

Rapport annuel d'activité 2023

A l'issue du mandat de ses quatre anciens membres, la composition du Collège de déontologie de la juridiction administrative a été intégralement renouvelée. En application de l'article L. 131-5 du code de justice administrative, les quatre successeurs ont été nommés par le vice-président à compter du 17 janvier 2023, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Les précédents membres du Collège de déontologie ont produit un rapport d'activité annuel avant la fin de leur mandat, pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2022.

1. Conformément à la périodicité adoptée depuis l'installation du premier Collège de déontologie, le 20 mars 2012, ce présent rapport d'activité annuel couvre la période du 17 janvier au 31 décembre 2023.

2. Les compétences du Collège ont été étendues en 2022 par la procédure issue du nouvel article L. 231-5-1 du code de justice administrative (CJA) :

Par sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel avait censuré l'article 37 de la loi de programmation et de réforme pour la justice, qui avait pour objet de réduire le champ des incompatibilités des magistrats administratifs avec certaines fonctions administratives antérieures, estimant que cette disposition méconnaissait les principes d'indépendance et d'impartialité découlant également de l'article 16 de la déclaration de 1789.

Prenant en compte cette décision, l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, a cependant allégé le régime de ces incompatibilités s'agissant de l'affectation géographique des magistrats administratifs de retour de détachement, en créant notamment un nouvel article L. 231-5-1. Le 2^{ème} alinéa de cet article prévoit que le Collège de déontologie de la juridiction administrative se prononce préalablement sur la compatibilité avec le respect des principes d'impartialité et d'indépendance, de toute affectation d'un magistrat qui aurait exercé les fonctions administratives visées par l'article L. 231-5, dans le ressort du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel où ces fonctions ont été effectivement exercées. Le Collège précise, en cas d'avis favorable, les obligations d'abstention à respecter et leur durée, eu égard à la fois à la nature des fonctions précédemment exercées et au ressort de la juridiction.

En application de ces dispositions, cette nouvelle procédure est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. A cette occasion, l'ancien Collège avait organisé des réunions avec les organisations syndicales des magistrats administratifs qui avaient pour objet d'en préciser la portée, de façon à éclairer au mieux les magistrats s'appêtant à partir en mobilité sur les conditions de leur réintégration en juridiction administrative.

L'ancien Collège n'a émis qu'un seul avis (*avis n° 2022-1 du 10 février 2022*), qui a posé les premiers principes de référence sur cette nouvelle thématique, qui doit être intégrée dans la charte de déontologie de la juridiction administrative. En 2023, le nouveau Collège a, quant à lui, été saisi sur le fondement de ces dispositions, de cinq demandes de magistrats de retour de détachement. Il s'est attaché, dans ces avis, à définir de manière précise et détaillée les obligations de départ s'imposant aux magistrats intéressés ainsi que leur application dans le temps.

3. Les statistiques :

D'un point de vue statistique, le Collège a été saisi de treize demandes d'avis pendant la période concernée, une quatorzième demande d'avis a été retirée. Treize avis ont été rendus, dont cinq, comme il vient d'être dit, l'ont été en application des dispositions de l'article L. 231-5-1 du CJA.

Le Collège s'est prononcé dans un délai moyen de 2 mois, le délai minimum ayant été de quinze jours et le maximum de 2 mois et demi.

Pendant ces douze mois, en 2023, Il s'est réuni à cinq reprises depuis l'installation des nouveaux membres, la tenue des séances s'étant trouvée facilitée par l'usage de la visio-conférence quand c'était nécessaire.

L'activité du Collège est en nette progression par rapport aux années précédentes :

- onze de 2012/2013,
- dix de 2013/2014,
- six de 2014/2015
- trois de 2015/2016,
- cinq de 2016/2017,
- sept de 2017/2018,
- quatre de 2018/2019,
- six de 2019/2020,
- six de 2020/2021,
- quatre pour 2022
- treize pour 2023.

Cette augmentation du nombre d'avis rendus s'explique en partie par l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 231-5-1 du CJA, dont l'origine et la portée ont été précédemment rappelées.

Au total, quatre demandes d'avis émanaient de la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (TACAA) et concernaient l'incompatibilité entre les fonctions de magistrat administratif et des fonctions électives ou de représentant de l'Etat exercées dans un ressort dépendant d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, où le retour était souhaité à l'issue d'un détachement. Une demande d'avis émanait du secrétaire général du Conseil d'État, une d'une cheffe de juridiction, six de magistrats administratifs et une d'un membre du Conseil d'État.

Cette année, le Collège n'a formulé aucune recommandation.

4. Le cadre général de réflexion et les évolutions perceptibles :

Dans l'exercice de ses fonctions de donneur d'avis, le Collège s'attache à quelques orientations :

a. Veiller à sa compétence.

Le Collège s'attache naturellement à rester dans son champ de compétence.

Il ne rend ainsi pas d'avis sur la mise en œuvre directe des règles statutaires (port de la robe, affectation des membres). Il prend soin de fixer des principes tout en renvoyant à la responsabilité du membre de la juridiction administrative en fonction de sa situation particulière.

Par exemple, dans son avis n° 2023/10 du 17 juillet 2023, sur la participation d'un magistrat à un fonds indiciaire, le Collège a précisé les principes, en laissant au magistrat concerné le soin d'apprécier les conséquences qu'il convient d'en tirer en fonction de sa situation et de la teneur des renseignements qu'il portera dans sa déclaration d'intérêts.

b. Ne pas interférer avec la discipline :

La déontologie est une affirmation de valeurs qui a précisément pour objet d'inciter à des comportements adéquats, ce qui devrait éviter le recours à la discipline.

c. Tenir compte de l'objet et de la finalité de la saisine :

Comme chaque année, le Collège a été saisi de demandes ayant des objets divers :

Demandes de « confortation » dans lesquelles le membre de la juridiction administrative connaît par anticipation la réponse mais souhaite s'en faire délivrer une sorte de confirmation explicite (*avis n° 2023/12 du 20 novembre 2023 relatif à la délivrance d'un témoignage en justice*). Le Collège rappelle et conforte la règle.

Demande de « fixation de cap » dans une circonstance où les membres peuvent avoir des conceptions différentes. (*avis n° 2023/9 du 17 mai 2023 relatif à la participation à une manifestation nautique « régata » ou avis n° 2023/7 du 22 mai 2023 relatif à une « activité éditoriale »*). Le Collège détaille alors les précautions à prendre pour préserver en toutes circonstances l'indépendance et l'impartialité de la juridiction.

De même, sa jurisprudence sur l'article L. 231-5-1 est en cours de formation. Elle ne marque pas pour l'instant d'incompatibilité absolue mais pose toute une série de conditions à remplir par déport et mise à distance des affaires traitées avant la réintégration dans la juridiction. La « compatibilité sous réserve » est fréquemment prescrite.

Il revient naturellement au magistrat lui-même et à l'autorité de gestion du corps, voire au chef de juridiction, de vérifier si l'étendue des réserves n'implique pas de se tourner vers une autre affectation.

5. L'actualité met certaines thématiques en avant dans les avis :

En effet, au fil des avis, se dessinent les thèmes les plus sujets à interrogation :

1. Les mobilités :

C'est le principal sujet d'interrogation, souligné par les saisines au titre de l'article L. 231-5-1 du CJA. Le magistrat sait qu'il doit penser à son retour dans la juridiction et envisager en amont les précautions qu'il devra prendre pour ne pas interférer avec le champ administratif qu'il a traité en détachement.

2. La probité :

- Sur les activités d'entreprise :

La prise en compte de l'interdiction de gérer une entreprise privée (*avis n° 2023/7 du 22 mai 2023*) conduit le Collège à poser des conditions dans l'exercice d'une activité éditoriale d'animation de revue juridique. Il distingue les travaux scientifiques et la direction opérationnelle d'une activité d'éditeur privé.

- Sur les conditions d'une activité complémentaire :

Le Collège a eu l'occasion de préciser les conditions d'une activité complémentaire (*avis n°2023/5 du 24 février 2023*) exercée en sus de l'activité juridictionnelle. Le Collège rappelle à cette occasion l'importance des articles R. 721-1 et suivants du code de justice administrative sur l'abstention et la récusation.

- Sur les possibles conflits d'intérêts :

L'article L. 131-1 du code de justice administrative prescrit aux juges la prévention ou le traitement des conflits d'intérêts qu'il convient de proscrire.

Qu'il s'agisse de retour en juridiction après une activité extérieure par détachement ou disponibilité ou qu'il s'agisse d'activité d'avocat au moment de la mise en retraite, le Collège est vigilant afin d'éviter toute mise en cause de l'impartialité et de l'indépendance du membre et de la juridiction elle-même.

- Sur les cadeaux et les invitations :

Ce thème important n'a fait l'objet que d'une seule saisine pour la participation des magistrats à une régata des juristes.

Là encore la balance entre liberté du juge et rayonnement de l'institution avec la nécessité de distance propre à l'activité juridictionnelle a été tracée.

3. La liberté d'expression et l'obligation de réserve :

Il s'agit d'un sujet sensible, renouvelé et aggravé par la pratique des réseaux sociaux¹. Quand il s'exprime sur les réseaux sociaux, le magistrat, même s'il ne fait pas apparaître son nom, reste un magistrat qui ne peut pas tout dire, en n'importe quelle circonstance et sur n'importe quel ton et « doit s'abstenir de tout commentaire qui pourrait laisser croire que la nature de ses convictions serait un obstacle à une justice impartiale au seul service de la loi. » (*avis n° 2023/11 du 20 novembre 2023*).

¹ Cf. Discours du Président de la République à l'École nationale de la magistrature le 9 février 2024 à Bordeaux et de la décision du Conseil d'État : 27 juin 2018 n° 412541.

ANNEXE

Avis émis entre le 17 janvier 2023 et le 31 décembre 2023

Pour rappel, la Charte de déontologie de la juridiction administrative, les rapports d'activités, les avis et les recommandations sont consultables sur :

Site Internet du Conseil d'État : [Déontologie \(conseil-etat.fr\)](https://conseil-etat.fr/deontologie)

[l'intranet : Déontologie de la juridiction administrative \(conseil-etat.fr\)](https://conseil-etat.fr/deontologie)

- Avis n° 2023-1 du 27 mars 2023

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Collège a émis l'avis suivant :

« En application de l'article L. 231-5-1 du code de justice administrative (CJA), par lettre du 13 février 2023, vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative du cas de Madame X, actuellement en détachement, qui sollicite sa réintégration et son affectation au tribunal administratif de A ou à la cour administrative d'appel de B.

Madame X a exercé du 1^{er} septembre 2017 au 14 avril 2021, les fonctions de directrice générale adjointe au sein de la commune de A et exerce depuis le 15 avril 2021, la fonction de directrice générale adjointe du centre de gestion de la fonction publique du C, lequel a dans ses attributions le soutien à la gestion de la fonction publique territoriale pour les collectivités territoriales (y compris la métropole européenne) et leurs établissements publics.

Selon l'article R. 221-3 du code de justice administrative, le ressort du tribunal administratif de A comprend les deux départements du C et du D.

Selon l'article R. 221-7 du même code, le ressort de la cour administrative d'appel de B comprend ceux des tribunaux administratifs de E, A et F.

I.- *En ce qui concerne une éventuelle affectation au tribunal administratif (TA) de A dont le ressort couvre le champ de compétence de la commune de A et du centre de gestion :*

Après avoir pris en compte le nombre de chambres du tribunal administratif de A (huit chambres), le Collège considère que, sous réserve de ce qui suit, l'affectation de l'intéressée à ce tribunal ne se heurte pas à une incompatibilité de principe au regard des exigences d'indépendance et d'impartialité rappelées par l'article L. 231-5-1.

Toutefois :

1° En application directe des dispositions du premier alinéa de l'article L. 231-5-1 et sans préjudice des dispositions du 2° b) ci-dessous, Madame X ne pourrait, pendant une durée de trois ans suivant la fin de l'exercice de ses fonctions à la commune de A puis au centre de gestion du C, participer au jugement des affaires concernant les décisions prises par les services de cette commune ou de ce centre au sein desquels elle exerçait ces fonctions ou sur lesquels elle avait autorité.

2° En outre, dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par le second alinéa de l'article L. 231-5-1, le Collège considère que la compatibilité d'une affectation au tribunal administratif de A avec les principes d'indépendance et d'incompatibilité est subordonnée à la condition complémentaire que Madame X s'abstienne de participer au jugement des affaires suivantes :

a) sans limitation de durée, les affaires liées aux décisions que, dans l'exercice de ses fonctions de directrice générale adjointe à la commune de A puis au centre de gestion, Madame X a prises ou à l'intervention desquelles elle a directement concouru ;

b) pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions en cause, les affaires liées à celles des décisions définies au 1° ci-dessus qui ont été prise alors que Madame X était directrice générale adjointe à la commune de A puis au centre de gestion ;

c) pendant une durée de trois ans à compter de la fin de ses fonctions au centre de gestion, les affaires relatives aux décisions prises dans le domaine de la fonction publique territoriale par les collectivités territoriales et les établissements publics compétents dans le département du C ;

d) pendant une durée de trois ans à compter de la fin de ses fonctions au centre de gestion, les affaires relatives à des matières communes de la fonction publique sur lesquelles elle aurait pris parti au titre de la fonction publique territoriale ;

e) pendant une durée de cinq ans à compter de la fin de ses fonctions à la commune de A et au centre de gestion, les affaires relatives aux élections et à l'organisation interne de la commune et du centre de gestion ;

3° Indépendamment de l'application des 1° et 2° ci-dessus, il appartient au chef de juridiction et à Madame X d'examiner les cas particuliers non couverts par les dispositions précédentes et pouvant poser problème au regard des principes d'indépendance et d'impartialité ;

4° Madame X ne devrait pas, pendant une période de cinq ans, être désignée pour siéger dans une commission administrative ou un jury ou pour livrer une consultation dans le champ de la fonction publique territoriale dans le département C.

II.- En ce qui concerne une éventuelle affectation à la cour administrative d'appel de B dans le ressort de laquelle se trouvent la commune de A et le centre de gestion du C :

Les règles ou précautions définies au I seraient applicables dans les mêmes conditions pour les fonctions exercées au centre de gestion de la fonction publique territoriale du C. ».

- **Avis n° 2023-2 du 27 mars 2023**

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Collège a émis l'avis suivant :

« En application de l'article L. 231-5-1 du code de justice administrative (CJA), par lettre du 13 février 2023, vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative du cas de Madame X, actuellement en poste au tribunal administratif de A qui sollicite sa mutation au tribunal administratif de B.

Madame X a exercé du 1^{er} avril 2018 au 31 août 2022, les fonctions de directrice adjoint des migrations et de l'intégration à la préfecture du C.

Selon l'article R. 221-3 du code de justice administrative, le ressort du tribunal administratif de B comprend le département du C.

- *En ce qui concerne une éventuelle affectation au tribunal administratif de B :*

Après avoir pris en compte le nombre de chambres du tribunal administratif de B (neuf chambres), le Collège considère que, sous réserve de ce qui suit, l'affectation de l'intéressée à ce tribunal ne se heurte pas à une incompatibilité de principe au regard des exigences d'indépendance et d'impartialité rappelées par l'article L. 231-5-1.

Toutefois :

1° En application directe des dispositions du premier alinéa de l'article L. 231-5-1 et sans préjudice des dispositions du 2° b) ci-dessous, Madame X ne pourrait, pendant une durée de trois ans suivant la fin de l'exercice de ses fonctions à la préfecture du C, participer au jugement des affaires concernant les décisions prises au nom de l'État dans le département du C en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

2° En outre, dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par le second alinéa de l'article L. 231-5-1, le Collège considère que la compatibilité d'une affectation au tribunal de B avec les principes d'indépendance et d'incompatibilité est subordonnée à la condition complémentaire que Madame X s'abstienne de participer au jugement des affaires suivantes :

a) sans limitation de durée, les affaires liées aux décisions que dans l'exercice de ses fonctions de directrice adjointe des migrations et de l'intégration, Madame X a prises ou à l'intervention desquelles elle a directement concouru ;

b) pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions en cause, les affaires liées à celles des décisions définies au 1° ci-dessus qui ont été prises alors que Madame X était directrice adjointe des migrations et de l'intégration.

3° Indépendamment de l'application des 1° et 2° ci-dessus, il appartient au chef de juridiction et à Madame X d'examiner les cas particuliers non couverts par les dispositions précédentes et pouvant poser problème au regard des principes d'indépendance et d'impartialité ;

4° Madame X ne devrait pas, pendant une période de cinq ans, être désignée pour siéger dans une commission administrative ou pour livrer une consultation dans le champ du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans le département du C. »

- **Avis n° 2023-3 du 27 mars 2023**

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Collège a émis l'avis suivant :

« En application de l'article L. 231-5-1 du code de justice administrative (CJA), par lettre du 13 février 2023, vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative du cas de Madame X, actuellement en détachement, qui sollicite sa réintégration et son affectation au tribunal administratif de A à compter du 1^{er} octobre 2023.

Madame X a exercé les fonctions de sous-préfète de l'arrondissement de B du 22 mars 2021 au 1^{er} octobre 2023.

Selon l'article R. 221-3 du code de justice administrative, le ressort du tribunal administratif de A couvre notamment le département de C.

- *En ce qui concerne une éventuelle affectation au tribunal administratif de A :*

Après avoir pris en compte le nombre de chambres du tribunal administratif de A (sept chambres), le Collège considère que, sous réserve de ce qui suit, l'affectation de l'intéressée à ce tribunal ne se heurte pas à une incompatibilité de principe au regard des exigences d'indépendance et d'impartialité rappelées par l'article L. 231-5-1.

Toutefois :

1° En application directe des dispositions du premier alinéa de l'article L. 231-5-1 et sans préjudice des dispositions du 2° b) ci-dessous, Madame X ne pourrait, pendant une durée de trois ans suivant la fin de l'exercice de ses fonctions dans l'arrondissement de B, participer au jugement des affaires concernant les décisions prises par les services de l'État au sein desquels elle exerçait ces fonctions ou sur lesquels elle avait autorité.

2° En outre, dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par le second alinéa de l'article L. 231-5-1, le Collège considère que la compatibilité d'une affectation au tribunal de A avec les principes d'indépendance et d'incompatibilité est subordonnée à la condition complémentaire que Madame X s'abstienne de participer au jugement des affaires suivantes :

- a) sans limitation de durée, les affaires liées aux décisions que, dans l'exercice de ses fonctions de sous-préfète, Madame X a prises ou à l'intervention desquelles elle a directement concouru ;
- b) pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions en cause, les affaires liées à celles des décisions définies au 1° ci-dessus qui ont été prises alors que Madame X était sous-préfète de B ;
- c) pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions en cause, les affaires relatives aux décisions des autorités de l'État concernant le territoire de l'arrondissement ;
- d) pendant une durée de trois ans à compter de la fin de ses fonctions dans le département de C, les affaires relatives aux décisions prises par les autorités compétentes des communes ou groupements de communes de l'arrondissement ;

- e) pendant une durée de cinq ans à compter de la fin de ses fonctions dans le département de C, les affaires relatives aux élections politiques et administratives de ce département ;

3° Indépendamment de l'application des 1° et 2° ci-dessus, il appartient au chef de juridiction et à Madame X d'examiner les cas particuliers non couverts par les dispositions précédentes et pouvant poser problème au regard des principes d'indépendance et d'impartialité ;

4° Madame X ne devrait pas, pendant une période de cinq ans, être désignée pour siéger dans une commission administrative ayant compétence pour le département de C. »

- **Avis n° 2023-4 du 27 mars 2023**

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le Collège a émis l'avis suivant :

« En application de l'article L. 231-5-1 du code de justice administrative (CJA), par lettre du 10 mars 2023, vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative du cas de Monsieur X, actuellement affecté au tribunal administratif de A, qui sollicite sa mutation au tribunal administratif de B ou au tribunal administratif de C, au titre de l'année 2023.

Monsieur X a exercé les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement de D de mai 2020 au 8 février 2021.

Selon l'article R. 221-3 du code de justice administrative, le ressort du tribunal administratif de B couvre notamment le département de E.

I.- En ce qui concerne une éventuelle affectation au tribunal administratif de B :

Après avoir pris en compte le nombre de chambres du tribunal administratif de B (trois chambres), le Collège considère que, sous réserve de ce qui suit, l'affectation de l'intéressé à ce tribunal ne se heurte pas à une incompatibilité de principe au regard des exigences d'indépendance et d'impartialité rappelées par l'article L. 231-5-1.

Toutefois :

1° En application directe des dispositions du premier alinéa de l'article L. 231-5-1 et sans préjudice des dispositions du 2° b) ci-dessous, Monsieur X ne pourrait, pendant une durée de trois ans suivant la fin de l'exercice de ses fonctions dans l'arrondissement de D, participer au jugement des affaires concernant les décisions prises par les services de l'État au sein desquels il exerçait ces fonctions ou sur lesquels il avait autorité.

2° En outre, dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par le second alinéa de l'article L. 231-5-1, le Collège considère que la compatibilité d'une affectation au tribunal de B avec les principes d'indépendance et d'incompatibilité est subordonnée à la condition complémentaire que Monsieur X s'abstienne de participer au jugement des affaires suivantes :

- a) sans limitation de durée, les affaires liées aux décisions que, dans l'exercice de ses fonctions de sous-préfet, Monsieur X a prises ou à l'intervention desquelles il a directement concouru ;

- b) pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions en cause, les affaires liées à celles des décisions définies au 1° ci-dessus qui ont été prises alors que Monsieur X était sous-préfet de D ;
- c) pendant une durée de cinq ans à compter de l'intervention des décisions en cause, les affaires relatives aux décisions des autorités de l'État concernant le territoire de l'arrondissement ;
- d) pendant une durée de trois ans à compter de la fin de ses fonctions dans le département de E, les affaires relatives aux décisions prises par les autorités compétentes des communes ou groupements de communes de l'arrondissement ;
- e) pendant une durée de cinq ans à compter de la fin de ses fonctions dans le département de E, les affaires relatives aux élections politiques et administratives de ce département ;

3° Indépendamment de l'application des 1° et 2° ci-dessus, il appartient au chef de juridiction et à Monsieur X d'examiner les cas particuliers non couverts par les dispositions précédentes et pouvant poser problème au regard des principes d'indépendance et d'impartialité ;

4° Monsieur X ne devrait pas, pendant une période de cinq ans, être désigné pour siéger dans une commission administrative ayant compétence pour le département de E.

II.- *En ce qui concerne une éventuelle mutation au tribunal administratif de C :*

L'arrondissement de D n'étant pas dans le ressort du tribunal administratif de C, l'application de l'article L. 231-5-1 du CJA n'appellerait aucune mesure particulière. »

- Avis n° 2023/5 du 21 avril 2023

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par une magistrate administrative, le Collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Madame la première conseillère,

Vous avez été, depuis le 1^{er} septembre 2017, directrice générale adjointe au sein de la commune de A, puis du centre de gestion de la fonction publique territoriale du B.

Vous sollicitez l'avis du Collège de déontologie de la juridiction administrative sur la compatibilité de votre fonction future au tribunal administratif de A ou à la cour administrative d'appel de C avec l'exercice de la responsabilité éventuelle de référent déontologue et laïcité du département du B tant pour ses fonctionnaires que pour ses élus.

La fonction de déontologue d'un département est prévue et définie par les articles L. 124-2 et L. 124-26 du code général de la fonction publique et par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique. En particulier, l'article 3 de ce décret dispose : « ... les référents déontologues mentionnés à l'article 2 sont choisis parmi les magistrats et les fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiaires d'un contrat à durée indéterminée ». Les référents déontologue de l'élu local sont prévus par le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022. Les référents laïcité sont prévus par le décret n° 2021-1802

du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique et désignés, dans les mêmes conditions, que les référents déontologues parmi les magistrats et fonctionnaires.

Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont des magistrats qui bénéficient, dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, des garanties d'inamovibilité et d'indépendance prévues par les règles statutaires fixées au titre III du livre II du code de justice administrative. L'article R. 721-1 du même code dispose que le membre de la juridiction qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre membre que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient.

Le Collège constate que, compte tenu de ces dispositions, et sous réserve de ce qui suit, l'exercice de la fonction de référent déontologue et laïcité par un membre de la juridiction administrative en activité ne se heurte à aucune incompatibilité de principe au regard des exigences d'indépendance et d'impartialité, principes indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles consacrés par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et rappelées par l'article L. 231-1-1 du code de justice administrative.

Pendant le temps de votre mission de référent déontologue et laïcité et pendant trois ans après la cessation desdites fonctions, vous devrez vous abstenir de participer au jugement des affaires sur lesquelles, directement ou indirectement, vous aurez pris position par avis ou décision en tant que déontologue du département, en application de l'article L. 124-2 précité du code général de la fonction publique.

Il en irait de même des affaires relatives aux élections au conseil départemental du B et des affaires de laïcité.

Il vous reviendra d'appliquer l'article R. 721-1 précité.

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.

Enfin, il appartient au chef de juridiction et à vous même d'examiner les cas particuliers non couverts par les considérations précédentes et pouvant poser problème au regard des principes d'indépendance et d'impartialité. »

- Avis n° 2023-6 du 9 juin 2023

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par une magistrate administrative, le Collège a émis l'avis suivant :

« En réponse à votre question sur la possibilité de prendre une disponibilité pour exercer une mission de médiation en se voyant confier des dossiers par les juridictions administratives, y compris celle où vous exercez actuellement, le Collège de déontologie de la juridiction administrative s'en tiendra par le présent avis, 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.

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 administratifs 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'État 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 administratifs en activité vaut, a fortiori, pour des magistrats administratifs en disponibilité (qui, à la différence des magistrats en activité, n'ont pas à solliciter une autorisation).

Par ailleurs, selon l'avis n° 2014/8 du 17 novembre 2014, du Collège « *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, à l'expiration du « *délaï de viduité* » mentionné au point 3 ci-dessous.

-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 du 10 mars 2017- qu'un magistrat en disponibilité 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 en disponibilité, 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 en disponibilité est un gage de compétence, il est souhaitable aussi que la désignation de médiateurs laisse une place suffisante à des acteurs d'origine professionnelle et géographique diverse.

De même, si la désignation comme médiateur d'un magistrat en disponibilité ayant appartenu à la juridiction ne soulève pas d'objection de principe, l'observation d'un « *délaï de viduité* » de deux ans est recommandé. »

- **Avis n° 2023-7 du 9 juin 2023**

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par le secrétaire général du Conseil d'État, le Collège a émis l'avis suivant :

« Vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative de la question de savoir si les activités de rédaction d'articles et de direction éditoriale d'une revue juridique pratiquées par un membre du Conseil d'État peuvent être qualifiées d'activités d'ordre intellectuel au sens du code de justice administrative.

L'article L. 123-2 du code général de la fonction publique rappelle que la production des œuvres de l'esprit par un agent public s'exerce librement.

Aux termes de l'article R.* 131-1 du code de justice administrative : « *les membres du Conseil d'État 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* ».

En écho, le point 67 de la charte de déontologie de la juridiction administrative dispose que « *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. (...)* ».

Il est utile au rayonnement de la juridiction administrative que les conseillers d'État participent à la vie intellectuelle du droit en enseignant, en écrivant et en participant à l'animation intellectuelle des revues juridiques. Ils n'exercent cette liberté qu'en respectant les conditions suivantes :

- En premier lieu, il va de soi que le membre du Conseil d'État doit respecter son obligation de réserve ainsi que la dignité qui sied à ses fonctions et veiller à sa pleine liberté intellectuelle.
- En second lieu, la qualification de l'œuvre scientifique littéraire ou artistique au regard des obligations déontologiques ne saurait dépendre des seules modalités de rémunération qui s'y appliquent, même si la voie normale est bien la rémunération par des droits d'auteur.
- En troisième lieu, la rédaction d'articles ne soulève pas de question déontologique de principe. Le domaine de l'animation intellectuelle de la revue peut être assimilé à cette rédaction s'il ne s'agit que de participer ou même d'assumer la direction éditoriale de la revue en choisissant les thèmes traités et les auteurs sollicités, la pagination, la hiérarchie des contributions et en relisant les articles proposés.

Il en irait autrement si la « direction » de la revue comprenait l'exercice des responsabilités de dirigeant d'entreprise ou de mandat d'administrateur d'une société² telles que la fixation de la stratégie, le choix d'investissement et de tarifs, les politiques de clientèle, y compris d'organisation de formations payantes, la recherche de lecteurs et d'abonnés, la publicité, l'attention et l'action pour l'équilibre financier de la revue. Dans ces dernières hypothèses, il s'agirait non plus d'une production d'œuvre de l'esprit mais d'une participation à la direction d'une entreprise privée lucrative prohibée par les termes de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique, selon lesquels : « *il est interdit à l'agent public (...) 2° de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif* ».

² Cf. avis du Collège de déontologie de la juridiction administrative, n° 2015/1 du 9 mars 2015 p. 121 sur « *l'exercice d'un mandat d'administrateur indépendant dans une société commerciale* ».

- **Avis n° 2023-8 du 9 juin 2023**

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

« Vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative d'une question relative à la compatibilité de l'éventuel port de la robe en séance des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel avec les principes déontologiques de la justice administrative.

De manière générale, le magistrat administratif doit porter en séance une tenue qui respecte la dignité de ses fonctions.

Au-delà de ce principe, le choix de la tenue de séance, avec la question éventuelle du port de la robe, est un sujet relevant du statut des magistrats administratifs, comme le serment, et aucune disposition législative ou réglementaire du code de justice administrative non plus qu'aucune disposition de la Charte de déontologie de la justice administrative n'impose ni ne prévoit le port de la robe.

Pour d'autres magistrats et fonctionnaires, l'obligation de porter ou de ne pas porter la robe est prévue par les textes :

- Magistrats judiciaires : R. 111-6 du code de l'organisation judiciaire,
- Avocats : loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques,
- Magistrats financiers : R. 112-35 et R. 212-25 du code des juridictions financières,
- Magistrats du commerce : R. 721-4 du code de commerce,
- Professeurs d'université : décrets des 31 juillet 1809 complété par les décrets des 24 décembre 1852 et 16 janvier 1851.

Répondre à la question posée passerait nécessairement par l'interprétation du silence statutaire sur la tenue des magistrats en séance publique alors que ce choix ne relève que des autorités compétentes pour l'organisation et le fonctionnement de la justice administrative.

Or le Collège de déontologie de la juridiction administrative, 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 le Collège ne peut se substituer à l'autorité compétente pour prendre des décisions sur l'organisation et le fonctionnement de la justice administrative : 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. ».

- **Avis n° 2023-9 du 9 juin 2023**

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par une cheffe de juridiction, le Collège a émis l'avis suivant :

« Madame la présidente,

Vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative de la question de la participation des magistrats et des agents du tribunal administratif aux réceptions liées à une manifestation nautique, organisée chaque année par le barreau et d'autres professions juridiques. Cette manifestation, tournée vers toutes les professions du droit, comprend, d'une part, des régates de voiliers et, d'autre part, un colloque sur un thème de droit maritime.

Votre question ne porte pas sur la participation à la compétition navale qui soulèverait des questions de financement. Elle porte seulement sur la présence de certains magistrats aux réceptions organisées dans le cadre de la manifestation y compris l'éventuelle présence sur les bateaux d'accompagnement qui permettent aux invités des organisateurs de suivre les régates.

La Charte de la déontologie de la justice administrative rappelle à son point 3 que les juges administratifs *« 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. »*.

Au point 14, la Charte précise que les membres de la juridiction administrative *« ne peuvent accepter, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans l'exercice de leurs fonctions. (...) 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. »*.

Ces principes impliquent que la présence des magistrats administratifs aux réceptions prévues par la manifestation nautique soit strictement limitée à ce que la mission de représentation de la justice administrative implique et justifie et ne puisse pas être assimilée à des invitations jetant le doute sur l'indépendance de la juridiction. Cette limitation portera à la fois sur le nombre de magistrats concernés, en principe le chef de juridiction éventuellement accompagné d'une petite délégation de la juridiction, sur la valeur de la prestation offerte et sur la durée de la réception sur terre ou sur un bateau d'accompagnement.

Dans ces conditions, la présence de magistrats d'un tribunal administratif et d'une cour administrative d'appel à l'une ou l'autre des invitations liées à la manifestation nautique, qui permet la rencontre entre juristes et le témoignage de l'existence et du rôle de la justice administrative, ne heurte pas les principes déontologiques sous les conditions suivantes :

- Veiller à ce que le chef de juridiction ait connaissance préalable des invitations reçues et fixe la composition de la représentation de la justice administrative (magistrats et agents) à cette manifestation,

- S'assurer qu'aucun litige en cours n'est porté devant la juridiction concernant, en requête ou en défense, l'organisation et le déroulement de la manifestation,
- Veiller à ne pas être, même involontairement, associé à une opération de publicité commerciale organisée dans le cadre de la manifestation,
- Etre vigilant à tout moment sur la dignité de la manifestation à laquelle les membres de la juridiction administrative participent.

Enfin, pour les invitations par les collectivités publiques, il n'est pas anormal que les juridictions administratives soient présentes à ces évènements avec mesure et dans le respect du point 14- précité de la Charte de déontologie. »

- Avis n° 2023-10 du 18 septembre 2023

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

« L'article L. 231-4-1 du code de justice administrative dispose : « *dans les deux mois qui suivent leur affectation, les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel remettent une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts au chef de la juridiction à laquelle ils ont été affectés. La déclaration est transmise au vice-président du Conseil d'Etat* ».

- 1) Le fait de saisir le Collège de déontologie de la juridiction administrative d'une question sur la nature des intérêts à déclarer ne vous dispense pas de déposer dans les délais votre déclaration.

Si la réponse du Collège apportait un élément nouveau ou différent par rapport à votre déclaration, il vous appartiendrait de la modifier si vous estimez devoir reprendre les éléments nouveaux de l'avis du Collège.

- 2) Pour rédiger votre déclaration, il vous appartient de suivre les prescriptions de l'article R. 231-4 du code de justice administrative.

En particulier, ce texte indique que la déclaration comporte : « *5° les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination. (...)* ».

Vous interrogez le Collège sur la nécessité ou non de déclarer votre part d'un fonds indicier (*tracker* ou *ETF pour exchange traded fund*) dont la caractéristique est un placement dans le capital de multiples sociétés et dont la valeur évolue en suivant un indice qui peut être le CAC 40 ou toute autre référence à d'autres bourses ou le cours de marchandises particulières (produits pétroliers ou autres).

S'il s'agissait de déclaration de patrimoine, il ne fait pas de doute que ce fonds indicier devrait être déclaré.

S'agissant d'une déclaration d'intérêts, sa finalité est de permettre d'évaluer l'intensité des liens du magistrat avec telle société ou, du moins, l'influence que la propriété d'une participation financière dans une société déterminée peut exercer sur la mission publique de ce magistrat.

Pour cette raison, le guide du déclarant publié pour la justice administrative indique que, s'agissant « des participations qui font partie d'une enveloppe globale ou d'un portefeuille de titres (PEA, assurance vie...) mais font l'objet de *lignes identifiant certaines sociétés*, doivent être déclarées individuellement (...) ». Dans le cas contraire, si les entreprises ne sont pas identifiées, la déclaration n'est pas obligatoire.

Le fonds indicel, dont la finalité est de *globaliser* les placements dans les entreprises sans se référer à une entreprise en particulier, ne mettant pas directement en rapport une entreprise et le magistrat, la déclaration ne paraît pas s'imposer.

L'Autorité des marchés financiers note toutefois que « Même si la stratégie d'un ETF vise généralement à répliquer passivement un indice de référence, ce n'est pas toujours le cas puisqu'un ETF peut également être « à gestion active »³ ».

Il vous reviendra donc d'analyser la composition et la gestion du fonds pour que, si la gestion était « active » et si elle vous mettait en rapport direct avec des entreprises particulières, vous puissiez déclarer votre participation au fonds et, le cas échéant vous déporter dans les conditions prévues par l'article L. 231-4-3 du code de justice administrative. » ».

- **Avis n° 2023-11 du 20 novembre 2023**

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

« Par courrier du 13 octobre 2023, vous avez saisi le Collège de déontologie d'une demande d'avis relative à la question de la compatibilité de vos fonctions relatives au droit des étrangers, avec « l'expression d'opinions privées sur les réseaux sociaux ou dans un espace public ».

Il n'appartient pas au Collège de statuer sur d'éventuelles procédures de récusation, d'affectation ou de décharge de fonctions qui relèvent des juridictions concernées et de l'autorité gestionnaire des tribunaux administratifs.

Le Collège n'entend en aucune façon interférer avec les procédures en cours.

En revanche, le Collège rappelle, en se référant aux règles relatives à l'obligation de réserve, les principes applicables à l'expression d'opinions personnelles par un magistrat administratif.

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 exercent leurs fonctions en toute indépendance,*

³ AMF, étude de 2017 « *Les ETF : caractéristiques, état des lieux et analyse des risques : le cas du marché français* » p. 4.

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. »

A son point 40, la charte de déontologie de la juridiction administrative précise que « les membres de la juridiction administrative bénéficient de la liberté d'opinion garantie aux fonctionnaires par l'article L. 111-1 du code général de la fonction publique. ». « Toutefois, l'expression publique de leurs opinions est, comme il est dit aux articles L. 131-2 et L. 231-1-1 du code de justice administrative, soumise au respect de l'obligation de réserve, principe qui revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions administratives comme judiciaires. ».

L'obligation de réserve se caractérise par la conciliation nécessaire de la liberté d'opinion que conserve le magistrat comme tout citoyen et l'absence d'expression publique d'opinion, d'idéologie ou de philosophie incompatibles avec l'indépendance et l'impartialité qu'il doit respecter dans ses décisions.

Cette obligation a pour objet de renforcer la confiance des usagers et justiciables dans la justice en évitant tout ce qui pourrait les conduire à penser que le juge perd son impartialité en étant tenu par des préjugés.

Il faut donc tenir compte, conformément à l'abondante jurisprudence du Conseil d'État depuis CE 15 janvier 1935 *Bouzanquet*, de la fonction assurée par l'agent, en l'occurrence le magistrat, de sa position hiérarchique, des circonstances dans lesquelles le message est émis, de son contenu lié ou non à l'exercice des fonctions, de son ton plus ou moins polémique et de sa publicité.

Ces caractéristiques s'apprécient, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans sa décision du 27 juin 2018 n° 412541, même si les faits sont survenus « en dehors du service et sans utiliser les moyens du service et si l'intéressé ne faisait pas état de sa qualité » d'agent public.

S'agissant de l'expression dans les réseaux sociaux, il convient de ne pas perdre de vue les précisions rappelées par la charte de déontologie de la juridiction administrative :

Au point 47 : « La plus grande retenue doit être observée dans l'usage des réseaux sociaux sur internet lorsque l'accès à ce réseau 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 recherche nominative 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. ». Compte tenu de ce risque, même des déclarations prononcées il y a quelques années peuvent être prises en compte pour apprécier leur caractère de compatibilité avec l'exercice des fonctions actuelles.

Au point 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 (...). ».

Il résulte de ce qui précède, qu'un magistrat qui œuvre principalement dans le domaine régi par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, doit s'abstenir de tout commentaire qui pourrait laisser croire que la nature de ses convictions serait un obstacle à une justice impartiale au seul service de la loi. »

- **Avis n° 2023-12 du 20 novembre 2023**

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

« Par courrier du 30 octobre 2023, vous avez saisi le Collège de déontologie de la juridiction administrative d'une demande d'avis relative aux deux questions suivantes : un magistrat peut-il délivrer une attestation de témoignage dans une affaire privée, notamment à caractère familial et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?

Comme vous l'indiquez en vous référant au recueil des obligations déontologiques publié par le Conseil supérieur de la magistrature, et en l'absence de mention explicite dans la charte de déontologie de la juridiction administrative, un magistrat peut librement délivrer un témoignage pour servir en justice civile ou pénale. Dans la mesure où le modèle « d'attestation de témoin » publié par le ministère de la justice (CERFA n°11527.03) mentionne, à la rubrique identité, « votre profession », le magistrat peut indiquer celle-ci.

Le magistrat ne saurait se prévaloir de sa qualité professionnelle pour appuyer son témoignage. A l'occasion de celui-ci, agissant en vertu d'une obligation légale ou de sa propre initiative, le magistrat est citoyen exerçant son devoir civique dans le respect des articles 200 à 203 du code de procédure civile et 441-7 du code pénal.

Le magistrat veillera à s'en tenir scrupuleusement aux exigences du témoignage en rapportant uniquement des faits objectivement et personnellement constatés. »

- **Avis n° 2023-13 du 18 décembre 2023**

En réponse à la demande d'avis dont il a été saisi par un membre du Conseil d'État, le Collège a émis l'avis suivant :

« Le Collège de déontologie est saisi d'une demande d'avis d'un conseiller d'État, envisageant de s'inscrire, après sa retraite, au barreau de Paris pour appuyer les membres du cabinet qu'il rejoindrait en matière de droit du travail.

Comme le rappelle le point 16 de la charte de déontologie de la juridiction administrative : « *L'exercice de la profession d'avocat n'est pas interdit par principe aux (...) anciens membres du Conseil d'État. (...). Il est (...) demandé aux (...) anciens membres du Conseil d'État (...) 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. (...).* ». Et l'article L. 556-14 du code général de la fonction publique dispose : « *(...) Il ne peut être fait mention de l'honorariat à l'occasion des activités privées lucratives autres que culturelles, scientifiques ou de recherche.* ».

La recommandation du Collège n° 2017-1 du 15 novembre 2017 sur « l'exercice de la profession d'avocat par un ancien membre de la juridiction administrative » éclaire ces principes en insistant sur la nécessité de ne pas se prévaloir de son ancienne qualité de membre de la juridiction

administrative pour laisser penser que le type de dossier traité dans la juridiction rendra plus efficace l'activité au barreau et plus encore que la connaissance de l'intérieur du Conseil d'État « sera un atout pour le client ».

Ces principes de la recommandation n° 2017-1 valent aussi pour un membre du Conseil d'État affecté exclusivement en section administrative.

Pour un conseiller d'État qui n'exerce plus de fonctions juridictionnelles depuis plusieurs années mais exclusivement des fonctions consultatives, l'exercice de la profession d'avocat ne soulève pas de difficultés de principe. Mais il appelle des réserves qui s'imposent à l'intéressé pour préserver la dignité et l'impartialité de ses fonctions consultatives antérieures dans une section administrative, s'agissant d'une mission au barreau portant précisément sur le droit du travail.

Il devra s'abstenir de traiter pendant une durée de trois ans d'affaires relatives à la constitutionnalité, à la légalité voire à l'opportunité des textes dont il a eu directement à connaître dans l'exercice des dites fonctions consultatives.

Quant aux notes et articles rédigés au titre de son activité d'avocat dans le domaine du droit du travail, il est souhaitable de ne pas se prévaloir de sa qualité d'ancien membre du Conseil d'État.

Au vu des considérations ci-dessus exposées, comme en l'absence d'un texte prohibant cette future activité d'avocat, il lui est loisible de demander une telle inscription tout en devant respecter les réserves ainsi énoncées. »