

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

RAPPORT D'ACTIVITE POUR 2016

La Charte de déontologie commune à la Cour des comptes et aux Chambres régionales et territoriales des comptes, telle qu'établie en 2006 et modifiée en 2014, prévoit que « le collège adresse chaque année un rapport au Premier président et au Procureur général ».

Aux termes de la Charte de 2006, le collège de déontologie était composé de trois magistrats des juridictions financières, dont un des Chambres régionales, désignés par le Premier président après avis du Procureur général. En septembre 2014, la Charte a été révisée pour permettre un premier élargissement à 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.

Un second élargissement est intervenu en novembre 2016, à la suite de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : outre une modification des conditions de nomination du magistrat de CRC et de celui qui, comme le président du collège, est issu de la Cour des comptes, la loi a prévu l'entrée dans le collège d'une personnalité désignée par le Président de la République, en accord avec le Premier président.

	Jusqu'au 27 octobre 2016	A partir du 28 octobre 2016
COMPOSITION DU COLLEGE	<ul style="list-style-type: none"> - Christian Babusiaux, président de chambre honoraire - Alain Lacabarats, président de Chambre à la Cour de cassation et par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature - Bruno Ory-Lavollée, conseiller-maître - Catherine Sanchez, présidente de section à la CRC de Bourgogne, Franche-Comté. 	<ul style="list-style-type: none"> - Christian Babusiaux, président de chambre honoraire - Alain Lacabarats, président de Chambre à la Cour de cassation et par ailleurs membre du Conseil supérieur de la magistrature - Jean-Luc Lebuy, conseiller maître honoraire - Geneviève Guyenot, présidente de section à la CRC Auvergne, Rhône-Alpes - Chantal Jourdan, désignée par le Président de la République

Le Premier président a installé le collège dans sa nouvelle formation le 28 octobre 2016.

L'année 2016 a été marquée par l'intervention de la loi précitée du 20 avril 2016. Celle-ci consacre les grands principes déontologiques de la fonction publique, qui n'étaient pour l'instant dégagés que par la jurisprudence. Inscrits désormais dans les textes de référence, ces principes deviennent applicables à l'ensemble de la fonction publique.

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 entraîne en revanche des évolutions importantes du dispositif déontologique, notamment en conférant à la Charte un caractère réglementaire, et en modifiant son champ d'application, en prévoyant une déclaration d'intérêts et un entretien déontologique et en modifiant la composition du collège de déontologie.

Le présent rapport examine tout d'abord l'activité du collège en 2016, puis analyse ses avis dans une seconde partie, de manière à en faire ressortir les points principaux et les apports. Cette analyse vise, de même que la diffusion des avis 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.

La conclusion évoque quelques pistes de réflexion.

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 de 2006 distinguait 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 saisine¹.

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 2016, le collège a été saisi à neuf reprises, soit un nombre inférieur à celui de 2015 (12 avis) et à celui de 2014 (14 avis). Le contexte d'incertitudes sur le contenu final du projet de loi sur la déontologie, les droits et les devoirs des fonctionnaires, puis sur le renouvellement consécutif du collège, peut contribuer à l'expliquer.

La faculté nouvelle offerte par la loi précitée du 20 avril 2016, de demander au collège d'émettre une recommandation, n'a pas reçu d'application en 2016.

2. L'ORIGINE DES DEMANDES ET LES PERSONNES CONCERNEES

Une saisine a été faite par le secrétariat général (avis sur la modification de la norme ISSAI 30), une par un président de chambre régionale des comptes (avis sur les CLERCT), deux par des présidents de chambre en position de maintien en activité, dont l'un en tant que président d'une formation interchambres. Quatre ont été formulées par des conseillers maîtres et une par un conseiller de CRC. L'origine des saisines a donc été moins diversifiée que l'année précédente.

¹ La situation de 2016 était différente de celle qui résulte des évolutions intervenues en 2017. Le collège a été désigné par l'arrêté du Premier président du 1^{er} septembre 2017 comme « référent-déontologue » au sens de la loi du 20 avril 2016. Dans le cadre de cette activité, il peut être amené à donner des « conseils », selon une procédure particulière. Les « conseils » du collège de déontologie seront donc, à partir du 1^{er} septembre 2017, rendus par le collège en tant que référent-déontologue. Le collège ne les publie pas.

Il convient d'ajouter que, outre les neuf saisines, le Premier président, en installant le collège dans sa nouvelle composition le 28 octobre 2016, a souhaité « qu'il mène à son terme l'exercice engagé » à sa demande par le précédent collège en vue de l'actualisation de la Charte de déontologie. Il a précisé qu'il « souhaitait pouvoir arrêter en 2017 la version renouvelée de la Charte ».

Il a indiqué que « parmi les thèmes qui devront être traités d'une façon renouvelée et sans doute plus précise qu'en 2006, la question des modalités d'expression publique (dans les médias, sur les réseaux sociaux) [lui semble] importante et qu'il faudra [...] aussi se demander ce que la Charte doit dire en matière de compatibilité des activités extérieures avec les fonctions de magistrat et de rapporteur ».

3. LA PROCEDURE SUIVIE

Sauf en ce qu'elle prévoit la communication finale de la réponse du collège au demandeur, la Charte, dans sa version applicable en 2016, 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 renseignements complémentaires ont été demandés. La majorité des saisines a donné lieu à un entretien avec la personne concernée, à sa demande ou à celle du collège, ce qui traduit une évolution progressive dans les attentes des demandeurs et dans la pratique 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. Elle permet aussi, les avis étant désormais mis en ligne, de manière anonymisée, sur l'intranet, la diffusion d'une jurisprudence visant à servir de guide aux personnels concernés.

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 ses trois fondements habituels : 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, telle que modifiée par la loi « Déontologie » du 20 avril 2016, à partir de la publication de celle-ci ; le Code des juridictions financières y compris les modifications apportées par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, à partir de sa publication ; le respect des valeurs et principes énoncés dans la Charte.

Le cas échéant, il analyse l'articulation entre les textes généraux et des dispositions plus spécifiques. En particulier, le développement, dans plusieurs corps de droit, de dispositions juridiques relatives à la déontologie l'a conduit à rechercher également, dans chaque cas qui lui était soumis, celles susceptibles de s'appliquer en l'espèce :

- Par exemple, dans l'avis n° 2016-03, le collège a analysé les conséquences à tirer d'une directive communautaire sur les autorités de régulation d'un secteur économique.
- La demande du Secrétariat général sur la révision de la norme ISSAI 30 (« code d'éthique ») a conduit celui-ci à examiner, pour la première fois, la compatibilité entre les dispositions internationales et nationales dans son avis du 5 février 2016. Cette question est d'autant plus importante que les juridictions financières font leurs les règles internationales et que celles-ci deviennent progressivement plus précises dans les domaines qui touchent à la déontologie et à l'éthique.

Le collège de déontologie examine ainsi les questions qui lui sont posées :

- tout d'abord au regard du statut général,
- puis du code des juridictions financières,
- puis des dispositions spécifiques éventuelles,

Enfin, si le cas d'espèce ne pose pas de difficulté particulière au regard de ces éléments, le collège analyse alors la situation à la lumière des valeurs et principes de la Charte.

Le collège se réfère également régulièrement, de manière implicite ou explicite, à ses précédents avis (plus de soixante entre la création du collège et la fin 2016), 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 accrue, 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 nouveaux arrivants organisées en 2016.

Deux nouveaux types d'actions sont venus s'y ajouter depuis 2015 :

- Une « journée de l'appui métier » a été consacrée le 7 avril 2016 à la déontologie, intitulée « Etre et devoir-être ». Centrée sur l'étude de cas concrets, elle a réuni de nombreux participants de la Cour et, par visio-conférence, des Chambres régionales, ce qui traduit 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.

b) Information

En liaison avec le collège, le Secrétariat général de la Cour a placé dès 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 joindre ses membres, les rapports d'activité des années antérieures, depuis l'origine, et, sous forme anonymisée et complète, les avis des années les plus récentes (2014 et 2015).

La loi du 20 avril 2016 a prévu que les avis du collège peuvent, à l'initiative du collège, être publiés de manière anonymisée, et non plus seulement diffusés aux membres des juridictions financières. Le collège n'a pas fait application immédiate de cette disposition, pensant préférable d'attendre l'ordonnance modifiant le code des juridictions financières et l'actualisation de la Charte. En revanche, certains des avis émis en 2016 ont été mis en ligne sur « l'intranet » des juridictions financières en cours d'année.

2. VERS L'EXTERIEUR

A la demande du Secrétariat général, deux actions ont été menées, pour la première fois, vers des autorités étrangères :

- Le président du collège et un autre de ses membres sont intervenus devant une délégation de responsables de diverses autorités koweïtiennes le 10 mars 2016 sur « Hauts cadres de la fonction publique et Déontologie ».
- Le président du collège a réalisé deux journées de formation à Rabat les 24 et 25 mai 2016 pour la formation à la déontologie des magistrats de la Cour des comptes du Royaume du Maroc.

C. L'EVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA DEONTOLOGIE ET LA REPRISE DES TRAVAUX DU COLLEGE SUR L'ACTUALISATION DE LA CHARTE, FIN 2016

Le contenu du projet de loi sur la déontologie, les droits et les devoirs des fonctionnaires, a évolué sur de nombreux points à partir du démarrage de son examen par le Parlement en septembre 2015.

Ce constat a conduit le collège, en accord avec le Premier président, à suspendre, en septembre 2015, les travaux qu'il avait engagés à la demande de celui-ci, sur l'actualisation de la Charte de déontologie. Il a repris ces travaux dès son installation le 28 octobre 2016, par le Premier président, dans sa nouvelle composition, en commençant par analyser les conséquences à tirer de la loi du 20 avril 2016.

Outre les évolutions mentionnées dans les premiers alinéas du présent rapport, notamment sur les conflits d'intérêts, les principales modifications introduites par la loi Déontologie puis les modifications consécutives du code des juridictions financières par l'ordonnance du 13 octobre 2016, sont les suivantes :

- La loi du 20 avril 2016 introduit dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 des obligations déontologiques pour tous les fonctionnaires. Ce sont donc à la fois ces dispositions générales et les dispositions spécifiques aux juridictions financières, notamment prévues aux articles L. 120-4 et suivants et L. 220-5 et suivants, qui s'imposent ;

- Le champ de la Charte tel que désormais défini par l'article L. 120-7 du CJF, est plus étroit que celui qui avait été retenu pour la charte de 2006. En revanche, la loi « Déontologie » a introduit dans la loi n° 83-634 un article 28 bis aux termes duquel « Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques » ;
- Comme indiqué précédemment, la loi introduit deux principes qui ne figuraient pas dans la Charte de 2006 : la laïcité et la probité ;
- L'institutionnalisation du collège et de la charte, qui reposent désormais sur des dispositions législatives et réglementaires ;
- L'élargissement des possibilités de saisine du collège : présidents de chambre, secrétaire général et, pour les recommandations, syndicats et associations professionnels ;
- La possibilité de formuler des recommandations, ainsi que la possibilité pour le collège de s'autosaisir en matière de recommandations ;
- La possibilité de consultation du collège sur des déclarations d'intérêts par les personnes concernées ou par l'autorité chargée de mener l'entretien déontologique ;
- L'obligation d'un avis du collège sur toute demande de détachement d'un magistrat des CRC dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de la chambre à laquelle il a appartenu au cours des trois années précédentes (article L. 222-7 du code des juridictions financières) ;
- La publication des avis –sous forme anonymisée- à l'initiative du collège pour les avis, systématique pour les recommandations.

Certaines de ces modifications (notamment l'élargissement du collège et la publication des avis après anonymisation) correspondent à des propositions qui avaient été formulées par le collège dans ses rapports antérieurs.

Le collège a repris en novembre 2016 ses réflexions sur la nouvelle charte, en vue de proposer une actualisation de celle-ci à horizon du printemps 2017, sur la base des travaux déjà engagés en 2015.

II. LES AVIS DU COLLEGE

Les avis du collège étant désormais disponibles sur l'intranet et sur le site internet de la Cour, les développements qui suivent visent seulement à en souligner certains points.

A. ANALYSE GENERALE

La réponse du collège a été positive dans un cas et négative dans trois autres - la question de principe sur les CLERCT et deux situations individuelles-, mais le collège a le plus souvent répondu (4 cas) par un avis positif assorti de conditions, de réserves et/ou de préconisations. Il s'est ainsi inscrit dans une démarche d'interprétation des textes mais aussi de conseil apporté aux demandeurs.

Le cas de l'avis n° 2016-02 du 5 février 2016 sur la révision de la norme ISSAI 30 est particulier : la consultation du collège l'a amené à formuler diverses observations.

Deux saisines visaient à poser des questions de principe : la demande d'avis sur la révision de la norme ISSAI 30 et celle sur les CLERCT. Les autres portaient sur des situations d'espèce, mais ont souvent conduit le collège à se prononcer sur des questions

plus générales, que sont susceptibles de se poser également d'autres magistrats ou personnels visés par la charte.

Les observations générales suivantes peuvent être formulées :

1. DES QUESTIONS ET SITUATIONS VARIEES SUR LESQUELLES LE COLLEGE A PU APPORTER UN ECLAIRAGE, GRACE AUX TEXTES ET A LA CHARTE

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.

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

2. PRINCIPAUX FONDEMENTS DES AVIS DU COLLEGE

- Le collège s'est notamment appuyé, comme les années précédentes :
 - o sur la notion d'image et de réputation des juridictions financières (avis n° 2016-05 et -06) ;
 - o sur l'indépendance (avis n° 2016-04 et -06), l'impartialité (avis n° 2016-06) et conjointement sur l'indépendance, l'impartialité et la neutralité (avis n° 2016-07) ;
 - o sur la prévention des conflits d'intérêts (avis n° n° 2016-01, -03, -06 et -07) ;
 - o sur les principes de comportement : le déport (avis n° 2016-03).

Le collège a ainsi fait usage de diverses dispositions de la Charte et parfois, simultanément, dans un même avis.

Les principes de comportement apparaissent souvent comme des outils de prévention des conflits d'intérêts

- Dans un cas, le collège a répondu sur la seule base des textes législatifs et réglementaires, sans avoir à examiner plus avant, au regard de la Charte, la question qui lui était posée (avis n° 2016-09).

3. METHODE DE TRAVAIL

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 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.

4. QUELQUES PROBLEMATIQUES PARTICULIERES

Les cas soumis au collège ont permis d'analyser plus particulièrement certaines problématiques. En particulier, sur les neuf saisines et demandes de conseil qui ont donné lieu en 2016 à un avis selon les formes habituelles, le collège a été, comme les années précédentes, majoritairement sollicité (dans cinq cas) sur la compatibilité des fonctions de magistrat avec des activités extérieures, qu'il s'agisse de la participation à un conseil d'administration (un cas, donc moins que les années antérieures) ou d'activités autres, de nature publique (conséquences d'une nomination comme membre du collège d'une AAI) ou privée (activités de conseil).

Pour ce qui concerne la participation de magistrats à des conseils d'administration, le fait qu'il y ait eu une seule saisine en 2016 (avis n° 2016-04), contrairement aux années antérieures, peut tendre à montrer que les avis antérieurs du collège et leur diffusion auprès des magistrats ont permis d'éclairer déjà largement les magistrats et personnels concernés sur la possibilité d'accepter ou non de telles fonctions. 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 et internet. Cet avis émis en 2016 permet de compléter les analyses formulées par le collège les années précédentes.

B. SYNTHESE PAR THEME ET PAR AVIS

Plusieurs avis concernant des points différents de la Charte, le parti pris a donc été de retracer les avis selon deux axes : par thème et par avis.

1. INDEPENDANCE ET IMPARTIALITE

Le principe d'indépendance a été utilisé dans l'analyse de situations très différentes, par exemple une activité accessoire, mais aussi la présidence des CLERCT.

Le collège a aussi remarqué que lorsqu'un magistrat de la Cour est membre à titre d'activité accessoire d'une autorité indépendante (avis n° 2016-03) il doit ne pas se placer dans une situation qui pourrait poser problème au regard de l'indépendance nécessaire des membres de cette autorité. Dans cet avis n° 2016-03, il a noté qu'une directive européenne interdit aux membres de l'autorité X de recevoir des instructions de l'Etat ou de toute autre personne publique, alors que la loyauté vis-à-vis des délibérés ou des positions de la Cour pourrait, dans certains cas, contraindre la position que [le magistrat considéré] aurait à prendre dans le cadre du collège de l'autorité X.

2. PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS

Dans l'avis n° 2016-03, il a estimé souhaitable que le magistrat qui l'avait saisi change de section pour prévenir les conflits d'intérêts et il a ajouté qu'un déport de la formation plénière, lorsqu'elle examine des questions pouvant donner lieu à des décisions de l'autorité considérée ou sur lesquelles les décisions de celle-ci peuvent avoir une incidence significative », pouvait être recommandé, mais qu'un changement de chambre « dans un délai suffisamment rapproché » serait souhaitable, pour éviter les risques d'apparence de conflit d'intérêts.

Dans son avis n° 2016-01, le collège a examiné la demande du président d'une formation de la Cour, à qui un vérificateur demandait une lettre de recommandation en vue de son éventuel recrutement par une entité entrant dans le champ de contrôle de cette formation. Le collège a estimé que « pour éviter de paraître [se] placer en situation de conflit d'intérêts, [le président concerné] ne pouvait, en l'espèce, adresser une telle lettre qu'à ce vérificateur et non à des recruteurs potentiels, tels que [les administrations susceptibles d'entrer dans le champ du contrôle] ».

Il a ajouté que la lettre « doit porter sur les qualités professionnelles générales de l'agent concerné et ne pas pouvoir apparaître comme visant à influencer l'attitude des entités dans le champ de compétence entrant de la formation ».

Le collège a été consulté sur la compatibilité entre l'affectation d'un magistrat au sein de la Cour et sa nomination comme membre du collège d'une autorité administrative indépendante (AAI) à titre d'activité accessoire, cette autorité relevant du contrôle de la chambre dans laquelle il est affecté en tant que conseiller maître. Dans son avis n° 2016-03, le collège a examiné la compétence de la chambre, mais aussi celle des sections dans lesquelles ce magistrat était affecté.

L'avis n° 2016-06 porte sur la compatibilité entre la présidence des commissions locales d'évaluation des charges et ressources transférées (CLERCT) et la présidence des délibérés des CRC relatifs aux rapports et observations portant sur les collectivités concernées. Ce problème résulte des textes qui ont institué ces commissions locales et prévu que c'est le président de la CRC territorialement compétente qui préside la CLERCT. Celle-ci est consultée sur l'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées par l'Etat ainsi que sur les modalités de leur compensation. Les présidents de CRC peuvent ainsi être amenés à présider intuitu personae des CLERCT alors qu'ils ont vocation à présider les formations de leur chambre qui délibèrent sur des rapports relatifs à des collectivités concernées par les transferts de compétences. En cas de partage des voix, celle des présidents est prépondérante, ce qui lui confère non seulement un pouvoir de médiation, mais aussi de décision.

Le collège a estimé que pour l'image et la réputation des juridictions financières, notamment quant à l'indépendance et à l'impartialité des conditions dans lesquelles elle se prononce, il est préférable que le président ou le magistrat qui a présidé la commission s'abstienne de présider le délibéré ou d'y prendre part s'il s'avère que le rapport soumis à la formation délibérante aborde une question traitée antérieurement par la commission.

Il appartient au président de la chambre régionale de déterminer si, pour faciliter la composition de la formation de délibéré, il fait usage, dans un nombre plus ou moins élevé de cas, de la possibilité de désigner un magistrat pour présider à sa place une commission »

Le collège s'est référé dans cet avis aux principes d'indépendance et d'impartialité, et non à la prévention des conflits d'intérêts mais ce souci sous-tend implicitement l'ensemble de l'avis.

3. ACTIVITES EXTERIEURES

a) Trois types d'activités

- Conseils d'administration

Le collège a eu l'occasion, dans de précédents avis, d'examiner la possibilité pour un magistrat à la cour d'exercer des fonctions de membre d'un conseil d'administration.

Dans son avis n° 2016-04, il a constaté que, aux termes des textes en vigueur, un magistrat ne peut être nommé à titre privé au conseil d'administration d'une société. Il a également rappelé que c'est « seulement dans des cas exceptionnels » que la Cour pourrait considérer que la participation à titre privé au CA d'une société est susceptible de se rattacher à l'activité professionnelle d'un magistrat en fonctions à la Cour. Il a conclu qu'il n'existait pas, dans la proposition faite au magistrat qui l'avait saisi, d'éléments qui apparaîtraient pouvoir justifier un tel traitement particulier².

- Les AAI

Le collège a été consulté sur la compatibilité entre l'affectation d'un magistrat au sein de la Cour et sa nomination, à titre d'activité accessoire, comme membre du collège d'une AAI (avis n° 2016-03). Outre les remarques qu'il a formulées (II.B.1. al.2) sur le sujet de l'indépendance, il a relevé « qu'il n'existe pas d'incompatibilité de principe entre la participation au collège d'une AAI et la qualité de conseiller maître » et qu'il y a lieu en revanche de respecter les obligations déontologiques.

- Les missions de conseil

Dans son avis n° 2016-05, le collège a rappelé qu'une telle activité « doit bien avoir la nature d'expertise ou de consultation et, par exemple, ne pas être une activité de type commercial ou de lobbying »

En ce qui concerne les missions de conseil, le collège a dégagé le principe que les conseils donnés devront être pleinement compatibles avec les missions de la Cour et « avec le contrôle que la Cour pourrait être amenée à exercer sur l'organisme en cause au titre de sa compétence sur les établissements faisant appel à du mécénat et à des dons » (avis n° 2016-07). Elles doivent être aussi, dans le cas d'un magistrat nouvellement entré à la Cour, être compatibles avec ses fonctions antérieures les plus récentes (avis n° 2016-05).

b) Le rappel d'une condition générale

Le collège a dans différents avis rappelé qu'une mission exercée à titre accessoire ne doit pas empêcher l'agent d'exécuter son programme de travail (cf. avis n° 2016-05 alinéa 4) et de remplir ses missions à la Cour (avis n° 2016-07).

c) La question de la rémunération

Le collège a rappelé dans son avis n° 2016-05, dernier alinéa, que la rémunération ne doit pas « être d'un montant qui puisse inciter à considérer que la Cour ne serait pas, en réalité, l'employeur principal ».

Il a également réaffirmé que la rémunération de la personne concernée ne doit pas être d'un niveau qui pourrait laisser penser que les membres de la Cour peuvent, par des activités accessoires, se procurer une sorte de second salaire, situation qui serait de nature à nuire à l'image et à la réputation des juridictions financières. La rémunération, si elle existe, devra être portée à la connaissance des responsables concernés de la Cour (avis n° 2016-07)

4. PRINCIPES DE COMPORTEMENT

² Principalement l'avis du 4 avril 2014, qui se situait dans la continuité de l'avis de principe du 3 janvier 2011 et des avis du 2 juillet et 11 septembre 2013.

Les avis n° 2016-03 explicitement et 2016-08 implicitement portent sur la mise en œuvre de principes de comportement.

5. REPUTATION

Dans l'avis n° 2016-05, le collège a appelé l'attention sur l'utilité de veiller à ce que la nature et l'objet de la mission soient compatibles avec l'image et la réputation de la Cour, en estimant en outre qu'il « serait prudent que cette activité s'inscrive dans une logique d'intérêt général ».

Le collège s'est fondé notamment sur le risque d'atteinte à l'image et la réputation dans son avis n° 2016-06.

6. QUESTION DE PRINCIPE : LA NORME ISSAI

Le collège a été consulté sur la révision de la norme ISSAI 30 « Code de déontologie », ce qui a donné lieu à son avis du 5 février 2016. La norme a été « endossée » par l'INTOSAI en 2016. Cette consultation et la révision de la norme appellent trois remarques :

- C'est la première fois que le collège était consulté sur une norme ISSAI ou sa révision ; cette consultation se justifiait particulièrement en l'espèce puisque cette norme est spécifiquement consacrée aux questions de déontologie et d'éthique. Il serait cependant souhaitable que le collège soit consulté sur les sujets normatifs et suffisamment en amont dès lors que des normes peuvent interférer avec les questions de déontologie.
- Sur le fond et au-delà des remarques formulées par le collège dans son avis du 5 février 2016, la norme ISSAI 30 est largement convergente avec les principes retenus dans la charte de déontologie des juridictions financières, ainsi qu'avec les normes professionnelles adoptées par celles-ci. Elle se réfère à diverses reprises à la notion d'éthique, se plaçant ainsi sur un registre analogue à celui de la Charte, qui dégage des principes, mais sur la base de valeurs qui les inspirent.
- Même si ce « code de déontologie » ne fait que donner des repères très généraux, le collège peut, au besoin, se référer à cette norme internationale dans ses analyses des situations qui lui sont soumises, si elle peut contribuer à les éclairer en complément des textes nationaux.

CONCLUSIONS

1. Le rôle du collège de déontologie est non seulement de déterminer les textes ou dispositions de la Charte susceptibles de s'appliquer mais aussi d'examiner la manière dont il convient d'en combiner la lecture.

2. Les analyses que le collège a eu à mener pour répondre aux saisines qui lui ont été adressées en 2016 lui seront utiles pour établir les propositions que le Premier président lui a demandées en vue de l'actualisation de la Charte de déontologie.

3. Outre les réponses aux saisines et aux demandes de conseil, la Charte de 2007 chargeait également le collège « de mener une réflexion sur les questions de déontologie et, à partir notamment de son expérience, de soumettre au Premier président des propositions en vue de faire évoluer et d'adapter les principes de la présente Charte ».

Le contexte de préparation de la loi d'avril 2016, puis de l'ordonnance du 23 octobre 2016, et enfin de reprise de la réflexion en vue de l'actualisation de la Charte de déontologie, a conduit le collège dans ses deux compositions successives, à ne pas envisager de formuler de telles propositions à l'occasion de son rapport sur 2016. Certains des avis qu'il a eu à émettre en 2016 conduisent cependant à penser que, indépendamment de la modification de la Charte, il pourrait être utile de conduire des réflexions sur des sujets comme l'affectation –en chambre puis en sections- des magistrats nouvellement nommés dans les juridictions financières, afin d'éviter les risques de conflits d'intérêts réels ou potentiels.

Par ailleurs, l'existence de la norme ISSAI 30 dite « Code de déontologie » et le fait que la Cour se déclare conforme aux normes internationales rendraient souhaitable que le collège soit informé des travaux d'INTOSAI dans ce domaine et consulté sur les projets de nouvelles normes ou de révision de normes lorsqu'elles sont susceptibles de concerner des sujets de déontologie. Il convient en effet d'assurer la meilleure convergence entre les textes et pratiques nationaux et internationaux.

4. L'effort d'information et de sensibilisation à la déontologie des différentes catégories de personnels concernés demeure nécessaire. La réalisation d'une journée de l'appui métier, qui permet d'aller au-delà de la traditionnelle session d'accueil -laquelle ne concerne que les nouveaux arrivants- et l'introduction d'une séquence sur la déontologie dans la session de formation des nouveaux présidents de section de CRC, ont à cet égard constitué des innovations intéressantes de 2016, qui mériteraient d'être renouvelées.