;
Incompétence du collège de déontologie pour apprécier la façon dont un magistrat judiciaire détaché au Conseil d'État relate une affaire pénale sensible

Avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017

En réponse à la demande dont il était saisi par un magistrat judiciaire détaché au Conseil d'État, le Collège a émis l'avis suivant :

« Magistrat judiciaire détaché en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État, vous avez saisi le collège de déontologie de la juridiction administrative afin de recueillir son avis sur un projet d'ouvrage appelé à être publié alors que vous serez encore en fonctions au Conseil d'État.

Il s'agit d'un essai à caractère essentiellement historique relatif à l'affaire judiciaire ayant conduit, en 1977, à la dernière exécution capitale dans notre pays d'un ressortissant français. Vous y évoquez le crime en cause - l'enlèvement et le meurtre d'un enfant -, la personne de son auteur, la procédure pénale et, en vous situant dans le contexte de l'époque, la condamnation à mort et l'exécution.

Dans son principe ce projet n'appelle pas de remarque particulière de la part du Collège. Si, comme le rappelle la Charte de déontologie (point 6), la liberté de production d'œuvres de l'esprit doit s'accompagner de l'observation de l'obligation de réserve et de la dignité qui sied aux fonctions, il n'est pas apparu au Collège que votre projet fasse difficulté à cet égard.

Toutefois, ainsi qu'il a eu l'occasion de vous l'indiquer lors de l'entretien qu'il a eu avec vous, le Collège estime qu'en l'état de votre manuscrit il conviendrait, en ce qui concerne la narration du délibéré des deux Cours d'assises et du Conseil supérieur de la magistrature, de retoucher les formules qui peuvent être lues comme comportant des indications couvertes par le secret du délibéré. De même certaines phrases pourraient être nuancées pour mieux prendre en compte encore l'obligation de délicatesse.

Enfin si le collège de déontologie de la juridiction administrative, saisi par vous, n'a pas décliné sa compétence en tenant compte de ce que votre ouvrage pourrait être publié alors que vous serez encore en service auprès du Conseil d'État, il estime que l'appréciation, au regard des devoirs de son état, de la façon dont un magistrat judiciaire rend compte d'une affaire pénale aussi sensible relève prioritairement du collège de déontologie des magistrats judiciaires prévu par l'article 10-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature ou du service d'aide et de veille déontologique du Conseil supérieur de la magistrature. Il vous invite expressément à vous en rapprocher. »

Devoir pour un magistrat devenu avocat de ne pas porter atteinte à la dignité de ses anciennes fonctions ;

Compétence du collège de déontologie pour se prononcer sur le respect de ces devoirs

Avis n° 2017/1 du 10 mars 2017

La secrétaire générale du Conseil d'État avait saisi le Collège d'une demande d'avis relative à un membre honoraire exerçant aujourd'hui la profession d'avocat dans une ville qui était aussi le siège d'une juridiction qu'il avait présidée. Joignant à sa saisine divers documents relatifs aux sites sur lesquels l'intéressé présente son activité professionnelle, elle sollicitait l'avis du Collège « ...sur toute question déontologique que la situation personnelle (de l'intéressé) ainsi que les différents signalements diffusés par lui sur internet appelleraient au regard des principes rappelés dans la charte de déontologie ».

-1- S'agissant de l'inscription au barreau, le Collège a constaté qu'elle était intervenue plusieurs années après le moment où l'intéressé avait cessé de présider la juridiction en cause.

Il en a déduit qu'« à la date à laquelle elle est intervenue » elle « n'allait pas à l'encontre des principes tels qu'ils résultaient alors des énonciations de la charte ou des prises de position du Collège relatives aux conditions dans lesquelles un magistrat peut devenir avocat ».

-2- Avant de prendre en considération le contenu des sites, le Collège a énoncé les principes applicables :

« Le Collège de déontologie de la juridiction administrative n'a normalement pas vocation à se prononcer sur l'application de la déontologie à laquelle sont tenus tous les avocats. »

Toutefois des faits - constituant ou non des manquements à la déontologie des avocats - peuvent être pris en compte par le collège en tant qu'ils révéleraient une inexacte observation par l'ancien magistrat des devoirs qui s'attachent à cette qualité.

Au nombre de ces devoirs figure celui de ne pas porter atteinte à la dignité des anciennes fonctions non plus qu'à l'image de la juridiction administrative.

Ces exigences -qui s'apprécient naturellement en fonction de l'ensemble des circonstances de l'affaire et notamment du contexte local et de la notoriété de l'intéressé- valent particulièrement pour tout ce qui est en rapport avec la juridiction administrative (...)

« Qu'on envisage les choses du point de vue de ses anciens collègues, de ses confrères ou des justiciables, tout magistrat administratif devenant avocat doit observer prudence et délicatesse dans ses relations avec la juridiction administrative. Il en va a fortiori ainsi lorsqu'il s'inscrit au barreau du siège d'une juridiction au sein de laquelle il a exercé. Et, dans ce cas, l'exigence s'accroît bien plus encore pour un ancien chef de juridiction ».

En l'espèce, s'agissant des indications du site relatives aux activités et aux matières présentées comme relevant tout particulièrement de la pratique et des compétences de l'intéressé, la prise en compte de l'objet même de tels sites professionnels et la consultation, à titre comparatif, de sites similaires, ont conduit le Collège à ne pas faire d'observation formelle sur ce point.

En revanche, la façon dont le site présente la carrière de l'intéressé et met en relief le fait d'avoir présidé une juridiction dont le siège est celui du barreau n'est pas, en l'état, en conformité avec les principes rappelés par le Collège.

NB :

L'examen de cette demande d'avis et les nouveaux éléments d'information et d'appréciation recueillis à cette occasion ont conforté le Collège dans le sentiment qu'il y avait lieu pour lui de se livrer à une réflexion plus générale portant sur les divers aspects de la situation des magistrats administratifs embrassant la profession d'avocat. A l'issue de cette réflexion et conformément au 3° de l'article L. 131-6 du code de justice administrative, le Collège formulera dans les prochains mois une recommandation.

Avis n° 2017/2 du 15 mai 2017

Saisi par un magistrat administratif de la question de savoir dans quelle mesure il peut faire partie d'un « *comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* » que doit mettre en place un éditeur de services de télévision et de radio, le Collège de déontologie émet l'avis suivant :

« Vous avez été sollicité par un éditeur de services de télévision et de radio pour faire partie, à titre bénévole, du « *comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* » que cet éditeur doit mettre en place en application de l'article 30- 8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de l'article 11 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016.

Après vous en être ouvert auprès de votre chef de juridiction, vous demandez au collège de déontologie si vous pouvez, au regard des principes déontologiques applicables aux magistrats administratifs, donner suite à cette proposition.

Le comité prévu par les dispositions précitées doit être « composé de personnalités indépendantes » et contribuer à garantir « l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent ». A cette fin il peut être saisi ou se saisir notamment de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes et doit, dans ce dernier cas, en informer le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La présence d'un magistrat administratif au sein du comité est conforme à l'objectif poursuivi par le législateur. Elle ne va par elle-même à l'encontre d'aucun des principes rappelés par la Charte de déontologie de la juridiction administrative. Elle peut contribuer à enrichir et diversifier l'expérience du magistrat.

Le Collège ne formule donc aucune objection à votre participation à cette instance.

Ainsi que le rappellent les § 63 et suivants de la Charte précitée, cette activité accessoire est subordonnée à l'autorisation préalable de votre chef de juridiction et ne doit pas compromettre votre disponibilité pour l'exercice de vos fonctions juridictionnelles et la réalisation des objectifs qui vous sont fixés dans ce cadre.

Il va également de soi qu'il vous appartiendra, en liaison avec votre chef de juridiction, de vous abstenir de participer au jugement de toute affaire relative à l'audiovisuel. »

Avis n° 2017/3 du 31 mai 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par la Présidente de la Mission d'inspection des juridictions administratives, le Collège a émis l'avis suivant :

« Vous avez transmis au Collège de déontologie les interrogations dont vous ont fait part des chefs de juridiction et un magistrat honoraire et qui sont relatives au point de savoir si, pour l'application des dispositions des articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative, il est possible de désigner comme médiateur un magistrat honoraire, y compris dans le cas où celui-ci a été antérieurement membre du tribunal saisi du litige.

Aussi utile que soit l'examen de cette demande au tout début de la mise en œuvre des dispositions du code de justice administrative issues de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et du décret n° 2017-566 du 18 avril 2017, il est vraisemblable que ce n'est qu'au vu des enseignements des premiers temps de l'application de cette procédure que le Collège sera en mesure d'appréhender dans leur globalité les divers aspects des questions de déontologie qu'elle pourra poser.

Aussi le Collège s'en tiendra-t-il aujourd'hui à des éléments de réponse assez généraux en se réservant la possibilité de les préciser ultérieurement, le cas échéant dans le cadre d'une recommandation.

-1- Il y a d'abord lieu de rappeler deux données préexistantes.

La charte de déontologie de la juridiction administrative (§69), après avoir souligné que l'exercice de missions de médiation présente « un caractère marqué d'intérêt général », en déduit que des magistrats en activité peuvent, à titre d'activités accessoires, assumer de telles missions sous réserve d'y être autorisés, selon le cas, par le vice-président du Conseil d'Etat ou le chef de juridiction « auquel il revient de s'assurer notamment qu'elles n'interfèrent pas avec les attributions juridictionnelles des intéressés ». La possibilité ainsi admise pour des magistrats en activité vaut, a fortiori, pour des magistrats honoraires (qui, à la différence des magistrats en activité, n'ont pas à solliciter une autorisation).

Par ailleurs, selon l'avis n° 2014/8 du Collège de déontologie « un magistrat ne peut pas remplir une mission -telle que d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise- se situant dans le prolongement d'un litige dont il aurait connu dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles ». Le principe ainsi énoncé vaut bien entendu pour une mission de médiation.

-2- Le Collège est par ailleurs d'avis qu'il n'y a pas lieu de transposer à l'exercice de missions de médiation l'ensemble des principes et bonnes pratiques -résultant notamment du §16 de la charte et de l'avis n° 2017/1- qu'un magistrat honoraire doit observer s'il s'inscrit au barreau. Les considérations, tenant notamment à l'égalité

entre les justiciables et aux rapports avec les anciens collègues, qui sous-tendent ces principes et bonnes pratiques, ne sont pas ici porteuses des mêmes exigences.

-3- Pour autant des précautions s'imposent, inspirées au plan de la déontologie par le tact et la délicatesse qu'un magistrat, en activité ou honoraire, se doit d'observer en toutes circonstances, et dont plusieurs correspondent également à des considérations pratiques de bonne administration de la justice.

Par exemple, si la désignation de magistrats honoraires est un gage de compétence, il est souhaitable aussi que la désignation de médiateurs fasse apparaître une dose suffisante de diversité.

De même, si la désignation comme médiateur d'un magistrat honoraire ayant appartenu à la juridiction ne soulève pas d'objection de principe, l'observation d'un « délai de viduité » d'un an ou deux est recommandable. »

Avis n° 2017/5 du 25 juillet 2017

« Madame le premier conseiller,

Après que votre nom a été retenu par le tirage au sort auquel il a été procédé dans votre commune dans le cadre de la phase préparatoire à la désignation des personnes pouvant être appelées à faire partie d'un jury d'assises, vous avez consulté le Collège de déontologie de la juridiction administrative sur la possibilité pour un magistrat administratif de siéger dans une formation de Cour d'assises.

Cette interrogation est légitime. En fait, à la suite de la recherche à laquelle il a été procédé, il est apparu que selon l'article 257 du code de procédure pénale « les fonctions de juré sont incompatibles avec celles qui sont énumérées ci-après : (...) 2^o Membre du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes, magistrat de l'ordre judiciaire, membre des tribunaux administratifs (...) ».

Dès lors que sur le formulaire qu'il vous a été demandé de remplir vous avez mentionné votre état de magistrat administratif, votre nom ne devrait pas figurer sur la liste qui, dans la phase ultérieure de la procédure, sera dressée au niveau de la Cour d'assises selon les modalités fixées à l'article 262 du même code. Mais si tel n'était pas le cas, il vous appartiendrait de faire état de l'incompatibilité édictée à l'article 257.

De même, si la désignation comme médiateur d'un magistrat honoraire ayant appartenu à la juridiction ne soulève pas d'objection de principe, l'observation d'un « délai de viduité » d'un an ou deux est recommandable. »

Avis n° 2017/6 du 18 septembre 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par un chef de juridiction, le Collège a émis l'avis suivant :

« De façon traditionnelle et ainsi qu'il résulte du premier alinéa de l'article R. 761-5 du code de justice administrative, l'ordonnance par laquelle le président d'un tribunal administratif a fixé les honoraires d'un expert peut être contestée « ... devant la juridiction à laquelle appartient l'auteur de l'ordonnance ».

Toutefois, pour éviter que cette juridiction ne soit juge des décisions de son président, l'alinéa 2 du même article, dans sa rédaction issue du décret n° 2010-164 du 22 février 2010, prévoit désormais que la requête est transmise sans délai à un autre tribunal administratif conformément à un tableau de répartition arrêté par le président de la section du contentieux.

En application de ce dispositif, le tribunal que vous présidez vient de recevoir deux contestations portant sur des ordonnances prises par le président d'un autre tribunal.

Mais il se trouve que vous êtes l'auteur de ces deux ordonnances que vous avez prises en qualité de président de cet autre tribunal avant votre changement d'affectation.

Vous consultez le Collège sur la conduite à tenir.

S'il ne lui appartient pas de se prononcer sur une question de répartition de compétence, le Collège de déontologie est, comme vous-même, d'avis que les considérations d'ordre déontologique dont s'est sans doute inspiré l'auteur du décret n° 2010-164 conduisent à considérer que le tribunal que vous présidez ne doit pas connaître des ordonnances que vous avez prises.

Quant à la situation inédite qui en découle, elle pourrait, sous réserve de l'appréciation du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, donner lieu de votre part à la mise en œuvre de la procédure de « délocalisation » prévue par l'article R. 312-5 du CJA. »

Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par un chef de juridiction, le Collège a émis l'avis suivant :

« Madame Caroline Collomb, Premier conseiller, affectée au Tribunal administratif de Paris depuis le 1^{er} septembre 2017, est l'épouse du ministre de l'Intérieur. En accord avec elle, par courrier du 19 juillet 2017, vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège sur les dispositions propres à lui permettre d'exercer ses fonctions de magistrat sans que sa situation familiale puisse être à l'origine de mises en doute de son indépendance et de son impartialité ainsi que de celles du tribunal.

Le Collège rejoint pleinement cette préoccupation. Dans cette configuration inédite, dont l'acuité est soulignée par la sensibilité traditionnelle des attributions régaliennes du ministère de l'Intérieur, il convient de prévenir toute situation dans laquelle un doute légitime pourrait naître, même du seul point de vue des apparences. Pour autant Madame Collomb a le droit de poursuivre une activité juridictionnelle pendant que son mari exerce des fonctions ministérielles ; aucune forme d'incompatibilité ne saurait lui être opposée.

En ce qui la concerne, Madame Collomb doit être tout particulièrement vigilante dans l'observation des principes relatifs à l'obligation de réserve et à la discrétion professionnelle.

S'agissant du tribunal, il convient naturellement que, comme vous l'avez prévu, Madame Collomb n'ait à connaître, comme rapporteur ou assesseur, d'aucune affaire relevant du ministère de l'Intérieur, y compris naturellement au titre du contentieux des étrangers.

Vous indiquez par ailleurs que Madame Collomb sera affectée dans une formation dont une part importante de l'activité porte sur des affaires de droit fiscal et de droit de l'enseignement ; il n'y a, en principe, aucune difficulté à ce que Madame Collomb participe au jugement de tels dossiers, sans d'ailleurs qu'il y ait lieu de distinguer, s'agissant des affaires d'enseignement, entre excès de pouvoir et plein contentieux.

Pour autant, il peut advenir que telle ou telle affaire revête un lien avec l'actualité politique ou soit susceptible d'avoir un retentissement particulier : il conviendra alors de rechercher au cas par cas, selon les procédures et critères usuels, si Madame Collomb doit s'abstenir de participer au jugement de l'affaire.

La mise en œuvre de cette précaution ne devrait pas poser de problème pour les dossiers attribués à Madame Collomb en qualité de rapporteur ; elle sera un peu plus délicate pour les affaires dont Madame Collomb aura à connaître en qualité d'assesseur, et sans doute sera-t-il souhaitable de prévoir un dispositif pratique permettant une détection en amont de la mise au rôle.

Au total, le Collège est d'avis que les dispositions générales que vous indiquez avoir ainsi envisagées sont appropriées au cas de Madame Collomb. »

Application de la règle d'incompatibilité liée à une fonction publique élective (art. L. 231-5 du CJA) / Compétence du collège pour se prononcer à titre consultatif sur une éventuelle incompatibilité.

Avis n° 2017/7 du 15 novembre 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« I-. Aux termes de l'article L. 231-5 du code de justice administrative : *« Nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il exerce ou a exercé depuis moins de trois ans dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour : 1° Une fonction publique élective ; néanmoins un représentant français au Parlement européen peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel à l'issue de son mandat ; 2° Une fonction de représentant de l'Etat dans une région, ou de représentant de l'Etat dans un département, ou de délégué de celui-ci dans un arrondissement, ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'Etat ; 3° Une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale »*

Conseiller municipal et, relevant à ce titre des dispositions du 1° de l'article précité, vous êtes également président du syndicat intercommunal à vocation multiple dont la commune dont vous êtes l'élu est membre. Vous vous interrogez sur la situation qui serait la vôtre au regard des mêmes dispositions si, tout en cessant d'être conseiller municipal, vous demeuriez néanmoins président du syndicat intercommunal après que, comme le permettent les dispositions de l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal dont vous faisiez précédemment partie vous aurait, en votre qualité de « citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal », désigné - par voie d'élection - pour siéger comme délégué de la commune au sein du comité syndical du syndicat intercommunal.

Vous avez saisi le collège de déontologie de la juridiction administrative d'une demande d'avis sur ce point.

II-. L'application des dispositions précitées de l'article L. 231-5 du code de justice administrative relève, sous le contrôle du juge de la légalité, des décisions de l'autorité investie des pouvoirs de nomination des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Pour autant, le Collège de déontologie qui, aux termes de l'article L. 131-6 du code de justice administrative est chargé, « (...)2° de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative, sur saisine du membre concerné », peut, après avoir constaté que votre interrogation revêt un caractère déontologique, vous indiquer à titre purement consultatif - et sans lier en aucune façon l'appréciation à laquelle l'autorité compétente pourrait avoir à se livrer - l'interprétation qui lui paraîtrait pouvoir être donnée de l'article L. 231-5 du code de justice administrative pour son application au cas d'espèce.

III-. Le Collège est d'avis qu'il résulte tant de la lettre même du 1° de l'article L. 231-5

du code de justice administrative que de l'objectif en vue duquel cette disposition a été édictée que la notion de « fonction publique élective » s'applique notamment à tous les membres des organes délibérants des collectivités et groupements régis par le code général des collectivités territoriales ainsi qu'à tous les titulaires de fonctions exécutives élus par ces organes, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que ces mandats procèdent d'une élection au suffrage direct ou indirect.

Il découlerait de cette interprétation qu'en votre double qualité de membre du comité syndical et de président du syndicat intercommunal, vous demeureriez dans le champ d'application de l'article L. 231-5, 1^o du code de justice administrative, d'une façon qui ferait obstacle à ce que, dans le délai prévu par cet article, vous soyez par voie de mutation nommé membre du tribunal administratif dans le ressort duquel vous auriez exercé ces fonctions publiques électives. »

Magistrat exerçant des fonctions de responsabilité au sein d'un parti politique et dont le conjoint exerce des fonctions ministérielles.

Avis n° 2018/1 du 7 février 2018

En réponse à la demande dont il a été saisi par le vice-président du Conseil d'État, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le vice-président,

Par courrier du 10 janvier 2018, vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège sur la situation de Madame Collomb, Premier conseiller, affectée au TA de Paris et par ailleurs épouse du ministre de l'Intérieur. Plus précisément vous faites état d'articles de presse évoquant la nomination, en octobre 2017, de Madame Collomb en qualité de « présidente du comité départemental des référents territoriaux du parti politique La République en Marche » pour le département du Rhône. Ces articles de presse mentionnent que cette nomination a été commentée par un ancien élu municipal de Caluire qui a mis en doute sa compatibilité avec les obligations déontologiques de Madame Collomb.

Le Collège a communiqué cette saisine et ces articles à Madame Collomb en lui proposant de présenter si elle le souhaitait ses éventuelles observations. Madame Collomb n'a pas donné suite à cette invitation.

I.- Aux termes de l'article L. 231-1-1 du code de justice administrative : *« Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (...) s'abstiennent de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions »*.

Ainsi que le rappelle le point n° 40 de la charte de déontologie : *« les membres de la juridiction administrative (...) sont libres d'adhérer à un parti politique, à une organisation syndicale ou à une association. /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 des juridictions administratives comme judiciaires »*.

Le Collège a eu l'occasion d'indiquer que *« la liberté d'adhérer à une association ayant une existence légale a normalement pour corollaire la possibilité d'assumer au sein de celle-ci des fonctions de responsabilité »* (avis 2014-1 du 18 mars 2014). Ce principe est, dans les limites de l'obligation de réserve, transposable à l'appartenance à un parti politique.

Selon le point 49 de la charte de déontologie *« Certaines responsabilités de premier plan au sein d'un parti politique ou dans l'équipe de campagne d'un candidat à un mandat national, par exemple, peuvent, du fait notamment de leur exposition médiatique et de la charge de travail qu'elles comportent, se révéler en pratique inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de l'institution./En pareille hypothèse, les membres concernés sont donc invités à envisager leur placement en disponibilité ou le cas échéant l'utilisation à cette fin de leur compte épargne-temps »*.

Enfin, ainsi que le rappelle le point 66 de la charte *« L'exercice d'une activité accessoire*

ne doit pas, en tout état de cause, compromettre la disponibilité des membres de la juridiction administrative pour l'exercice de leurs fonctions et la réalisation des objectifs qui sont les leurs ».

Il résulte de l'ensemble de ces règles et principes que, si un magistrat administratif peut assumer une fonction de responsabilité au sein d'un parti politique, c'est à la double condition que les obligations inhérentes à cette responsabilité n'affectent pas sa disponibilité pour l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et qu'il ne soit pas, du fait de cette fonction, amené à s'exprimer d'une façon qui ne serait pas compatible avec son obligation de réserve qui, comme le rappelle le point 46 de la charte revêt une acuité particulière pour les magistrats

II.- L'information au vu de laquelle il incombe au Collège -qui n'a pas les pouvoirs d'investigation ni les compétences d'une instance disciplinaire- de faire application de ces principes au cas d'espèce est constituée des articles de presse joints à la saisine et, telles qu'elles sont évoquées par certains de ces articles, des déclarations d'un opposant politique local.

En cet état, le Collège ne dispose d'aucun élément le conduisant à penser :

-ni que les charges liées aux fonctions de « délégué départemental des référents territoriaux... » compromettraient la disponibilité de Madame Collomb -qui a demandé et obtenu d'être placée en position statutaire de travail à temps partiel- pour l'exercice de ses obligations professionnelles,

-ni que, par elles-mêmes, ces fonctions politiques dans le département du Rhône, la conduiraient à s'exprimer dans des conditions qui seraient, au regard du devoir de réserve, incompatibles avec ses fonctions au tribunal administratif de Paris.

III.- Pour autant Madame Collomb -qui aura transmission du présent avis- doit demeurer particulièrement attentive au fait que sa situation d'épouse du ministre de l'Intérieur l'expose à ce que ses faits et propos soient tout particulièrement observés.

Dans un cadre juridique un peu différent, le Collège avait eu l'occasion d'évoquer cette situation lorsqu'à la suite de la nomination, à compter du 1^{er} septembre 2017, de Madame Collomb au tribunal administratif de Paris la présidente de cette juridiction avait souhaité recueillir son avis sur « les dispositions propres à lui permettre d'exercer ses fonctions de magistrat sans que sa situation familiale puisse être à l'origine de mises en doute de son indépendance et de son impartialité ainsi que de celles du tribunal ».

Tout en indiquant à la présidente du tribunal administratif de Paris que les dispositions qu'elle envisageait, notamment pour l'attribution des dossiers que Madame Collomb aurait à traiter, étaient appropriées, le Collège avait relevé que si « Madame Collomb a le droit de poursuivre une activité juridictionnelle pendant que son mari exerce des fonctions ministérielles » cette situation fait qu'« elle doit être tout particulièrement vigilante dans l'observation des principes relatifs à l'obligation de réserve et à la discrétion professionnelle ».

Si l'acceptation, dans les conditions évoquées au II, d'une responsabilité dans un parti politique ne va pas directement à l'encontre de cette indication, sa combinaison avec les attributions ministérielles, particulièrement sensibles, de l'époux de Madame Collomb implique de la part de celle-ci un surcroît de vigilance et de discrétion. »

Avis n° 2018/2 du 19 novembre 2018

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Premier conseiller,

I.- Vous êtes conseiller municipal d'une commune touristique comptant environ quatre cents habitants, située en dehors du ressort de votre juridiction d'affectation.

Vous êtes en désaccord sur divers aspects de l'action menée par le maire et la majorité du conseil municipal.

Dans ce contexte, vous avez, avec un autre membre de ce conseil, créé un journal, paraissant environ trois fois par an, dont la version « papier », financée par des dons, est diffusée gratuitement sur le territoire de la commune et qui est également accessible sur un site internet. Six numéros sont parus depuis novembre 2016.

Vous nous indiquez avoir également invité à deux reprises les habitants à participer à des débats, portant le premier, sur la gestion des ordures ménagères, le suivant, sur le projet de PLU.

Vous demandez au Collège de déontologie si votre statut de magistrat s'oppose à ce que vous soyez le directeur de la publication du journal et à ce que vous organisiez de semblables débats.

Vous aviez joint à votre demande d'avis, à titre d'exemples, le premier et le dernier des six numéros de la publication en cause. A la demande du Collège, vous avez également transmis les quatre autres numéros.

II.- Ainsi d'ailleurs que le rappelle la charte de déontologie, un magistrat administratif peut être conseiller municipal, sous réserve, s'agissant d'un membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qu'il ne s'agisse pas d'une commune située dans le ressort de la juridiction à laquelle il est affecté.

La qualité de conseiller municipal implique nécessairement la possibilité de s'exprimer librement sur les questions intéressant les « affaires de la commune », au sens de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales.

Le conseiller municipal qui se trouve par ailleurs être magistrat administratif dispose naturellement de la même possibilité, sous la double réserve qu'il ne doit pas se prévaloir à cette occasion de sa qualité de magistrat et que ni son attitude ni ses propos n'excèdent le cadre normal du débat démocratique.

III.- Au cas d'espèce, il ressort des éléments d'appréciation dont, au vu de votre demande, dispose le Collège :

-que si la plupart des habitants connaissent votre qualité de magistrat administratif, vous ne vous en prévaluez ni dans le journal ni au cours des débats publics que vous

avez organisés ;

- que les questions abordées dans le journal et à l'occasion des deux débats se rattachent aux « affaires de la commune » ;

- que le contenu du journal, certes parfois polémique, demeure globalement mesuré et dans les limites de ce que peut comporter un débat démocratique.

En cet état de son information, le Collège est d'avis qu'à l'occasion de cet exercice de votre mandat électif vous n'avez pas manqué à vos obligations. »

Incompétence du Collège pour interpréter l'article 40 du code de procédure pénale
Incompétence du Collège pour connaître de questions relatives exclusivement à des fonctions exercées en position de détachement

Avis n° 2018/3 du 19 novembre 2018

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« I.- Aux termes de l'article L. 131-4 du code de justice administrative : « Le vice-président du Conseil d'Etat 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. ».

Aux termes de l'article L. 131-6 du même code : « Le Collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé : ...; 2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative(...); »

Ainsi qu'il résulte de ces dispositions, le Collège de déontologie de la juridiction administrative est compétent pour connaître des questions déontologiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative.

II.- Magistrat administratif, vous êtes en position de détachement pour exercer des fonctions de responsable des services juridiques d'une personne publique. Vous indiquez qu'en dépit de vos expresses mises en garde, un marché a été conclu pour le compte de cette personne publique dans des conditions qui vous paraissent contrevenir à la réglementation. Vous vous interrogez sur le point de savoir si « les dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale sont applicables (...) compte notamment tenu du fait que les liens entre le directeur juridique et cet établissement public relèvent du droit privé ». Vous vous interrogez également sur la conduite que vous devez tenir et notamment les précautions personnelles que vous pourriez prendre.

Cependant il n'appartient pas au Collège de déontologie de la juridiction administrative de se prononcer sur l'interprétation des dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, les questions que vous évoquez ont trait exclusivement à l'exercice de la fonction de directeur juridique au sein de la personne publique auprès de laquelle vous êtes détaché et dans cette mesure ne relèvent pas des attributions du Collège de déontologie de la juridiction administrative.

Je vous prie, Monsieur le Premier conseiller, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. ».

Prestations rémunérées d'enseignement au bénéfice de cabinets d'avocats ; dépendance incompatible avec l'état de magistrat.

Avis n° 2018/4 du 18 janvier 2019

En réponse à la demande dont il a été saisi par la secrétaire générale du Conseil d'Etat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Des membres du Conseil d'Etat ont été sollicités par un cabinet d'avocats pour dispenser au sein de celui-ci des prestations rémunérées de formation continue, notamment en présentant la jurisprudence relative à un domaine donné. Cette présentation serait faite soit aux seuls membres du cabinet soit en présence d'invités de celui-ci.

La demande d'avis que vous avez formée porte, à titre principal, sur le point de savoir si, en l'état du droit, ces magistrats peuvent accepter une telle mission. Vous demandez également au Collège son avis sur une éventuelle modification des textes qui viserait à soumettre à autorisation l'exercice d'activités de formation auprès d'entités privées.

I.- Conformément à l'article R. 131-1 du code de justice administrative selon lequel ils « ...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 », les membres du Conseil d'Etat peuvent, sans qu'il soit besoin d'une autorisation expresse, exercer une activité d'enseignement dans un organisme public ou privé. Selon la charte de déontologie (point 67) il en va de même pour les membres des TA/CAA.

Le bénéfice de ce régime traditionnel est toutefois subordonné au respect de deux exigences elles aussi bien établies et valant pour toute activité accessoire : d'une part ne pas compromettre la disponibilité pour l'exercice des fonctions ; d'autre part, ainsi d'ailleurs que le rappelle l'article R. 131-1, ne pas être de nature à porter atteinte à la dignité ni à l'indépendance du magistrat.

En l'espèce, cette dernière exigence doit être appréciée compte tenu de la vigilance particulière qu'un magistrat administratif doit, en toute circonstance, observer dans ses relations avec la profession d'avocat.

L'exercice rémunéré d'activités d'enseignement destinées à des avocats ne soulèverait pas d'objection déontologique de principe si ces sessions étaient organisées et rémunérées par les barreaux, ou par des organismes de formation.

En revanche, leur organisation par un cabinet placerait le magistrat qui s'y livrerait dans une situation de dépendance incompatible avec son état et, soulignée dans le cas d'espèce, par le montant envisagé de la rémunération. Au surplus, toute prestation, rémunérée ou non, au profit exclusif des membres d'un cabinet d'avocats et éventuellement de leurs invités conduirait à une forme de rupture d'égalité au détriment des autres avocats.

Le Collège est donc d'avis que la participation de magistrats administratifs à des activités d'enseignement ainsi organisées serait contraire à la déontologie.

II.- L'éventuelle introduction d'une disposition nouvelle soumettant à autorisation l'exercice par des magistrats administratifs d'activités de formation auprès d'entités privées est présentée par la demande d'avis comme ayant pour objectif d'assurer le respect des exigences d'impartialité et d'indépendance.

En vérité il incombe en toute circonstance à un magistrat de veiller par lui-même -le cas échéant en recueillant les avis et conseils appropriés- à se prémunir contre toute situation de nature à mettre en cause son impartialité et son indépendance.

Dans ces conditions -et en l'absence d'éléments suggérant concrètement l'existence d'une carence à cet égard-, le Collège est d'avis que des considérations d'ordre déontologique n'appellent pas une modification de l'état du droit positif. »

Conditions d'exercice d'activités privées accessoires par des conseillers d'Etat en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives;

Entretien spécifique pour le suivi d'activités accessoires;

Compétence pour connaître d'une demande d'avis relative à un conseiller en service extraordinaire (sol.impl.);

Avis émis sous réserve du pouvoir d'appréciation du juge de la légalité;

Avis n° 2019/1 du 18 février 2019

En réponse à la demande dont il a été saisi par la secrétaire générale du Conseil d'Etat, le Collège a émis l'avis suivant :

« I-. La demande d'avis, en date du 12 février 2019, que vous avez soumise au Collège porte, d'une part, sur la question de portée générale de savoir si -et, le cas échéant, dans quelles conditions- les « conseillers d'Etat en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives » au sens du II de l'article L. 121-4 du code de justice administrative peuvent, au regard des règles et principes déontologiques rappelés par la Charte de déontologie de la juridiction administrative, se livrer à des activités annexes pendant la durée de leur mandat et, d'autre part, sur l'application de ce régime à un cas individuel.

Le Collège s'est successivement interrogé sur le cadre général dans lequel la possibilité de telles activités doit être appréciée et sur les modalités d'un tel exercice.

II-1. Le texte de la demande d'avis conduit le Collège à soulever la question préalable du champ d'application de l'article L. 121-7 du code de juridiction administrative, selon lequel : « Les conseillers d'Etat en service extraordinaire qui exercent une activité professionnelle privée ne peuvent, dans l'exercice de cette activité, mentionner ou laisser mentionner leur qualité. Ils ne peuvent, postérieurement à leur nomination au Conseil d'Etat, entreprendre à titre professionnel des activités privées lucratives interdites aux autres membres du Conseil d'Etat sans autorisation préalable du vice-président ».

Sous réserve du pouvoir souverain d'appréciation du juge de la légalité des actes administratifs, le Collège est d'avis que la combinaison des deux phrases de cet article conduit à considérer que la disposition de la deuxième phrase -qui, par dérogation au droit commun, prévoit, sous réserve d'une autorisation préalable du vice-président, la possibilité, « postérieurement à la nomination », « d'entreprendre à titre professionnel des activités privées lucratives interdites aux autres membres du Conseil d'Etat »- s'applique aux conseillers d'Etat en service extraordinaire qui, avant leur nomination, exerçaient « une activité professionnelle privée ».

Cette interprétation, de nature littérale et grammaticale, lui paraît corroborée par la logique interne du dispositif : d'une part, il est légitime que le conseiller d'Etat en service extraordinaire qui exerçait une activité privée avant sa nomination puisse la faire évoluer ou en changer pendant son mandat ; d'autre part, il serait paradoxal que le fait pour un fonctionnaire d'être nommé conseiller d'Etat en service extraordinaire lui permette d'exercer à titre professionnel des activités privées plus largement que dans le cadre de son statut antérieur.

2. La possibilité pour un conseiller d'Etat en service extraordinaire qui n'exerçait pas d'activités privées avant sa nomination de se livrer à des activités annexes doit dès lors être appréciée par transposition et adaptation à la situation particulière des « conseillers d'Etat en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives » des

principes relatifs aux activités accessoires qui sont rappelés par le chapitre VI de la Charte et qui valent pour l'ensemble des personnes régies par celle-ci.

A ce titre, de telles activités -dont l'exercice est subordonné à une autorisation préalable du vice-président- ne doivent ni affecter la dignité qui sied à l'institution ni, compte tenu de leur consistance, appréciée tant en elle-même que par référence à la rémunération correspondante, compromettre la disponibilité pour l'exercice des fonctions au sein du Conseil d'Etat.

S'agissant d'un conseiller d'Etat en service extraordinaire, si l'exigence relative à la disponibilité pour l'exercice des fonctions doit être appréciée compte tenu de la spécificité, notamment en ce qui concerne la charge de travail, du régime correspondant, elle doit aussi, le cas échéant, prendre en compte l'activité que l'intéressé continue d'exercer après sa nomination au Conseil d'Etat.

3. Si, comme le considère la demande d'avis - mais contrairement à l'analyse qui précède- l'article L. 121-7 était applicable, les critères -et notamment l'exigence de disponibilité- en fonction desquels la demande d'autorisation qu'il prévoit devrait être examinée ne diffèreraient pas dans leur principe de ceux mentionnés au 2 ci-dessus.

Toutefois le caractère dérogatoire de l'article L. 121-7 pourrait conduire à une appréciation plus libérale de ces critères.

III-. En l'espèce, le cas individuel sur lequel porte la demande d'avis concerne une personne qui, dès avant sa nomination comme conseiller d'Etat en service extraordinaire, appartient à un cadre de la fonction publique.

Dès lors, de l'avis du Collège, l'article L. 121-7 du code de juridiction administrative n'est pas applicable et c'est au regard des principes rappelés au II-2. ci-dessus relatifs aux activités accessoires que le vice-président du Conseil d'Etat se prononcera sur les demandes d'autorisation.

IV-. La logique de l'institution traditionnelle des « conseillers d'Etat en service extraordinaire nommés pour exercer des fonctions consultatives » conduit normalement -et à juste titre -à ce qu'ils soient affectés à la section administrative ayant à connaître des questions qu'ils ont pratiquées à l'occasion de leurs activités antérieures et à laquelle ils pourront ainsi apporter le bénéfice de leur expérience. Une logique similaire fera généralement que c'est dans le même domaine qu'ils envisageront d'exercer des activités accessoires. La question se pose alors d'un risque de conflit d'intérêts ou d'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité.

Le Collège est toutefois d'avis qu'il n'y a pas lieu de voir là une incompatibilité absolue qui ferait obstacle à une bonne utilisation des compétences et qu'il est possible, en

prenant des précautions appropriées, de faire prévaloir la cohérence institutionnelle sans méconnaître les principes rappelés par les articles L. 131-2 et L. 131-3 du code de justice administrative, applicables aux conseillers en service extraordinaire en vertu de l'article L. 121-8 du même code.

A cet effet, il suggère par exemple que de façon périodique -et indépendamment des dispositions relatives à la mise à jour des déclarations d'intérêts - le président de la section

administrative d'affectation évoque avec l'intéressé la nature et l'éventuelle évolution de ses activités annexes, de façon à prévenir de possibles difficultés et à identifier par avance les missions qui seraient éventuellement incompatibles avec l'appartenance à la section ou, à tout le moins, devraient conduire à l'abstention lors de l'examen de certains dossiers.

Si, notamment à l'occasion de ces entretiens, il apparaissait que l'observation de ces précautions ferait poser des contraintes excessives pour le bon fonctionnement de la section, un changement d'affectation pourrait être envisagé.

Sous ces réserves, les activités de consultation pour le compte d'un établissement public et, éventuellement, d'organismes privés, qu'évoque la demande d'avis, ne paraissent pas inconciliables par principe avec l'affectation en section administrative précédemment décidée au vu du parcours professionnel antérieur et des compétences de l'intéressé.

V-. La question de savoir si de telles activités pourraient indifféremment être rémunérées dans un cadre libéral ou au travers d'une société de droit commercial créée à cet effet ne paraît pas trouver dans l'état du droit de réponse formelle de portée générale. Il serait toutefois assez insolite qu'un conseiller d'Etat en service extraordinaire par ailleurs toujours membre de son corps d'origine crée une société commerciale pour l'exercice d'activités lucratives privées.

VI-. C'est sous réserve de l'ensemble des considérations qui précèdent que le Collège est d'avis que les principes déontologiques propres à l'exercice de fonctions au Conseil d'Etat ne font pas obstacle aux projets évoqués par la demande d'avis. »

Assouplissement de l'obligation de réserve pour tenir compte des exigences d'une campagne électorale, qui ne saurait toutefois justifier des propos ou comportements affectant l'image de la juridiction administrative;

Disponibilité du magistrat pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction susceptible d'être affectée par la campagne électorale ; impossibilité pour l'intéressé d'être en position d'activité pendant cette période;

Compétence du collège pour émettre un avis sur une question d'ordre déontologique concernant un magistrat placé en position de détachement pour exercer les fonctions de président d'une commission régionale de conciliation et d'indemnisation

Avis n° 2019/2 du 20 mai 2019

En réponse à la demande dont il a été saisi par le secrétaire général du Conseil d'Etat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Mr X, membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, est en position de détachement auprès de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux pour exercer les fonctions de président d'une « commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales » au sens de l'article L. 1142-5 du code de la santé publique. Il a annoncé son intention d'être candidat et tête de liste aux prochaines élections municipales à Paris. Votre prédécesseure a demandé au Collège de déontologie de préciser divers points relatifs à cette situation.

La demande d'avis a été communiquée à Mr X, qui a présenté des observations écrites et a été, à sa demande, entendu par le Collège.

-1-Selon le premier alinéa de l'article L. 1142-6 du code de la santé publique « les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif ou un magistrat de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire ». En vertu de l'article R. 1142-7 du même code « le président de la commission et son ou ses adjoints sont nommés par arrêté du ministre de la justice. Lorsqu'il s'agit de magistrats de l'ordre administratif, cette nomination intervient sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat. /Les magistrats mentionnés ci-dessus peuvent être détachés auprès de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales aux fins de présider une commission. /Ils ne sont pas, dans l'exercice de ces attributions, soumis à l'autorité hiérarchique du président du conseil d'administration ou du directeur de l'office. Ils sont notés par le président de la Commission nationale des accidents médicaux ».

Ainsi qu'il est dit au deuxième alinéa de l'article L. 1142-6, ces dispositions ont pour objectif d'assurer l'indépendance et l'impartialité des magistrats appelés à présider une commission de conciliation et d'indemnisation. Elles prévoient notamment que, lorsqu'il s'agit de magistrats administratifs, leur nomination intervient sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat et qu'ils ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique des responsables de l'établissement public auprès duquel la commission qu'ils président est placée.

Il découle de ce régime spécifique qu'alors même que ces magistrats sont en position de détachement hors de leur corps le Collège de déontologie de la juridiction administrative est compétent pour émettre des avis sur les questions d'ordre déontologique les concernant en faisant application des principes dégagés à propos de l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative.

-2- Selon une longue tradition, expressément rappelée par la Charte de déontologie (point 41), les membres de la juridiction administrative peuvent être candidats à des élections politiques.

Il n'en va autrement que dans les cas particuliers -tels les articles L. 195, L. 231 et L. 342 du code électoral- où une disposition législative a prévu une inéligibilité à certains mandats. Aucune disposition de cette nature ne vise le cas des membres des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation.

Mr X peut donc être candidat aux prochaines élections municipales à Paris.

-3. -Dans le cadre de cette candidature, il lui appartiendra de se conformer aux règles applicables dans un tel cas. A ce titre il devra notamment :

- informer en temps utile le vice-président du Conseil d'Etat,

- sous réserve, le cas échéant, de dispositions imposant la mention de la profession sur l'acte de candidature, ne se prévaloir pendant la période précédant l'élection ni de sa qualité de magistrat administratif ni de ses fonctions de président d'une commission régionale de conciliation et d'indemnisation ;

- tenir la juridiction administrative à l'écart de toute polémique électorale et, ainsi qu'il va être précisé au 4 ci-dessous, respecter l'obligation de réserve.

-4. -Le magistrat candidat à une élection politique n'est pas délié de l'obligation de réserve, qui s'impose à lui en toute circonstance et, ainsi que le rappelle la charte de déontologie (point 40), revêt «...eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière ».

De façon usuelle, la portée de l'obligation de réserve s'apprécie au regard de l'ensemble des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le magistrat s'exprime ainsi que des caractéristiques concrètes de ses attributions.

Dans le cas particulier de la candidature à une élection, la liberté d'expression dont dispose le magistrat doit être appréciée compte tenu des exigences du débat électoral, de façon à lui permettre de faire campagne à l'instar des autres candidats. Ces exigences ne sauraient toutefois justifier des propos ou comportements de nature à affecter l'image de la juridiction administrative et notamment à mettre en doute pour les justiciables l'impartialité que ceux-ci sont en droit d'attendre d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions

S'agissant du cas d'espèce, la particularité des fonctions de président d'une commission de conciliation et d'indemnisation est sans incidence sur l'application de ces principes généraux, auxquels Mr X devra se conformer. A cet égard, le Collège croit devoir appeler tout spécialement son attention sur la nécessité - sous réserve de ce qui a été énoncé

au paragraphe précédent- de respecter dans l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux les principes et règles énoncés aux points 47 à 47-5 de la charte de déontologie de la juridiction administrative.

-5- Il incombe par ailleurs à tout magistrat candidat à une élection de veiller à ce que la campagne électorale n'affecte pas sa disponibilité pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction.

Si les contraintes de la campagne électorale font que le candidat est temporairement amené à s'y consacrer d'une façon qui ne serait pas compatible avec ses obligations, les principes du droit de la fonction publique tout comme les exigences de l'équité du débat démocratique impliquent que pour la période durant laquelle il sera ainsi indisponible -et, le cas échéant, dès avant le début de la campagne officielle- il soit placé en position de disponibilité, en congé, ou dans toute autre situation statutaire appropriée.

Ces principes de portée générale doivent être mis en oeuvre en fonction de l'ensemble des circonstances de chaque cas particulier et, notamment, de la nature de l'élection, de la taille de la circonscription électorale, du rôle dévolu au magistrat dans la campagne.

Pour un magistrat affecté en juridiction, les dispositions correspondantes et notamment, s'il y a lieu, la fixation de la durée de la période d'indisponibilité sont arrêtées à l'initiative du chef de juridiction.

Au cas d'espèce, compte tenu du caractère très particulier du régime prévu par les dispositions précitées du code de la santé publique -et notamment du fait que Mr X , nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, n'est pas soumis à l'autorité hiérarchique des responsables de l'établissement public auprès duquel il est détaché- le Collège émet l'avis que, Mr X étant tête de liste à Paris, le déroulement de la campagne sera pour une durée au moins égale à un mois incompatible avec l'exercice normal de ses fonctions de président de la commission régionale de conciliation et d'indemnisation et qu'il appartiendra à l'ONIAM de se rapprocher de l'autorité gestionnaire du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour déterminer, en liaison avec

l'intéressé, la position administrative dans laquelle il pourrait être placé pendant cette période d'indisponibilité.

-6- La question relative à la compatibilité des fonctions de Mr X avec l'exercice d'un mandat municipal pourra être examinée de façon concrète après l'élection et au vu du mandat précis dont il serait investi.

Le Collège peut toutefois indiquer d'ores et déjà que, quelle que soit la taille de la commune, la détention d'un mandat de conseiller municipal, sans responsabilité exécutive, n'appelle pas d'objection au plan déontologique. Il en irait ainsi pour Paris. »

Avis n° 2019/3 du 3 juin 2019

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat, le Collège a émis l'avis suivant :

« La base « Doctrine », que vous présentez comme un « ré-utilisateur de données publiques », et qui notamment a pour objet la diffusion des décisions juridictionnelles, vous sollicite pour une interview.

Vous avez -à très juste titre car il s'agit d'une question intéressante et susceptible de se poser à d'autres magistrats- saisi le Collège pour vous assurer de la compatibilité avec la déontologie d'une éventuelle acceptation de votre part.

Il n'y aurait bien évidemment aucune objection à ce que cet organisme s'adresse à des magistrats pour recueillir auprès d'eux des indications de nature à lui permettre d'identifier au mieux les besoins et les attentes qui peuvent être les leurs en matière de recherches juridiques.

Mais il paraît ressortir clairement du texte par lequel « Doctrine » vous a sollicité -et que vous avez opportunément joint à votre demande d'avis- qu'il s'agirait, en s'adressant à des utilisateurs tels que des magistrats « de mieux comprendre comment Doctrine a changé la façon de faire des recherches juridiques » et que l'interview aurait vocation à être publiée sur le site de ce diffuseur, en s'inscrivant ainsi dans le cadre d'une démarche de publicité commerciale. Et la logique de celle-ci ferait sans doute que votre qualité de magistrat administratif serait alors mentionnée.

Indépendamment même du fait que -à tort ou à raison- certaines pratiques de « Doctrine » dans la collecte des données ont suscité des polémiques, il n'est pas souhaitable qu'un magistrat soit associé à une démarche visant ainsi à mettre en valeur et à promouvoir une prestation.

Si toutefois, au vu d'assurances qui vous seraient données, vous décidiez de donner suite à la sollicitation dont vous êtes l'objet, il conviendrait à tout le moins que vous vous entouriez de précautions appropriées.

Vos propos relatifs aux besoins de documentation d'un magistrat et à la façon dont il procède à des recherches devraient être exclusifs d'appréciations portant spécifiquement sur les services offerts par la base « Doctrine » et, a fortiori, de toute comparaison avec des bases ayant le même objet.

Par ailleurs, si vous indiquez que votre intervention ne serait pas rémunérée, il conviendrait également qu'elle ne donne lieu à aucune forme de rétribution indirecte, ne fût- ce que sous la forme d'abonnement gratuit. »

Avis n° 2019/4 du 2 juillet 2019

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat, le Collège a émis l'avis suivant :

« I-. Selon les dispositions des articles 5 et 7 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, lorsque pour l'application du 3^e alinéa de l'article 11 de la Constitution, la procédure de recueil des soutiens à une proposition de loi tendant à l'organisation d'un référendum d'initiative parlementaire est ouverte, les noms des électeurs qui apportent leur soutien à cette proposition sont enregistrés sur une liste qui peut être consultée par toute personne et qui est conservée jusqu'au terme « ...d'un délai de deux mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ».

Vous sollicitez l'avis du Collège de déontologie sur le point de savoir si les dispositions organisant ainsi la publicité de l'expression du soutien, rapprochées des principes et règles déontologiques relatifs à l'obligation de réserve et à l'expression des opinions, font obstacle à ce qu'un magistrat administratif soutienne une proposition de loi visant à l'organisation d'un référendum.

II-. Votre interrogation est très proche de celle sur laquelle le Collège s'était prononcé à l'occasion d'élections « primaires » lorsqu'il avait été saisi de la question de savoir si la signature- généralement requise pour participer à de telles élections - d'un formulaire évoquant une adhésion aux orientations du parti organisateur, était compatible avec les principes déontologiques que doivent appliquer les magistrats administratifs.

Le Collège avait alors relevé que : « Selon une longue tradition, expressément rappelée par la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, ceux-ci peuvent, à condition de respecter leur obligation de réserve, adhérer à un parti politique et être candidats à des élections. /La participation à des « primaires » s'inscrit dans ce cadre traditionnel que l'explicitation contemporaine de principes déontologiques n'a eu ni pour objet ni pour effet de remettre en cause ». (avis 2016-3 du 14 septembre 2016)

Ce raisonnement est transposable en l'espèce.

Au demeurant, la possibilité de soutenir l'initiative prise par un cinquième des membres du Parlement est ouverte par l'article 11 de la Constitution aux « électeurs inscrits sur les listes électorales ». Ni les dispositions relatives à la possibilité de consulter la liste des soutiens apportés à une proposition de loi, ni aucun des principes et règles rappelés par la charte de déontologie ne sauraient avoir pour effet de priver les magistrats d'un droit que la Constitution reconnaît à tout électeur.

Il y a lieu cependant d'assortir le soutien à la proposition de loi des précautions usuelles qu'appellent l'obligation de réserve et les principes et bonnes pratiques déontologiques. A ce titre il convient notamment de n'envisager qu'avec prudence une prise de position publique ayant un lien avec la consultation et de ne pas accompagner l'expression du

soutien d'une démarche ou attitude à caractère ostentatoire. Par ailleurs, le cas échéant, il pourrait y avoir lieu de s'interroger sur la nécessité de se déporter pour le jugement d'une affaire qui aurait un lien étroit avec l'objet de la proposition de loi. »

Mention de la qualité d'ancien membre du Conseil d'État dans le cadre de l'exercice d'une activité privée de conseil

Avis n° 2019/5 du 15 août 2019

En réponse à la demande dont il a été saisi par un ancien membre du Conseil d'Etat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Conseiller,

Admis à la retraite en 2012 après avoir exercé les fonctions de conseiller d'Etat, vous sollicitez l'avis du Collège de déontologie sur le point de savoir si vous pouvez utiliser à titre professionnel les mots « ancien membre du Conseil d'Etat » dans l'exercice de l'activité privée de conseil que vous pratiquez dans le domaine du droit constitutionnel.

Vous précisez qu'à l'occasion des avis ou consultations émis dans ce cadre, vous mentionnez les titres ou qualités se rattachant spécifiquement à cette branche du droit public, à l'exclusion de toute référence à votre appartenance antérieure au Conseil d'Etat, et qu'il en va de même pour le papier à lettres ou les cartes de visite que vous utilisez alors.

L'adjonction à ces titres ou qualités des mots « ancien membre du Conseil d'Etat » n'appelle dans son principe aucune objection. Il convient seulement que la reproduction de ces mots soit présentée avec sobriété et sur le même plan que les mentions que vous utilisez déjà et que vous avez communiquées au Collège.

De façon plus générale, chaque support relatif à votre activité professionnelle de consultant doit être exempt de toute indication complémentaire qui pourrait être lue comme suggérant que les activités exercées au sein du Conseil d'Etat vous ont conféré une expertise particulière dans les matières pour lesquelles vous intervenez.

Je vous prie, Monsieur le Conseiller, d'agréer l'expression de mes pensées les meilleures. »

Incompétence du collège pour connaître de la demande d'avis présentée par un magistrat administratif président d'une instance disciplinaire ordinale mais portant exclusivement sur la situation de professionnels membres de cette instance qui, s'ils y exercent des fonctions juridictionnelles, ne sont pas «membres de la juridiction administrative» ;

Tout en déclinant sa compétence le collège s'efforce de répondre aux préoccupations du magistrat qui l'a saisi en formulant «à titre indicatif» des «remarques» « n'ayant pas le caractère d'un avis.

Avis n° 2019/6 du 10 janvier 2020

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« I.- En votre qualité de membre du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et en application du II de l'article L. 4124-7 du code de la santé publique, vous avez été désigné comme président d'une chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre des médecins.

C'est à ce titre que vous saisissez le Collège de déontologie d'une demande d'avis.

Après avoir relevé que, selon le III du même article L. 4124-7 du code de la santé publique, les fonctions d'assesseur d'une chambre disciplinaire de première instance sont incompatibles avec celles de président ou de secrétaire général d'un conseil départemental ou régional de l'Ordre, vous faites état d'un récent rapport de la Cour des Comptes relatif à l'Ordre des médecins et, plus particulièrement de recommandations de ce rapport tendant à renforcer l'indépendance et l'impartialité des juridictions ordinales ; à la suite de quoi vous demandez au Collège s'il n'y a pas lieu de transposer la règle du III de l'article L.4124-7 et de considérer qu'un médecin qui aurait des liens familiaux étroits, avec le président ou le secrétaire général d'un conseil départemental ou régional, devrait être regardé comme empêché par là même d'être membre d'une chambre disciplinaire de première instance, et s'il ne vous appartient pas en conséquence de « systématiquement éviter de désigner en qualité d'assesseur un médecin qui aurait des liens familiaux étroits, tels que conjoint ou enfant, avec le président ou le secrétaire général d'un conseil départemental ou régional ».

II.- Selon l'article L. 131-6 du code de justice administrative : « Le collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé : (...)2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative (...) ».

La question déontologique que vous posez a trait exclusivement à la situation de médecins qui, alors même qu'ils peuvent venir à exercer des fonctions juridictionnelles au sein de leur Ordre, ne sont pas « membres de la juridiction administrative. »

Par suite, cette question - qui, relève de l'appréciation de la juridiction ordinale sous

réserve du contrôle de cassation du Conseil d'Etat, - ne constitue pas, au sens des dispositions précitées de l'article L. 131-6 une « ... question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative ».

Elle ne peut, par suite, donner lieu à un avis du Collège.

III- Aussi n'est ce qu'à titre purement indicatif et sans leur conférer le caractère d'un « avis » (au sens de l'article L. 131-6 du code de justice administrative) que le Collège formule les quelques remarques suivantes :

-1- Ainsi qu'il résulte des dispositions de l'article R. 4124-4 du code de la santé publique, les médecins membres d'une chambre disciplinaire de première instance sont élus par le conseil régional ou inter-régional sans que le magistrat qui préside la chambre ait à intervenir dans cette désignation ;

-2- Le législateur ayant énuméré au III de l'article L 4124-7 du code de la santé publique les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité qu'il estimait devoir retenir pour l'exercice des fonctions d'assesseur d'une chambre disciplinaire de première instance, une autorité juridictionnelle ou administrative ne saurait étendre de façon générale ce régime à d'autres hypothèses ;

-3- Dans le cas où la configuration envisagée par la demande d'avis se présenterait concrètement dans une affaire, il appartiendrait seulement au magistrat présidant la chambre de rechercher au regard de l'ensemble des données propres à cette affaire si cette situation pourrait être regardée comme susceptible d'affecter l'indépendance ou l'impartialité de l'intéressé et, dans l'affirmative, d'appeler son attention sur le fait que sa participation au jugement pourrait affecter la régularité de la procédure et l'inviter à envisager en conséquence l'éventualité d'un déport ;

-4- En revanche, rien ne s'oppose à ce que, lorsque conformément à l'article R. 4126-17 du même code, il désigne le rapporteur chargé de l'instruction d'une plainte, le président de la chambre disciplinaire utilise le pouvoir d'appréciation dont il dispose alors pour prendre en considération, en sus des hypothèses expressément prévues par ces dispositions, une situation telle qu'envisagée par la demande d'avis. »

Avis n°2020/1 du 9 mars 2020

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« Votre demande d'avis porte sur le point de savoir si des considérations d'ordre déontologique font obstacle à ce que vous acceptiez la proposition qui vous a été faite de devenir membre et vice-président du collège de déontologie placé auprès du ministre de la justice.

Ce collège, institué par arrêté ministériel du 29 octobre 2019, est compétent notamment pour les fonctionnaires et agents contractuels de droit public de l'administration centrale, des juridictions judiciaires, des services déconcentrés du ministère de la justice, et d'établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la justice. Il exerce les missions mentionnées à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et apporte aux agents intéressés tout conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques qui leur sont applicables. Ses huit membres sont désignés par le garde des Sceaux et comprennent notamment « *trois personnalités qualifiées choisies en raison de leurs expériences et de leurs compétences dans les domaines d'action du collège appartenant ou ayant appartenu au corps des magistrats de l'ordre judiciaire ou étant ou ayant été membres de la juridiction administrative* ».

La présence d'un magistrat administratif au sein du collège est conforme à l'objectif poursuivi par l'institution de celui-ci. Elle ne va à l'encontre d'aucun des principes rappelés par la Charte de déontologie de la juridiction administrative.

Le Collège de déontologie de la juridiction administrative ne peut ainsi qu'être favorable à ce qu'avec l'accord de votre chef de juridiction vous acceptiez la proposition qui vous est faite.

Eu égard au rôle du collège de déontologie, votre participation à ses activités n'impliquera pas par elle-même que dans l'exercice de vos fonctions de magistrat administratif, vous vous absteniez de siéger dans toutes les affaires relatives au ministère de la justice. Vous devrez en revanche vous déporter pour le jugement de toute affaire ou question dont vous auriez eu à connaître comme membre du collège. ».

Avis n° 2020/2 du 24 août 2020

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Premier conseiller,

Conseiller municipal et conseiller communautaire d'une communauté d'agglomération, vous avez, en cette dernière qualité et conformément à l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation, été désigné par l'organe délibérant de cette communauté d'agglomération pour siéger au conseil d'administration de l'office public de l'habitat (OPH) territorialement compétent.

Par courrier du 16 août 2020, vous demandez au Collège de déontologie si l'exercice de ce mandat d'administrateur de l'OPH est compatible avec vos obligations déontologiques ; vous précisez que la communauté d'agglomération et l'OPH en cause ne relèvent pas du ressort de votre juridiction d'affectation.

Les offices publics de l'habitat, régis par les articles L. 421-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, investis de diverses compétences pour la réalisation d'opérations à caractère foncier et immobilier ayant pour objectif le développement d'une offre de logements à caractère social. Selon l'article L. 421-8 du même code leur conseil d'administration comprend notamment des membres représentant la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement et désignés en son sein par l'organe délibérant de cette collectivité ou de cet établissement public.

Le Collège est d'avis qu'en égard au régime juridique et à l'objet d'un OPH, le fait pour un magistrat administratif de siéger à son conseil d'administration ne se heurte, dans son principe, à aucune objection d'ordre déontologique. L'exercice de telles fonctions peut d'ailleurs contribuer à enrichir et diversifier l'expérience de l'intéressé.

Toutefois, alors même qu'en l'espèce ce mandat a un lien avec celui de membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, il en diffère en ce que son exercice doit être regardé comme une activité accessoire au sens du chapitre VII de la Charte de déontologie et est par suite subordonné à une autorisation du chef de juridiction auquel il appartient de s'assurer que la disponibilité du magistrat pour l'exercice de ses fonctions juridictionnelles n'est pas compromise.

Par ailleurs, eu égard à la similitude de bien des questions qui peuvent se poser aux divers OPH, il est souhaitable que, le cas échéant, vous vous absteniez, dans votre activité juridictionnelle, de siéger dans toute instance à laquelle un OPH serait partie.

Je vous prie, M. le Premier conseiller, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Activité accessoire : exigence d'un lien suffisant, par sa nature et son objet, avec l'activité juridictionnelle

Absence de lien suffisant avec l'activité juridictionnelle : mission assimilable à une activité d'un cabinet de conseil

Avis n° 2020/3 du 9 septembre 2020

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Président,

I.- Président de chambre dans un tribunal administratif, vous êtes sollicité par un important syndicat mixte de la région parisienne -régi par les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales- qui vous propose de remplir pour son compte, parallèlement à la poursuite de votre activité juridictionnelle, une mission que, dans la demande d'avis que, sous couvert de votre chef de juridiction, vous avez transmise au Collège le 1^{er} septembre 2020, vous définissez comme une *«mission d'écoute, de conseil et d'accompagnement»*.

Dans le projet de lettre de mission qu'il vous a adressé et que vous avez joint à votre demande d'avis, le directeur général de cet établissement public -qui vient de prendre ces fonctions- estime que le fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant ; il évoque ainsi *« une perte du lien entre le syndicat et certaines de ses collectivités adhérentes ainsi qu'une souffrance au travail »* ; il souhaite *« faire évoluer l'organisation avec pour objectif de reconstruire des liens de confiance et de coopération en interne pour favoriser la transversalité, de promouvoir et développer les actions du syndicat auprès des collectivités franciliennes, mais également redonner sens et perspectives au travail des agents »*. Il vous propose en conséquence *« une mission d'écoute, de conseil et d'accompagnement afin de faire un bilan sur l'organisation des services (...) et la faire évoluer dans un souci de transversalité, de représentativité et d'efficacité rendue nécessaire par les enjeux de transition et les difficultés qu'a traversées le syndicat »* et indique que cette *« expertise »* *« d'une durée globale de 6 mois »* *« devra permettre d'analyser la situation, de disposer de propositions d'évolutions de l'organigramme et des process internes, de rédiger et mettre en place les procédures permettant d'atteindre les objectifs »*.

II.- Il résulte de l'ensemble du chapitre VII («Obligation d'exclusivité et activités accessoires») de la Charte de déontologie de la juridiction administrative ainsi que de la « jurisprudence » du Collège qu'un magistrat administratif ne peut, parallèlement à ses fonctions juridictionnelles, exercer « à titre accessoire » une activité professionnelle rémunérée qu'à la double condition :

- que la nature et l'objet de cette activité aient un lien suffisant avec ses fonctions et, plus généralement, ne soulèvent pas d'objection d'ordre déontologique,
- et que son exercice concret et notamment les charges qu'elle implique ne compromettent pas sa disponibilité pour l'exercice de ses attributions juridictionnelles.

Au cas d'espèce, alors même que la mission qui vous est proposée serait exercée pour le compte d'un établissement public et ne serait pas étrangère à des fins d'intérêt général, elle serait, par sa nature et son objet -qui évoquent l'activité d'un cabinet de conseil- trop éloignée des fonctions d'un magistrat administratif pour pouvoir être regardée comme une « activité accessoire » au sens du chapitre VII de la Charte.

Aussi le Collège est-il d'avis que l'acceptation de cette mission ne serait pas conforme à la déontologie de la juridiction administrative.

Je vous prie, M. le Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n°2020/4 du 6 novembre 2020

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Président,

I.- Président de chambre dans un tribunal administratif, vous êtes sollicité par un important syndicat mixte de la région parisienne - régi par les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales- qui vous propose de remplir pour son compte, parallèlement à la poursuite de votre activité juridictionnelle, une mission que, dans la demande d'avis que, sous couvert de votre chef de juridiction, vous avez transmise au Collège le 1^{er} septembre 2020, vous définissez comme une *«mission d'écoute, de conseil et d'accompagnement»*.

Dans le projet de lettre de mission qu'il vous a adressé et que vous avez joint à votre demande d'avis, le directeur général de cet établissement public -qui vient de prendre ces fonctions- estime que le fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant ; il évoque ainsi *« une perte du lien entre le syndicat et certaines de ses collectivités adhérentes ainsi qu'une souffrance au travail »* ; il souhaite *« faire évoluer l'organisation avec pour objectif de reconstruire des liens de confiance et de coopération en interne pour favoriser la transversalité, de promouvoir et développer les actions du syndicat auprès des collectivités franciliennes, mais également redonner sens et perspectives au travail des agents »*. Il vous propose en conséquence *« une mission d'écoute, de conseil et d'accompagnement afin de faire un bilan sur l'organisation des services (...) et la faire évoluer dans un souci de transversalité, de représentativité et d'efficacité rendue nécessaire par les enjeux de transition et les difficultés qu'a traversées le syndicat »* et indique que cette *« expertise »* *« d'une durée globale de 6 mois »* *« devra permettre d'analyser la situation, de disposer de propositions d'évolutions de l'organigramme et des process internes, de rédiger et mettre en place les procédures permettant d'atteindre les objectifs »*.

II.- Il résulte de l'ensemble du chapitre VII («Obligation d'exclusivité et activités accessoires») de la Charte de déontologie de la juridiction administrative ainsi que de la « jurisprudence » du Collège qu'un magistrat administratif ne peut, parallèlement à ses fonctions juridictionnelles, exercer « à titre accessoire » une activité professionnelle rémunérée qu'à la double condition :

- que la nature et l'objet de cette activité aient un lien suffisant avec ses fonctions et, plus généralement, ne soulèvent pas d'objection d'ordre déontologique,
- et que son exercice concret et notamment les charges qu'elle implique ne compromettent pas sa disponibilité pour l'exercice de ses attributions juridictionnelles.

Au cas d'espèce, alors même que la mission qui vous est proposée serait exercée pour le compte d'un établissement public et ne serait pas étrangère à des fins d'intérêt général, elle serait, par sa nature et son objet -qui évoquent l'activité d'un cabinet de conseil- trop éloignée des fonctions d'un magistrat administratif pour pouvoir être regardée comme une « activité accessoire » au sens du chapitre VII de la Charte.

Aussi le Collège est-il d'avis que l'acceptation de cette mission ne serait pas conforme à la déontologie de la juridiction administrative.

Je vous prie, M. le Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n°2020/5 du 6 novembre 2020

En réponse à la demande dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Président,

A l'occasion d'un entretien de déontologie, un magistrat affecté à votre juridiction vous a confié qu'il envisageait de devenir diacre permanent de l'Eglise catholique et d'exercer cette fonction parallèlement à son activité juridictionnelle. En entier accord avec lui vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis relative à la compatibilité de cet état clérical avec les principes et règles déontologiques qui s'appliquent aux magistrats administratifs.

Le Collège de déontologie est d'avis que la réponse à cette question doit être recherchée par transposition des principes énoncés, dans le cas d'un professeur du second degré devenu prêtre, par l'avis n° 309354 de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 21 septembre 1972⁵ qui a relevé :

- d'une part « que l'autorité publique (...), ne peut légalement, en dehors de toute procédure disciplinaire ou d'un abandon de poste, mettre fin aux fonctions d'un fonctionnaire titulaire ou lui refuser un emploi correspondant à sa qualification s'il n'est pas établi que cet agent se trouve dans une situation incompatible avec la poursuite de son activité »

- et d'autre part que « si les dispositions constitutionnelles qui ont établi la laïcité de l'Etat et celle de l'enseignement imposent la neutralité du service de l'enseignement à l'égard de toutes les religions, elles ne mettent pas obstacle par elles -mêmes à ce que des fonctions de ces services soient confiées à des membres du clergé ».

Il en résulte que si, par lui-même, le fait de devenir diacre ne fait pas obstacle à la poursuite de l'exercice d'une fonction publique, fût-elle juridictionnelle, et si, au cas particulier, ne ressort du dossier aucune donnée propre à l'espèce dont découlerait une situation incompatible avec la poursuite de cette fonction, cette compatibilité est strictement subordonnée à l'observation de précautions propres à éviter que, du fait de cette situation particulière, soient altérées - ou puissent paraître l'être aux yeux des justiciables - les garanties de neutralité, d'indépendance et d'impartialité qu'on est en droit d'attendre de tout magistrat.

⁵ L'avis a été publié en annexe au rapport public du Conseil d'Etat de 2004, consacré à la laïcité (Etudes et documents du Conseil d'Etat n° 55 p. 422). Il est par ailleurs reproduit aux « Grands avis du Conseil d'Etat » (Dalloz 3e édition 2008 p. 101).

A ce titre l'intéressé devrait d'abord veiller à ce que la « lettre de mission » que, semble-t-il (<https://diaconat.catholique.fr>), un diacre reçoit de son évêque à la suite de son ordination, ne prévoie aucune interférence avec sa fonction juridictionnelle.

Plus généralement, il conviendrait que les fonctions au service de l'Eglise soient exercées dans un diocèse situé en dehors du ressort de la juridiction d'affectation ; que le magistrat fasse ses meilleurs efforts pour qu'il ne soit pas fait état dans ce ressort de sa qualité de diacre ; qu'il s'abstienne de siéger dans des affaires touchant aux cultes ou à des questions de société ayant, en droit ou en fait, directement ou indirectement, un lien avec la religion.

Son attention doit par ailleurs être appelée sur le fait que son état ecclésiastique pourrait poser problème si, dans la suite de sa carrière, il était candidat à certaines fonctions et notamment celles de chef de juridiction.

Je vous prie, Monsieur le Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. ».Au cas d'espèce, alors même que la mission qui vous est proposée serait exercée pour le compte d'un établissement public et ne serait pas étrangère à des fins d'intérêt général, elle serait, par sa nature et son objet -qui évoquent l'activité d'un cabinet de conseil- trop éloignée des fonctions d'un magistrat administratif pour pouvoir être regardée comme une « activité accessoire » au sens du chapitre VII de la Charte.

Aussi le Collège est-il d'avis que l'acceptation de cette mission ne serait pas conforme à la déontologie de la juridiction administrative.

Je vous prie, M. le Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Echanges entre les membres du Conseil d'Etat et les acteurs de la vie sociale et économique ayant la qualité de « représentants d'intérêts »

Avis n°2020/6 du 8 décembre 2020

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par le vice-président du Conseil d'Etat, le Collège de déontologie a adopté l'avis suivant :

« Monsieur le Vice-président,

Par lettre du 3 novembre 2020 – qui sera reproduite sur le site du Conseil à la suite de la publication du présent avis – vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège *« sur les conditions dans lesquelles des membres du Conseil d'Etat peuvent dialoguer avec les acteurs de la vie sociale et économique pour expliquer la jurisprudence et pour mieux appréhender les conséquences qui lui sont prêtées »*. Vous demandez en particulier *« si la qualité de représentant d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique fait obstacle à l'organisation de tout échange direct avec le Conseil d'Etat »* et, dans la négative, quelles précautions il y aurait lieu de *« prendre dans l'organisation de ces échanges afin d'éviter toute mise en cause de l'indépendance et de l'impartialité du Conseil d'Etat »*.

Cette demande d'avis appelle de la part du Collège les observations suivantes.

I.- De façon générale, le bon accomplissement de son rôle implique que le Conseil d'Etat soit à même d'apprécier concrètement les préoccupations, besoins et attentes de la société au service de laquelle il exerce ses fonctions tant consultatives que juridictionnelles.

A ce titre il importe notamment qu'il soit informé des conséquences que ses prises de position et notamment sa jurisprudence ont eues ou peuvent avoir pour les activités auxquelles elles s'appliquent.

En retour, il peut parfois être souhaitable que ces mêmes prises de position soient explicitées, éclairées ou précisées par le Conseil d'Etat.

Cette double exigence a traditionnellement trouvé des applications dans diverses directions.

Longtemps informel ou lié à des relations personnelles, le dialogue avec l'Université et, plus précisément, les Facultés de droit, s'est, depuis quelques décennies, développé et transformé en échanges réguliers.

De façon voisine, le Conseil d'Etat organise des colloques ou des cycles de débats, ouverts au public et accessibles sur le site, à l'occasion desquels s'expriment, le plus souvent aux côtés de membres de l'institution, des personnes venant d'horizons très divers.

Une autre pratique conduit la section du contentieux à tenir, de manière plus ou moins régulière, des réunions de travail avec certaines administrations particulièrement concernées par son activité. Ces réunions ont pour objet de présenter aux services les

évolutions de la jurisprudence, de s'informer mutuellement sur les réformes en cours relatives au traitement des flux contentieux tant par l'administration que par le juge, de réfléchir aux perspectives d'avenir à cet égard, de mesurer les préoccupations et les attentes des administrations. L'avis n° 2013/5, rendu le 17 juin 2013 par le collège de déontologie sur saisine du président de la section du contentieux, a précisé les exigences déontologiques correspondantes et notamment les précautions relatives à la substance des débats et ayant pour objet de prévenir le risque d'une forme de rupture d'égalité entre les administrations et les autres justiciables

II.- L'hypothèse, évoquée par la demande d'avis, de rencontres avec des « acteurs de la vie économique et sociale », par ailleurs « représentants d'intérêts » au sens des dispositions de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et ayant à ce titre pour activité, selon le même article, « d'influer sur la décision publique », pose des questions plus délicates.

Alors que toutes les missions du Conseil d'Etat s'ordonnent autour de la recherche de l'intérêt général, il s'agit ici de dialoguer avec des représentants d'intérêts particuliers, tels qu'entreprises, syndicats, associations de défense de l'environnement. Le principal risque est qu'à l'occasion d'échanges ces représentants diffusent une information orientée et cherchent ou paraissent chercher à influencer le Conseil. Il convient de prendre également en considération le fait que les éléments d'information recueillis par ces représentants lors de ces échanges pourraient être à l'origine d'une dissymétrie d'information au détriment d'autres intérêts particuliers relevant du même secteur d'activité.

Pour autant le Collège est d'avis que, de même qu'en introduisant dans la loi du 11 octobre 2013 les dispositions des articles 18-2 et suivants qui définissent le régime des « représentants d'intérêts », la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 a, tout à la fois, pris acte de l'existence d'une activité se proposant d'« influencer sur la décision publique » et en a soumis l'exercice à des conditions permettant d'en assurer la transparence, il y a lieu pour le Conseil d'Etat de ne pas s'écarter dans ce cas particulier de son souci d'être à l'écoute de la société mais de soumettre à des précautions spécifiques exigeantes les échanges avec de tels « représentants ».

III.- A cet égard il conviendrait que tout projet de rencontre entre membres du Conseil d'Etat et « représentants d'intérêts » soit - à la différence du cas évoqué par la demande d'avis - porté à la connaissance du vice-président qui, au vu notamment de l'indication précise des sujets qu'il est envisagé d'aborder, serait à même d'apprécier l'opportunité du principe de la rencontre et de déterminer au cas par cas les modalités d'organisation qui devraient être retenues tant pour prévenir tout risque relatif à l'objectivité de l'information que pour assurer la transparence et la « traçabilité » de telles rencontres. Parmi les dispositions pouvant être arrêtées à cette double fin, il pourrait, par exemple, être envisagé, selon les cas :

- que lorsqu'il est donné suite au projet, la demande soumise au vice-président, ainsi que la liste des participants soient rendues publiques ou, à tout le moins, demeurent accessibles pendant un délai suffisant ;

- que la rencontre soit élargie aux représentants d'autres intérêts relevant du même secteur d'activité ;
- qu'elle se déroule devant un ou plusieurs tiers : universitaire, avocat ou journaliste par exemple ;
- que les débats soient enregistrés ou retracés par écrit et demeurent accessibles pendant un délai suffisant ;
- que le déroulement de la rencontre donne lieu à une information sur le site du Conseil d'Etat.

Il pourrait d'ailleurs être envisagé que le site du Conseil d'Etat comporte une rubrique ayant vocation à accueillir d'une part l'indication des principes et modalités selon lesquels des échanges peuvent avoir lieu entre le Conseil d'Etat et des représentants d'intérêts et, d'autre part, les documents établis à l'occasion de tels échanges.

IV.- Indépendamment de ces dispositions relatives à l'organisation de rencontres, il va de soi que les propos tenus par les membres du Conseil d'Etat devront être empreints de prudence et respecter les précautions énoncées par l'avis n° 2013/5 du 17 juin 2013 ; il conviendra notamment de veiller à ce que le principe du secret du délibéré soit strictement respecté ; à ce qu'aucune indication ou échange ne porte ni sur des affaires en cours ou susceptibles d'être prochainement soumises à l'une quelconque des juridictions administratives, ni sur les questions de principe pouvant se poser dans ces affaires ; à ce que les commentaires portant sur des décisions juridictionnelles soient exempts de propos qui pourraient être interprétés pour spéculer, avec des éléments dont ne disposeraient pas les autres justiciables, sur d'éventuelles évolutions de la jurisprudence.

V.- Les préconisations du présent avis -dont les grandes lignes pourraient être introduites dans la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative- seraient, le cas échéant, applicables devant une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, le chef de juridiction étant substitué pour leur mise en oeuvre au vice- président.

En revanche, de même que l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 vise seulement le cas où c'est le représentant d'intérêts qui « entre en communication » avec une personne publique, ces préconisations ne s'appliqueraient pas lorsque les formations consultatives ou la section du rapport et des études du Conseil d'Etat prennent, pour les besoins d'un dossier, l'initiative d'entrer en contact avec des personnes privées.

Je vous prie, Monsieur le vice-président, d'accepter l'expression de mes sentiments fidèlement dévoués. »

Annexe

Paris, le 3 novembre 2020

« Monsieur le président,

Ayant été alerté sur la manière dont une fondation d'entreprise, par ailleurs enregistrée comme représentant d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, avait rendu compte d'une réunion organisée avec des membres du Conseil d'État en la présentant comme une action de lobbying à l'égard de notre institution, j'ai décidé de saisir le collège de déontologie de la juridiction administrative afin que celui-ci puisse donner son avis sur les conditions dans lesquelles des membres du Conseil d'État peuvent dialoguer avec des acteurs de la vie sociale et économique pour expliquer la jurisprudence et pour mieux appréhender les conséquences qui lui sont prêtées.

Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat a développé le dialogue avec divers interlocuteurs qui sont intéressés par sa jurisprudence.

Dans de nombreux domaines en effet (tels que le droit de l'environnement, le droit fiscal, le droit des contrats administratifs ou encore le droit du travail) la jurisprudence du Conseil d'Etat est susceptible d'avoir une influence significative sur les acteurs économiques ou sociaux.

Les rencontres avec des représentants de ces acteurs apparaissent dès lors utiles, d'une part, pour expliquer la jurisprudence à ceux dont elle détermine le cadre d'action, et d'autre part, pour mesurer les effets concrets des décisions que prend le Conseil d'État. Le dialogue s'est ainsi développé à l'occasion de rencontres avec l'Université, à travers les colloques organisés par le Conseil d'Etat ou auxquels ses membres participent ainsi qu'avec certaines administrations (dans le cadre fixé par l'avis no 2013-5 du 17 juin 2013). Il arrive également que le Conseil d'État soit sollicité par des associations ou par des cercles de réflexion.

S'agissant de cette dernière catégorie, se pose la question, sur laquelle je souhaite recueillir l'avis du collège de déontologie, de savoir si la qualité de représentant d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique fait obstacle à l'organisation de tout échange direct avec le Conseil d'État. Si le collège de déontologie estime que cette qualité n'interdit pas tout échange, quelles précautions recommande-t-il de prendre dans l'organisation de ces échanges afin d'éviter toute mise en cause de l'indépendance et de l'impartialité du Conseil d'Etat ?

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vice-président du Conseil d'Etat »

Avis n°2020/7 du 8 décembre 2020

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège de déontologie a adopté l'avis suivant :

« Monsieur le Premier conseiller,

Vous avez saisi le Collège d'une demande d'avis posant la question de savoir dans quelle mesure un rapporteur public peut, sans en avoir été sollicité, prendre l'initiative de communiquer le texte de conclusions qu'il a prononcées.

La matière est dominée par le principe, hérité de la tradition, que - s'il doit présenter des conclusions dans toutes les affaires qui n'en sont pas dispensées et, en application de l'article R. 711-3 du code de justice administrative, mettre les parties en mesure de connaître préalablement à l'audience, le sens de ses conclusions - le rapporteur public est libre de communiquer ou non le texte de ses conclusions.

Votre demande d'avis, qui se réfère à votre pratique antérieure, porte toutefois sur deux hypothèses particulières, qui conduisent à apporter à ce principe des nuances fondées sur des considérations relatives à l'égalité entre les parties, au respect de la collégialité et, plus généralement à la délicatesse qui s'impose à tout magistrat vis-à-vis des justiciables et de ses collègues.

1.- Vous indiquez d'abord que, *« pour les affaires qui présentaient un intérêt particulier »*, vous joigniez le texte de vos conclusions au dossier qui, en cas d'appel ou de pourvoi en cassation, était transmis à la juridiction de recours.

Sous réserve que, dans la mise en oeuvre des critères relatifs à *« l'intérêt de l'affaire »*, justifiant ou non le versement des conclusions au dossier, n'intervienne pas directement - consciemment ou non - de considération subjective, par exemple à l'occasion de divergences avec la formation de jugement, cette pratique, qui est de nature à contribuer à l'information de la juridiction de recours et qui respecte l'égalité entre les parties n'appelle aucune objection d'ordre déontologique.

2.- Mais vous indiquez également que - là aussi pour des affaires dont vous jugiez qu'elles présentaient *« un intérêt particulier (questions à trancher délicates et/ou longuement débattues) »* -, vous preniez parfois l'initiative d'adresser, postérieurement à la lecture du jugement, copie de vos conclusions à *« une ou plusieurs parties au litige »*.

Cette pratique suscite - indépendamment de l'incertitude qui, comme dans le cas précédent, peut s'attacher à l'appréciation de *« l'intérêt »* de l'affaire - de sérieuses réserves.

Si le délai de recours n'est pas expiré ou si une instance d'appel ou de cassation est en cours, la communication des conclusions par le rapporteur public - dont l'office s'achève avec le prononcé des conclusions - va interférer avec la décision des parties de former ou non un recours ou avec l'argumentation développée à l'occasion de celui-ci.

Plus gravement si, dans cette hypothèse, les conclusions sont spontanément communiquées à une seule partie il peut en résulter, de votre fait, une inégalité de traitement ou un manquement au devoir d'impartialité.

Ces objections ne valent pas si la décision est devenue définitive. Mais, même ainsi, cette communication risque d'être mal comprise des parties, et de les troubler si les conclusions diffèrent de la décision.

Aussi le Collège est-il d'avis que, de façon générale, un rapporteur public doit s'abstenir de prendre, sans en avoir été sollicité, l'initiative de communiquer aux parties le texte de ses conclusions.

Je vous prie, Monsieur le Premier conseiller, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

L'interdiction de participer aux organes de direction d'une société, mentionnée au I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, ne s'applique pas dans le cas particulier où cette participation ne correspond pas à l'exercice d'une « activité privée ».

Avis n°2021/1 du 4 juin 2021

En réponse à la demande dont il a été saisi par le Secrétaire général du Conseil d'Etat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Secrétaire général,

Dans le cadre d'une opération de restructuration visant à sauvegarder plusieurs milliers d'emplois l'Etat a accepté d'apporter un important soutien financier à une société privée. Il a été entendu entre les deux parties que pour s'assurer du respect des conditions auxquelles il a subordonné son concours, l'Etat disposerait auprès de la société d'un représentant désigné par lui et investi de divers pouvoirs dont notamment celui d'avoir communication de l'ensemble des informations dont disposeront les membres du conseil d'administration et de ses comités ainsi que de participer avec voix consultative à leurs réunions.

Le Gouvernement envisageant de désigner à cette fin un membre du Conseil d'Etat, la demande d'avis que vous avez soumise au Collège porte sur le point de savoir si cette désignation est de nature à soulever des objections d'ordre déontologique, notamment au regard du 2° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983.

Cette question appelle de la part du Collège les observations suivantes.

Le I de l'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi rédigé : « I. Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (...). /Il est interdit au fonctionnaire : (...) 2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions- et notamment de la deuxième phrase et du 2° du I - ainsi que des conditions dans lesquelles elles ont été introduites par la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique - dont les modifications rédactionnelles résultant de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires n'ont pas eu pour effet de modifier la portée qu'en énonçant l'interdiction de participer aux organes de direction de sociétés le législateur a seulement entendu expliciter pour cette hypothèse le principe général qu'il rappelait dans le même texte et selon lequel un fonctionnaire ne peut exercer à titre professionnel une « activité privée ». Par suite, l'interdiction de participer aux organes de direction de sociétés ne s'applique pas dans le cas particulier où cette participation ne correspond pas à l'exercice à titre professionnel d'une « activité privée ».

Au cas d'espèce le fonctionnaire choisi pour veiller à l'effectivité des engagements pris par la société exercerait cette mission non pas à titre personnel et privé mais au nom et pour le compte de l'Etat, qui l'aurait désigné et continuerait à le rémunérer.

Dans ces conditions le Collège est d'avis que cette activité ne constituerait pas une « activité privée » entrant dans le champ d'application des dispositions précitées du I de l'article 25 septième de la loi du 13 juillet 1983 et que, par suite, le fait qu'elle serait exercée auprès des « organes de direction » de la société ne la ferait pas tomber sous le coup de l'interdiction énoncée au 2° de ce I.

Par ailleurs la désignation d'un membre du Conseil d'Etat pour exercer cette mission ne soulève aucune objection au regard des principes rappelés par la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative.

Je vous prie, Monsieur le Secrétaire général, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Daniel Labetoulle

Possibilité de participation d'un magistrat administratif au « comité consultatif de déontologie » d'une commune ; sous réserve de cas particuliers, absence d'obligation de se déporter pour le jugement de toute affaire à laquelle cette commune serait partie.

Avis n°2021/2 du 20 septembre 2021

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège de déontologie a adopté l'avis suivant :

« Monsieur le Premier conseiller,

Vous avez été sollicité pour faire partie du « comité consultatif de déontologie et de transparence » que la commune du siège de votre juridiction se propose de mettre en place.

Vous sollicitez l'avis du Collège sur l'opportunité d'une telle participation au regard des règles de déontologie. Vous demandez notamment s'il en résulterait pour vous l'obligation de vous déporter pour le jugement de l'ensemble des contentieux auxquels cette commune serait partie.

Il ressort de la documentation que vous avez transmise au Collège que le comité comprendrait douze membres, dont deux magistrats appartenant à des juridictions différentes. Il serait compétent pour définir les « bonnes pratiques » que les élus seraient invités à respecter, pour promouvoir des opérations de formation et devc sensibilisation aux questions de déontologie et pour exercer un suivi du dispositif de prévention des risques d'atteinte à la probité.

Il ne serait en revanche pas compétent pour se prononcer sur des questions individuelles et ne disposerait pas de pouvoir d'instruction. Il ne serait pas destinataire d'informations relatives à des situations individuelles.

Au vu de ces indications desquelles il ressort que les attributions, à caractère ponctuel et consultatif, du comité ne le feraient en rien participer à la gestion des « affaires de la commune », le Collège est d'avis qu'aucune considération d'ordre déontologique ne fait obstacle à ce que vous siégiez en son sein et lui apportiez ainsi le concours et l'expérience d'un magistrat administratif. Il vous appartient toutefois, comme pour toute activité extérieure, de vous assurer au préalable de l'accord de votre chef de juridiction.

Pour les mêmes raisons cette participation ne vous conduirait pas à devoir par principe vous abstenir de participer au jugement de toute affaire soumise à votre juridiction et à laquelle la commune serait partie. Il n'en irait autrement que dans des circonstances très particulières, par exemple si une prise de position du comité venait à être invoquée.

Je vous prie, Monsieur le Premier conseiller, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n°2021/3 du 15 octobre 2021

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège de déontologie a adopté l'avis suivant :

« Monsieur le Premier conseiller,

I.- Le tribunal administratif dont vous êtes membre a à connaître de nombreux dossiers portant sur le droit des étrangers. Pendant trois ans, tout ou partie des affaires sur lesquelles vous avez été amené à conclure en qualité de rapporteur public avaient trait à ce contentieux dont, en revanche, ne traite pas la chambre à laquelle vous êtes affecté depuis le début de la présente année juridictionnelle.

Une association d'avocats qui va organiser un colloque qu'elle définit comme se proposant de « faire intervenir avocats, juges et professeurs de droit sur des thématiques autour de l'état civil et les étrangers ou les Français d'origine étrangère », vous a sollicité pour traiter des « difficultés que les actes d'état civil étrangers soulèvent dans le contentieux des refus de visas d'entrée en France ».

Après échange avec votre chef de juridiction vous avez saisi le Collège d'une demande d'avis portant sur le point de savoir si cette participation est compatible avec la déontologie des magistrats administratifs.

II.- En règle générale, ainsi qu'il est rappelé au point 45 de la charte de déontologie, un magistrat administratif peut s'exprimer en cette qualité à l'occasion « d'interventions à caractère technique sur des sujets administratifs ou juridiques ».

Dans cette hypothèse il lui incombe toutefois de veiller à ce que ses propos ne puissent pas être interprétés comme engageant l'institution à laquelle il appartient. Il va également de soi qu'il doit s'exprimer avec prudence et en respectant l'obligation de réserve « qui revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions administratives comme judiciaires » (point 40 de la charte).

III.- Au cas d'espèce, le Collège est d'avis que le principe de votre participation pour traiter le sujet qui vous a été proposé à raison de l'expérience pratique que vous en avez n'appelle pas d'objection d'ordre déontologique.

Néanmoins, en préparant les termes de votre intervention vous devrez veiller avec le plus grand soin à ce que vos propos demeurent dans le cadre technique de votre sujet et ne risquent pas d'être interprétés comme des prises de position sur la question, tout particulièrement sensible dans le contexte de la proximité d'échéances électorales, de la place des étrangers dans la société. Vous devrez également faire preuve de prudence lors des débats qui suivront.

Je vous prie, Monsieur le Premier conseiller, d'agréer l'expression de mes meilleures pensées. »

Avis n°2022/2 du 23 mai 2022

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Premier conseiller,

Avant de retrouver, à l'automne dernier, une affectation juridictionnelle, vous aviez été placé pendant quatre ans en position de détachement pour exercer des fonctions dans les services juridiques de l'Autorité de la concurrence.

A ce titre, vous aviez connu d'un dossier qui a donné lieu à une sanction prononcée par l'Autorité. Cette décision ayant été contestée devant la Cour d'appel de Paris, vous aviez été amené, avant la fin de votre détachement, à préparer le mémoire en défense. Dans la perspective d'une prochaine mise au rôle de l'affaire, l'Autorité envisage de faire application des dispositions de l'article R. 461-5 du code de commerce qui lui permettent de faire appel à des « rapporteurs extérieurs », et vous propose, en cette qualité, et parallèlement à la poursuite normale de votre activité au sein de la juridiction administrative, d'étudier le mémoire en réplique des demandeurs et de la représenter oralement lors de l'audience.

Vous sollicitez l'avis du Collège de déontologie de la juridiction administrative sur la compatibilité d'une telle mission avec vos obligations déontologiques.

Selon l'article L. 131-6 du code de justice administrative, le Collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé, notamment « 2° de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un membre de la juridiction administrative, (...) ».

Se prononçant à ce titre, il est d'avis que la mission qu'il est envisagé de vous confier entre dans le champ des activités accessoires qu'un magistrat administratif peut exercer dans le respect des principes rappelés au VI de la charte de déontologie de la juridiction administrative et sous réserve notamment qu'une disponibilité pour l'exercice normal de ses fonctions juridictionnelles ne soit pas compromise.

Il vous appartiendrait toutefois de recueillir au préalable l'accord de votre chef de juridiction. Par ailleurs, vous devriez veiller à ce qu'il ne soit pas fait état de votre qualité de magistrat pendant l'accomplissement de la mission qui vous serait confiée par l'Autorité.

Je vous prie, Monsieur le Premier conseiller, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n° 2022/3 du 26 juillet 2022

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un magistrat administratif, le Collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Président,

Vous avez sollicité l'avis du Collège de déontologie de la juridiction administrative sur le point suivant : vous envisagez de créer une société pour louer, après exécution de travaux, un immeuble d'habitation qui appartenait à votre mère et dont vous êtes désormais propriétaire et vous vous interrogez sur la conformité de ce projet avec les dispositions de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique et les règles déontologiques applicables aux magistrats administratifs.

Ainsi qu'il ressort de précédentes prises de position du Collège (cf. notamment : avis n° 2012/4 du 22 octobre 2012, avis 2015/5 du 26 janvier 2016, avis 2016/1 du 20 juin 2016), auxquelles il y a lieu de se référer, la réponse doit être recherchée dans la combinaison deux principes applicables aux magistrats administratifs comme à l'ensemble des fonctionnaires : d'une part, bien entendu la possibilité de gérer librement leur patrimoine personnel et familial ; d'autre part, conformément à la règle figurant aujourd'hui au 2° de l'article L. 123-1, l'interdiction de participer aux organes de direction de sociétés à but lucratif. En application de ces principes la constitution et la gestion d'une société civile immobilière sont possibles. Si en revanche la constitution d'une SARL était retenue, dispositions devraient être prises, en droit et en fait pour que vous ne puissiez pas être regardé comme participant de facto à sa direction.

Je vous prie, Monsieur le Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n° 2022/4 du 1^{er} août 2022

Le Collège de déontologie a été saisi par le vice-président du Conseil d'Etat de la demande suivante :

« Monsieur le Président,

J'assure de longue date des cours à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris en formation initiale comme en formation continue. Ces enseignements portent sur la santé publique, la sécurité sociale et plus largement les questions sociales. Je souhaiterais poursuivre certains de ces enseignements pendant l'exercice de mes fonctions de vice-président du Conseil d'État.

Une demande d'avis a été adressée au collège de déontologie de l'enseignement supérieur et la recherche, notamment en raison de ma qualité de membre de droit du conseil d'administration de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP). L'avis adressé le 1^{er} juillet 2022 au directeur de l'IEP, que vous trouverez en pièce jointe, a estimé que la prolongation de ma charge d'enseignement ne se heurtait « a priori à aucun obstacle d'ordre déontologique pour la FNSP ». Le comité de déontologie a toutefois considéré souhaitable « que le Conseil d'État se prononce explicitement sur la possibilité que son Vice-président, compte tenu de l'importance de sa fonction, assure une activité annexe, même si la charte de déontologie du Conseil permet aux membres d'assurer des enseignements ».

J'ai ainsi l'honneur de solliciter l'avis du collège de déontologie de la juridiction administrative que vous présidez sur la compatibilité avec mes fonctions de vice-président de la poursuite, après abandon de certains enseignements assurés jusqu'alors, de mes activités de formation initiale et de formation continue au sein de l'IEP et de la FNSP, en complément de mes activités de professeur associé à l'Université Paris Cité. J'envisage de procéder en deux étapes afin de préparer la reprise de mes enseignements par d'autres intervenants. Pendant l'exercice de mes fonctions de vice-président, je souhaiterais conserver la direction du master de formation continue « Gestion et politiques de santé » dont je suis responsable depuis 2003 en réduisant ma part d'enseignement à une vingtaine d'heures ainsi que le cours de questions sociales que je limiterais à deux interventions de deux heures chaque année.

Toutefois, je me propose, à titre transitoire, pour l'année universitaire 2022-2023, d'assurer six heures de cours en questions sociales ainsi que cinq des douze séances de deux heures du cours « Systèmes et politiques de santé », qui ouvre le nouveau Master « Santé et politiques publiques », commun à l'IEP et l'Université Paris Cité dont la première promotion commencera sa scolarité en septembre 2022. Ce nouveau master, qui est le fruit d'un travail de plusieurs années, prend la suite du master de droit « Médecine, droit et politiques de santé », ouvert aux professionnels de santé, que j'ai créé et dirigé pendant plusieurs années à l'Université Paris Descartes. Dès la rentrée de septembre 2023, je n'assurerai plus d'enseignements dans ce cours d'ouverture. »

En réponse, le Collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Monsieur le Vice-président,

Par une demande dont le texte sera rendu public en même temps que le présent avis, vous avez - à la suite de l'avis que le collège de déontologie de l'enseignement supérieur et de la recherche a rendu le 1er juillet dernier sur une demande du directeur de l'Institut d'Etudes Politiques - souhaité recueillir l'opinion du Collège de déontologie de la juridiction administrative sur la compatibilité avec vos fonctions de vice-président de la poursuite de certains des enseignements- portant notamment sur les politiques de santé -que vous assurez de longue date dans le cadre de l'Institut d'Etudes politiques et de l'Université Paris Cité.

Selon une longue tradition, des membres de la juridiction administrative exercent à titre accessoire des activités d'enseignement de type universitaire. Cette pratique qui est l'occasion de partages d'expériences est à tous égards d'intérêt général. Elle contribue au rayonnement de la juridiction. C'est dire que, de l'avis du Collège, la poursuite, selon les modalités et horaires que précise votre demande, de votre participation aux cycles d'enseignement de formation initiale et continue que vous avez contribué à créer et que vous animez depuis 2003, ne pose aucune difficulté d'ordre déontologique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-président, à l'assurance de mes respectueuses et fidèles pensées. »

Avis n° 2022/5 du 8 décembre 2022

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un membre du Conseil d'Etat, le Collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Madame,

I.- Maître des requêtes au Conseil d'Etat, en activité dans le corps, vous avez par ailleurs des engagements associatifs dans le domaine de la santé ; vous êtes notamment membre d'une « *association agréée pour la représentation des usagers du système de santé* » au sens de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique.

En cette qualité vous pourriez être amenée à devenir membre du conseil d'administration d'un établissement public administratif de l'Etat compétent en matière de santé ; en effet les dispositions relatives à cet établissement public prévoient que son conseil d'administration est composé pour moitié de représentants de l'Etat et pour le surplus de représentants de divers organismes, dont les associations agréées pour la représentation des usagers du système de santé.

Dans ce contexte, évoquant l'hypothèse où, dans l'exercice de ce mandat de représentant de cette association, vous seriez amenée à émettre et défendre des positions différentes de celles de l'Etat, vous saisissez le Collège de déontologie de la juridiction administrative de la question de savoir si, en tenant ces propos, vous méconnaîtriez vos obligations déontologiques tenant à votre qualité de magistrat. Vous précisez que si les échanges au sein du conseil d'administration ne sont pas en tant que tels publics, leur teneur peut être connue à l'extérieur, notamment si le procès-verbal vient à être communiqué à des tiers en application des dispositions relatives à la communication des documents administratifs.

II.- Lorsqu'un texte a prévu que des représentants d'associations siègent en tant que tels au sein du conseil d'administration d'un établissement public, il a nécessairement entendu, d'une part, que ces représentants puissent en cette qualité faire état de leur expérience et apporter au conseil la connaissance des positions et points de vue de ces organismes et, d'autre part, qu'à cette fin ils disposent d'une entière liberté d'expression et, notamment, prennent, le cas échéant, des positions différentes de celles des représentants de l'Etat.

Le Collège de déontologie est d'avis qu'aucun élément du régime applicable aux magistrats administratifs ne saurait conduire à déroger à cette logique ni, par suite, à faire obstacle à la participation d'un magistrat, en qualité de représentant d'une association, au conseil d'administration d'un établissement public de l'Etat, non plus qu'à restreindre la liberté de ses prises de position.

III.- Ainsi, si l'hypothèse évoquée par votre demande d'avis venait à se concrétiser, vous pourriez librement, lors des délibérations du conseil d'administration, prendre sur le fond les positions qui vous paraîtraient appropriées.

Il conviendrait seulement qu'ainsi que vous l'indiquez dans votre demande vous ne fassiez pas état de votre appartenance au Conseil d'Etat.

Il va de soi également que, dans la forme, vos propos ne devraient pas méconnaître la dignité et la délicatesse qui incombent à tout magistrat s'exprimant en public.

Je vous prie, Madame, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »



Charte de déontologie de la juridiction administrative

Édition 2023

La Charte de déontologie de la juridiction administrative rappelle les principes et les bonnes pratiques à mettre en œuvre pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la juridiction et pour prévenir les conflits d'intérêts. Elle rappelle, à cette même fin, les obligations déontologiques qui s'imposent aux membres de la juridiction en ce qui concerne le secret professionnel, la discrétion et la réserve dans l'expression publique ainsi qu'en ce qui concerne les activités et les missions qui peuvent leur être confiées à titre accessoire.

Le Collège de déontologie de la juridiction administrative est chargé d'éclairer, par les avis qu'il rend, les membres de la juridiction sur l'application des principes et bonnes pratiques énoncés dans la Charte. Cette édition 2020 est à jour des dernières modifications apportées à la Charte par la décision du vice-président du Conseil d'État du 16 mars 2018 ; elle s'enrichit des avis rendus par le collège de déontologie depuis sa dernière parution, en mars 2017.



toutes les décisions du collège de déontologie
sont sur www.conseil-etat.fr



SUIVEZ LE
CONSEIL D'ÉTAT
SUR TWITTER :
@CONSEIL_ETAT