

COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Liste des avis de l'année 2016

Avis n° 2016-01 du 13 janvier 2016 sur la possibilité pour un président de Chambre d'adresser à une entité relevant du contrôle de la Cour des comptes une lettre de recommandation souhaitée par un vérificateur pour être recruté par cette entité

Avis n° 2016-02 du 5 février 2016 sur le projet de révision de la norme ISSAI 30

Avis n° 2016-03 du 18 février 2016 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, à titre d'activité accessoire

Avis n° 2016-04 du 13 avril 2016 sur la possibilité, pour un magistrat en fonctions à la Cour, d'accepter d'être nommé, en tant qu'administrateur indépendant, au conseil d'administration d'une filiale d'un groupe public

Avis n° 2016-05 du 2 juin 2016 sur une activité accessoire de conseil à une entreprise publique

Avis n° 2016-06 du 20 juin 2016 sur la compatibilité entre la présidence des CLERCT et la présidence des délibérés relatifs aux rapports et observations portant sur les collectivités concernées

Avis n° 2016-07 du 18 juillet 2016 sur les missions d'expertise et de conseil exercées, à titre accessoire, pour des entités étrangères

Avis n° 2016-08 du 8 septembre 2016 sur la possibilité pour un président de Chambre maintenu en activité d'accepter une invitation faite à titre familial et amical, mais susceptible d'être liée à l'une des activités qu'il exerce au titre de la Cour

Avis n° 2016-09 du 28 décembre 2016 sur l'étendue de la notion d' « activités accessoires » pouvant être exercées par des magistrats de chambres régionales des comptes, au sens du décret n° 2007-658

AVIS N° 2016-01

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-01 du 13 janvier 2016 sur la possibilité pour un président de Chambre d'adresser à une entité relevant du contrôle de la Cour des comptes une lettre de recommandation souhaitée par un vérificateur pour être recruté par cette entité

Monsieur le président,

Vous avez bien voulu demander au collège de déontologie, le 10 janvier 2016, son analyse sur la question suivante.

Président de Chambre en situation de maintien en activité, actuellement affecté à la [Nème] chambre de la Cour, vous allez, dans le même temps, présider une formation inter-chambres constituée pour mener une enquête transversale sur (une fonction de l'Etat) assurée notamment par (une administration spécifique qui en coordonne l'exercice, divers ministères et deux entreprises publiques).

Un vérificateur qui a travaillé avec vous sur divers sujets à la [Nème] chambre, va être chargé d'actualiser, pour la formation inter-chambres que vous allez présider, un rapport précédemment établi par la [Nème] chambre sur ce sujet pour ce qui concerne l'un des secteurs économiques relevant du champ de compétence de cette Chambre. Il souhaite par ailleurs repartir pour l'extérieur afin d'être intégré, à terme, dans un corps auquel sa formation d'origine lui donne vocation.

(L'administration principalement concernée par l'enquête dont la formation que vous allez présider est chargée), est un des débouchés qu'il recherche en priorité.

Vous demandez au collège si vous pouvez, et avec quelles précautions, faire une lettre de recommandation pour ce vérificateur dont vous avez pu apprécier les très fortes qualités professionnelles.

Le collège estime que, pour éviter de paraître vous placer en situation de conflit d'intérêts, vous ne pouvez, en l'espèce, adresser une telle lettre qu'à ce vérificateur et non à des recruteurs potentiels tels que (l'administration principalement concernée par l'enquête dont la formation que vous présidez est chargée) ou les administrations ou entités entrant dans le champ de la formation inter-chambres ou dans le contrôle duquel ce vérificateur est intervenu.

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 entrant dans le champ de compétence de la formation inter-chambres.

AVIS N° 2016-02

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-02 du 5 février 2016 sur le projet de révision de la norme ISSAI 30

Le directeur des affaires internationales et de la francophonie a bien voulu demander l'éclairage du collège de déontologie sur le projet de révision de la norme ISSAI 30.

Les valeurs et principes déontologiques exprimés dans ce document, et plus généralement son contenu, n'entrent pas en contradiction avec ceux de la Charte de déontologie des juridictions financières. Cependant, le collège estime, pour ce qui concerne son champ de compétence, que la Cour pourrait, dans sa réponse à la consultation, formuler les observations suivantes :

1. Sur l'intitulé de la norme :

Le projet reprend le titre du document actuel : « code d'éthique ». Toutefois, celui de « norme » serait plus approprié à son objectif et à son contenu.

Le terme « code » peut donner à tort l'impression qu'il contiendrait des règles contraignantes alors qu'il s'agit d'énoncer des valeurs et principes de bonne conduite ayant pour objet de guider l'action des SAIs et de leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions ou dans leurs activités privées. Il comporte également des commentaires et exemples, ce qui ne relève pas d'un « code ».

Il serait plus clair pour le lecteur et plus approprié de retenir le titre de « norme ».

2. Sur l'articulation avec les autres normes ISSAI :

L'attention d'INTOSAI pourrait être attirée sur le fait qu'une partie de ce document est commune avec d'autres normes, notamment la 10, ce qui devrait obliger à veiller attentivement à l'homogénéité du contenu mais aussi des rédactions entre les différentes normes.

3. Sur la présentation du document :

La forme du document gagnerait à être remaniée pour distinguer plus clairement, par différentes conventions graphiques, le statut des divers types de dispositions, qui sont pour l'instant placées dans une numérotation séquentielle qui ne permet pas au lecteur de percevoir immédiatement leur différence de nature.

Dans chaque partie devraient être distingués :

- Les principes destinés aux institutions
- Les principes destinés à leurs membres

- Les commentaires et définitions
- Les exemples d'application et cas concrets.

4. Sur le contenu général et la rédaction du document :

La formulation retenue, notamment dans les explications et exemples d'application destinés à illustrer les principes et à mieux les faire comprendre, est parfois si précise qu'elle les fait s'apparenter plus à des règles disciplinaires qu'à des normes de bonne conduite fournissant aux membres des SAIs des repères pour adopter un comportement approprié.

La présence de commentaires et d'exemples est, dans son principe, utile. Cependant, le détail dans lequel ils entrent parfois peut laisser croire, malgré les précautions de langage prises, d'une part qu'il s'agirait de règles, et d'autre part qu'ils sont exhaustifs ou du moins traitent l'essentiel des situations, le reste étant a priori permis.

Le document devrait être rédigé de manière qu'il soit clair que les commentaires et exemples ne visent qu'à permettre aux SAIs et à leurs membres d'avoir en toute circonstance un comportement approprié.

5. Sur divers points :

- Le projet de document vise à s'appliquer à tous les SAIs, quel que soit leur statut. La conséquence en est qu'il ne mentionne pas que le statut de juridiction qui est celui, notamment, de la Cour des comptes, emporte des valeurs et principes particulier, à certains égards plus stricts.

Une solution pourrait être d'indiquer au début du texte qu'il « est établi sans préjudice des règles particulières qui s'appliquent à certains SAIs en raison notamment de leur nature de juridiction ».

- L'affirmation au point 1 que « un code de déontologie est un préalable au fonctionnement d'un SAI (a key requisite for the functioning of a SAI) peut sembler excessive. Il pourrait être dit que c'est « une condition essentielle pour le bon fonctionnement d'un SAI ».
- L'adverbe « recently » utilisé dans les paragraphes sur les conflits d'intérêt (35, 44, 45) est trop vague et pourrait susciter des problèmes d'interprétation. Une expression comme « quelques années » serait préférable, tout en laissant aux SAIs une possibilité suffisante d'interprétation.
- Le mot « confidentiality » est utilisé (point 70) à la place de l'expression « professional secrecy » utilisée dans le texte actuel. Les deux notions sont différentes et trouvent à s'appliquer dans des situations différentes. Il serait préférable de retenir les deux expressions.
- L'expression « personal interest » (point 35 et 46) devrait être précisée pour expliciter qu'il s'agit aussi des relations de parenté ou d'amitié et non pas simplement de l'intérêt individuel direct de la personne considérée.

AVIS N° 2016-03

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n° 2016-03 du 18 février 2016 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, à titre d'activité accessoire**

Cher collègue,

Vous avez indiqué au collège avoir informé [il y a plusieurs semaines] votre président de chambre et le secrétaire général de la Cour de votre intention de vous porter candidat aux fonctions de membre du collège de [l'Autorité administrative indépendante X].

Vous avez été averti [il y a huit jours] par les services du ministère [concerné] qu'ils avaient reçu l'instruction de préparer votre décret de nomination. Vous succèderiez alors à Monsieur [Y], membre de la Cour].

Vous êtes depuis cinq ans affecté à la [Nème] chambre, qui exerce les compétences de la Cour, notamment vis-à-vis de cette autorité et des secteurs économiques qu'elle est chargée de réguler. Au sein de cette chambre, vous siégez dans la section [S1], spécifiquement compétente, et dans la section [S2]. Vous représentez aussi cette chambre au sein d'une formation interchambres, constituée pour une enquête transversale, qui concerne l'exercice d'une fonction de l'Etat dans divers secteurs de l'économie et notamment ceux qui relèvent de la [Nème] chambre.

Dans la perspective de cette nomination [comme membre de l'autorité administrative indépendante], [le président de la Nème] chambre a proposé au Premier président votre remplacement comme membre de la formation interchambres. Il vous a par ailleurs proposé une réaffectation hors de la section [S1], au sein de la chambre, perspective que vous avez acceptée.

Le secrétaire général de la Cour vient par ailleurs de vous avertir que le Premier président serait prêt à donner son avis favorable, mais souhaite connaître l'avis du collège de déontologie sur le dispositif de réaffectation qui vous est proposé au sein de la [Nème] chambre, dans la perspective de futures responsabilités dans le collège de [l'Autorité administrative indépendante X...].

Le collège relève tout d'abord qu'il n'existe pas d'incompatibilité de principe entre la participation au collège d'une AAI et la qualité de conseiller maître, dès lors qu'elle est autorisée par le Premier président et que l'intéressé remplit les obligations normales d'un conseiller maître.

Il convient en revanche d'examiner, d'une part la compatibilité entre cette activité accessoire et votre affectation actuelle à deux des sections de la [Nème], d'autre part, l'opportunité d'un changement de chambre.

Au sein de la [Nème] chambre, si la section [S1] est la plus directement concernée, il existe cependant des liens entre les fonctions exercées par l'autre section à laquelle vous êtes affecté

[S2] et les compétences de [l'Autorité X]. Par exemple, des décisions relatives à [...] peuvent avoir un impact sur le budget du ministère concerné. Ne plus être membre de la section [S1] et ne plus rapporter pour cette section est une précaution indispensable, mais non nécessairement suffisante.

Le collège observe qu'en revanche, l'activité de la section [S3] ne présente aucun recoupement avec celles de [l'Autorité X]. Cependant, peu de gens à l'extérieur de la Cour savent qu'il existe au sein des chambres des sections et que les conseillers maîtres ne siègent, en dehors des sessions plénières, que pour les rapports de la ou des sections où ils sont affectés. L'appartenance à la [Nème] chambre est susceptible de créer le sentiment, chez un grand nombre de personnes, qu'il y aurait un « mélange des genres », ou en tous cas des interférences possibles, entre la fonction de contrôle de la Cour et le rôle de régulation de [l'Autorité X]. Ce problème des « apparences » doit être pris en considération, comme le collège l'a déjà relevé dans de précédents avis. La précaution de vous déporter des séances plénières de la [Nème] chambre consacrées à l'examen de rapports des sections [S1] et [S2] est elle-même une précaution nécessaire mais non totalement suffisante.

On peut en outre noter que la 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 vous aurez à prendre dans le cadre du collège de [l'Autorité X].

Dès lors, sans en faire une condition préalable de la nomination, un changement de chambre serait préférable, dans l'intérêt de la Cour, de [l'Autorité X] et dans le vôtre.

Au total, l'avis du collège est donc le suivant :

- Trois types de précautions sont dès maintenant nécessaires :
 - o Votre réaffectation à la section [S3], au lieu des sections [S1] et [S2] ;
 - o Un déport de la formation plénière lorsqu'elle examine des questions pouvant donner lieu à des décisions de [l'Autorité X] ou sur lesquelles les décisions de [cette Autorité] peuvent avoir une incidence significative ;
 - o Votre remplacement au sein de la formation inter-chambres.

- Un changement de chambre dans un délai suffisamment rapproché, sans attendre l'expiration de la durée maximale de sept ans d'affectation au sein de la [Nème] chambre, serait souhaitable.

AVIS N° 2016-04

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-04 du 13 avril 2016 sur la possibilité, pour un magistrat en fonctions à la Cour, d'accepter d'être nommé, en tant qu'administrateur indépendant, au conseil d'administration d'une filiale d'un groupe public

Cher collègue,

Vous avez demandé, le 29 mars dernier, l'avis du collège sur la proposition qui vous a été faite de devenir membre, en tant que personnalité indépendante, du conseil d'administration d'[une filiale importante] d'un [groupe public]. Vous souhaitez savoir si cette activité, dont vous avez précisé qu'elle serait rémunérée, serait compatible avec l'exercice de vos fonctions à temps plein à la Cour.

Vous avez indiqué que vous avez refusé, il y a peu, de devenir membre du conseil d'administration d'une autre filiale de ce groupe, en tant que représentant [de ce groupe, soumis au contrôle de la Cour], ayant déduit des avis antérieurs du collège (avis n° 2014-05 du 18 juillet 2014) que cette nomination serait incompatible avec l'indépendance que requiert la situation de magistrat en fonctions à la Cour.

S'agissant d'un mandat d'administrateur indépendant, il serait exercé à titre personnel. Cette situation, sur laquelle vous avez interrogé le collège, est similaire à celle qui a fait l'objet de son avis du 4 avril 2014. La conclusion de cet avis était, dans la continuité de l'avis de principe du 3 janvier 2011, ainsi que des avis des 2 juillet et 11 septembre 2013, que le statut de fonctionnaire, et donc celui de magistrat de la Cour des comptes, est incompatible, en l'état actuel du droit, avec le mandat personnel d'administrateur d'une société, qu'elle soit à capitaux publics ou privés (article 25-1 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

C'est sans doute seulement dans des cas exceptionnels que la Cour pourrait considérer que la participation à titre de personnalité indépendante, donc à titre privé, au conseil d'administration d'une société, est susceptible de se rattacher à l'activité professionnelle d'un magistrat en fonctions à la Cour. Il faudrait alors, en outre, dans un tel cas, que ce mandat soit compatible avec la charte de déontologie des juridictions financières, ce qui relèverait d'un examen au cas par cas.

Si une telle éventualité n'est pas à exclure, il n'existe pas, dans la proposition qui vous est faite, d'éléments qui apparaîtraient pouvoir justifier un tel traitement particulier.

Le collège est donc d'avis que, en l'état actuel des textes, il ne vous est pas possible d'accepter la proposition qui vous est faite.

AVIS N° 2016-05

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-05 du 2 juin 2016 sur une activité accessoire de conseil à une entreprise publique

Cher collègue,

Vous avez bien voulu demander au collège s'il vous serait possible d'accepter une mission de conseil qui vous serait confiée par le directeur général [d'un établissement public] auprès de [cet établissement] ou d'une de ses filiales. Cette mission serait rémunérée.

Vous êtes actuellement affecté dans la [Nème] chambre, qui n'exerce son contrôle ni sur cet établissement, ni sur l'une de ses filiales.

Cette activité semble bien constituer une activité accessoire à l'activité principale, qui entrerait dans le champ du 2° du I. de l'article 2 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007, relatif au cumul d'activités des fonctionnaires. Cette activité accessoire ne semble en revanche pas nécessairement pouvoir entrer dans le champ de l'article 3 du même décret, qui permet les [activité d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif]. Si l'établissement considéré est, selon le code [...] un groupe public au service de l'intérêt général, une partie de ses activités y compris celles de l'établissement public maison-mère, sont à but lucratif et les activités de ses filiales sont toutes ou presque toutes à but lucratif.

Pour que puisse être donnée une autorisation dans le cadre de l'article 2, le décret et le statut de la fonction publique invitent à veiller à trois points :

- L'activité accessoire ne doit pas nuire au bon fonctionnement du service
Donc, dans le cas présent, être compatible avec la bonne exécution de votre programme de travail à la Cour des Comptes
- L'activité doit bien avoir la nature d'expertise ou de consultation, et donc, par exemple, ne pas être une activité de type commercial ou de « lobbying ».
- Elle doit enfin respecter ce qui est devenu, à la suite de la Loi déontologie du 20 avril 2016, l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Il résulte de cet article, notamment, l'interdiction de donner des conseils à l'occasion de litiges intéressant toute personne publique, ainsi que celle d'intervenir dans des entreprises que vous auriez eues à contrôler ou avec laquelle vous auriez conclu des marchés. Cette condition vise non seulement vos fonctions à la Cour, qui ne doivent donc pas comporter d'activités de contrôle sur l'établissement considéré, mais aussi de vos fonctions antérieures les plus récentes ;

Outre le respect du décret de 2007, il convient que vous veilliez à ce que la nature et l'objet de la mission que vous rempliriez soient compatibles avec l'image et la réputation de la Cour et il serait donc prudent que cette activité s'inscrive dans une logique d'intérêt général.

En ce qui concerne la rémunération, les textes actuels n'encadrent pas la rémunération des activités accessoires. Il convient cependant de veiller, comme le collègue a déjà eu l'occasion de le conseiller, qu'elle ne puisse être d'un montant qui puisse inciter à considérer que la Cour ne serait pas, en réalité, votre employeur principal.

AVIS N° 2016-06

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-06 du 20 juin 2016 sur la compatibilité entre la présidence des CLERCT et la présidence des délibérés relatifs aux rapports et observations portant sur les collectivités concernées

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu demander au collège de déontologie son avis sur la compatibilité entre la présidence des commissions locales d'évaluation des charges et ressources transférées (CLERCT) et la présidence des délibérés relatifs aux rapports et observations portant sur les collectivités concernées.

Comme vous le rappelez, l'article L. 5212-17 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi de modernisation de l'action publique territoriale (MAPTAM), et l'article 133-V de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) ont institué ces commissions locales d'évaluation des charges et des ressources transférées des départements vers les métropoles et les régions. Ces articles prévoient que c'est le président de la Chambre régionale des comptes territorialement compétente qui préside la CLERCT, à l'exception de celle du Grand Paris. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un magistrat relevant de la même Chambre qu'il a au préalable désigné.

Il y a autant de CLERCT que de métropoles, une CLERCT par département dans le cadre des transferts de compétences des départements aux régions prévus dans la loi NOTRé et une CLERCT pour les transferts entre régions et métropoles.

Les CLERCT sont consultées sur l'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées ainsi que sur les modalités de leur compensation, et déterminent la période de référence.

Elles sont composées de quatre représentants de chacune des deux collectivités concernées et la loi prévoit qu'en cas de partage des voix celle du président est prépondérante.

Comme vous le remarquez, les présidents de CRC peuvent ainsi être amenés à présider intuitu personae des CLERCT dans le cadre des transferts de compétences alors qu'ils ont vocation à présider les formations de leur Chambre qui délibèrent sur des rapports d'examen de la gestion relatifs à des collectivités concernées par les transferts de compétences.

Vous vous demandez donc si l'impartialité de la juridiction ne risque pas d'être mise en cause en raison de ces deux missions successives, et remarquez que la même question se pose pour les magistrats que le président aura, le cas échéant, désignés pour le suppléer.

Vous estimez que, s'agissant de missions prévues par la loi et ne soulevant pas particulièrement de questions de nature éthique, cette question ne relève pas nécessairement de la déontologie professionnelle, et vous vous interrogez sur le point de savoir s'il ne s'agit pas davantage d'une question de norme professionnelle ou de pratiques à respecter lors de la présidence de ces commissions.

Le collège de déontologie observe au préalable que sa réponse à votre demande ne peut le conduire à formuler ou paraître formuler un avis, même indirect, sur le bien-fondé d'une disposition législative. Il remarque également que l'aspect déontologique, seul de sa compétence, ne constitue qu'une partie des questions que peut poser aux présidents de CRC cette mission particulière.

Le collège remarque en revanche que les sujets dont traitent les CLERCT ne sont pas mineurs et que les enjeux peuvent être considérables pour les collectivités concernées. Par exemple, pour ce qui concerne le ressort de votre Chambre, c'est la CLERCT qui était chargée d'établir le protocole financier général entre la communauté urbaine de [...] et le département [...], qui précise les conditions de répartition entre les co-contractants de l'actif et du passif existants du département [...], les formules d'amortissement des investissements, la valorisation des engagements hors bilan transférés et les procédures comptables de transfert de l'actif et du passif lié à la création de la métropole [...].

Il ne peut être exclu que la Chambre, à l'occasion de ses prochains contrôles du département, de la région ou de la métropole, se penche sur ces sujets et donc émette des analyses voire des observations sur des points que la commission a traités ou qui étaient sous-jacents aux questions qu'elle a eu à traiter.

Le fait que, en cas de partage des voix celle du président est prépondérante, peut lui conférer un rôle non seulement de médiation mais de décision, les autres membres de ces commissions étant, à parts égales, des représentants des collectivités concernées.

Dans ces conditions, et même en l'absence de rapports conflictuels entre les collectivités, un risque existe que la juridiction apparaisse ne pas siéger dans des conditions qui garantissent son impartialité si la personne qui a présidé la commission préside la formation de jugement ou y siège.

Pour l'image et la réputation des juridictions financières, notamment quant à leur indépendance et à l'impartialité des conditions dans lesquelles elles se prononcent, 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.

Une précaution analogue mérite aussi d'être prise dans les cas où la loi prévoit que la consultation de la commission s'effectue sous le contrôle de la Chambre régionale. La

circonstance qu'un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget « constate le montant des dépenses résultant du transfert pour chaque compétence transférée » et « fixe la dotation de compensation métropolitaine » ne modifie pas l'analyse au regard de la déontologie.

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 ouverte par la loi de désigner un magistrat pour présider à sa place une commission.

Le collègue observe enfin, à titre subsidiaire, que les délibérés interviendront souvent assez longtemps après l'intervention des commissions et que le président ou les magistrats qui auront présidé une ou des commissions auront entretemps, dans un nombre non négligeable de cas, changé d'affectation, ce qui limitera la fréquence des situations où la question se posera.

Veillez agréer, Madame la présidente, l'expression de ma considération très distinguée.

Madame [...], Présidente de la Chambre régionale des comptes [...].

AVIS N° 2016-07

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-07 du 18 juillet 2016 sur les missions d'expertise et de conseil exercées, à titre accessoire, pour des entités étrangères

Cher collègue,

Vous avez bien voulu, par lettre du 4 juillet 2016, demander l'avis du collège de déontologie sur une proposition qui vous a été faite par le [institution culturelle d'un pays n'appartenant pas à l'Union européenne].

[Cette institution], qui possède de très importantes collections d'œuvres d'artistes français, vient de décider l'établissement d'une Fondation en France pour lui permettre, à travers ses amis français, d'assurer le rayonnement de ses collections françaises et celui de ses activités liées à l'art français ainsi qu'aux liens culturels entre [le pays concerné] et la France. Le lancement de cette Fondation devrait être annoncé en octobre à l'occasion d'une exposition temporaire portant sur une centaine d'œuvres des collections de [cette institution] et de celui de [...]. La directrice de [cette institution] vous a contacté pour conseiller [cette institution] sur l'établissement de la Fondation, qui serait de droit français, sa stratégie de mécénat et ses projets en France et à l'international touchant les collections principalement françaises.

Vous précisez que vous avez quitté vos fonctions [de responsabilité dans ce secteur culturel] depuis sept ans et que, à l'exception de trois années de cours à [...] sur le mécénat et les fondations, vous n'avez pas travaillé dans [ce domaine culturel] depuis lors. Vous indiquez que cette proposition ne vous mobiliserait qu'un nombre restreint de jours, de l'ordre de deux ou trois par mois, que vous prendriez aisément sur vos congés ou en dehors de votre temps de travail pour la Cour.

Sur la base de ces éléments, l'analyse du collège est la suivante :

1. S'agissant d'une mission d'expertise et de conseil, elle est compatible tant avec les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 qu'avec celles du décret n°2007-658 du 2 mai 2007, sous réserve de l'existence éventuelle de textes spécifiques qui régiraient l'activité privée de fonctionnaires français pour des entités étrangères à caractère public, point sur lequel il serait souhaitable que le ministère des affaires étrangères soit consulté.

Au seul plan de la déontologie, le fait que l'activité de conseil soit exercée pour une personne publique étrangère telle que celle qui est concernée en l'espèce et pour une période et un objet limités, ne semble pas avoir d'effet sur la possibilité de mettre en œuvre les possibilités de cumul résultant des textes en vigueur.

2. La nature de la mission n'entre pas en elle-même en conflit avec les principes d'impartialité, d'indépendance et de neutralité prévus par la Charte de déontologie. Votre intervention se situant en amont de la création de la Fondation, il ne semble pas exister de risque de conflit d'intérêt, a fortiori pour un conseiller maître affecté à la [Xème] chambre, dont la compétence est totalement extérieure au domaine considéré.
3. Les précautions à prendre sont tout d'abord celles qui le sont de manière générale, comme il résulte d'autres avis du collège, pour les activités accessoires des magistrats, et notamment les suivantes :
 - Conformément à votre lettre, cette mission exercée à titre privé ne devra pas vous empêcher de remplir vos fonctions à la Cour.
 - Il devra être clair que votre mission ne saurait engager la juridiction.
 - Si cette mission donne lieu à rémunération, celle-ci ne devra 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.
 - Les conseils que vous donnerez devront être pleinement compatibles avec les missions de la Cour.
4. En outre, et compte tenu des caractéristiques propres à la mission qui vous est proposée :
 - Les conseils que vous donnerez en vue de l'établissement d'une Fondation qui fera appel au mécénat et donc à l'avantage fiscal qui s'attache aux organismes de ce type, devront être compatibles avec le contrôle que la Cour pourrait être amenée à exercer en application de la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 et de l'article R 133-5 du code des juridictions financières, si les conditions viennent à s'en trouver remplies, ces dispositions prévoyant la possibilité de ce contrôle lorsque le montant annuel des dons donnant lieu à avantage fiscal dépasse 153 000 euros.
 - S'agissant d'[une institution d'Etat] d'un pays étranger, il est souhaitable que vous consultiez le ministère des affaires étrangères, et le collège a bien noté que, sur son conseil, vous avez engagé cette consultation par un mail que vous avez adressé à ce ministère le 13 juillet.
5. Si, à la suite de cette mission temporaire, il vous était proposé une mission plus durable ou une fonction dans les instances de la Fondation lorsqu'elle aura été créée, le collège serait à votre disposition pour examiner la compatibilité de cette proposition avec la Charte de déontologie.

Veillez agréer, cher collègue, l'expression de ma considération très distinguée.

AVIS N° 2016-08

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-08 du 8 septembre 2016 sur la possibilité pour un président de Chambre maintenu en activité d'accepter une invitation faite à titre familial et amical, mais susceptible d'être liée à l'une des activités qu'il exerce au titre de la Cour

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu solliciter l'avis du collège de déontologie sur une invitation à dîner personnelle.

Vous exercez actuellement une fonction de direction dans le cadre des activités internationales de la Cour des comptes.

Vous êtes invité à dîner avec votre épouse chez Madame [X], qui est, dans l'organisation internationale considérée, [l'interlocutrice] de la mission que vous dirigez.

L'époux de Madame [X], qui est un parlementaire, est apparenté –de loin et indirectement, via la deuxième épouse de votre père- à votre famille et il est un camarade de promotion de [grande école] de votre épouse.

Cette famille a par ailleurs eu des relations de politique locale avec celle [de la deuxième épouse de votre père].

Vous indiquez également que votre épouse et vous avez eu des contacts, épisodiques mais bons, sur lesquels vous avez apporté diverses précisions au collège, avec Mme [X] et son mari, ces dernières années (par exemple, dîners chez vos parents, service rendu pour une manifestation culturelle,...). Madame [X] est venue chez vous une fois, en revanche vous n'avez jusqu'ici jamais été invité à dîner chez elle avec votre épouse.

Au moment où vous avez été nommé dans la fonction considérée, Madame [X] n'exerçait plus la fonction qui l'amenait à être l'interlocutrice de la Cour au sein de [l'organisation internationale]. Elle l'a reprise récemment.

Vous estimez n'avoir a priori pas de raison de refuser, mais souhaitez connaître l'avis du collège.

Au vu des éléments que vous avez portés à sa connaissance, le collège estime que, si une telle invitation devait intervenir régulièrement ou de manière rapprochée, elle pourrait poser problème, compte tenu des fonctions exercées respectivement par Madame [X] et vous. En revanche, dans la mesure où cette invitation reste exceptionnelle, il semble au collège que vous pouvez l'accepter.

AVIS N° 2016-09

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2016-09 du 28 décembre 2016 sur l'étendue de la notion d' « activités accessoires » pouvant être exercées par des magistrats de chambres régionales des comptes, au sens du décret n° 2007-658

Cher collègue,

Actuellement président de section à la CRC [...], vous avez bien voulu, par lettre du 28 octobre 2016, demander l'avis du Collège de déontologie sur une mission qu'envisage de vous confier M. [...], en vue du règlement amiable du contentieux, vieux de plus de vingt ans, qui oppose la société privée [X], dont il est le représentant légal, à [l'organisme public Y].

Vous y qualifiez cette mission de « mission de bons offices » et indiquez qu'elle concerne un litige ancien toujours pendant devant la Cour de cassation, lié à la vente de trois immeubles sis à Paris. Cette vente était intervenue en 1993 pour un montant de [chiffre très important] millions de francs, soit de l'ordre de [...] millions d'euros aujourd'hui. Vous précisez que le risque encouru par l'organisme [l'organisme Y] s'établirait à quelques [chiffre élevé] millions d'euros, et que M. [...] n'exclut pas, dans le cadre d'un règlement plus global, de réduire [fortement] le risque présumé pour les finances publiques.

A la suite d'un premier échange avec le président du Collège, vous lui avez adressé le 15 novembre une note complémentaire dans laquelle vous apportez un ensemble de précisions, dont le Collège vous remercie. Vous y indiquez notamment que « la démarche consisterait, dans un premier temps, en une ambassade auprès de la partie publique » et qu'il « ne paraît même pas possible de parler de mission de bons offices ». Vous avez également précisé que « le règlement global du litige répond d'abord aux objectifs d'une partie privée (mais) pourrait répondre également à l'intérêt général si l'autre partie, [l'organisme Y], représentant les intérêts de l'Etat, en reconnaissait le bien-fondé ».

Le Collège a évoqué votre demande au cours de ses réunions des 25 novembre et 5 décembre 2016.

Conformément à sa pratique habituelle, il a examiné en premier lieu si la mission qui vous est proposée est compatible avec les textes législatifs et réglementaires applicables, au titre de la déontologie, aux membres des juridictions financières.

Comme vous l'indiquez dans votre lettre de saisine, la nature de cette mission doit être confrontée aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires et notamment de l'article 25 septies-I. Il convient également de se référer au décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 modifié et à la circulaire du 11 mars 2008 relative aux cumuls d'activités, émanant du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

De l'article 25 septies-I de la loi, il ressort notamment que « IV.- Le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice ».

Toutefois, le § VII *in fine* dispose que : « les conditions d'application, notamment la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire, sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

La mission qui vous est proposée, et qui ne peut d'ailleurs pas être assimilée à une mission de consultation ou d'expertise, laquelle consiste à fournir cette consultation ou cette expertise à la personne qui l'a demandée, n'est pas citée par le décret précité dans la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, même pour ce qui concerne sa première phase. Le décret listant les exceptions possibles à une interdiction de principe, ses dispositions doivent être interprétées de manière stricte.

Le Collège estime donc que, sans avoir à aller plus loin dans l'analyse et notamment à examiner la compatibilité de cette mission et de ses différentes modalités avec la Charte de déontologie, il ne peut que vous conseiller de ne pas accepter la proposition qui vous a été faite.

Vous aviez fait viser votre lettre de saisine par le président de la Chambre régionale et nous lui adressons donc copie de cet avis pour son information.

Veillez agréer, cher collègue, l'expression de nos sentiments très cordiaux.

Copie : Monsieur [...], Président de section, Chambre régionale des comptes [...]