



Rapport annuel d'activité 2015

I.- Conformément à la périodicité inaugurée avec le premier rapport annuel, celui-ci porte sur la période du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2015.

Au cours de cette période le Collège s'est réuni à trois reprises et s'est prononcé sur neuf demandes d'avis. Six de ces neuf demandes émanaient de magistrats, deux (n° 2014/4 et 2014/9) de chefs de juridiction intervenant en cette qualité et une de la secrétaire générale du Conseil d'Etat (n° 2015-1).

En ce qui concerne leur objet :

-deux étaient relatives à la possibilité de participer à une activité administrative extérieure et à la façon dont cet exercice pourrait entraîner dans certain cas un devoir d'abstention (n° 2014/6 et n° 2014/7) ;

-une aux conséquences pour l'activité juridictionnelle d'un magistrat, élu conseiller municipal d'une ville importante, de sa désignation comme « conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine » (n° 2014/4) ;

-une aux liens avec l'activité professionnelle du conjoint (n° 2014/5) ;

-une à la possibilité pour un magistrat de remplir une mission d'arbitrage, de conciliation ou d'expertise se situant dans le prolongement d'un litige dont il avait eu à connaître dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles (n° 2014/8) ;

-une aux conditions dans lesquelles des dossiers contentieux peuvent être communiqués à des étudiants à titre d'études de cas (n° 2014/9) ;

-une à la possibilité d'exercer des fonctions d'administrateur indépendant au sein du conseil d'administration d'une société commerciale (n° 2015-1) ;

-une, émanant d'un magistrat dont la sœur était candidate aux élections départementales, aux conséquences en termes d'obligation de déport de cette situation (n° 2015-2) ;

-une à l'éventuelle incompatibilité avec une activité exercée avant une affectation (n° 2015-3).

A la différence des deux années précédentes, le Collège n'a pris l'initiative d'aucune « recommandation ».

II.- Les demandes d'avis ont été moins nombreuses que celles reçues au cours des deux années précédentes (11 en 2012-3 et 10 en 2013-4). Elles ont porté par ailleurs sur des points plus particuliers et, dans deux cas (n° 2014/8 et 2014/9), ne trouvant pas directement d'éléments de réponse dans la Charte. Le rapprochement de ces deux constatations conduit à hasarder l'hypothèse que la « jurisprudence » dégagée par le Collège durant ses deux premières années de fonctionnement a largement éclairé les questions se posant le plus fréquemment aux magistrats.

III.- Le traitement de ces demandes a conduit le Collège à préciser sur certains points les modalités de son fonctionnement et de la procédure d'élaboration de ses avis.

-1- Il a d'abord été amené à adapter son fonctionnement pour statuer dans le délai assez bref qu'appelaient certaines affaires.

La demande d'avis formulée par un chef de juridiction confronté, à la suite des élections municipales, à la polémique et à la médiatisation relatives à la situation d'un magistrat (cf avis 2014/4) appelait, à l'évidence, une réponse très rapide, peu compatible avec le délai nécessaire à l'organisation d'une réunion des membres du Collège. On eut alors recours pour la première fois à la procédure de délibération collégiale à distance, qui avait été envisagée dans son principe dès la mise en place initiale du Collège ; à partir d'une saisine reçue le 9 avril, elle permit, après communication contradictoire de cette demande au magistrat intéressé, de rendre le 17 avril un avis dont le sens et chacun des termes avaient été mis au point par une succession d'échanges entre les trois membres.

Le même dispositif fut ensuite utilisé à diverses reprises.

Dans deux cas très proches l'un de l'autre (2014/6 et 2014/7), un magistrat s'interrogeait sur la possibilité de donner suite à la proposition qui lui était faite de participer à une activité administrative et sur les conséquences que pourrait avoir cette participation sur l'exercice de ses attributions juridictionnelles et son devoir d'abstention : il convenait de lui fournir les éléments d'appréciation en temps utile pour décider d'accepter ou non cette activité.

Pour les avis 2015/2 et 2015/3 l'intérêt d'apporter une réponse rapide s'est combiné avec l'imminence de l'expiration du mandat en cours des membres du Collège

Pour autant le Collège n'entend pas banaliser ce mode de délibération et le réserve strictement aux situations présentant une réelle connotation d'urgence.

-2- L'avis 2014-4, évoqué ci-dessus, appelle deux autres remarques relatives au fonctionnement du Collège.

D'une part il a donné lieu, pour la première fois, à l'initiative du Collège, à une procédure de type contradictoire : le magistrat faisant l'objet de la demande d'avis du chef de juridiction s'est vu communiquer celle-ci et a été invité à présenter ses observations dans le délai qui lui avait été indiqué. L'avis mentionne expressément qu'il a été procédé ainsi.

D'autre part, à la suite de la publication de l'avis, le Collège a reçu d'un magistrat extérieur à l'affaire un courrier exprimant son désaccord. Le Collège a répondu en explicitant l'analyse à laquelle il avait procédé et en proposant à ce correspondant un échange de vues oral, qui a effectivement eu lieu lors de la réunion suivante du Collège.

-3- Dans deux cas, le Collège s'est interrogé sur sa compétence.

La demande n° 2014/9, relative à la possibilité de communiquer des dossiers contentieux pour des exercices pédagogiques « d'études de cas », le Collège s'est interrogé sur sa compétence. La question posée lui paraissait en effet n'avoir que des rapports indirects avec la déontologie et la Charte. Mais

l'intérêt général concret de la question et le fait que la demande émanait d'un chef de juridiction agissant en cette qualité l'ont convaincu de l'opportunité d'une réponse.

Le Collège a, en revanche, décliné sa compétence pour connaître de la demande n° 2015/3, par laquelle un magistrat, recruté au tour extérieur à compter du 1^{er} janvier 2015 et en instance d'affectation, souhaitait savoir si les fonctions qu'avant son recrutement il exerçait dans une collectivité territoriale devaient être regardées comme «une fonction de direction» au sens du 3° de l'article L. 231-5 du code de justice administrative et s'opposaient par suite à ce que, le cas échéant, il fût affecté dans une juridiction dont le ressort englobait cette collectivité.

Le Collège a relevé à cet égard que s'il a «pour vocation d'assister les membres de la juridiction administrative en vue d'éclairer préventivement leur comportement au regard des principes et pratiques déontologiques» «il n'est pas compétent pour apprécier la légalité de la décision qu'une autorité administrative a prise ou pourrait prendre» ; il a précisé qu'«il en va ainsi qu'il soit saisi par cette autorité ou par un magistrat».

Il a ajouté que «si en l'espèce ou dans une situation similaire, l'autorité compétente estimait que l'article L. 231-5 n'y faisait légalement pas obstacle et prononçait l'affectation dans la juridiction en cause, le Collège de déontologie pourrait être consulté, à l'initiative du magistrat intéressé comme du chef de juridiction, sur les précautions que pourrait appeler le fait d'avoir exercé des fonctions administratives dans le ressort du tribunal».

IV.- « Sur le fond le Collège souhaite évoquer les avis n° 2014-7 et 2014-8 :

-1- L'avis n° 2014-7 résume ainsi la situation à l'origine de la demande :

« Le maire de la ville dans laquelle vous êtes domicilié et qui est aussi le siège de la juridiction à laquelle vous appartenez vous a adressé une lettre par laquelle il vous indique qu'un tirage au sort auquel il a été procédé à partir des listes électorales vous a désigné pour devenir, si vous acceptez, l'un des membres de la « commission permanente » de votre quartier.

Il précise que, conçues pour favoriser une « participation citoyenne » les « commissions permanentes » dont le conseil municipal a décidé la création, sont composées chacune de « vingt citoyens désignés en tant que personnalités qualifiées » et de « vingt citoyens tirés au sort ».

Elles « ne formulent pas d'avis sur les orientations de politique générale mais constituent pour toutes les questions se rapportant à la vie du quartier une instance de réflexion et d'expression, un conseil et une aide à la décision. Le mandat des membres est de trois ans et le rythme des réunions est de cinq par an ».

Avant d'indiquer les précautions, notamment en termes de déport, dont devrait être assorti l'exercice d'un tel mandat, le Collège s'est ainsi exprimé : *« En premier lieu votre présence, en qualité de « tiré au sort », au sein d'une telle « commission permanente » n'est en rien incompatible avec votre qualité de magistrat administratif. Elle peut d'ailleurs présenter des avantages en termes d'intérêt général, à la fois pour ce que vous apporterez à la commission compte tenu de votre expérience administrative et juridique et pour l'enrichissement personnel que vous pourrez en tirer ».*

C'est dans le même esprit que, par l'avis n° 2014/6 du 23 juin 2014, le Collège avait admis que ne serait pas en soi *« incompatible avec l'appartenance à une formation de jugement en charge du droit de*

l'environnement » le fait d'être membre de « l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ».

Le Collège considère en effet que si l'exercice par un magistrat d'activités accessoires ne doit pas aller à l'encontre des principes d'indépendance, d'impartialité et de prévention des conflits d'intérêts, le respect de ces exigences doit être assuré sans rigidité excessive et en recherchant la mise en œuvre de précautions propres à assurer leur conciliation avec cette autre considération d'intérêt général que constitue l'opportunité offerte à un magistrat administratif d'enrichir et de diversifier sa connaissance de la vie publique.

-2- L'avis n° 2014-8 se situe sur un plan fort différent.

Un magistrat avait eu à connaître de diverses instances opposant une collectivité territoriale à un de ses agents. A l'occasion de l'une d'elles il avait suggéré aux parties qu'il pourrait être opportun pour elles de mettre fin à leurs différends en recourant à une procédure non juridictionnelle. Un peu après -et alors qu'il avait entre-temps changé de juridiction- une des parties prit contact avec lui pour lui demander s'il serait disposé à accepter « *une mission d'arbitrage ou de conciliation* ». Le magistrat saisit alors le Collège.

La Charte n'apportait pas d'élément de réponse déterminant. Sans doute comporte-t-elle (point 6 Obligation d'exclusivité et activités accessoires - Bonnes pratiques) l'indication selon laquelle « *il n'est pas souhaitable que les membres de la juridiction administrative puissent exercer une mission d'arbitrage* ».

Mais cette formulation ne paraît pas constituer une prohibition formelle analogue à celle que l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit, en matière d'arbitrage, pour les magistrats de l'ordre judiciaire. Au demeurant elle ne s'étend pas à la conciliation, qui était selon toute vraisemblance la procédure envisagée en l'espèce.

Au vu du dossier, le Collège n'avait aucune raison de mettre en doute la bonne foi et l'absence de toute arrière-pensée des diverses parties prenantes ; il a d'ailleurs souhaité le mentionner dans son avis.

Pour autant et alors même que le contexte aurait ainsi pu se prêter à une solution d'espèce moins rigoriste le Collège a indiqué au magistrat intéressé qu'il ne devait pas donner suite à la proposition qui lui était faite. Et il a énoncé dans une formulation de principe : « *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* ».

V.- Comme les deux années précédentes, le Collège croit pouvoir faire part du sentiment de la pertinence des demandes dont il est saisi et de la bonne combinaison de son activité avec le rôle des chefs de juridiction.

Il a aussi pris acte avec satisfaction de l'intérêt que son activité paraît avoir suscité, tant auprès de la doctrine universitaire qu'à l'occasion de la mise en place d'organismes similaires.

Le présent rapport d'activité a été adopté par le Collège le 30 mars 2015.



ANNEXE
Avis émis entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 mars 2015

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° 2014/4 du 17 avril 2014

Saisi par un chef de juridiction d'une demande d'avis portant sur le bien fondé de son intention de demander à un magistrat, élu conseiller municipal d'une ville importante et chargé au sein de la nouvelle municipalité de la fonction de "conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine", de ne plus traiter de dossiers concernant le contentieux des étrangers, le Collège de déontologie a répondu de la manière suivante :

" I.- Un magistrat de votre juridiction a été placé sur sa demande en position de disponibilité à compter du 1er janvier 2014 et jusqu'au 30 avril pour se présenter aux élections municipales dans une ville importante extérieure à votre ressort.

Elu conseiller municipal, il a été chargé au sein de la nouvelle municipalité de la fonction de "conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine".

Des articles de presse ont conféré, notamment au siège de votre juridiction, une forme de notoriété à la situation ainsi créée.

C'est dans ce contexte que vous avez saisi le Collège d'une demande d'avis portant sur le bien fondé de votre intention de demander à ce magistrat, « compte tenu de la connotation de cette mission », « de ne plus traiter de dossiers concernant le contentieux des étrangers ».

Le Collège a communiqué votre demande d'avis au magistrat qui lui a fait part de ses observations.

II.- Les principes applicables découlent de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative et d'avis antérieurs du Collège.

-1- Selon le 1 de la Charte, les « ... *membres de la juridiction administrative (...) se comportent de façon à prévenir tout doute légitime* » relatif, notamment, à leur impartialité.

Selon le 2 de la même Charte, ils « ... *se conduisent de manière à préserver et à renforcer la confiance des administrés et des justiciables dans l'impartialité (...) de la juridiction administrative* ».

-2- Pour sa part le Collège a rappelé à diverses reprises qu'il « ... incombe à tout magistrat de veiller à ce que sa participation à l'élaboration d'une décision juridictionnelle, éventuellement rapprochée de données notoirement liées à sa personne ne puisse donner lieu à des interprétations et à des polémiques propres à affecter l'attente et la perception légitimes des justiciables » (avis n° 2013-1 du 5 février 2013 et recommandation n° 1-2013 du 12 décembre 2013) et que la pratique du déport qui découle de cette

obligation générale vaut tout particulièrement pour "l'exercice de fonctions revêtant une connotation politique"(avis précité du 5 février 2013).

III.- L'application de ces principes au cas d'espèce ne paraît guère douteuse.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles le magistrat a cru pouvoir accepter, avec la notoriété qui ne pouvait manquer de s'y attacher, des fonctions de « délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine », celles-ci l'exposeraient, s'il traitait au sein du tribunal des dossiers relatifs au droit des étrangers, à faire l'objet de contestations, voire de demandes de récusation s'appuyant sur les articles L. 721-1 et R. 721-1 du code de justice administrative. L'image d'impartialité de la juridiction en serait du même coup inévitablement affectée.

Dans ces conditions, le Collège ne peut qu'approuver sans réserve la position que vous envisagez d'adopter et que vous exposez dans votre demande d'avis."

Avis n° 2014/5 du 16 juin 2014

Saisi par une magistrate administrative de la question de savoir si elle doit s'abstenir de traiter les affaires dans lesquelles intervient un cabinet d'avocat auprès duquel son mari a posé sa candidature, le Collège de déontologie a répondu de la manière suivante :

« Vous avez, en votre qualité de conseillère au tribunal administratif de Châlons-en- Champagne, saisi le Collège de déontologie de la question de savoir si la candidature de votre mari à un emploi que vous qualifiez de « juriste » au sein d'un cabinet d'avocat appelé, selon vos indications, à se présenter régulièrement devant le tribunal dont vous êtes membre, implique nécessairement votre abstention pour le traitement de l'ensemble des affaires dans lesquelles intervient ce cabinet. Si c'est le cas, vous demandez au Collège de préciser la durée d'une telle obligation d'abstention, y compris dans la période postérieure à la décision intervenue sur cette candidature.

Ainsi que vous le relevez vous-même, la conciliation entre les aspirations professionnelles de votre mari et la prévention de tout doute quant à votre impartialité impose une certaine prudence dans une situation telle que celle que vous décrivez et peut effectivement impliquer que vous vous absteniez dans le traitement de certaines affaires.

La charte de déontologie des membres de la juridiction administrative rappelle, en effet, qu'une telle abstention a pour objet de «*prévenir les situations dans lesquelles pourrait naître, dans l'esprit des parties à un procès, du destinataire d'un avis et plus généralement du public, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance des membres de la juridiction administrative. Elle doit permettre, en ce qui concerne les instances juridictionnelles, d'éviter que les parties aient à recourir à la récusation* ». La charte donne, en outre, quelques lignes directrices pour guider l'appréciation à porter sur les cas dans lesquels l'abstention est «*objectivement commandée par la jurisprudence ou recommandée par la simple prudence*».

Au vu de ces éléments et des informations communiquées par vos soins, le Collège est d'avis qu'il serait approprié de vous abstenir de siéger comme juge ou de conclure, si vous êtes chargée de fonctions de rapporteur public, dans l'ensemble des affaires dans lesquelles intervient le cabinet concerné pendant la durée d'examen de la candidature de votre mari.

Si celle-ci est retenue, l'abstention s'imposera naturellement ensuite dans les affaires dans lesquelles interviendra le cabinet en cause. Dans le cas contraire, en revanche, il n'y aura apparemment plus de raison objective vous imposant de vous abstenir d'intervenir dans ces affaires, sans qu'il soit nécessaire de prévoir une période transitoire après le rejet de la candidature.»

Avis n° 2014/6 du 23 juin 2014

Saisi par un magistrat administratif d'une demande d'avis portant sur son éventuelle désignation en qualité de membre de «l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable», le Collège de déontologie y a répondu de la manière suivante :

« -1- L'intervention d'une « autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement » est notamment prévue par le IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement soumis à étude d'impact, et par l'article L. 122-7 pour les programmes et les documents de planification assujettis à une évaluation environnementale.

L'avis de l'autorité est sollicité avant la consultation du public. Il porte non sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

L'article R. 122-6 détermine en fonction de la nature du projet quelle est l'autorité administrative de l'Etat compétente.

C'est ainsi que « l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable » est l'instance compétente pour les projets autorisés par le ministre chargé de l'environnement ou par un décret sur son rapport, ou encore pour les projets des établissements publics soumis à sa tutelle (II de l'art. R122-6). Elle est composée de membres du Conseil général et de personnalités extérieures choisies pour leur compétence en matière d'environnement.

-2- Il va de soi que l'appartenance d'un magistrat à « l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable » constitue, au sens du 6 de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, « *une activité accessoire dont l'acceptation est subordonnée à une autorisation préalable et dont l'exercice ne doit pas compromettre le fonctionnement normal de la juridiction* ».

Mais, sous cette réserve, et au vu des éléments d'appréciation dont il dispose, le Collège est d'avis que les fonctions de membre de cet organisme ne sont pas par elles-mêmes incompatibles avec l'appartenance à une formation de jugement en charge du droit de l'environnement.

De même, en principe, et réserve étant faite de circonstances particulières à apprécier au cas par cas, le fait d'être membre de l'Autorité ne fait pas obstacle à ce qu'un magistrat prenne part au jugement d'une requête dirigée contre un acte pris en aval d'un avis de l'Autorité dès lors qu'il n'aurait pas participé à la délibération de celui-ci.

-3- En revanche ce magistrat devrait se déporter si la juridiction avait à connaître d'une décision prise à la suite d'un avis sur lequel il aurait délibéré au sein de l'Autorité.

La possibilité qu'une telle situation se présente devant la juridiction peut aussi conduire, à titre préventif, à s'abstenir de participer au sein de l'Autorité à l'examen des cas pouvant donner lieu à une requête relevant de la compétence territoriale de la juridiction.

Le choix entre ces deux façons d'éviter tout conflit d'intérêts est indifférent du point de vue de la déontologie. Il relève plutôt de considérations d'ordre pratique à examiner en liaison tant avec le chef de juridiction qu'avec le président de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. »

Avis n° 2014/7 du 22 juillet 2014

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

« Le maire de la ville dans laquelle vous êtes domicilié et qui est aussi le siège de la juridiction à laquelle vous appartenez vous a adressé une lettre par laquelle il vous indique qu'un tirage au sort auquel il a été procédé à partir des listes électorales vous a désigné pour devenir, si vous acceptez, l'un des membres de la « commission permanente » de votre quartier.

Il précise que, conçues pour favoriser une « participation citoyenne » les « commissions permanentes » dont le conseil municipal a décidé la création, sont composées chacune de « vingt citoyens désignés en tant que personnalités qualifiées » et de « vingt citoyens tirés au sort ».

Elles « ne formulent pas d'avis sur les orientations de politique générale mais constituent pour toutes les questions se rapportant à la vie du quartier une instance de réflexion et d'expression, un conseil et une aide à la décision ». Le mandat des membres est de trois ans et le rythme des réunions est de cinq par an.

En réponse à la demande que vous avez formulée le Collège émet l'avis suivant :

En premier lieu votre présence, en qualité de « tiré au sort », au sein d'une telle « commission permanente » n'est en rien incompatible avec votre qualité de magistrat administratif. Elle peut d'ailleurs présenter des avantages en termes d'intérêt général, à la fois pour ce que vous apporterez à la commission compte tenu de votre expérience administrative et juridique et pour l'enrichissement personnel que vous pourrez en tirer.

Bien entendu, si vous acceptez la proposition qui vous est faite, vous devrez en informer votre chef de juridiction.

Par ailleurs, sans avoir à dissimuler votre qualité de magistrat administratif, vous devrez veiller à ne pas la mettre en avant.

En second lieu, cette présence n'entraînerait pas d'obligation générale de déport pour les affaires soumises à votre juridiction dans lesquelles la ville serait partie.

Il en irait toutefois différemment dans le cas de contentieux relatifs à une question ayant donné lieu à une prise de position de la commission permanente dont vous seriez ou auriez été membre. Au terme de votre mandat, cette obligation de déport subsisterait pendant une durée pouvant varier selon la « sensibilité » de l'affaire mais ne dépassant pas, sauf circonstances particulières, deux ou trois ans. »

Avis n° 2014/8 du 17 novembre 2014

Interrogé sur la possibilité pour un magistrat de remplir une mission 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 collège de déontologie a émis l'avis suivant :

« Monsieur le président,

Avant d'être muté dans la juridiction dont vous êtes aujourd'hui membre, vous aviez eu, dans votre précédente affectation, à connaître de divers litiges opposant une collectivité territoriale à un de ses agents.

A cette occasion vous aviez suggéré aux parties de mettre fin à leurs différends en recourant à une procédure non juridictionnelle. Postérieurement à votre changement d'affectation, l'avocat d'une des parties a pris contact avec vous en vous demandant si vous seriez disposé à accepter une mission d'arbitrage ou de conciliation.

Le collège de déontologie, que vous avez saisi à ce sujet, est d'avis que vous ne devez pas donner suite à cette proposition.

La Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative énonce (6. Obligation d'exclusivité et activités accessoires. Bonnes pratiques) qu' : « *il n'est pas souhaitable que les membres de la juridiction administrative puissent exercer une mission d'arbitrage* ».

En tout état de cause, 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, ce qui serait le cas en l'espèce.

La circonstance que ce magistrat aurait, entre-temps, été affecté dans une autre juridiction, tout comme l'éventuelle mise en œuvre des dispositions des articles L. 211-4 ou R. 621-1 du code de justice administrative sont sans incidence à cet égard.

En l'espèce le Collège n'a aucune raison de mettre en doute la sincérité du contexte dans lequel vous avez été sollicité. Mais il estime qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de l'application de ces principes de portée générale.

Je vous prie, monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.»

Avis n° 2014/9 du 17 novembre 2014

Saisi par un chef de juridiction de la question de savoir si les dossiers contentieux communiqués à des étudiants à titre d'études de cas doivent être anonymisés, le Collège de déontologie lui a répondu comme suit :

« Dans le cadre de la réunion d'une commission instituée dans la juridiction que vous présidez et composée de magistrats, d'universitaires et d'avocats aux fins d'examiner les problèmes communs , vous avez souhaité saisir le Collège de déontologie en lui posant la question suivante : « *Peut-on communiquer des dossiers contentieux complets, de la requête au jugement, à des étudiants à des fins pédagogiques, sans anonymiser les documents ?* »

Selon les éléments communiqués à l'appui de cette question, les intéressés sont soit des étudiants de haut niveau soit des stagiaires (élèves avocats, élèves de l'ENA ou d'autres instituts ou centres de formation) souhaitant pouvoir travailler sur des études de cas.

Cette question appelle, de l'avis du Collège, une réponse nuancée.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'anonymisation des documents comportant des données à caractère personnel découle essentiellement du droit au respect de la vie privée, qui est un droit fondamental.

Cependant, en ce qui concerne les procédures juridictionnelles, ce principe doit être concilié avec celui de la publicité des débats et des jugements (voir les articles L. 6 et L. 10 du code de justice administrative), qui permet, sauf exception, à toute personne d'assister à l'audience et d'obtenir à la demande copie intégrale de la décision sans que lui soit opposée la protection de la vie privée des parties au litige. L'anonymisation des décisions de justice n'est d'ailleurs systématiquement pratiquée que pour la diffusion au public sur support électronique et non sur support papier.

Il y a lieu ensuite de relever que les pièces des dossiers contentieux détenus par les juridictions, contrairement aux jugements, ne sont pas publiques. Elles sont, en effet, couvertes par le secret de l'instruction et elles ne figurent d'ailleurs pas, dès lors qu'elles se rattachent à la fonction de juger, au nombre des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 (voir l'arrêt de section du Conseil d'Etat du 7 mai 2010, *Bertin*, n° 303168).

Pour autant, il faut tenir compte de l'intérêt pédagogique que peut représenter l'utilisation de tels documents pour la formation initiale ou continue des praticiens du droit.

En vue de la nécessaire conciliation de ces différents éléments, il paraît opportun au Collège de distinguer deux catégories de destinataires de dossiers contentieux émanant d'une juridiction.

Les premiers sont ceux qui accomplissent un stage auprès de la juridiction et sont astreints, dans le cadre de leur convention de stage, aux mêmes obligations de secret et de discrétion que les magistrats et leurs collaborateurs (voir, à ce sujet, le dernier paragraphe de l'avant-propos et le chapitre 5 de la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative). Ces personnes doivent avoir accès dans les mêmes conditions que les membres et collaborateurs de la juridiction aux dossiers contentieux relevant des travaux ou études qui leur sont confiés. Pour elles, l'anonymisation des documents ne s'impose donc nullement. Il doit pouvoir en être de même, d'une manière plus générale et sauf exception justifiée par la "sensibilité" de certains dossiers, pour les magistrats ou fonctionnaires en formation initiale ou en formation continue, dès lors qu'ils sont soumis statutairement aux mêmes obligations.

La seconde catégorie est celle des destinataires d'études de cas constituées à partir de dossiers contentieux émanant de la juridiction qui, quelle que soit leur qualité, ne sont soumis ni par une disposition législative ou réglementaire ni par une convention aux obligations de secret et de discrétion. La communication de documents contentieux dans ce contexte appelle, selon le Collège, certaines précautions.

En premier lieu, il importe de ne pas communiquer les pièces d'un dossier qui n'a pas encore été réglé par un jugement. Ces pièces sont, en effet, couvertes par le secret de l'instruction et le respect de ce principe s'impose encore plus précisément tant que l'affaire est en instance. On peut d'ailleurs relever que, d'un point de vue purement pédagogique, l'existence même du jugement constitue la ou au moins l'une des solutions apportées aux questions posées.

En second lieu, il convient d'observer que, même si l'anonymisation des dossiers contentieux communiqués à des étudiants à titre d'études de cas n'est pas imposée par une disposition législative ou réglementaire, elle est couramment pratiquée depuis fort longtemps dans un souci de protection des données purement personnelles concernant les parties au litiges, qui répond au droit au respect de la vie privée. Le Collège de déontologie estime qu'il s'agit là d'une bonne pratique et qu'il est opportun de l'étendre à l'ensemble des pièces constitutives de tels dossiers, y compris à la décision qui statue sur le litige. Bien que celle-ci soit publique, il serait peu cohérent de lui réserver un sort distinct de celui des autres pièces, car cela pourrait finalement permettre de contourner la protection à laquelle doit précisément contribuer l'anonymisation de ces pièces.»

Avis n° 2015/1 du 9 mars 2015

En réponse à une demande d'avis émanant de la secrétaire générale du Conseil d'Etat, le Collège a émis l'avis suivant :

« Madame la secrétaire générale,

Les diverses questions posées par la demande d'avis que vous avez soumise au Collège de déontologie ont trait à la possibilité pour un membre du Conseil d'Etat d'exercer un mandat d'administrateur indépendant dans une société commerciale.

I.- Selon les dispositions de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicables aux membres du Conseil d'Etat en vertu de l'article L. 131-1 du code de justice administrative et rappelées -pour un magistrat du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel- par le Collège dans l'avis n° 2012/4 du 22 octobre 2012 : « *I.- Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. /Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : 1° La participation aux organes de direction de sociétés (...)* ».

L'exercice des fonctions d'administrateur indépendant d'une société commerciale s'analyse, pour l'application de ces dispositions, comme une « *participation aux organes de direction* » de cette société, sans qu'il y ait lieu de songer à distinguer leur cas de celui des autres administrateurs.

Par suite un membre du Conseil d'Etat en position d'activité au sein du corps ou en position de détachement ne peut exercer de telles fonctions.

Il est indifférent à cet égard que l'Etat soit ou non actionnaire de la société ou que l'intéressé renonce à percevoir des jetons de présence.

II.- Par ailleurs, ainsi qu'il résulte des dispositions combinées de l'article R. 135-1 du code de justice administrative et de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985, un membre du Conseil d'Etat ne pourrait pas être placé en position de détachement pour l'exercice de fonctions d'administrateur indépendant.

III.- En revanche ces fonctions pourraient être exercées par un membre en position de disponibilité.

Je vous prie, Madame la secrétaire générale, de bien vouloir agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.»

Avis n° 2015/2 du 25 mars 2015

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

« Par message du 22 mars 2015, vous sollicitez l'avis du Collège de déontologie sur divers aspects de la situation tenant à ce que votre sœur -qui porte le même patronyme que vous- est candidate aux élections départementales des 22 et 29 mars 2015, pour un département compris dans le ressort du tribunal administratif dont vous êtes membre.

1.- Le Collège ne peut bien entendu qu'approuver votre analyse selon laquelle vous devriez, le cas échéant, vous déporter si le tribunal venait à être saisi d'un contentieux relatif au scrutin intéressant la circonscription dans laquelle votre sœur est candidate.

Ainsi que vous l'indiquez, ni la circonstance que vous n'avez-vous-même aucun engagement politique notoire ni celle que vous n'êtes pas « associée de manière visible aux engagements et actions » de votre sœur ne sont de nature à vous relever de cette obligation déontologique.

2.- Des considérations similaires conduisent le Collège à estimer, en réponse à votre interrogation, que vous devriez adopter la même attitude pour un contentieux relatif à une autre circonscription du département, sans qu'il y ait lieu à cet égard de distinguer si ce contentieux met ou non en cause un candidat ayant la même appartenance politique que votre sœur.

3.- Enfin, le Collège est d'avis que dans l'hypothèse où votre sœur serait élue, vous devriez vous déporter dans tout litige relatif à une délibération de l'assemblée départementale adoptée par un scrutin auquel votre sœur aurait pris part. »

Avis n° 2015/3 du 27 mars 2015

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

« Monsieur le premier conseiller,

Après une première partie de carrière en qualité d'administrateur territorial, vous êtes, depuis le 1^{er} janvier 2015, membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Vous accomplissez actuellement le cycle de formation et rejoindrez à compter du 1^{er} juillet la juridiction à laquelle vous aurez entre-temps été affecté.

C'est précisément la perspective de cette future décision d'affectation qui est à l'origine de la demande d'avis que vous soumettez au Collège de déontologie de la juridiction administrative.

Plus précisément, vous référant aux dispositions de l'article L. 231-5 du code de justice administrative selon lesquelles : « Nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il exerce ou a exercé depuis moins de trois ans dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour : (...) 3° Une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale », vous vous interrogez sur le point de savoir si les fonctions qu'avant votre recrutement en qualité de magistrat vous exerciez auprès d'une collectivité territoriale doivent être regardées pour l'application de ces dispositions comme des « fonctions de direction » et si, par suite, l'article L. 231-5 fait obstacle à ce que vous soyez éventuellement affecté dans une juridiction dont le ressort englobe cette collectivité .

Répondre à la question posée passe par l'interprétation de la notion de « fonction de direction » au sens de l'article L. 231-5 et par une interrogation sur le point de savoir si vos fonctions antérieures, telles que vous les décrivez, entrent ou non dans le champ d'application ainsi interprété de ces dispositions. Cette démarche de qualification juridique revient à apprécier la légalité de la décision par laquelle l'autorité compétente prononcerait ou refuserait de prononcer votre affectation au tribunal en cause.

Or le Collège de déontologie, 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 il n'est pas compétent pour apprécier la légalité de la décision qu'une autorité administrative a prise ou pourrait prendre : 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.

En revanche, si en l'espèce ou dans une situation similaire, l'autorité compétente estimait que l'article L. 231-5 n'y faisait légalement pas obstacle et prononçait l'affectation dans la juridiction en cause, le Collège de déontologie pourrait être consulté, à l'initiative du magistrat intéressé comme du chef de juridiction, sur les précautions que pourrait appeler le fait d'avoir exercé des fonctions administratives dans le ressort du tribunal.

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