

Avis n° 2019/2 du 20 mai 2019

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

« Monsieur le Secrétaire général,

Mr X, membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, est en position de détachement auprès de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux pour exercer les fonctions de président d'une « commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales » au sens de l'article L. 1142-5 du code de la santé publique. Il a annoncé son intention d'être candidat et tête de liste aux prochaines élections municipales à Paris. Votre prédécesseure a demandé au Collège de déontologie de préciser divers points relatifs à cette situation.

La demande d'avis a été communiquée à Mr X, qui a présenté des observations écrites et a été, à sa demande, entendu par le Collège.

-1-Selon le premier alinéa de l'article L. 1142-6 du code de la santé publique « les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif ou un magistrat de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire ». En vertu de l'article R. 1142-7 du même code « le président de la commission et son ou ses adjoints sont nommés par arrêté du ministre de la justice. Lorsqu'il s'agit de magistrats de l'ordre administratif, cette nomination intervient sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat. /Les magistrats mentionnés ci-dessus peuvent être détachés auprès de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales aux fins de présider une commission. /Ils ne sont pas, dans l'exercice de ces attributions, soumis à l'autorité hiérarchique du président du conseil d'administration ou du directeur de l'office. Ils sont notés par le président de la Commission nationale des accidents médicaux ».

Ainsi qu'il est dit au deuxième alinéa de l'article L. 1142-6, ces dispositions ont pour objectif d'assurer l'indépendance et l'impartialité des magistrats appelés à présider une commission de conciliation et d'indemnisation. Elles prévoient notamment que, lorsqu'il s'agit de magistrats administratifs, leur nomination intervient sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat et qu'ils ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique des responsables de l'établissement public auprès duquel la commission qu'ils président est placée.

Il découle de ce régime spécifique qu'alors même que ces magistrats sont en position de détachement hors de leur corps le Collège de déontologie de la juridiction administrative est compétent pour émettre des avis sur les questions d'ordre déontologique les concernant en faisant application des principes dégagés à propos de l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative.

-2- Selon une longue tradition, expressément rappelée par la Charte de déontologie (point 41), les membres de la juridiction administrative peuvent être candidats à des élections politiques.

Il n'en va autrement que dans les cas particuliers -tels les articles L. 195, L. 231 et L. 342 du code électoral- où une disposition législative a prévu une inéligibilité à certains mandats. Aucune disposition de cette nature ne vise le cas des membres des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation.

Mr X peut donc être candidat aux prochaines élections municipales à Paris.

-3. -Dans le cadre de cette candidature, il lui appartiendra de se conformer aux règles applicables dans un tel cas. A ce titre il devra notamment :

- informer en temps utile le vice-président du Conseil d'Etat,

- sous réserve, le cas échéant, de dispositions imposant la mention de la profession sur l'acte de candidature, ne se prévaloir pendant la période précédant l'élection ni de sa qualité de magistrat administratif ni de ses fonctions de président d'une commission régionale de conciliation et d'indemnisation ;

- tenir la juridiction administrative à l'écart de toute polémique électorale et, ainsi qu'il va être précisé au 4 ci-dessous, respecter l'obligation de réserve.

-4. -Le magistrat candidat à une élection politique n'est pas délié de l'obligation de réserve, qui s'impose à lui en toute circonstance et, ainsi que le rappelle la charte de déontologie (point 40), revêt «...eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière ».

De façon usuelle, la portée de l'obligation de réserve s'apprécie au regard de l'ensemble des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le magistrat s'exprime ainsi que des caractéristiques concrètes de ses attributions.

Dans le cas particulier de la candidature à une élection, la liberté d'expression dont dispose le magistrat doit être appréciée compte tenu des exigences du débat électoral, de façon à lui permettre de faire campagne à l'instar des autres candidats. Ces exigences ne sauraient toutefois justifier des propos ou

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

S'agissant du cas d'espèce, la particularité des fonctions de président d'une commission de conciliation et d'indemnisation est sans incidence sur l'application de ces principes généraux, auxquels Mr X devra se conformer. A cet égard, le Collège croit devoir appeler tout spécialement son attention sur la nécessité - sous réserve de ce qui a été énoncé au paragraphe précédent- de respecter dans l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux les principes et règles énoncés aux points 47 à 47-5 de la charte de déontologie de la juridiction administrative.

-5- Il incombe par ailleurs à tout magistrat candidat à une élection de veiller à ce que la campagne électorale n'affecte pas sa disponibilité pour l'exercice des responsabilités inhérentes à sa fonction.

Si les contraintes de la campagne électorale font que le candidat est temporairement amené à s'y consacrer d'une façon qui ne serait pas compatible avec ses obligations, les principes du droit de la fonction publique tout comme les exigences de l'équité du débat démocratique impliquent que pour la période durant laquelle il sera ainsi indisponible -et, le cas échéant, dès avant le début de la campagne officielle- il soit placé en position de disponibilité, en congé, ou dans toute autre situation statutaire appropriée.

Ces principes de portée générale doivent être mis en œuvre en fonction de l'ensemble des circonstances de chaque cas particulier et, notamment, de la nature de l'élection, de la taille de la circonscription électorale, du rôle dévolu au magistrat dans la campagne.

Pour un magistrat affecté en juridiction, les dispositions correspondantes et notamment, s'il y a lieu, la fixation de la durée de la période d'indisponibilité sont arrêtées à l'initiative du chef de juridiction.

Au cas d'espèce, compte tenu du caractère très particulier du régime prévu par les dispositions précitées du code de la santé publique -et notamment du fait que Mr X, nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, n'est pas soumis à l'autorité hiérarchique des responsables de l'établissement public auprès duquel il est détaché- le Collège émet l'avis que, Mr X étant tête de liste à Paris, le déroulement de la campagne sera pour une durée au moins égale à un mois incompatible avec l'exercice normal de ses fonctions de président de la commission régionale de conciliation et d'indemnisation et qu'il appartiendra à l'ONIAM de se rapprocher de l'autorité gestionnaire du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour déterminer, en liaison avec

l'intéressé, la position administrative dans laquelle il pourrait être placé pendant cette période d'indisponibilité.

-6- La question relative à la compatibilité des fonctions de Mr X avec l'exercice d'un mandat municipal pourra être examinée de façon concrète après l'élection et au vu du mandat précis dont il serait investi.

Le Collège peut toutefois indiquer d'ores et déjà que, quelle que soit la taille de la commune, la détention d'un mandat de conseiller municipal, sans responsabilité exécutive, n'appelle pas d'objection au plan déontologique. Il en irait ainsi pour Paris.

Je vous prie, Monsieur le Secrétaire général, d'accepter l'assurance de mes meilleures pensées. »