

## **COLLEGE DE DEONTOLOGIE**

### **RAPPORT D'ACTIVITE POUR 2015**

La Charte de déontologie commune à la Cour des comptes et aux Chambres régionales et territoriales des comptes prévoit que « le collège adresse chaque année un rapport au Premier président et au Procureur général ».

En application de la Charte, telle qu'établie en 2006 puis modifiée en 2014, le collège de déontologie est composé depuis cette dernière date de trois magistrats, dont un des Chambres régionales, désignés par le Premier président après avis du Procureur général, et d'une personnalité extérieure désignée alternativement par le Premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats en fonction à cette Cour ou honoraires, puis par le Vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres en fonction au Conseil ou honoraires. En 2015, le collège a été composé de :

- Christian Babusiaux, président de Chambre jusqu'au 26 mars 2015 puis président de chambre honoraire
- Alain Lacabarats, président de Chambre à la Cour de cassation et par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature, à partir de septembre 2014
- Bruno Ory-Lavollée, conseiller-maître
- Catherine Sanchez, présidente de section à la CRC de Bourgogne, Franche-Comté.

Le présent rapport examine tout d'abord l'activité du collège en 2015, puis analyse ses avis.

Dans son précédent rapport, et pour la bonne information des personnels concernés par la Charte, le collège avait joint, en annexe, un résumé de chacun de ses avis, présenté de manière à préserver l'anonymat des personnes concernées. Ses avis eux-mêmes étant désormais diffusés sur l'intranet, après avoir été anonymisés, il ne lui a pas paru utile de faire de même en annexe au présent rapport. En revanche, chacun des avis est présenté dans la seconde partie de manière à en faire ressortir les points principaux et les apports. Cette analyse vise, de même que la diffusion sur l'intranet, à répondre encore mieux au souhait de nombre de membres des juridictions financières d'être informés sur les situations concrètes dans lesquelles peuvent se poser des problèmes de déontologie.

Le présent rapport ayant été établi au moment où venait de s'achever le processus d'adoption de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le collège n'a pas estimé souhaitable de formuler des recommandations, contrairement à ce qu'il avait fait dans ses précédents rapports. La loi ne touche pas au fond des valeurs et principes de la déontologie en vigueur dans les juridictions financières, si ce n'est en explicitant par exemple le principe de laïcité et en définissant la notion de conflit d'intérêts. Elle entraînera en revanche des évolutions importantes du dispositif déontologique, notamment en conférant à la Charte un caractère réglementaire, en prévoyant une déclaration d'intérêts et un entretien déontologique et en modifiant la composition du collège de déontologie.

# I. L'ACTIVITE DU COLLEGE

## A. SAISINES ET DEMANDES DE CONSEIL

### 1. LES SAISINES ET DEMANDES DE CONSEIL ADRESSEES AU COLLEGE

La Charte de déontologie distingue les demandes de conseil et les saisines. Dans la pratique, la distinction est parfois difficile. La demande de conseil, même individuelle, amène souvent le collège à examiner des sujets de portée aussi générale qu'une saisine.

Il est donc plus pertinent de traiter comme un ensemble les divers cas sur lesquels le collège a été amené à se prononcer, d'autant que, pour l'information des personnels concernés par la Charte, ce sont les réponses apportées par le collège plus que la nature formelle de la demande qui sont importantes.

En 2015, le collège a eu à se prononcer à 12 reprises, soit en moyenne sur une question tous les mois. A la différence des années précédentes, la fréquence a été plus régulière dans l'année si on la considère par semestre (5 cas au premier semestre et 7 au second). Le nombre de cas a cependant été plus élevé au cours du dernier trimestre (5 cas).

Dans la moitié des cas, la réponse du collège a été négative ou très réservée. Dans quatre cas, elle a été positive ou simplement assortie de recommandations sur les précautions à prendre. Les deux autres cas étaient des consultations sur des questions de principe qui ne permettent pas de les inclure dans ce classement (par exemple celle sur le déport des membres de la Chambre du conseil ayant la qualité d'élu local lors de l'examen du rapport public sur les finances locales).

Au nombre d'avis émis par le collège, un peu inférieur à celui de la période couverte par le précédent rapport (16 saisines en 2014), il convient d'ajouter cinq demandes, traitées de manière différente, mais qui méritent d'être relevées :

- Deux demandes de conseil émanant de magistrats de la Cour qui n'ont pas fait l'objet d'un avis formel, le moment auquel est intervenue la demande ne le justifiant pas ou plus :
  - Il était proposé à un magistrat, de manière encore informelle, d'entrer au conseil d'administration d'un établissement bancaire : le président du collège lui ayant indiqué que les dispositions de l'article 25-I de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 s'y opposaient, le magistrat concerné n'a pas donné suite à cette proposition (octobre 2015) ;
  - Informé de la situation de magistrats qui avaient été désignés par la Cour en application de la loi pour être membres d'une « commission » exerçant diverses fonctions auprès d'un organisme dont la gouvernance a été organisée par une loi en raison de ses spécificités, le collège a fait part de son analyse au Secrétaire général et à la présidente de Chambre concernée par ces désignations.

Le collège a constaté que cet organe n'est pas assimilable à un conseil d'administration, ce qui exclut l'application de l'article 25-I de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, mais dispose de prérogatives étendues tant en matière financière qu'en cas de désignation d'un administrateur provisoire.

Pour l'un des magistrats concernés, la question se posait de savoir s'il avait précédemment exercé des fonctions de tutelle sur cet organisme. Le secrétariat général avait conclu que tel n'avait pas été le cas et le collège, au vu des informations qui avaient été prises en compte dans cette analyse, l'a partagée.

Un des autres magistrats appartenait à la Chambre et spécifiquement à la section compétente pour contrôler les comptes et la gestion de cette société. Le collège a estimé dans ce cas que, en raison de l'étendue des prérogatives de la commission, il serait préférable que ce magistrat quitte cette section et dans un deuxième temps rejoigne une autre Chambre.

Ce cas confirme que l'appréciation de situations au regard de la déontologie nécessite une prise en compte suffisamment précise des données de fait.

- Le collège a également été consulté par un magistrat de la Cour candidat aux élections régionales de décembre 2015 qui, pour cette raison, avait demandé une mise en disponibilité. Il avait ensuite constaté que d'autres magistrats candidats à ces mêmes élections n'avaient pas formulé de demande analogue. Il est apparu que ces magistrats se trouvaient sur la liste, contrairement à celui qui avait interrogé le collège, dans une position qui rendait leur élection extrêmement peu probable compte tenu des données disponibles.
- Le président du collège a été consulté en janvier 2015 par deux magistrats de la Cour sur la nécessité de se déporter pour un délibéré. Cette demande ayant été formulée la veille de la séance, le président du collège leur a répondu verbalement. Dans les deux cas, il leur a conseillé de se déporter, comme ils envisageaient de le faire. Ces demandes traduisaient une attention et une vigilance accrues des magistrats sur la question des déports.

## **2. L'ORIGINE DES DEMANDES ET LES PERSONNES CONCERNEES**

En 2015, l'origine des saisines a été beaucoup plus diverse que les années précédentes : le collège a été saisi à quatre reprises par le Premier président, une fois par le Secrétaire général de la Cour, deux fois par des présidents de Chambre de la Cour, une fois par un président de CRC, une fois par un magistrat de la Cour en activité (conseiller maître), une par un conseiller maître en service extraordinaire, une par un conseiller maître honoraire et enfin une par un conseiller de CRC en activité.

Les questions à caractère individuel examinées ont concerné principalement des magistrats de la Cour de différents grades, en activité ou honoraires (un président de chambre, trois conseillers maîtres, un conseil maître honoraire, un conseiller référendaire), un CMSE, un rapporteur, et deux conseillers de CRC.

## **3. LA PROCEDURE SUIVIE**

Sauf en ce qu'elle prévoit la communication finale de la réponse du collège au demandeur, la Charte ne précise pas la procédure à suivre par le collège.

Souvent, les éléments fournis dès l'origine par le demandeur sont apparus suffisants pour permettre d'analyser la situation en cause. Dans certains cas cependant, des données complémentaires ont été sollicitées. Quelques demandes ont donné lieu à un entretien avec la personne concernée, à sa demande ou à celle du collège.

Comme les années précédentes, le collège a très généralement procédé en deux temps pour communiquer sa réponse : communication du sens de l'avis, pour éclairer rapidement le demandeur et la personne concernée, puis transmission, quelques jours après, de l'avis formel.

Le collège a maintenu l'orientation qu'il avait prise de répondre toujours par écrit et de manière formalisée, même à des demandes verbales, sauf lorsque la demande de conseil portait sur une simple éventualité, présentée en termes trop généraux pour permettre la formulation d'un avis. La réponse écrite favorise en effet la mémorisation des positions prises et leur cohérence dans le temps. Les avis étant désormais mis, de manière anonymisée, sur l'intranet, elle permet aussi la diffusion d'une jurisprudence visant à servir de guide aux personnels concernés.

C'est seulement dans des cas particuliers comme ceux précédemment évoqués que la réponse du collège n'a été que verbale.

Pour mettre au point sa réponse, et dans le souci qu'elle puisse être rapide, le collège a très généralement procédé par échange de mails entre ses membres et par téléphone, sans tenir de réunion formelle.

#### **4. LE CADRE JURIDIQUE D'EXAMEN DES DEMANDES**

Pour traiter les demandes, le collège a continué de s'appuyer sur trois fondements : l'application du statut général de la fonction publique, issu de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le Code des juridictions financières et le respect des valeurs et principes énoncés dans la Charte. Plus précisément, il examine les questions qui lui sont posées tout d'abord au regard du statut général, des règles qui en découlent et du CJF. S'il n'y a pas de difficulté au regard de ceux-ci, il analyse dans un second temps ce qu'il en est au regard des valeurs et principes de la Charte.

Il se réfère également régulièrement, de manière implicite ou explicite, à ses précédents avis, certaines questions se posant de manière récurrente (participation au conseil d'administration d'organismes dans le champ de compétence de la Cour, par exemple).

### **B. PARTICIPATION A DES ACTIONS DE FORMATION, DE SENSIBILISATION A LA DEONTOLOGIE ET D'INFORMATION**

#### **1. A L'INTERIEUR DES JURIDICTIONS FINANCIERES**

Dans un contexte où la sensibilité du public au respect de la déontologie s'est accru, le collège, en lien avec le Premier président et le Secrétariat général de la Cour, a élargi, comme il l'avait estimé souhaitable dans son précédent rapport, son concours aux actions de formation, de sensibilisation et d'information des personnels des juridictions financières.

##### **a) Actions de formation**

Comme les années antérieures, le président du collège a participé à chacune des deux sessions d'accueil des arrivants organisées en 2015.

Trois nouveaux types d'actions sont venus s'y ajouter :

- Une « journée de l'appui métier » a été consacrée le 22 janvier 2015 à la déontologie. Intitulée « La déontologie, être et devoir être » et centrée sur l'étude de cas concrets, elle a réuni 121 participants, dont 59 de la Cour et, en visio-conférence, 62 dans les Chambres régionales. Ces nombres relativement élevés traduisent un intérêt des personnels de la Cour et des CRC pour les questions de déontologie.
- Le président du collège est intervenu au cours de la session de formation des nouveaux présidents de section de CRC.
- Il est également intervenu, en juin 2015, pour la formation d'une équipe de la Sixième chambre de la Cour chargée d'une enquête sur les conflits d'intérêts dans le domaine de la santé.

##### **b) Information**

En liaison avec le collège, le Secrétariat général de la Cour a placé en 2014 sur le site de « l'appui métiers » des informations relatives à la déontologie des juridictions financières, dans une rubrique intitulée « normes professionnelles et déontologie ». Y figurent notamment la Charte, la composition du collège pour que ceux qui le souhaitent puissent les joindre, les rapports d'activité des années antérieures, depuis l'origine, et, sous forme anonymisée et complète, les avis des années les plus récentes.

Cette liste a été complétée fin 2015 par les avis intervenus au premier semestre de 2015.

## **2. VERS L'EXTERIEUR**

Le président du collège est intervenu, ainsi que le président du collège de déontologie de la juridiction administrative, dans une conférence-débat organisée par l'université Jean Moulin Lyon III sur « la déontologie des magistrats administratifs et financiers ».

## **C. CONSULTATIONS ET TRAVAUX SUR L'EVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA DEONTOLOGIE**

### **1. Projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**

Le président du collège été sollicité à plusieurs reprises sur les dispositions de ce projet de loi relative intéressant les juridictions financières. Il a été auditionné par le rapporteur du projet de loi au Sénat le 1<sup>er</sup> décembre 2015.

Le collège a eu des contacts avec l'association des magistrats de la Cour et a également été sollicité par le syndicat des juridictions financières unifié, dont il a reçu une délégation en juin 2015. Les échanges ont porté sur le régime d'incompatibilité des magistrats de CRC, qu'il était prévu de modifier dans le cadre de l'habilitation donnée au gouvernement de prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi et ayant pour objet l'adaptation des règles régissant l'exercice de l'activité des magistrats et personnels de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Le projet de loi comporte d'une part des dispositions applicables à tous les fonctionnaires, d'autre part des dispositions relatives à certains corps ou institutions, dont les juridictions financières. Parmi le premier type de dispositions, le chef de service se voit reconnaître le droit de préciser les principes déontologiques applicables aux agents placés sous leur autorité, en les adaptant aux missions du service. La seconde catégorie de dispositions prévoit notamment l'établissement d'une Charte de déontologie par le Premier président, après avis du collège déontologie et du Procureur général, la Charte prenant ainsi un caractère réglementaire qu'elle n'avait pas jusqu'alors. Pour tous les fonctionnaires, la loi affirme un principe de laïcité, qui n'est pas explicité dans la rédaction actuelle de la Charte. Fortement centrée sur la prévention des conflits d'intérêts, elle explicite, dans sa partie générale la notion de conflit d'intérêts et prévoit, dans ses dispositions spécifiques aux juridictions financières, un processus de déclaration d'intérêts et d'entretien déontologique. La composition du collège et le mode désignation de ses membres sont modifiés.

## **2. Travaux préparatoires en vue de l'actualisation de la charte de déontologie**

A la demande que le Premier président lui en avait fait fin 2014, le collège a travaillé à la réactualisation de la Charte de déontologie des juridictions financières adoptée en 2006. Au cours des travaux qu'il a menés, il a notamment analysé méthodiquement chacun des éléments de la Charte ainsi que toutes les réflexions antérieures menées depuis 2010 sur son actualisation. Il a de même examiné les documents en usage dans la juridiction administrative et dans les juridictions judiciaires.

Le projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ayant été déposé par le gouvernement devant le parlement, le collège a remis le 21 septembre 2015 une analyse des principes qui pourraient être suivis pour l'actualisation et des principaux points sur lesquels elle pourrait porter.

Il a également adressé le 3 novembre 2015 au Secrétaire général de la Cour, à sa demande, une note d'analyse des points d'articulation entre le projet de loi, dans sa version de l'époque, et la Charte de déontologie des juridictions financières.

Ces travaux pourront contribuer à nourrir les réflexions qui devront être finalisées après la publication des décrets d'application de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et les modifications envisagées du code des juridictions financières.

### **D. AUTRES POINTS CONCERNANT LA DEONTOLOGIE**

Outre les avis émis à la demande du Premier président, le président du collège a eu l'occasion d'aborder avec lui et le Secrétaire général de la Cour diverses questions, notamment sur la prise en compte des questions de déontologie dans des instructions et arrêtés du Premier président.

Il a été consulté en novembre 2015 sur la réponse à donner à la demande formulée par le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable que le Premier président désigne un magistrat de la Cour pour qu'il soit proposé au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie comme membre du comité de déontologie de ce conseil général.

Des contacts ont eu lieu à diverses occasions avec l'association des magistrats de la Cour et le syndicat des juridictions financières unifié, outre ceux mentionnés précédemment sur la préparation du projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et sur les travaux préparatoires à l'actualisation de la charte de déontologie.

## **II. LES AVIS DU COLLEGE**

### **A. OBSERVATIONS GENERALES**

Les observations générales suivantes peuvent être formulées :

- Comme les années précédentes, les textes existants et la Charte, malgré le caractère assez général de ses dispositions, ont permis au collège de répondre à toutes les questions qui lui ont été posées.

- Le collège s'est notamment appuyé, comme les années précédentes, sur la notion d'image et de réputation des juridictions financières mais il a également fait référence, de manière plus nouvelle, à l'existence du serment et aux conséquences qui doivent en être tirées. Le serment n'est pas mentionné dans la Charte adoptée en 2006 mais il constitue un fondement majeur de la déontologie, pour les magistrats et aussi pour les autres catégories de personnels qui ont progressivement été appelées à en prêter un. Il est d'autant plus important qu'il revêt un caractère définitif.
- Le collège ne se borne pas à une simple lecture des textes et est amené à examiner de manière suffisamment précise les situations concrètes ou les projets qui lui sont soumis. Il tient compte des enjeux réels (de principe, d'image et de réputation de l'institution, financiers etc.) qui sont en cause en l'espèce mais aussi de l'effet que pourra avoir dans le futur la position adoptée s'il se présente des cas analogues ou proches. Il prend également en considération les effets potentiels de la position adoptée sur les observateurs extérieurs et, plus largement, sur le public. L'appréciation nécessite presque toujours la prise en compte d'un ensemble d'éléments de diverses natures. Elle est, par essence, en général complexe.

Ce constat conduit le collège à exposer dans son avis, de manière souvent détaillée, les circonstances de l'espèce, pour fonder sa position mais aussi pour montrer ce que le cas qui lui était soumis avait de particulier ou qu'au contraire il était illustratif d'un type de situations.

- Compte tenu de l'étendue du rôle des juridictions financières, de la diversité de leurs fonctions, de celle des activités accessoires de leurs membres et des activités exercées en position de détachement ou de disponibilité, les situations dans lesquelles une question de déontologie mérite examen sont elles-mêmes multiples.

Les cas soumis au collège ont permis d'analyser plus particulièrement certaines problématiques. En particulier, sur les 12 saisines et demandes de conseil qui ont donné lieu en 2015 à un avis selon les formes habituelles, le collège a été majoritairement sollicité (dans 8 cas) sur la compatibilité des fonctions de magistrat avec des activités extérieures, qu'il s'agisse de la participation à un conseil d'administration ou d'activités autres, de nature publique ou privée. Pour ce qui concerne la participation de magistrats à des conseils d'administration, les avis rendus en 2015 permettent de compléter les différents cas de figure examinés les années précédentes. C'est désormais un très large ensemble de types de situations qui a été examiné et dont les personnels concernés peuvent prendre connaissance dans les rapports du collège et dans les avis figurant sur l'intranet.

## **B. SYNTHÈSE DE CHACUN DES AVIS**

### **1. QUESTIONS LIÉES AUX ACTIVITÉS EXTÉRIEURES**

#### **a) Conseils d'administration et organes de direction**

Dans 5 cas, le collège a eu à se prononcer sur la compatibilité des fonctions de membre d'un conseil d'administration de sociétés publiques ou privées ou d'un organe de direction d'un établissement public avec celles de magistrats en fonctions à la Cour des comptes.

Ces différentes saisines ont fourni au collège l'occasion de rappeler dans ses avis qu'il se prononce au cas par cas et n'exclut pas que des circonstances particulières le conduisent à adopter une solution différente de celle retenue sur une demande antérieure.

Ainsi, dans son avis du 20 décembre 2015 sur la possibilité pour un magistrat en fonctions d'être nommé au conseil d'administration d'une entreprise publique en tant que représentant de l'Etat le collège a examiné si les modalités particulières de la nomination qui lui étaient soumises étaient de nature à justifier une dérogation à sa jurisprudence générale selon laquelle le principe d'indépendance de la juridiction et de ses membres s'oppose à ce qu'un magistrat soit désigné en tant que représentant de l'Etat dans un conseil d'administration. Il a conclu que, quelles que soient les modalités de nomination, la dépendance vis-à-vis de l'Etat que suppose l'exercice d'une fonction d'administrateur représentant l'Etat est contraire à ce principe d'indépendance puisqu'elle amène par exemple à recevoir ou pouvoir recevoir des instructions de l'Etat.

De même, dans un avis du 13 juin 2015 sur la possibilité pour un magistrat d'accepter la présidence du conseil d'administration d'un établissement public, le collège, ayant constaté que cet établissement était contrôlé par la Chambre à laquelle appartenait le magistrat et qu'en outre il était financé pour une part importante par un ministère relevant lui-même du contrôle de cette Chambre, il en a conclu que cette proposition n'était pas acceptable sauf à ce que le magistrat concerné change de Chambre.

En revanche, dans son avis du 29 décembre 2015 concernant la demande d'un magistrat qui allait devenir honoraire d'accepter la présidence d'une institution à caractère social soumise au contrôle de la Cour, le collège a conclu que cette proposition était, en l'espèce, acceptable, le champ de la Charte de déontologie ne s'étendant pas aux magistrats honoraires et le demandeur devant se trouver dans cette situation avant son éventuelle nomination à la présidence de l'établissement. Dans ses travaux engagés en 2015 en vue de l'actualisation de la Charte, le collège a dégagé l'idée que la Charte ne peut demeurer applicable à un magistrat honoraire que dans le cadre d'une fonction qu'il exerce au titre des juridictions financières puisqu'il ne conserve de lien avec celles-ci qu'à ce titre et dans ce cadre.

De même, dans son avis du 7 octobre 2015, le collège a estimé que la désignation d'un magistrat en fonctions à la Cour au conseil d'administration d'une société nationale par une autorité elle-même indépendante et ayant un champ de compétence limité à un secteur donné, ne posait pas, du strict point de vue de la déontologie, tant objectivement qu'en apparence, un problème identique à celui de la nomination en tant que représentant de l'Etat au conseil d'administration d'une société ou d'un établissement public. Il a considéré cette proposition acceptable, sous réserve que la nomination ne conduise pas ce magistrat à accepter, dans l'exercice de ses fonctions, des instructions qui seraient incompatibles avec son indépendance de magistrat en fonctions à la Cour et sous réserve de précautions telles que le déport des formations de la Cour ayant à examiner un sujet concernant ce secteur.

Enfin, un conseiller-maître nommé à la présidence d'un établissement public, en application des textes fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de cet établissement, a saisi le collège de la demande qui lui était faite par l'administration de tutelle d'en assurer momentanément les fonctions d'ordonnateur par intérim, suite au départ en retraite du directeur en titre. Le collège a estimé que cette nomination était susceptible de poser problèmes au regard des principes et valeurs déontologiques des juridictions financières, l'exercice d'une telle fonction pouvant amener ce magistrat à demander ou recevoir des instructions du Gouvernement, ce qui, s'agissant d'un magistrat en fonctions à la Cour, pourrait paraître contraire à l'indépendance de ce magistrat et, à travers lui, de la juridiction.

## **b) Autres fonctions extérieures**

Par ailleurs, la compatibilité des fonctions de magistrat de la Cour ou de chambre régionale des comptes avec une activité extérieure, de nature publique ou privée, a été examinée à trois reprises par le collège.

Dans le premier cas, un conseiller-maître en service extraordinaire, sollicité par une grande société internationale de conseil pour apporter ponctuellement son expertise sur des questions internationales, a demandé au collège son avis sur cette proposition. Le collège a dans premier temps analysé cette proposition au regard de l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983



et des textes réglementaires qui en découlent, ceux-ci prévoient que les fonctionnaires peuvent être autorisés à cumuler une activité accessoire, telle que notamment les expertises, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et ou à la neutralité du service, cette activité pouvant être exercée auprès d'une personne publique ou privée. Ayant conclu que l'activité envisagée était, en l'état de la législation, possible, le collège s'est attaché à dégager les conditions à respecter pour qu'elle reste compatible avec les valeurs et principes de la Charte. Il a été demandé au magistrat de veiller à ce que ses obligations à la Cour n'aient pas à en souffrir (temps de travail), que l'indépendance attendue d'un membre de la Cour ne soit pas susceptible d'être mise en cause (absence de lien de subordination avec l'entité, absence de toute référence au titre et aux fonctions à la Cour), que la rémunération reçue en contrepartie ne puisse ni paraître rémunérer l'image attachée à l'appartenance à la Cour ou l'influence résultant de fonctions passées ou actuelles, et que s'agissant d'activités dépassant le cadre national elles ne nuisent pas aux intérêts nationaux.

Dans le deuxième cas, le président d'une chambre régionale des comptes a sollicité l'avis du collège de déontologie sur la possibilité pour un magistrat en fonction dans cette chambre d'être désigné membre d'un conseil de quartier d'une agglomération située dans le ressort de la chambre. Le collège a dans un premier temps conclu que l'appartenance à un conseil de conseil de quartier ne relevait pas du régime d'incompatibilité auquel sont soumis les magistrats de CRTC, n'étant assimilable ni à un mandat électif ni à une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale. Dans un second temps, après avoir constaté que la participation à une instance « citoyenne » ne paraissait pas en elle-même contraire à la dignité de l'institution ou susceptible de présenter un risque de conflit d'intérêts, l'examen du rôle et les compétences dévolues au conseil de quartier ont conduit le collège à exprimer des réserves au regard des principes déontologiques : la qualité de membre du conseil de quartier ne devait pas être associée à celle de magistrat à la CRC ; ce magistrat devait par ailleurs s'abstenir de participer aux contrôles de la Ville et de la communauté urbaine, ou à ceux de projets ou crédits d'autres collectivités concernant ce quartier; il ne devait en outre pas participer à la gestion opérationnelle du budget de fonctionnement du conseil de quartier, financé par la Ville.

Dans le dernier cas, un magistrat en fonction dans une chambre régionale des comptes a sollicité l'avis du collège de déontologie sur son projet d'investissement dans une société par actions simplifiée (SAS). L'activité envisagée s'apparentant à la création d'une œuvre de l'esprit au sens du code la propriété intellectuelle, le collège en a conclu qu'elle n'était pas contraire à l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Elle n'est pas non plus apparue contraire au texte et à l'esprit de la charte de déontologie, dès lors que la solution retenue in fine pour la diffusion de ces créations n'était plus celle de l'investissement dans la société mais celle d'un contrat de cession de droits patrimoniaux non assorti de la détention d'actions, ce qui semblait de nature à éviter toute confusion pour l'extérieur et éviter les risques, y compris d'image et de réputation, qu'une activité commerciale peut présenter.

## **2. QUESTIONS LIEES AUX ACTIVITES ANTERIEURES**

Saisi par le Premier président des modalités de réintégration à temps partiel d'un magistrat placé en disponibilité, le collège a été conduit à examiner les activités exercées par ce magistrat pendant la période précédant sa demande de réintégration ainsi que les participations financières entrepreneuriales privées découlant de ces activités. Les motifs exacts de la demande de temps partiel étant exprimés en termes très généraux, et les modalités de la cessation des activités privées ainsi que les précautions prises pour assurer l'absence, dans l'avenir, de tout lien avec ces activités n'étant pas suffisamment convaincantes, le collège a attiré l'attention du Premier président sur le risque d'atteinte à la réputation de la Cour si une réponse favorable à sa demande avait pour effet de permettre à ce magistrat de poursuivre directement ou indirectement des activités incompatibles tant avec le statut général de la fonction publique qu'avec la situation de magistrat en fonctions à la

Cour. Dans l'hypothèse où le temps partiel devait être accordé de plein droit, le collège insistait sur la nécessité pour ce magistrat de respecter les règles sur le cumul d'activités, la partie libre de son temps partiel ne devant pas être consacrée à une autre activité. Dès lors, en revanche, que ce magistrat ne se trouverait pas dans l'une des situations qui fondent un droit à temps partiel, le souci de la réputation de l'institution devrait conduire à refuser un tel aménagement de sa durée de travail, un temps partiel et son acceptation par la Cour ne pouvant qu'aggraver les risques pour la réputation de l'institution.

### **3. QUESTIONS LIEES AUX PRINCIPES DE COMPORTEMENT**

#### **a) Cas concernant les invitations et avantages**

Le président d'une Chambre de la Cour avait saisi le collège sur la suite qu'il devait réserver à une demande d'ordre de mission sans frais présentée par un rapporteur. Ce dernier avait précisé qu'il s'agissait de répondre à l'invitation qui lui avait été faite par une entreprise d'assister à sa prochaine opération dans un DOM. Cette entreprise ne relevait pas du contrôle direct de la Cour, ce qui était le cas en revanche d'une autre entreprise dont elle était la filiale minoritaire. Or, la Cour avait engagé un contrôle consacré à la filière à laquelle appartenait cette entreprise, contrôle confié à ce même rapporteur.

Le collège a confirmé au président de Chambre que les principes déontologiques d'indépendance, de neutralité, d'impartialité et d'intégrité, dont découle l'obligation de refuser tout bénéfice, avantage ou faveur dispensé par quiconque, s'opposaient à ce qu'une réponse positive soit donnée à ce rapporteur, l'entreprise invitante pouvant apparaître intéressée, en elle-même ou comme truchement de l'entreprise dont elle est filiale, à l'octroi d'avantage à un rapporteur en charge d'un contrôle du secteur.

#### **b) Le comportement des magistrats en fonctions à l'extérieur**

Un premier avis, du 6 février 2015, rendu à la demande du Premier président, a conduit le collège à s'exprimer sur le caractère global et permanent des valeurs et principes énoncés dans la Charte de déontologie des juridictions financières.

Le Premier président a demandé l'avis du collège sur les conséquences qu'il conviendrait de tirer d'actes commis par un magistrat en fonctions à l'extérieur de la Cour des comptes. Cet avis a fourni au collège l'occasion de rappeler que la déontologie ne se confond pas avec la fonction disciplinaire, réservée au Premier président et au seul Conseil supérieur. C'est donc en se plaçant au plan général que le collège a donc formulé plusieurs observations.

Il a tout d'abord rappelé la valeur générale et définitive du serment prêté, en application du code des juridictions financières, par tout magistrat de la Cour avant qu'il ne soit installé, serment qui ne se trouve pas suspendu pendant les périodes où le magistrat est en poste hors de la Cour.

De la même manière, il a rappelé que la Charte exprime non seulement des règles mais aussi des valeurs et principes, qui, par nature, ne peuvent être suspendus pendant l'exercice de fonctions à l'extérieur, sauf dans la mesure où ils ne trouvent plus à s'appliquer.

Les manquements potentiels aux principes énoncés par le serment et par la Charte, de loyauté, d'intégrité, d'honnêteté, de droiture et de probité, portent atteinte à l'image et la réputation des juridictions financières. L'examen qui doit en être fait doit tenir compte de l'étendue de la faute commise et de l'ampleur des commentaires préjudiciables à l'image de la juridiction qu'elle entraîne, de l'aggravation potentielle qu'implique un mésusage des fonds publics ou la satisfaction d'un intérêt personnel.

### c) Le déport

Afin d'inviter les membres de la chambre du conseil ayant la qualité d'élu local à s'interroger sur l'éventuelle opportunité d'un déport lors de l'examen du projet de rapport public sur les finances locales, le Premier président a souhaité recueillir l'avis du collège de déontologie.

Le collège a estimé que, si chaque situation doit être appréciée au cas par cas, les principes et valeurs à prendre en compte sont, pour chacun des magistrats concernés, l'absence de conflit d'intérêts mais aussi l'indépendance, l'impartialité et la neutralité de ceux qui participent au délibéré.

Sont essentielles, la perception que les observateurs extérieurs et l'opinion publique peuvent avoir de l'institution dans son ensemble et l'incompréhension que peut susciter le fait que les mêmes personnes se trouvent dans le même temps en position d'une part de gestionnaires, de décideurs ou d'acteurs et d'autre part de contrôleurs.

Au terme de son analyse, le collège a estimé que les élus des collectivités territoriales nommément citées dans le rapport ou directement reconnaissables, devraient se déporter, de même que les magistrats qui président des exécutifs locaux. Il est, pour des raisons analogues, souhaitable que les magistrats élus locaux qui interviennent dans l'un des sujets étudiés dans le rapport, examinent l'opportunité de se déporter. Il devrait en être de même pour les magistrats qui, ont été amenés à prendre des positions notoires sur des sujets examinés dans le rapport. Enfin, s'agissant de déontologie, il a conclu qu'il n'y avait pas lieu de distinguer entre les collectivités, par exemple en fonction de leur nombre d'habitants, tout seuil de cette nature risquant d'apparaître arbitraire.

Cet avis traduit la nécessité de respecter un équilibre entre des préoccupations différentes : l'exercice d'un mandat local par un membre de la Cour est conforme aux lois et positive non seulement pour l'intéressé mais aussi pour la collectivité qui bénéficie de ses compétences et pour la juridiction elle-même qui bénéficie de son expérience des réalités locales ; en revanche, il convient de veiller à ce que cette fonction n'altère pas et ne puisse pas paraître affecter l'objectivité de son jugement lors d'un délibéré portant sur la situation générale des finances locales. Le rôle du collège de déontologie est non seulement de déterminer les textes ou dispositions de la Charte susceptibles de s'appliquer mais aussi de tracer, lorsqu'il est saisi, une voie entre des préoccupations différentes.