



Rapport annuel d'activité 2017-2018

Conformément à la périodicité inaugurée avec le premier rapport annuel, celui-ci porte sur la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018. Pendant ces douze mois le Collège de déontologie s'est réuni à six reprises. En application du 1^o de l'article L. 131-6 du code de justice administrative, il a émis un avis préalable à une modification de la charte de déontologie ; il s'est prononcé sur sept demandes d'avis présentées conformément au 2^o du même article ; enfin il a pris l'initiative d'une recommandation.

I.- Edictée en 2011, la charte de déontologie avait donné lieu à une première modification le 14 mars 2017. Une nouvelle procédure de modification a été engagée à la fin de 2017 pour compléter et préciser les dispositions relatives à l'usage des réseaux sociaux par les magistrats administratifs. Le projet de modification, élaboré au vu du rapport d'un groupe de travail animé par le président Vigouroux a donné lieu à des avis émis par la commission supérieure du Conseil d'Etat le 11 décembre 2017 et par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel le 12 décembre 2017.

Sur le fond, après avoir pris connaissance de ces avis, le Collège de déontologie a souligné l'importance qui s'attache à ce que les magistrats utilisant les réseaux sociaux soient parfaitement au fait des risques qu'une pratique non maîtrisée de cette forme de communication et d'échanges peut faire courir. Il a estimé opportun que la formulation générale figurant à ce sujet au point 47 de la charte soit prolongée par des indications plus précises, notamment d'ordre technique. Il a assorti cette approbation de principe de diverses remarques ou suggestions.

Sur la forme, il a suggéré des modifications visant à assurer la continuité de la construction et du mode d'écriture de la charte. A toutes fins utiles il a joint à son avis une rédaction alternative reprenant ses préconisations.

II.- D'un point de vue statistique, les sept demandes d'avis sur lesquelles le Collège s'est prononcé pendant la période considérée se comparent aux 11 en 2012/2013, 10 en 2013/2014, 6 en 2014/2015, 3 en 2015/2016 et 5 en 2016/2017.

Pour la plupart elles correspondent à des thématiques nouvelles, d'une façon qui suggère que la « jurisprudence » résultant des avis rendus au cours des premières années de fonctionnement du collège est suffisamment connue¹ pour que les points qu'elle a éclairés ne suscitent plus guère de saisine. Va dans le même sens le fait que dans trois cas, le Collège a pu répondre oralement à une interrogation d'un magistrat sans qu'une demande formelle soit formulée.

Aucune demande d'avis n'a été formée sur le fondement du 4° de l'article L. 131-6 du CJA selon lequel l'autorité à qui est remise une déclaration d'intérêts peut solliciter l'avis du Collège lorsqu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

Certains de ces avis appellent quelques mots de commentaire.

-1- Deux avis (n° 2017/4 et 2018/1) ont été rendus à propos de la situation, que la presse a évoquée, d'une magistrate dont le conjoint était devenu ministre. Le premier d'entre eux (2017/4), intervenu à la demande du chef de la juridiction d'affectation, avait trait aux dispositions à prendre en termes d'attribution et de mise au rôle de dossiers pour que cette situation familiale particulière ne soit pas à l'origine de mises en doute de l'indépendance et de l'impartialité tant de l'intéressée que de la juridiction.

A cette occasion le Collège a relevé, d'une part, que l'intéressée avait le droit de poursuivre une activité juridictionnelle pendant que son conjoint exerçait des fonctions ministérielles et, d'autre part, qu'elle devait être particulièrement vigilante dans l'observation des principes relatifs à l'obligation de réserve et à la discrétion professionnelle.

Le second avis faisait suite à une saisine du vice-président du Conseil d'Etat, à la suite de quelques articles de presse faisant écho au fait que l'intéressée était devenue « présidente du comité départemental des référents territoriaux du parti

¹ L'élaboration par le centre de documentation du Conseil d'Etat et la publication sur le site d'un classement thématique des avis ainsi que l'établissement, à l'initiative du secrétariat général du Conseil d'Etat, d'une brochure qui rassemble la charte et les avis avec, au fur et à mesure des points traités par la charte, des renvois aux avis intervenus à leur sujet, ont utilement contribué à cette diffusion.

politique La République en Marche » pour le département du Rhône et mettant en doute la compatibilité de cette nomination avec la déontologie.

Bien au-delà du cas d'espèce, cette saisine posait la question, jusque- là sans réponse, de savoir dans quelle mesure un magistrat peut occuper des fonctions de responsabilité au sein d'un parti politique.

Après avoir noté que la possibilité, rappelée par la charte, d'adhérer à un parti politique impliquait -sous certaines réserves- celle d'y assumer des responsabilités, le Collège a indiqué, dans une formulation de principe, que, « *si un magistrat administratif peut assumer une fonction de responsabilité au sein d'un parti politique, c'est à la double condition que les obligations inhérentes à cette responsabilité n'affectent pas sa disponibilité pour l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et qu'il ne soit pas, du fait de cette fonction, amené à s'exprimer d'une façon qui ne serait pas compatible avec son obligation de réserve qui, comme le rappelle le point 46 de la charte, revêt une acuité particulière pour les magistrats* ».

Dans le cas d'espèce, au vu des informations versées au dossier, le Collège a constaté qu'il ne disposait d'aucun élément le conduisant à penser que ces deux conditions n'auraient pas été remplies².

A l'occasion de ces deux affaires, le Collège a été conduit à déroger à sa pratique constante d'anonymisation de ses avis : la réponse à la demande d'avis 2017/4 imposait en effet de mentionner qu'il s'agissait de l'épouse du ministre de l'Intérieur ; par ailleurs, tout comme pour l'affaire 2018/1 la presse avait fait état de la situation.

-2- L'avis n° 2017/3, rendu à la suite d'une demande de la présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives, intéresse l'application des dispositions du code de justice administrative relatives à la médiation, issues de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et du décret n° 2017-566 du 18 avril 2017. Il s'agissait plus précisément de savoir si, pour l'application des dispositions des articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative, il était possible de désigner comme médiateur un magistrat honoraire, y compris dans le cas où celui-ci a été antérieurement membre du tribunal saisi du litige.

Cette question conduisait à se demander s'il y avait lieu de transposer à l'exercice des fonctions de médiateur l'ensemble des principes et bonnes pratiques dégagés pour les cas où un magistrat honoraire s'inscrit au barreau. Le

² L'avis relève que les fonctions politiques en cause n'étaient pas exercées dans le ressort de la juridiction d'affectation.

Collège a pour l'essentiel répondu par la négative en considérant que « *les considérations, tenant notamment à l'égalité entre les justiciables et aux rapports avec les anciens collègues, qui sous-tendent ces principes et bonnes pratiques, ne sont pas ici porteuses des mêmes exigences* ». Il a néanmoins ajouté que « *pour autant des précautions s'imposent, inspirées au plan de la déontologie par le tact et la délicatesse qu'un magistrat, en activité ou honoraire, se doit d'observer en toutes circonstances, et dont plusieurs correspondent également à des considérations pratiques de bonne administration de la justice* ». A ce titre, il a indiqué que « *si la désignation comme médiateur d'un magistrat honoraire ayant appartenu à la juridiction ne soulève pas d'objection de principe, l'observation d'un « délai de viduité » d'un an ou deux est recommandable* ».

-3- Dans l'affaire n° 2017/2, le Collège était saisi par un magistrat qui souhaitait savoir si, au regard des obligations déontologiques, il pouvait accepter de faire partie du « *comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* » qu'un éditeur de services de télévision et de radio doit mettre en place en application de l'article 30-8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de l'article 11 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016.

Selon ces dispositions, le comité doit être « *composé de personnalités indépendantes* » et contribuer à garantir « *l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent* ».

Tout en rappelant qu'une telle activité accessoire est subordonnée à l'autorisation préalable du chef de juridiction et ne doit pas compromettre la disponibilité du magistrat pour l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, le Collège a noté qu'elle n'allait par elle-même à l'encontre d'aucun des principes rappelés par la Charte de déontologie de la juridiction administrative. Il a ajouté qu'elle pouvait contribuer à enrichir et diversifier l'expérience du magistrat.

-4- La question de fond posée par l'affaire n° 2017/7 avait trait à l'interprétation de la disposition de l'article L. 231-5 du code de justice administrative selon lequel : « *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 : 1° Une fonction publique élective* ». Sans surprise, le Collège a estimé que la notion de fonction publique élective s'applique sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que le mandat électif en cause procède d'une élection au suffrage direct ou indirect.

Mais la demande d'avis posait surtout une question préalable relative à la compétence du Collège.

En effet, l'application des dispositions précitées de l'article L. 231-5 du code de justice administrative relève, sous le contrôle du juge de la légalité, des décisions de l'autorité investie des pouvoirs de nomination des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Et le Collège de déontologie ne doit pas s'immiscer dans l'exercice de ce pouvoir.

C'est du reste ce qu'il avait expressément mentionné dans un avis n° 2015/3, où il avait été saisi par un magistrat en instance d'affectation lui demandant si les fonctions qu'avant son recrutement en qualité de magistrat il exerçait auprès d'une collectivité territoriale devaient être regardées au sens de l'article L. 231-5 du CJA comme des « fonctions de direction » faisant obstacle à son affectation dans une juridiction dont le ressort englobait cette collectivité. Le Collège avait expressément décliné sa compétence en relevant que l'avis qui lui était demandé reviendrait à apprécier la légalité de la décision par laquelle l'autorité compétente prononcerait ou refuserait de prononcer l'affectation au tribunal en cause.

Les deux configurations étaient toutefois différentes. Dans celle de 2015, la décision d'affectation par l'autorité gestionnaire était imminente et il n'était pas inenvisageable que l'auteur de la demande songeât à se prévaloir à son égard d'un avis du Collège. Rien de tel en 2017 où aucune décision d'affectation n'était envisagée et où l'auteur de la demande d'avis cherchait seulement à être éclairé sur les conséquences exactes de la détention de son mandat électif. Cette recherche n'étant pas sans lien avec une préoccupation déontologique, le Collège a estimé pouvoir y donner suite, tout en prenant soin de mentionner que sa réponse était donnée à titre purement consultatif et « *sans lier en aucune façon l'appréciation à laquelle l'autorité compétente pourrait avoir à se livrer* ».

-5- Au terme de ces indications relatives aux avis émis pendant la période considérée, le Collège souhaite évoquer les particularités et les contraintes de son rôle dans les cas où il est saisi d'une demande d'avis qui, relative à la situation individuelle d'un tiers, s'analyse peu ou prou comme une mise en cause de celui-ci et appelle une appréciation de son comportement. Il va de soi que la demande est communiquée à l'intéressé, ainsi mis à même de présenter d'éventuelles observations. Mais, parce que l'auteur de la saisine n'est pas assimilé à une « partie » et qu'une demande d'avis ne doit pas être assimilée à une action de type disciplinaire, ces observations ne sont pas transmises à

l'auteur de la demande et ne peuvent donner lieu à débat contradictoire. Par ailleurs le Collège, comme il l'a souligné dans l'avis n° 2018/1, n'a pas (et ne doit pas avoir) « les pouvoirs d'investigation ni les compétences d'une instance disciplinaire ». Ainsi s'agissant des aspects factuels d'une demande d'avis, le Collège se prononce au vu des seuls éléments qui lui sont transmis.

Disant cela le Collège n'entend pas dire qu'il serait préférable de ne pas le saisir dans de telles configurations : de telles saisines ne sont en rien étrangères à la logique de l'institution ni à la fonction qu'elle peut remplir au sein de la juridiction administrative. Ni l'aspect éventuellement délicat de la situation évoquée ni un contexte connoté de polémique ne sont des contre-indications : le caractère distancié de l'intervention du Collège peut au contraire présenter quelque avantage dans semblables configurations.

Le Collège songe encore moins à suggérer une extension de ses pouvoirs, qui altérerait la nature de sa relation avec les magistrats.

Il entend seulement souligner que les réponses qu'il peut faire à de telles demandes rencontrent souvent d'incontournables limites.

III.- La recommandation 2017/1 relative à l'exercice de la profession d'avocat par un ancien membre de la juridiction administrative prend la suite de diverses réflexions touchant à ce sujet : quatre demandes d'avis : 2012/2, 2012/10, 2013/6, 2017/1 ; évocation dans le rapport d'activité 2013/2014 (point V) ; mention dans le rapport d'activité 2015/2016 de l'examen de la question par le groupe de travail sur la déontologie créé par le vice-président ; dans le rapport 2016/2017, d'une part, l'évocation de l'avis 2017/1 et, d'autre part, référence à l'avis sur la modification de la charte introduisant dans celle-ci des développements sur ce point.

Le retour périodique de ce thème avait d'ailleurs conduit le Collège à indiquer dans le rapport 2016/2017 qu'il envisageait de lui consacrer une recommandation. La préparation et la mise au point de ce texte ont donné lieu au sein du Collège à des échanges et réflexions, minutieux et approfondis, qui se sont étalés sur plus de six mois.

La fréquence de l'émergence de cette question peut surprendre si on songe que le nombre de magistrats devenus avocats est limité. Mais, peut-être précisément

pour cette raison, la juridiction administrative a trop tardé à engager une réflexion collective globale. Le sujet est par ailleurs délicat ; comme le note la recommandation : « *Plus sans doute que tout autre changement de profession, devenir avocat est pour un magistrat tout sauf anodin : c'est une inversion des rôles qui, dans tous les sens du terme, fait passer de l'autre côté de la barre et est de nature à susciter chez les justiciables sinon l'incompréhension du moins la curiosité et l'interrogation* ».

Le Collège s'est efforcé d'aborder l'ensemble du sujet : les dispositions visant à ce qu'un membre de la juridiction administrative devenu avocat ne puisse pas, pendant un certain délai, instrumenter devant la juridiction dont il a été membre ; les précautions d'ordre déontologique qu'indépendamment de celles propres à la profession d'avocat et dont le contrôle revient aux barreaux, il doit observer, vis-à-vis de ses anciens collègues et plus généralement pour l'ensemble de ses rapports avec la juridiction administrative ; et aussi celles touchant aux rapports avec les autres avocats, notamment sur les thèmes de la confraternité et de la loyauté de la concurrence.

En un mot comme en cent, qu'un magistrat devienne avocat n'appelle en soi aucune interdiction de principe ; mais chacun doit prendre conscience que ce changement d'état appelle -de chaque côté de la barre- réserve et précautions.

IV.- La proximité, dans les travaux du Collège, de la préparation de la recommandation et de l'avis sur la modification de la charte a suscité une réflexion sur la fonction comparée de chacun de ces deux instruments.

Prévue par la loi, arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat après consultation de la Commission supérieure du Conseil d'Etat et du Conseil supérieur des tribunaux administratifs, la charte a, à l'évidence, une légitimité institutionnelle à laquelle la recommandation ne saurait prétendre. Le cas échéant, il ne serait pas anormal que la charte prenne sur un point donné quelque distance avec ce qui, dans une recommandation antérieure, pourrait paraître inapproprié ou appeler des nuances.

Mais le mode d'élaboration d'une recommandation peut s'accorder plus aisément tout le temps nécessaire à la maturation d'un thème et dont les instances consultatives ne disposent pas toujours ; son écriture, affranchie des

contraintes inhérentes à la solennité et à la concision de la charte, se prête plus aisément aux précisions détaillées et aux nuances.

Au total ces deux instruments se complètent et ont vocation à coexister.



ANNEXE

Avis émis entre le 1^{er} avril 2017 et le 31 mars 2018

Avis n° 2017/2 du 15 mai 2017

Saisi par un magistrat administratif de la question de savoir dans quelle mesure il peut faire partie d'un « *comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* » que doit mettre en place un éditeur de services de télévision et de radio, le Collège de déontologie émet l'avis suivant :

« M. le Premier conseiller,

Vous avez été sollicité par un éditeur de services de télévision et de radio pour faire partie, à titre bénévole, du « *comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes* » que cet éditeur doit mettre en place en application de l'article 30- 8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de l'article 11 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016.

Après vous en être ouvert auprès de votre chef de juridiction, vous demandez au collège de déontologie si vous pouvez, au regard des principes déontologiques applicables aux magistrats administratifs, donner suite à cette proposition.

Le comité prévu par les dispositions précitées doit être « composé de personnalités indépendantes » et contribuer à garantir « l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent ». A cette fin il peut être saisi ou se saisir notamment de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes et doit, dans ce dernier cas, en informer le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La présence d'un magistrat administratif au sein du comité est conforme à l'objectif poursuivi par le législateur. Elle ne va par elle-même à l'encontre

d'aucun des principes rappelés par la Charte de déontologie de la juridiction administrative. Elle peut contribuer à enrichir et diversifier l'expérience du magistrat.

Le Collège ne formule donc aucune objection à votre participation à cette instance.

Ainsi que le rappellent les § 63 et suivants de la Charte précitée, cette activité accessoire est subordonnée à l'autorisation préalable de votre chef de juridiction et ne doit pas compromettre votre disponibilité pour l'exercice de vos fonctions juridictionnelles et la réalisation des objectifs qui vous sont fixés dans ce cadre.

Il va également de soi qu'il vous appartiendra, en liaison avec votre chef de juridiction, de vous abstenir de participer au jugement de toute affaire relative à l'audiovisuel.

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

Avis n° 2017/3 du 31 mai 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par la Présidente de la Mission d'inspection des juridictions administratives, le Collège a émis l'avis suivant :

« Madame la présidente,

Vous avez transmis au Collège de déontologie les interrogations dont vous ont fait part des chefs de juridiction et un magistrat honoraire et qui sont relatives au point de savoir si, pour l'application des dispositions des articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative, il est possible de désigner comme médiateur un magistrat honoraire, y compris dans le cas où celui-ci a été antérieurement membre du tribunal saisi du litige.

Aussi utile que soit l'examen de cette demande au tout début de la mise en œuvre des dispositions du code de justice administrative issues de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et du décret n° 2017-566 du 18 avril 2017, il est vraisemblable que ce n'est qu'au vu des enseignements des premiers temps de l'application de cette procédure que le Collège sera en

mesure d'appréhender dans leur globalité les divers aspects des questions de déontologie qu'elle pourra poser.

Aussi le Collège s'en tiendra-t-il aujourd'hui à des éléments de réponse assez généraux en se réservant la possibilité de les préciser ultérieurement, le cas échéant dans le cadre d'une recommandation.

-1- Il y a d'abord lieu de rappeler deux données préexistantes.

La charte de déontologie de la juridiction administrative (§69), après avoir souligné que l'exercice de missions de médiation présente « *un caractère marqué d'intérêt général* », en déduit que des magistrats en activité peuvent, à titre d'activités accessoires, assumer de telles missions sous réserve d'y être autorisés, selon le cas, par le vice-président du Conseil d'Etat ou le chef de juridiction « *auquel il revient de s'assurer notamment qu'elles n'interfèrent pas avec les attributions juridictionnelles des intéressés* ». La possibilité ainsi admise pour des magistrats en activité vaut, a fortiori, pour des magistrats honoraires (qui, à la différence des magistrats en activité, n'ont pas à solliciter une autorisation).

Par ailleurs, selon l'avis n° 2014/8 du Collège de déontologie « 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 ». Le principe ainsi énoncé vaut bien entendu pour une mission de médiation.

-2- Le Collège est par ailleurs d'avis qu'il n'y a pas lieu de transposer à l'exercice de missions de médiation l'ensemble des principes et bonnes pratiques -résultant notamment du §16 de la charte et de l'avis n° 2017/1- qu'un magistrat honoraire doit observer s'il s'inscrit au barreau. Les considérations, tenant notamment à l'égalité entre les justiciables et aux rapports avec les anciens collègues, qui sous-tendent ces principes et bonnes pratiques, ne sont pas ici porteuses des mêmes exigences.

-3- Pour autant des précautions s'imposent, inspirées au plan de la déontologie par le tact et la délicatesse qu'un magistrat, en activité ou honoraire, se doit d'observer en toutes circonstances, et dont plusieurs correspondent également à des considérations pratiques de bonne administration de la justice.

Par exemple, si la désignation de magistrats honoraires est un gage de compétence, il est souhaitable aussi que la désignation de médiateurs fasse apparaître une dose suffisante de diversité.

De même, si la désignation comme médiateur d'un magistrat honoraire ayant appartenu à la juridiction ne soulève pas d'objection de principe, l'observation d'un « délai de viduité » d'un an ou deux est recommandable.

Je vous prie, Madame la présidente, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. »

Avis n° 2017/5 du 27 juillet 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par une magistrate, le Collège a émis l'avis suivant :

« Madame le premier conseiller,

Après que votre nom a été retenu par le tirage au sort auquel il a été procédé dans votre commune dans le cadre de la phase préparatoire à la désignation des personnes pouvant être appelées à faire partie d'un jury d'assises, vous avez consulté le Collège de déontologie de la juridiction administrative sur la possibilité pour un magistrat administratif de siéger dans une formation de Cour d'assises.

Cette interrogation est légitime. En fait, à la suite de la recherche à laquelle il a été procédé, il est apparu que selon l'article 257 du code de procédure pénale « les fonctions de juré sont incompatibles avec celles qui sont énumérées ci-après : (...) 2° Membre du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes, magistrat de l'ordre judiciaire, membre des tribunaux administratifs (...) ».

Dès lors que sur le formulaire qu'il vous a été demandé de remplir vous avez mentionné votre état de magistrat administratif, votre nom ne devrait pas figurer sur la liste qui, dans la phase ultérieure de la procédure, sera dressée au niveau de la Cour d'assises selon les modalités fixées à l'article 262 du même code. Mais si tel n'était pas le cas, il vous appartiendrait de faire état de l'incompatibilité édictée à l'article 257.

Je vous prie, Madame le premier conseiller, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. »

Avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par un chef de juridiction, le Collège a émis l'avis suivant :

« Madame le Président,

Madame Caroline Collomb, Premier conseiller, affectée au Tribunal administratif de Paris depuis le 1^{er} septembre 2017, est l'épouse du ministre de l'Intérieur. En accord avec elle, par courrier du 19 juillet 2017, vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège sur les dispositions propres à lui permettre d'exercer ses fonctions de magistrat sans que sa situation familiale puisse être à l'origine de mises en doute de son indépendance et de son impartialité ainsi que de celles du tribunal.

Le Collège rejoint pleinement cette préoccupation. Dans cette configuration inédite, dont l'acuité est soulignée par la sensibilité traditionnelle des attributions régaliennes du ministère de l'Intérieur, il convient de prévenir toute situation dans laquelle un doute légitime pourrait naître, même du seul point de vue des apparences. Pour autant Madame Collomb a le droit de poursuivre une activité juridictionnelle pendant que son mari exerce des fonctions ministérielles ; aucune forme d'incompatibilité ne saurait lui être opposée.

En ce qui la concerne, Madame Collomb doit être tout particulièrement vigilante dans l'observation des principes relatifs à l'obligation de réserve et à la discrétion professionnelle.

S'agissant du tribunal, il convient naturellement que, comme vous l'avez prévu, Madame Collomb n'ait à connaître, comme rapporteur ou assesseur, d'aucune affaire relevant du ministère de l'Intérieur, y compris naturellement au titre du contentieux des étrangers.

Vous indiquez par ailleurs que Madame Collomb sera affectée dans une formation dont une part importante de l'activité porte sur des affaires de droit fiscal et de droit de l'enseignement ; il n'y a, en principe, aucune

difficulté à ce que Madame Collomb participe au jugement de tels dossiers, sans d'ailleurs qu'il y ait lieu de distinguer, s'agissant des affaires d'enseignement, entre excès de pouvoir et plein contentieux.

Pour autant, il peut advenir que telle ou telle affaire revête un lien avec l'actualité politique ou soit susceptible d'avoir un retentissement particulier : il conviendra alors de rechercher au cas par cas, selon les procédures et critères usuels, si Madame Collomb doit s'abstenir de participer au jugement de l'affaire.

La mise en œuvre de cette précaution ne devrait pas poser de problème pour les dossiers attribués à Madame Collomb en qualité de rapporteur ; elle sera un peu plus délicate pour les affaires dont Madame Collomb aura à connaître en qualité d'assesseur, et sans doute sera-t-il souhaitable de prévoir un dispositif pratique permettant une détection en amont de la mise au rôle.

Au total, le Collège est d'avis que les dispositions générales que vous indiquez avoir ainsi envisagées sont appropriées au cas de Madame Collomb.

Je vous prie, Madame le Président, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. »

Avis n° 2017/6 du 18 septembre 2017

En réponse à la demande dont il a été saisi par un chef de juridiction, le Collège a émis l'avis suivant :

« Monsieur le président,

De façon traditionnelle et ainsi qu'il résulte du premier alinéa de l'article R. 761-5 du code de justice administrative, l'ordonnance par laquelle le président d'un tribunal administratif a fixé les honoraires d'un expert peut être contestée «... devant la juridiction à laquelle appartient l'auteur de l'ordonnance ».

Toutefois, pour éviter que cette juridiction ne soit juge des décisions de son président, l'alinéa 2 du même article, dans sa rédaction issue du décret n° 2010-164 du 22 février 2010, prévoit désormais que la requête est transmise sans délai

à un autre tribunal administratif conformément à un tableau de répartition arrêté par le président de la section du contentieux.

En application de ce dispositif, le tribunal que vous présidez vient de recevoir deux contestations portant sur des ordonnances prises par le président d'un autre tribunal.

Mais il se trouve que vous êtes l'auteur de ces deux ordonnances que vous avez prises en qualité de président de cet autre tribunal avant votre changement d'affectation.

Vous consultez le Collège sur la conduite à tenir.

S'il ne lui appartient pas de se prononcer sur une question de répartition de compétence, le Collège de déontologie est, comme vous-même, d'avis que les considérations d'ordre déontologique dont s'est sans doute inspiré l'auteur du décret n° 2010-164 conduisent à considérer que le tribunal que vous présidez ne doit pas connaître des ordonnances que vous avez prises.

Quant à la situation inédite qui en découle, elle pourrait, sous réserve de l'appréciation du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, donner lieu de votre part à la mise en œuvre de la procédure de « délocalisation » prévue par l'article R. 312-5 du CJA.

Je vous prie, Monsieur le président, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. »

Avis n° 2017/7 du 18 septembre 2017

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

« Monsieur le Premier conseiller,

I-. Aux termes de l'article L. 231-5 du code de justice administrative : « *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 : 1° Une fonction publique élective ; néanmoins un représentant français au Parlement européen peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel à*

l'issue de son mandat ; 2° Une fonction de représentant de l'Etat dans une région, ou de représentant de l'Etat dans un département, ou de délégué de celui-ci dans un arrondissement, ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'Etat ; 3° Une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale »

Conseiller municipal et, relevant à ce titre des dispositions du 1° de l'article précité, vous êtes également président du syndicat intercommunal à vocation multiple dont la commune dont vous êtes l'élu est membre. Vous vous interrogez sur la situation qui serait la vôtre au regard des mêmes dispositions si, tout en cessant d'être conseiller municipal, vous demeuriez néanmoins président du syndicat intercommunal après que, comme le permettent les dispositions de l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal dont vous faisiez précédemment partie vous aurait, en votre qualité de « citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal », désigné - par voie d'élection - pour siéger comme délégué de la commune au sein du comité syndical du syndicat intercommunal.

Vous avez saisi le collège de déontologie de la juridiction administrative d'une demande d'avis sur ce point.

II-. L'application des dispositions précitées de l'article L. 231-5 du code de justice administrative relève, sous le contrôle du juge de la légalité, des décisions de l'autorité investie des pouvoirs de nomination des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Pour autant, le Collège de déontologie qui, aux termes de l'article L. 131-6 du code de justice 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 », peut, après avoir constaté que votre interrogation revêt un caractère déontologique, vous indiquer à titre purement consultatif – et sans lier en aucune façon l'appréciation à laquelle l'autorité compétente pourrait avoir à se livrer - l'interprétation qui lui paraîtrait pouvoir être donnée de l'article L. 231-5 du code de justice administrative pour son application au cas d'espèce.

III-. Le Collège est d'avis qu'il résulte tant de la lettre même du 1° de l'article L. 231-5 du code de justice administrative que de l'objectif en vue duquel cette disposition a été édictée que la notion de « fonction publique élective »

s'applique notamment à tous les membres des organes délibérants des collectivités et groupements régis par le code général des collectivités territoriales ainsi qu'à tous les titulaires de fonctions exécutives élus par ces organes, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que ces mandats procèdent d'une élection au suffrage direct ou indirect.

Il découlerait de cette interprétation qu'en votre double qualité de membre du comité syndical et de président du syndicat intercommunal, vous demeureriez dans le champ d'application de l'article L. 231-5, 1° du code de justice administrative, d'une façon qui ferait obstacle à ce que, dans le délai prévu par cet article, vous soyez par voie de mutation nommé membre du tribunal administratif dans le ressort duquel vous auriez exercé ces fonctions publiques électives.

Je vous prie, Monsieur le Premier conseiller, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. »

Avis n° 2018/1 du 7 février 2018

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

« Monsieur le vice-président,

Par courrier du 10 janvier 2018, vous avez souhaité recueillir l'avis du Collège sur la situation de Madame Collomb, Premier conseiller, affectée au TA de Paris et par ailleurs épouse du ministre de l'Intérieur. Plus précisément vous faites état d'articles de presse évoquant la nomination, en octobre 2017, de Madame Collomb en qualité de «présidente du comité départemental des référents territoriaux du parti politique La République en Marche» pour le département du Rhône. Ces articles de presse mentionnent que cette nomination a été commentée par un ancien élu municipal de Caluire qui a mis en doute sa compatibilité avec les obligations déontologiques de Madame Collomb.

Le Collège a communiqué cette saisine et ces articles à Madame Collomb en lui proposant de présenter si elle le souhaitait ses éventuelles observations. Madame Collomb n'a pas donné suite à cette invitation.

I.- Aux termes de l'article L. 231-1-1 du code de justice administrative :
« *Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (...) s'abstiennent de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions* ».

Ainsi que le rappelle le point n° 40 de la charte de déontologie : « *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 est, comme il est dit aux articles L. 131-2 et L. 231-1-1 du code de justice administrative soumise au respect de l'obligation de réserve, principe qui revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions administratives comme judiciaires* ».

Le Collège a eu l'occasion d'indiquer que « *la 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* » (avis 2014-1 du 18 mars 2014). Ce principe est, dans les limites de l'obligation de réserve, transposable à l'appartenance à un parti politique.

Selon le point 49 de la charte de déontologie « *Certaines responsabilités de premier plan au sein d'un parti politique ou dans l'équipe de campagne d'un candidat à un mandat national, par exemple, peuvent, du fait notamment de leur exposition médiatique et de la charge de travail qu'elles comportent, se révéler en pratique inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de l'institution. En pareille hypothèse, les membres concernés sont donc invités à envisager leur placement en disponibilité ou le cas échéant l'utilisation à cette fin de leur compte épargne-temps* ».

Enfin, ainsi que le rappelle le point 66 de la charte « *L'exercice d'une activité accessoire ne doit pas, en tout état de cause, compromettre la disponibilité des membres de la juridiction administrative pour l'exercice de leurs fonctions et la réalisation des objectifs qui sont les leurs* ».

Il résulte de l'ensemble de ces règles et principes que, si un magistrat administratif peut assumer une fonction de responsabilité au sein d'un parti

politique, c'est à la double condition que les obligations inhérentes à cette responsabilité n'affectent pas sa disponibilité pour l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et qu'il ne soit pas, du fait de cette fonction, amené à s'exprimer d'une façon qui ne serait pas compatible avec son obligation de réserve qui, comme le rappelle le point 46 de la charte revêt une acuité particulière pour les magistrats

II.- L'information au vu de laquelle il incombe au Collège -qui n'a pas les pouvoirs d'investigation ni les compétences d'une instance disciplinaire- de faire application de ces principes au cas d'espèce est constituée des articles de presse joints à la saisine et, telles qu'elles sont évoquées par certains de ces articles, des déclarations d'un opposant politique local.

En cet état, le Collège ne dispose d'aucun élément le conduisant à penser :

-ni que les charges liées aux fonctions de « délégué départemental des référents territoriaux... » compromettraient la disponibilité de Madame Collomb -qui a demandé et obtenu d'être placée en position statutaire de travail à temps partiel- pour l'exercice de ses obligations professionnelles,

-ni que, par elles-mêmes, ces fonctions politiques dans le département du Rhône, la conduiraient à s'exprimer dans des conditions qui seraient, au regard du devoir de réserve, incompatibles avec ses fonctions au tribunal administratif de Paris.

III.- Pour autant Madame Collomb -qui aura transmission du présent avis- doit demeurer particulièrement attentive au fait que sa situation d'épouse du ministre de l'Intérieur l'expose à ce que ses faits et propos soient tout particulièrement observés.

Dans un cadre juridique un peu différent, le Collège avait eu l'occasion d'évoquer cette situation lorsqu'à la suite de la nomination, à compter du 1^{er} septembre 2017, de Madame Collomb au tribunal administratif de Paris la présidente de cette juridiction avait souhaité recueillir son avis sur « les dispositions propres à lui permettre d'exercer ses fonctions de magistrat sans que sa situation familiale puisse être à l'origine de mises en doute de son indépendance et de son impartialité ainsi que de celles du tribunal ».

Tout en indiquant à la présidente du tribunal administratif de Paris que les dispositions qu'elle envisageait, notamment pour l'attribution des dossiers que Madame Collomb aurait à traiter, étaient appropriées, le Collège avait relevé que si *«Madame Collomb a le droit de poursuivre une activité juridictionnelle pendant que son mari exerce des fonctions ministérielles » cette situation fait qu'«elle doit être tout particulièrement vigilante dans l'observation des principes relatifs à l'obligation de réserve et à la discrétion professionnelle ».*

Si l'acceptation, dans les conditions évoquées au II, d'une responsabilité dans un parti politique ne va pas directement à l'encontre de cette indication, sa combinaison avec les attributions ministérielles, particulièrement sensibles, de l'époux de Madame Collomb implique de la part de celle-ci un surcroît de vigilance et de discrétion.

Je vous prie, Monsieur le vice-président, d'agréer l'assurance de mes meilleures pensées. »