

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

Appartenance passée à un cabinet ministériel

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 siéger 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'automaticité dans la pratique du dépôt, 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.