

Avis n° 2014 – 1 du 18 mars 2014

Représentation d'une association par un magistrat administratif dans une instance devant la juridiction administrative

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

Monsieur le Président,

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

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

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

Le Collège a répondu de la manière suivante :

« Monsieur le Secrétaire général,

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

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

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

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

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

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

- d'autre part : « *même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom, la plus grande prudence s'impose aux membres de la juridiction administrative dans l'expression publique de toutes leurs opinions, qu'elles soient d'ordre politique, juridique, religieux ou associatif, en particulier lorsque leur notoriété nationale ou locale rend leur qualité de membre de la juridiction administrative transparente. Ils doivent en outre s'abstenir de toute expression publique en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles -mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions exercées* ».

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

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

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

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

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

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

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

Enfin il va de soi que le magistrat ne saurait paraître à l'audience si celle-ci se déroule devant la juridiction à laquelle il appartient.

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

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

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