



Rapport annuel d'activité 2016-2017

I-. Conformément à la périodicité inaugurée avec le premier rapport annuel, celui-ci porte sur la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017, marquée par l'intervention de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dont les articles 12 et 13 ont introduit dans le code de justice administrative (CJA) des dispositions relatives à la déontologie des magistrats administratifs.

On n'évoquera ici que les dispositions des articles L. 131-4 à L. 131-6 du CJA qui ont trait à la charte et au collège de déontologie.

-1- La charte

En énonçant, à l'art. L. 131-4. : « 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 » le législateur a, d'une façon dont il faut se féliciter, repris à son compte la conception exprimée par la charte de 2011 : caractère de « droit souple » du texte, conçu comme un guide proposant des principes et des bonnes pratiques plutôt que des règles et élaboré à l'intérieur de la juridiction administrative.

-2- La composition du collège¹ a été légèrement modifiée, passant de trois à quatre membres, une personnalité désignée par le Président de la République venant s'adjoindre à un membre du Conseil d'Etat, un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et un magistrat de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes.

¹ Art. L. 131-5.-Le collège de déontologie de la juridiction administrative est composé :

« 1° D'un membre du Conseil d'Etat 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'Etat et des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat.

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

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

Le collège constitué selon ces dispositions a été installé le 17 janvier 2017 par le vice-président du Conseil d'Etat².

-3- Les attributions du collège

-3.1 Avis et recommandations

La charte adoptée en 2011 avait procédé de façon simple et claire en distinguant trois cas de figure :

- tout membre de la juridiction administrative pouvait saisir le collège d'une demande d'avis sur toute question déontologique *le concernant personnellement* ;
- le collège pouvait également être saisi par diverses autorités³ tant d'un cas particulier que d'une question de portée générale ;
- le collège se voyait par ailleurs reconnaître la possibilité «d'émettre, de sa propre initiative, des recommandations précisant ou complétant la charte ».

Le législateur ne paraît pas avoir entendu remettre en cause ce dispositif ; il a par ailleurs repris à son compte une suggestion du groupe de travail constitué en 2015 par le vice-président du Conseil d'Etat en élargissant la saisine du collège aux organisations syndicales et associations de magistrats.

Mais il a involontairement transcrit ces idées simples d'une façon inappropriée.

Il résulte en effet du 2° de l'article L. 131-6 du code de justice administrative⁴ que les seules demandes d'avis dont le collège peut être saisi doivent

² On trouvera en annexe le procès verbal de cette installation et la composition du collège

³ Le vice-président du Conseil d'Etat, les présidents de section du Conseil d'Etat, le secrétaire général du Conseil d'Etat, le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives, le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

⁴ « L. 131-6 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, sur saisine du membre concerné, du vice-président du Conseil d'Etat, d'un président de section du Conseil d'Etat, du secrétaire général du Conseil d'Etat, 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'Etat, d'un président de section du Conseil d'Etat, du secrétaire général du Conseil d'Etat, du président de la mission d'inspection des juridictions administratives, du président d'une cour administrative

1, place du Palais Royal 75100 Paris CEDEX 01. Téléphone : 01 72.60 55 86

E-mail : college-deontologie@conseil-etat.fr

concerner « personnellement » un membre de la juridiction administrative, à l'exclusion donc des questions de portée générale, dont l'expérience montre, sans surprise, qu'elles sont les plus intéressantes.

Ainsi qu'on le verra (ci-dessous II 1b) le collège a, à deux reprises (avis 2016/2 et 2016/3), accepté de considérer que la demande d'avis dont il était saisi concernait « personnellement » un ou plusieurs magistrats, alors que l'interprétation la plus spontanée aurait pu conduire à opposer une irrecevabilité.

Mais ces deux solutions largement inspirées de considérations d'opportunité, n'ont pas la portée générale que seule permettrait une modification législative

-3.2. Avis sur les déclarations d'intérêts.

A un stade de l'élaboration du texte, il avait été envisagé que le collège soit directement saisi des déclarations d'intérêts que doivent désormais remplir les magistrats administratifs.

Un tel dispositif aurait dénaturé le rôle du collège en le transformant en une instance de contrôle et de gestion. Aussi faut-il se féliciter qu'un dispositif fort différent ait été finalement retenu.

Les déclarations d'intérêts sont remises par les magistrats aux autorités (vice-président du Conseil d'Etat, présidents de section, chefs de juridiction...) qui ont vocation à conduire les entretiens déontologiques et c'est seulement dans le cas où l'une de ces autorités a un doute sur un éventuel conflit d'intérêts que, selon le I de l'article L. 131-7, elle « ...peut solliciter l'avis du collège de déontologie ».

Par ailleurs, en vertu du II du même article L. 131-7, c'est au collège de déontologie que le vice-président du Conseil d'Etat doit remettre sa déclaration d'intérêts.

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 ;

II-. L'activité du collège

-1- Du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017, le collège a été amené à se prononcer sur cinq demandes d'avis. Ce chiffre peut être rapproché de ceux constatés pour les années précédentes : 11 en 2012/2013, 10 en 2013/2014, 6 en 2014/2015 et 3 en 2015/2016.

Deux de ces demandes (2016/1 et 2016/2) s'inscrivaient dans la ligne de thématiques déjà abordées, les trois autres correspondant en revanche à des questions nouvelles :

a) La demande ayant donné lieu à l'avis n° 2016/1 du 20 juin 2016 émanait d'un magistrat qui après avoir créé une entreprise alors qu'il était en position de disponibilité s'interrogeait sur le point de savoir si, après sa réintégration il pourrait conserver la détention de la majorité du capital. Le collège a indiqué que si, en elle-même, la détention de parts sociales est libre, sans qu'il y ait a priori à distinguer selon que cette détention porte ou non sur la majorité du capital, un fonctionnaire (et un magistrat) ne peut participer à la direction d'une société. Aussi a-t-il invité l'auteur de la demande à rechercher les modalités propres à ce qu'il ne puisse être regardé, *ni en droit ni en fait*, comme participant à la direction de la société.

b) Les deux affaires sur lesquelles le collège s'est prononcé le 14 septembre 2016 posaient la question de procédure relative à l'interprétation de la portée des dispositions du 2° de l'article L. 131-6 du code de justice administrative selon lesquelles les demandes d'avis doivent concerner « personnellement » un membre de la juridiction administrative.

Dans l'une (n° 2016/2) un magistrat posait la question des modalités de l'anonymisation à laquelle il convient de 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.

Dans l'autre (n° 2016/3) un chef de juridiction faisait part de ce que plusieurs de ses collègues l'avaient saisi de la question de savoir si un magistrat administratif pouvait prendre part au vote aux « élections primaires » que différents partis politiques organisent pour départager leurs candidats à l'élection.

Dans les deux cas la question n'était en rien liée aux données particulières de la situation individuelle d'un magistrat. Une interprétation littérale du 2° de l'article L. 131-6 aurait donc pu conduire à rejeter les deux demandes comme irrecevables.

Pour d'évidentes considérations d'opportunité, le collège a souhaité éviter un tel aboutissement et, en se prononçant au fond sur les demandes en a, implicitement mais nécessairement, admis la recevabilité. Pour ce faire il s'est appuyé sur le fait que, dans le premier cas, l'auteur de la demande était personnellement confronté à la question et que, dans le second, le chef de juridiction indiquait que « plusieurs » collègues lui avaient fait part de ce qu'ils s'interrogeaient.

En d'autres termes, le Collège a forgé une méthode d'interprétation qui consiste :

- à ne pas limiter la portée de l'adverbe « personnellement » à une situation tenue pour purement individuelle car caractérisée par des données particulières elles-mêmes propres à tel ou tel,

- à considérer que, même si la question peut se poser simultanément à d'autres magistrats, le Collège peut en connaître dès lors qu'elle se pose bel et bien « personnellement » à celui ou à ceux à propos desquels elle est soulevée.

Mais, même ainsi interprété, le texte aurait fait obstacle à l'examen de demandes d'avis aussi intéressantes que celles relatives, par exemple, au recours au statut d'auto-entrepreneur pour la rémunération d'activités accessoires (avis n° 2012/8), à la possibilité d'organiser des réunions d'information et d'échange avec les administrations (avis n° 2013/5), à la possibilité pour un magistrat en position de détachement au sein d'une administration publique de signer des mémoires déposés devant la juridiction administrative (avis n° 2015/4).

Sans doute le collège pourrait-il, dans certains cas, tout en écartant la demande d'avis comme irrecevable, prendre sur lui d'examiner néanmoins le fond en émettant une recommandation.

Toutefois la marge d'une telle requalification est étroite : sauf à méconnaître le sens des mots, la recommandation correspond à un pouvoir d'initiative du collège qu'il y d'ailleurs lieu de réserver à des sujets d'une suffisante densité⁵.

C'est pourquoi il serait souhaitable que le législateur ait l'occasion de corriger l'erreur affectant l'article L. 131-6 du CJA.

c) La réponse positive donnée à la question de savoir si un magistrat peut prendre part au vote dans des « élections primaires » a paru découler du principe traditionnel selon lequel

⁵ Ainsi qu'il l'avait signalé dans son rapport d'activité 2015/2016, le Collège, saisi d'un courrier tendant à l'intervention d'une recommandation, s'est borné à adresser à l'auteur de cette demande une lettre indiquant qu'il prenait note de cette suggestion

un magistrat (et, plus généralement, un fonctionnaire) peut adhérer à un parti politique et être candidat à une élection. L'extériorisation de l'opinion que peut représenter le fait de signer un formulaire évoquant une forme d'adhésion aux grandes options du parti organisant l'élection n'est pas d'un ordre différent du fait d'être candidat à une élection et n'enfreint pas par lui-même l'obligation de réserve.

Le Collège a toutefois précisé que la participation à des « primaires » « doit être assortie de toutes les précautions qu'appellent l'obligation de réserve et les principes et bonnes pratiques déontologiques » et qu' « 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 ».

Un point de la rédaction de l'avis doit être tout particulièrement souligné : après avoir rappelé 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 », le Collège indique : « 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 ». Le Collège a entendu marquer ainsi l'unité et la continuité de l'ensemble constitué par les droits et obligations des magistrats et souligner que l'accent mis au cours de la période récente sur les conséquences de principes tels que l'impartialité des magistrats n'avait pas modifié substantiellement les équilibres traditionnels.

Toujours à propos des « primaires », on indiquera que le Collège a aussi été officieusement interrogé par un magistrat qui avait été sollicité pour faire partie de l'instance prévue par un parti politique pour veiller au plan éthique au bon déroulement de l'élection. Le Collège a conseillé à l'intéressé de ne pas donner suite à cette sollicitation. Il a constaté en effet que l'instance en cause était présentée sur le site du parti comme un des organes de celui-ci et qu'il était prévu que la liste de ses membres serait rendue publique avec l'indication de leurs fonctions. Il y aurait donc eu là une atteinte au principe, clairement rappelé par la charte, selon lequel la liberté de l'expression par un magistrat de son opinion a pour corollaire l'obligation de ne pas faire état de sa qualité.

d) L'avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017 faisait suite à une demande d'un magistrat de l'ordre judiciaire détaché en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat qui souhaitait recueillir l'avis du Collège avant de publier l'ouvrage à caractère essentiellement historique qu'il avait rédigé à propos de l'affaire judiciaire ayant conduit, en 1977, à la dernière exécution capitale dans notre pays d'un ressortissant français.

Trois points méritent mention.

Le premier a trait à la compétence du Collège pour connaître d'une demande d'avis émanant d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Il est apparu que cette compétence devait être admise⁶, dès lors du moins que la publication de l'ouvrage pourrait intervenir alors que son auteur serait encore en service auprès du Conseil d'Etat. Le Collège a toutefois relevé 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 » et a invité en conséquence l'intéressé à se rapprocher de ces instances .

Du point de vue procédural, le Collège a, pour la première fois, mis en œuvre la possibilité -qu'il s'était jusque-là borné à envisager dans son principe- de s'entretenir oralement avec l'auteur de la demande. Il lui est apparu en effet que les remarques qu'avait pu susciter la lecture du manuscrit s'exprimeraient mieux dans le cadre d'un échange direct. De fait celui-ci s'est avéré très fructueux.

Sur le fond, le Collège a rappelé que la production d'œuvres de l'esprit est libre, sous réserve de l'observation de l'obligation de réserve, de la dignité qui sied aux fonctions et, eu égard à la nature particulière du sujet, de l'obligation de délicatesse. C'est essentiellement par rapport à cette dernière notion que le Collège a préconisé oralement certaines menues retouches ou précautions.

e) L'avis n° 2017/1 du 10 mars 2017 répond à une demande de la secrétaire générale du Conseil d'Etat 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.

Parce que, pour la première fois, il était saisi d'une demande l'amenant nécessairement à apprécier un comportement individuel, le Collège s'est interrogé sur la procédure d'instruction qu'il devait adopter. Il convenait naturellement de communiquer la demande à l'intéressé et de lui proposer de présenter des observations. Mais, parce que le rôle purement consultatif du Collège n'a aucune connotation disciplinaire, ces observations n'ont pas été à leur tour communiquées à l'auteur de la demande.

⁶ Selon l'avant-propos de la charte celle-ci s'applique non seulement aux magistrats administratifs mais aussi » ...aux personnes amenées à exercer au sein de la juridiction administrative des fonctions similaires .

1, place du Palais Royal 75100 Paris CEDEX 01. Téléphone : 01 72.60 55 86

E-mail : college-deontologie@conseil-etat.fr

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 ».

Plus complexe était l'appréciation à porter sur le contenu du site internet sur lequel l'activité professionnelle de l'intéressé était présentée.

L'avis du Collège (cf annexe n° 2017/1) expose le raisonnement qu'il a suivi et qui énonce notamment ceci :

« 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 le Collège a estimé que la façon dont le site présentait la carrière de l'intéressé et mettait en relief le fait d'avoir présidé une juridiction dont le siège est celui du barreau en cause n'était pas en conformité avec ces principes. Il a en revanche indiqué ne pas formuler d'observation sur la façon dont le site mentionnait les activités et matières présentées comme relevant de la pratique et des compétences de l'intéressé.

La publication sur le site d'une analyse de l'avis a été assortie de l'indication par le Collège de ce qu'il estimait nécessaire d'engager une réflexion plus large sur la situation des magistrats embrassant la profession d'avocat et de ce qu'en application du 3° de l'article L.131-6 du CJA il publierait dans les prochains mois une recommandation sur ce sujet.

-2- Le Collège a par ailleurs été conduit à émettre, conformément à l'article L. 131-4, un avis sur le projet de charte de déontologie appelé à se substituer à la charte établie en 2011 pour tenir compte tant des dispositions introduites dans le code de justice administrative par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires que des réflexions engagées en 2015 dans le cadre du groupe de travail constitué à l'intérieur de la juridiction administrative.

Le Collège a pris connaissance de ce projet ainsi que des avis émis par la commission consultative du Conseil d'Etat et par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

-2.1 A titre préliminaire, il a considéré qu'à l'occasion de sa première saisine à ce titre il devait s'interroger sur la nature et l'étendue du rôle consultatif que lui attribue l'article L.131-4.

Cet article, mais aussi la façon dont le texte de 2011 et les modifications envisagées ont été élaborés, montrent que la charte de déontologie est une émanation de la juridiction administrative : elle est établie par le vice-président du Conseil d'Etat en concertation avec les instances représentatives des magistrats.

Dans ce processus, le Collège a pleinement vocation à exprimer son avis sur la substance déontologique des principes et bonnes pratiques énoncés dans la charte ainsi que sur le caractère approprié des formulations retenues.

Il a estimé en revanche qu'il n'avait pas de titre à s'immiscer dans des questions d'opportunité relevant de la gouvernance de la juridiction administrative.

-2.2 Le Collège a relevé que les dispositions nouvelles étaient justifiées et bien insérées dans le texte de 2011 dont elles n'affectaient pas le parti rédactionnel. Il a émis en conséquence un avis favorable tout en l'assortissant de diverses observations, de forme et de fond. On se bornera ici à évoquer trois points.

a) Le Collège s'est félicité du renforcement de la référence faite au secret du délibéré.

Il a souligné à cet égard que : « Situé au cœur de la conception française de l'organisation juridictionnelle, ce principe est, pour la juridiction administrative, le corollaire indispensable de la liberté et de la spontanéité du débat collégial et, s'agissant du Conseil d'Etat, de la possibilité traditionnellement reconnue à tout membre de la section du contentieux d'assister à un délibéré » et a proposé en conséquence de rédiger de façon à ce que le secret du délibéré soit mieux mis en exergue et n'apparaisse plus comme une composante de la discrétion professionnelle.

b) Il a formulé plusieurs remarques relatives à l'exercice de la profession d'avocat par un ancien magistrat :

- c'est sans limitation de durée qu'il y a lieu de s'abstenir d'intervenir sur des dossiers dont on aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles ;

- s'agissant des limitations applicables devant la juridiction à laquelle le magistrat a appartenu, il n'y a pas lieu de fixer une durée différente pour la présentation de requêtes ou mémoires et pour la participation à l'audience ;

- à cet égard la situation d'un ancien chef de juridiction doit être traitée de façon spécifique et justifie que le projet ait retenu une durée de dix ans ;

- par cohérence, une durée de cinq ans est appropriée pour les autres cas.

c) Enfin il a proposé de souligner que « 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 ».

Le présent rapport d'activité a été adopté par le Collège le 10 mars 2017.



ANNEXE

Avis émis entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017

NB : les textes d'avis reproduits ci-dessous ont été rendus publics après occultation des éléments de la réponse qui auraient été incompatibles avec le caractère anonyme que doit revêtir leur publication.

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'Etat 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.

Je vous prie, Monsieur le premier conseiller, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

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 :

« Monsieur le premier conseiller,

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.

Je vous prie, Monsieur le premier conseiller, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

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 :

« Monsieur le Président,

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.

Je vous prie, Monsieur le Président, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n° 2016/4 du 26 janvier 2016

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

« Monsieur le maître des requêtes en service extraordinaire,

Magistrat judiciaire détaché en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat, 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'Etat.

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'Etat, 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.

Je vous prie, Monsieur le maître des requêtes en service extraordinaire, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs. »

Avis n° 2017/1 du 10 mars 2017

La secrétaire générale du Conseil d'Etat 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 le contenu du site sur lequel 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 où 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.

La publication sur le site d'une analyse de l'avis a été assortie de l'indication par le Collège de ce qu'il estimait nécessaire d'engager une réflexion plus large sur la situation des magistrats embrassant la profession d'avocat et de ce qu'en application du 3° de l'article L.131-6 du CJA il publierait dans les prochains mois une recommandation sur ce sujet.



La secrétaire générale

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL

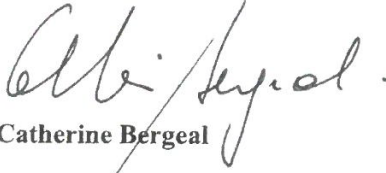
**De la réunion du 17 janvier 2017 du collège de déontologie
de la juridiction administrative**

Le vice-président du Conseil d'État a procédé à l'installation du collège prévu par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et ainsi composé :

- M. Daniel Labetoulle, président de section honoraire au Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale consultative du Conseil d'Etat
- M. Henri Dubreuil, président honoraire de tribunal administratif et de cour administrative d'appel élu par le conseil supérieur des tribunaux et des cours administratives d'appel ;
- M. Bernard Cieutat, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la cour des comptes ;
- Mme Martine Lombard, professeure des Universités, nommée par décret du Président de la République.

Le vice-président du Conseil d'Etat désigne M. Daniel Labetoulle président du collège de déontologie de la juridiction administrative.

Fait le 17/1/2017


Catherine Bergeal