



COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Liste des avis et recommandation de l'année 2017

Avis n° 2017-01 du 16 mars 2017 sur le modèle de déclaration d'intérêts et le guide pour l'établissement de la déclaration d'intérêts, au sein des juridictions financières

Avis n° 2017-02 du 22 mars 2017 sur la position administrative d'un magistrat candidat à une élection nationale

Avis n° 2017-03 du 13 mai 2017 sur la compatibilité des fonctions de conseiller prud'homme avec l'exercice des fonctions de premier conseiller de chambre régionale des comptes

Avis n° 2017-04 du 8 juillet 2017 sur l'assistance juridique apportée bénévolement à une personne extérieure par un conseiller-maître, dans le cadre d'un recours contentieux en matière électorale

Avis n° 2017-05 du 26 juillet 2017, rendu à la demande du Premier président, sur le projet de Charte de déontologie **(non publié)**

Avis n° 2017-06 du 9 août 2017 sur les règles déontologiques générales applicables aux départs de rapporteurs extérieurs vers le secteur privé

Avis n° 2017-07 du 12 octobre 2017 sur les règles statutaires et déontologiques applicables à un fonctionnaire détaché dans le corps des conseillers de CRC

Avis n° 2017-08 du 16 octobre 2017 sur la compatibilité des fonctions de président de chambre régionale des comptes avec celles de trésorier d'une association

Avis n° 2017-09 du 20 novembre 2017 sur la compatibilité d'une expression quotidienne dans un média avec la situation de conseiller maître en fonctions à la Cour des comptes

Avis n° 2017-10 du 20 novembre 2017 émis par le collège de déontologie, à la demande du premier président, sur la compatibilité d'une expression quotidienne dans un média avec la situation de conseiller maître en fonctions à la Cour des comptes

Recommandation n° 2017-01R du 15 décembre 2017 sur la compatibilité avec les principes fixés par les textes et éclairés par la Charte de déontologie, d'une expression régulière et fréquente, dans un média à caractère public et national

AVIS N° 2017-01

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 16 mars 2017

Avis n° 2017-01 du 16 mars 2017 sur le modèle de déclaration d'intérêts et le guide pour l'établissement de la déclaration d'intérêts, au sein des juridictions financières

Monsieur le Secrétaire général,

Vous aviez bien voulu me transmettre pour avis le 9 mars 2017, les projets de modèle de déclaration d'intérêts et de guide pour l'établissement des déclarations d'intérêts, et je vous prie de trouver ci-après les suggestions du Collège de déontologie sur ces deux documents.

I. SUR LE MODELE DE DECLARATION D'INTERETS

Ce projet, qui s'inscrit dans le cadre précis fixé par le décret du 28 décembre 2016 et, en sa forme, se situe dans la ligne des modèles en usage dans diverses autorités indépendantes, agences et établissements, n'appelle pas en lui-même d'observations.

On peut toutefois remarquer que seuls doivent être mentionnés, en plus de ceux du déclarant lui-même, les intérêts éventuels détenus par « le conjoint, le concubin ou le partenaire PACS ». N'ont donc pas à être déclarés les éventuels intérêts détenus par des membres de la famille du déclarant (enfants, sœurs ou frères etc.). Cette limite est constante dans d'autres modèles de DPI. Elle pourrait cependant inciter à appeler l'attention des déclarants, dans le modèle-type ou dans le guide, sur le fait que la déclaration n'épuise pas nécessairement le champ des intérêts susceptibles d'être sources de conflits d'intérêts et qu'ils doivent en conséquence demeurer attentifs à tout lien d'intérêts, par exemple de membres de leur famille, qui seraient susceptibles de les placer dans de tels conflits.

II. SUR LE GUIDE POUR L'ETABLISSEMENT DE LA DECLARATION D'INTERETS

DANS LE II DE LA PAGE 2 SUR L'ETABLISSEMENT DE LA DECLARATION D'INTERETS

L'autorité à laquelle est remise la déclaration n'est pas précisée pour les présidents de Chambre à la Cour. Il serait possible de compléter le premier tiret comme suit : « - Le Premier président pour les présidents de Chambre à la Cour, les présidents de Chambres régionales et territoriales des comptes et les membres du secrétariat général. »

DANS LE III DE LA PAGE 2 SUR LA CONDUITE DE L'ENTRETIEN

- Il serait souhaitable de compléter ainsi le deuxième alinéa : « L'objet de cet entretien est de prévenir tout éventuel conflit et d'inviter le déclarant, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ou *présentant trop de risques d'un tel conflit* ».
- Le troisième alinéa mentionne la possibilité pour l'autorité à laquelle la déclaration a été remise de solliciter l'avis du collègue de déontologie. Il semblerait souhaitable de mentionner aussi la possibilité pour ceux qui remplissent la déclaration d'intérêts de demander conseil au collègue au moment où ils l'établissent.
- Calendrier : pour les personnes nommées ou affectées entre le 1^{er} avril et le 1^{er} novembre 2017, l'entretien déontologique devrait être réalisé « avant le 31 décembre ». Le délai pourrait donc aller jusqu'à 9 mois entre l'arrivée à la Cour et l'entretien déontologique. Ce laps de temps semble trop important, tant sur le fond que vis-à-vis de l'extérieur. Il faut bien entendu tenir compte du calendrier général d'initialisation du dispositif des déclarations d'intérêts et des entretiens déontologiques, mais l'intervalle entre l'arrivée et l'entretien peut certainement être raccourci même pour les personnes qui arriveront au printemps.
- L'avant-dernier alinéa de la p.2 prévoit que les déclarations seront remises « au moins une semaine avant la date prévue pour l'entretien déontologique ». Ce délai de 8 jours semble court, notamment pour permettre à celui qui réalisera l'entretien de consulter, s'il le souhaite, le Collège de déontologie. Au demeurant, c'est un délai de 15 jours qui est prévu p.7 dans le passage sur l'entretien déontologique (certes le sujet n'est pas le même mais la raison d'un délai différent n'apparaît pas).

DANS LE IV CONTENU DE LA DECLARATION

- La rubrique n°2 rappelle une partie des dispositions de l'article 25 de la loi modifiée du 13 juillet 1983. Pour que le lecteur ne risque pas de penser que cette citation fait le tour des dispositions applicables en l'espèce de cet article, dont l'articulation est complexe, la 4^{ème} ligne du premier alinéa pourrait être complétée par un « notamment » (« il est rappelé que, notamment : »).
- Rubrique n°7 : le 4^{ème} item redonne la définition du conflit d'intérêts déjà mentionnée plus haut dans le texte. On peut comprendre la raison de cette redite. Il semblerait cependant préférable de l'assumer en commençant cet item par une expression du type « Comme indiqué plus haut, le conflit d'intérêts est défini etc. ».
- 6^{ème} item : la possibilité de saisir le collègue de déontologie, mentionnée dans cet item, est plus générale et prévue comme telle par la loi d'avril 2016 dans les fonctions du Collège. Il serait donc souhaitable de la mentionner de manière globale, par exemple dès le début du guide.

DANS LE VI SUR LA REMISE, LA TRANSMISSION ET LA CONSERVATION DES DECLARATIONS

- Dans un souci de clarté, le titre du passage sur « les cas où l'avis du Collège est sollicité » devrait être précisé en ajoutant « ... *par l'autorité hiérarchique* ».

Christian Babusiaux

AVIS N° 2017-02

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 22 mars 2017

AVIS n° 2017-02 du 22 mars 2017 sur la position administrative d'un magistrat candidat à une élection nationale

Cher collègue,

Par courriel du 13 mars dernier, vous avez demandé au collège de déontologie son avis sur l'obligation de vous placer en position de disponibilité pendant la prochaine campagne des élections législatives.

Vous indiquez en effet que vous serez candidat suppléant dans la [...] circonscription de [...]. Vous précisez que vous détenez des mandats d'élu [à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale] et [au sein d'une métropole] et qu'à ce titre, vous bénéficiez d'ores et déjà d'un régime de travail à mi-temps à la Cour.

Le collège a délibéré sur votre demande le 21 mars et m'a chargé de vous communiquer l'avis suivant.

La charte de déontologie des juridictions financières (chapitre « neutralité ») dispose que « les personnes chargées de contrôle, dès lors qu'elles sont candidates à une élection nationale ou à celle du Parlement européen, sont invitées à demander à être placées en position de disponibilité pendant la durée de la campagne officielle ».

La circulaire du Premier président en date du 8 mars 2017 confirme sans aucune ambiguïté que tout candidat, titulaire ou suppléant, aux élections législatives doit demander à être placé en position de disponibilité pour convenances personnelles pendant la durée de la campagne officielle.

L'application de ces deux textes conduit le collège à estimer que, nonobstant toute autre considération relative à votre régime de travail, il vous revient de demander à être placé en position de disponibilité si vous êtes candidat suppléant lors des élections législatives des 11 et 18 juin prochains.

Le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint et le Président de la [Xème] chambre ayant été destinataires de votre courrier du 13 mars, je leur transmets copie de la réponse du collège.

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

Christian Babusiaux

Monsieur Conseiller-maître

*Copies : Monsieur le Secrétaire général
Monsieur le Secrétaire général adjoint
Monsieur le Président de la [Xème] chambre*

AVIS N° 2017-03

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 13 mai 2017

**AVIS n° 2017-03 du 13 mai 2017 sur la compatibilité
des fonctions de conseiller prud'homme
avec l'exercice des fonctions de premier conseiller de chambre régionale des comptes**

Cher collègue,

Par message électronique du 13 avril 2017, vous avez demandé l'avis du collège de déontologie sur la compatibilité de l'exercice des fonctions de magistrat de chambre régionale des comptes avec celles de conseiller prud'homme, auxquelles vous envisagez de postuler en votre qualité d'employeur d'une assistante maternelle.

Le collège a délibéré sur votre demande le 24 avril dernier, et m'a chargé de vous communiquer l'avis suivant.

Depuis leur institution en 1806, les conseils de prud'hommes sont constitués de conseillers non professionnels issus du monde du travail, dont ils ont à connaître les litiges d'ordre individuel liés au contrat de travail. Dans le cadre du prochain renouvellement des conseils, les conseillers jusque-là élus seront désormais désignés, sur proposition des organisations syndicales et patronales représentatives. Il en résulte que votre désignation éventuelle procèdera nécessairement de la proposition d'une telle organisation patronale représentative, soit au cas présent la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) auprès de laquelle vous entendez faire acte de candidature pour en obtenir le soutien.

L'indépendance qui caractérise l'exercice des fonctions de conseiller de chambre régionale des comptes, par le seul fait du statut de magistrat qui lui est attaché, semble difficilement compatible avec le lien ainsi établi, même si votre mandat ne serait pas impératif, avec une organisation professionnelle dont la fonction même est la défense d'intérêts catégoriels. Les principes d'impartialité et de neutralité, qui s'imposent à tout fonctionnaire mais impliquent naturellement un niveau d'exigence renforcé pour les membres de juridictions, invitent aussi à une prudente position de réserve pour ne pas exposer la juridiction financière à laquelle vous appartenez désormais.

Sur un plan plus général, il ne semble pas être dans l'esprit de la loi que des magistrats, ayant donc pour profession l'exercice de la justice, participent à titre personnel à des formations de jugement que le législateur a entendu constituer de juges non professionnels, constat qui vaudrait aussi pour un jury populaire d'assises.

Le collège de déontologie, estime donc que l'exercice des fonctions de conseiller prud'homme est incompatible avec celles de magistrat financier que vous exercez à la chambre régionale des comptes de [...], en qualité de premier conseiller.

Christian Babusiaux

M. [...], Premier conseiller, Chambre régionale des comptes de [...]

AVIS N° 2017-04

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 8 juillet 2017

AVIS n° 2017-04 du 8 juillet 2017

sur l'assistance juridique apportée bénévolement à une personne extérieure par un conseiller-maître, dans le cadre d'un recours contentieux en matière électorale

[Cher collègue],

Vous avez bien voulu demander au collège de déontologie, par mail du 29 juin dernier, son avis sur la conformité à la déontologie des juridictions financières de l'assistance que vous souhaitez apporter à une de vos amies proches, dans le cadre d'un recours en annulation de l'élection législative dans la [Xème] circonscription de [grande ville].

Cette amie vient de déposer un recours devant le Conseil constitutionnel et vous l'avez conseillée et aidée à rédiger son recours.

Vous vous demandez si vous pouvez l'assister pour la suite. Vous remarquez en effet que, selon les informations données par le Conseil constitutionnel, « tout au long de la procédure le requérant ou l'élu dont l'élection est contestée peut être assisté ou représenté par un avocat ou toute autre personne qu'il désigne ». Vous apportez notamment les précisions suivantes :

- Il ne s'agit pas pour vous d'une question politique mais de droit, les irrégularités dans l'élection paraissant nombreuses et pour certaines très graves.
- Vous ne faites pas partie de l'équipe de rapporteurs de la Cour pour le contentieux électoral
 - Votre intervention est bénévole
 - Elle ne perturberait en rien votre programme de travail.

Dans ces circonstances, ce n'est ni une activité politique ni une activité accessoire. Aucune disposition des textes législatifs et réglementaires ni de la Charte de déontologie des juridictions financières n'apporte de réponse directe à la question que vous posez et c'est donc aux valeurs et principes généraux de la Charte qu'il convient de se référer.

Au regard de cette analyse et dans les conditions que vous avez indiquées au collègue, rien ne s'oppose par principe à ce que vous apportiez à la requérante, dans le cadre de votre relation d'amitié avec elle, votre appui juridique. Simplement, s'agissant d'une élection à caractère national et politique, et même si l'appui que vous apporterez sera de nature juridique, il ne devra jamais, dans le souci de ne pas risquer de paraître porter atteinte au principe de neutralité, être fait état, ni par vous-même ni par la requérante, de votre qualité de membre de la Cour.

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

Christian Babusiaux

[M...], Conseiller-maître à la Cour des comptes

AVIS N° 2017-06

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 9 août 2017

AVIS n° 2017-06 du 9 août 2017 sur les règles déontologiques générales applicables aux départs de rapporteurs extérieurs vers le secteur privé

Cher collègue,

Rapporteur extérieur affecté à la [Nème] chambre, et commençant à chercher un poste pour le moment où vous quitterez la Cour, vous avez demandé au collège de déontologie le 28 juillet quelles sont les règles applicables en matière de déontologie dans le cas d'un départ vers le secteur privé, de manière à "assurer la compatibilité d'un futur employeur avec les contrôles effectués pendant la durée des fonctions à la Cour". L'une des offres qui vous sont faites l'est en effet par un fabricant, d'[objets industriels] [l'entreprise X], qui est sous-traitant de [l'entreprise privée Y] et vous précisez qu'un de vos contrôles a porté spécifiquement sur les contrats de [l'entreprise Y] avec le ministère [...] en matière de formation et de soutien à l'export.

Vous avez ensuite apporté des précisions les 28 et 30 juillet en réponse à des questions du collège. Vous avez ainsi précisé le 28 juillet que, avant de venir à la Cour, vous dirigiez une entreprise sous-traitante [de l'entreprise privée Z], [intervenant dans même secteur que Y], et que c'est ce qui motive les offres de la part de concurrents. Le 30 juillet, vous avez précisé que [l'entreprise X] a un contrat en cours d'exécution avec [l'entreprise Y] pour une gamme [de produits dont les fabrications de X sont les composants], dont vous ne devriez normalement pas vous occuper.

Le collège rappelle tout d'abord que, au plan général, les règles applicables aux départs vers les entreprises privées prévoient que les agents concernés doivent éviter de rejoindre une entreprise qu'ils ont contrôlée ou avec laquelle ils ont entretenu des relations professionnelles pendant une période de cinq ans avant leur départ de l'administration. La commission de déontologie de la fonction publique a compétence pour contrôler les départs d'agents publics et de certains agents privés vers le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées envisagées ne sont pas incompatibles avec les précédentes fonctions des agents concernés.

Pour ce qui concerne la déontologie applicable aux juridictions financières, qui résulte à la fois des textes généraux, du code des juridictions financières et de la charte de déontologie, le collège constate qu'aucun des contrôles que vous avez effectués à la Cour et dont vous avez donné au collège la liste conformément à sa demande, n'est de nature à poser problème si vous acceptiez le poste sur lequel porte plus

spécifiquement votre demande de conseil. En effet, ce poste, qui consiste à développer des [objets industriels de même nature que ceux fabriqués par l'entreprise que vous dirigez, mais destinés à des usages différents] pour un contrat en cours de négociation avec [l'entreprise privée A], avec potentiellement quelques transferts à [l'entreprise privée Z], ne se situe pas dans une entreprise que vous avez contrôlée et il est sans rapport avec l'objet des contrôles qui vous ont été confiés.

Votre demande de conseil s'inscrivant dans le cadre plus général de votre recherche de poste, vous indiquez, dans votre mail complémentaire du 30 juillet, que vous "souhaitez bien inscrire, au vu de la liste de vos contrôles, votre champ de prospection aux domaines ou aux postes qui ne posent pas de problème de déontologie".

Votre demande de conseil est ainsi plus globale que le poste qui faisait l'objet de votre premier mail. Compte tenu de la diversité des cas qui peuvent se présenter, l'examen ne peut être fait que cas par cas. Le collège peut cependant indiquer à ce stade que les principes majeurs à suivre en ce type de cas sont l'absence de conflit d'intérêts, le respect du serment que vous avez prêté, notamment l'obligation de dignité et de loyauté, et celui des valeurs et principes exprimés dans la charte de déontologie, en particulier l'image et la réputation des juridictions financières.

Pour ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts, le collège a eu l'occasion d'indiquer, dans un précédent avis, qu'un rapporteur -en l'espèce un conseiller référendaire- n'ayant à connaître que des contrôles qu'il mène ou auxquels il contribue, le champ à prendre en compte dans l'analyse ne concerne que ces seuls contrôles et est donc plus restreint que pour un conseiller maître, lequel est amené à délibérer sur l'ensemble des sujets de la Chambre ou de la section à laquelle il est affecté. Cette analyse vaut également pour un rapporteur extérieur.

Le collège reste naturellement à votre disposition si vous le souhaitez.

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

Christian Babusiaux

M. [...], Rapporteur extérieur à la Cour des Comptes

AVIS N° 2017-07

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 12 octobre 2017

AVIS n° 2017- 07 du 12 octobre 2017 sur les règles statutaires et déontologiques applicables à un fonctionnaire détaché dans le corps des conseillers de CRC

Cher collègue,

Directeur d'hôpital détaché comme premier conseiller à la Chambre régionale des comptes de [...], vous avez demandé, par message électronique du 19 septembre 2017, l'avis du collège de déontologie sur la possibilité pour vous d'être réintégré, au terme de votre détachement, dans la fonction hospitalière pour exercer les fonctions de directeur des hôpitaux [des communes de [C...], [N...]] et [L...], auxquelles vous vous êtes porté candidat.

Vous avez adressé au collège le 4 octobre une demande complémentaire et avez bien voulu fournir au collège, à sa demande, diverses précisions, en dernier lieu ce 12 octobre.

Vous vous interrogez en particulier sur l'applicabilité à votre situation du régime d'incompatibilités prévu à l'article L.222-7 alinéa 2 du code des juridictions financières.

Le collège constate à cet égard que, aux termes de cet article, « *un magistrat du siège membre du corps des chambres régionales des comptes ne peut, dans le ressort d'une chambre régionale des comptes à laquelle il a appartenu au cours des trois années précédentes, exercer des fonctions dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de cette chambre, dès lors que, au cours de cette même période :*

- *il a été amené à participer au jugement de ses comptes, au contrôle de ses comptes et de sa gestion, ou au contrôle de ses actes budgétaires ;*
- *le représentant légal de cette collectivité territoriale, de cet établissement public ou de cet organisme est ou a été par ailleurs celui d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme soumis au contrôle de cette chambre, et pour lequel le magistrat a été amené à participer au jugement des comptes, au contrôle des comptes et de la gestion, ou au contrôle des actes budgétaires. »*

D'une rédaction restrictive, en ce qu'elles ne visent que les magistrats du siège, membres du corps des Chambres régionales des comptes, et ne s'appliquent qu'à eux, ces dispositions ne paraissent pas pouvoir vous interdire de mener à bien votre projet professionnel de prendre la direction des hôpitaux des communes de [C...], [N...] et [L...]. En situation de détachement auprès des juridictions financières, vous n'êtes pas membre du corps des conseillers de Chambre régionale des comptes et ne sauriez dès lors être atteint par un régime d'incompatibilités qui ne s'applique, par mention expresse de la loi, qu'aux magistrats du siège membres du corps.

Le collège a également examiné, au regard des règles déontologiques résultant de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, modifiée en dernier lieu par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016, et des valeurs et principes posés par la Charte de déontologie des juridictions financières, deux points que vous lui aviez signalés.

Le premier est votre participation aux délibérés de la Chambre régionale sur les comptes et la gestion de la commune de [N...] et de la communauté de communes [...] dont la principale commune est [N...] et dont l'ordonnateur, le maire de [N...], est également le président du conseil de surveillance de l'hôpital de [N...].

Le second point est le contrôle qui, comme vous l'avez indiqué au collège dans un mail complémentaire du 4 octobre, vous a été réattribué sur l'hôpital de [autre commune], lequel appartient au même groupement hospitalier de territoire (GHT) que les hôpitaux de [C...], [N...] et [L...]. La convention constitutive du GHT a été signée le 1^{er} juillet 2017.

Pour ce qui concerne le premier point, vous avez en effet participé le 27 mai 2016 au premier délibéré sur la commune et le 9 février 2017 au second. Le rapport d'observations définitives (ROD) a été transmis le 12 avril 2017 et est devenu communicable le 30 juin 2017. Pour les comptes et la gestion de la communauté de communes [...], vous avez participé au premier délibéré le 22 novembre 2016 et au second le 29 mars 2017. Le ROD a été transmis le 18 mai 2017 et est devenu communicable le 26 juin 2017. Ce calendrier peut paraître proche de celui de vos candidatures à l'intégration dans le corps des conseillers de CRC, des décisions de la commission d'intégration (5 juillet 2016 et 12 juillet 2017) et de votre candidature à la direction des trois hôpitaux (la vacance de poste a été publiée le 12 juillet 2017 et vous avez déposé votre dossier de candidature dans la deuxième quinzaine de juillet). Or, le maire de [N...], qui préside la communauté de communes, est également président du conseil de surveillance de l'hôpital du lieu. La signature de la convention constitutive du GHT le 1^{er} juillet 2017 a été précédée, comme il est de notoriété publique, de dissensions. Celles-ci avaient conduit le 16 mai 2017, ce dont la presse locale s'était alors fait l'écho, les conseils de surveillance des hôpitaux de [C...], [N...] et [L...] à se retirer du projet, provoquant le départ du directeur de ces établissements.

Ces circonstances conduisent à appeler votre attention sur deux éléments. Le premier est que l'entrecroisement des calendriers puisse conduire à penser qu'il a pu y avoir interférence. Vous avez indiqué au collège que c'est l'échec de votre seconde candidature à l'intégration qui vous a conduit à vous porter candidat à la direction des trois hôpitaux. Aucun des éléments dont dispose le collège ne va en sens contraire et il ne peut être présumé sans aucun élément concret que votre position dans le délibéré a pu être influencée par un projet professionnel que vous auriez formé dès ce moment. Le second élément est que le conseil de surveillance de l'hôpital, présidé par le maire de la commune du lieu, a des attributions étendues de contrôle permanent, de délibération sur des sujets importants et d'avis sur un ensemble de questions. Le président du conseil de surveillance ne nomme pas le directeur, ce qui revient au directeur général de l'Agence régionale de santé, mais la pratique est que le candidat a un entretien préalable avec le président du conseil de surveillance. C'est toutefois à l'autorité de nomination qu'il revient d'examiner ces éléments en prenant, le cas échéant, l'avis de l'instance déontologique compétente.

A titre subsidiaire, le collège remarque, en revanche, pour ce qui le concerne, que, si le maire de [N...] est président du conseil de surveillance de l'établissement, cette fonction ne lui donne pas la qualité de représentant légal de l'établissement, dévolue de droit au directeur, et que cette circonstance serait donc sans incidence au regard du régime d'incompatibilités, même s'il en était fait une interprétation très extensive.

Sur le deuxième point, celui du contrôle du centre hospitalier de [autre commune], le collège constate que ce contrôle avait été initialement attribué à un autre rapporteur, qu'il vous a été réattribué seulement en juillet, et que, si vous avez engagé des actes d'instruction, ce n'est à ce jour que pendant un laps de temps limité et d'une manière qui peut d'autant moins influencer le sens des décisions de la juridiction qu'un autre rapporteur peut encore être désigné pour achever l'instruction. En revanche, le report de la visite sur place, que vous avez déjà décidé ne constitue pas à lui seul une précaution suffisante et, compte tenu des relations que vous devrez nécessairement avoir avec les responsables des autres établissements hospitaliers du GHT si vous obtenez la direction des hôpitaux de [C...], [N...] et [L...], il serait préférable, de l'avis du collège que vous n'effectuiez plus d'autres actes d'instruction.

Dans ces conditions, et après avoir examiné les différents éléments que vous lui avez successivement fournis, le collège est d'avis que, au plan de la déontologie des juridictions financières, vous êtes en droit de poursuivre votre projet professionnel d'assurer, au terme de votre détachement auprès de ces juridictions, la direction des établissements hospitaliers de [C...], [N...] et [L...].

Il ne peut en revanche que vous conseiller, si vous poursuivez ce projet, de prendre toute précaution utile. La première est non seulement de renoncer, comme vous l'envisagez, à une visite sur place au centre hospitalier de [autre commune] mais de vous abstenir aussi de poursuivre des actes d'instruction. Il vous appartient d'évoquer ce point avec [le président] de la Chambre et votre président de section. La seconde précaution serait, de l'avis du collège, de vous assurer auprès de l'autorité de nomination et, le cas échéant, de l'instance déontologique compétente, qu'elles partagent les conclusions du collège.

Le collège reste naturellement à votre disposition pour toute information complémentaire que vous souhaiteriez recueillir.

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

Christian Babusiaux

M. [...], Premier conseiller, Chambre régionale des comptes [...]

AVIS N° 2017-08

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 16 octobre 2017

AVIS n° 2017-08 du 16 octobre 2017 sur la compatibilité des fonctions de président de chambre régionale des comptes avec celles de trésorier d'une association

[Cher président],

Par message électronique du 20 septembre 2017, vous avez demandé l'avis du collège de déontologie sur l'exercice des fonctions de trésorier auprès de l'association culturelle de votre paroisse de [la commune de X...], dans le département [...], et sur leur compatibilité avec vos fonctions de [président de chambre régionale des comptes]

Si les présidents de chambre régionale des comptes ont la qualité de conseiller maître ou de conseiller référendaire à la Cour des comptes, ils sont visés par le code des juridictions financières en tant que magistrats du siège et inclus expressément dans le champ d'application des obligations et incompatibilités, définies au titre des dispositions statutaires intéressant les magistrats des chambres régionales des comptes. Ils sont donc tenus, comme tout magistrat de chambre régionale, voire de façon particulière lorsque les textes législatifs et réglementaires en disposent spécialement, au respect des dispositions traitant de la prévention des situations de conflits d'intérêts et des incompatibilités insérées au titre II du livre II du code des juridictions financières.

Il ressort ainsi :

- de l'article L. 220-7 que « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » ;
- de l'article L. 220-8 que « dans les deux mois qui suivent leur prise de fonctions, les présidents de chambre régionale des comptes remettent une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts », qui « mentionne les liens et les intérêts détenus de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions, que le déclarant a ou qu'il a eues (...) » ; qu'en la matière, il doit être fait déclaration de toute participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé, ainsi que de toutes fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

- de l'article L. 222-4 que nul ne peut être nommé président d'une chambre (ou vice- président ou magistrat) « s'il a exercé dans le ressort de cette chambre régionale des comptes depuis moins de trois ans des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un organisme, quelle qu'en soit la forme juridique, soumis au contrôle de cette chambre » ;
- de l'article L. 222-7 traitant du régime particulier des incompatibilités applicable aux magistrats des chambres régionales des comptes, qu'un président de chambre régionale des comptes, un vice-président ou un procureur financier « ne peut, dans le ressort d'une chambre régionale à laquelle il a appartenu au cours des trois années précédentes, exercer des fonctions dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de cette chambre ».

Il résulte de la combinaison de ces différentes dispositions, une interdiction de principe visant à prohiber toute situation où les personnes en capacité de diriger la juridiction et d'influer sur son fonctionnement, notamment en matière de programmation et de conduite des contrôles, se trouveraient aussi impliquées dans la gestion et a fortiori la direction d'un organisme ressortant de la compétence de contrôle de la chambre.

L'interdiction édictée au premier alinéa de l'article L. 222-7 est des plus générales, en ce qu'elle concerne la faculté d'« exercer des fonctions dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de la chambre », sans autres précisions quant à la nature, le contenu, l'étendue et le niveau de responsabilité des fonctions exercées. Elle ne peut ainsi être que d'une interprétation et d'une application extensives, excluant l'exercice de toutes fonctions auprès de toute entité, quels qu'en soient le statut et la forme juridique, dès lors qu'elle ressort du champ de contrôle de la chambre régionale des comptes d'appartenance ou d'origine.

Au regard de cet article L.222-7, ce n'est donc ni le fait qu'il s'agisse d'une association culturelle ni la fonction de [trésorier], que vous envisagez d'exercer auprès de celle d'une paroisse de [la commune de X...], qui est déterminante dans l'appréciation de la compatibilité avec l'exercice de vos fonctions de [président de chambre régionale des comptes]. C'est le fait qu'elle reçoive ou non un financement public. En effet, dans le cas d'une association de droit privé, qu'il s'agisse d'une association de droit commun régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou d'une association culturelle relevant en tout ou partie de celle du 9 décembre 1905, il s'agit d'une entité de droit privé qui n'entre dans le champ des compétences de contrôle de la chambre que par exception, à raison d'un mode de financement incluant le bénéfice d'un soutien financier public, par octroi de subventions ou mises à disposition de biens, locaux ou personnels, qui peut entraîner le contrôle du compte d'emploi desdits concours

Au regard de l'article L. 222-4, il convient d'observer que le trésorier n'assume pas seulement la gestion au jour-le-jour des disponibilités ni même des seules questions financières. Il est membre du conseil d'administration et du bureau de l'association et remplit donc, au sens des textes, comme le collège l'a mentionné dans plusieurs de ses précédents avis, des fonctions de direction. L'article L. 222-4 est donc applicable en l'espèce.

Les textes ne prévoient aucune dérogation à l'article L.222-7 ni à l'article L.222-4 ni pour les petites associations ni plus spécifiquement pour les associations culturelles.

Dans ces conditions, il semble au collège que vous ne pouvez exercer les fonctions de [trésorier] sur lesquelles vous l'avez interrogé que si l'association ne perçoit sous aucune forme des aides de la part de collectivités et établissements publics locaux appartenant au ressort de la chambre [...] que vous présidez, de sorte que vous ne puissiez être [mis en difficulté] au regard des dispositions rappelées ci-dessus définissant le régime des incompatibilités. A défaut, et quel que soit le niveau des soutiens publics alloués à l'association, il pourrait toujours être argué d'une insuffisance ou d'un manque de contrôle vous incombant, en votre qualité de [président de chambre régionale des comptes] compétent pour en connaître.

Si l'association ne reçoit pas de soutien public, il est seulement nécessaire que, en application de l'article L.222-8, votre fonction de [trésorier] de l'association soit mentionnée dans votre déclaration d'intérêts, puisque cet article prévoit la déclaration de toute participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé.

De l'ensemble de ces éléments de réflexion, le collège ne conclut nullement que les textes interdisent par principe, à un président de chambre régionale des comptes, l'exercice de fonctions ni même de responsabilités dans une association de droit privé. Il ne peut en revanche que constater que, en l'état actuel du droit, une telle responsabilité ne peut être exercée que si l'association ne bénéficie d'aucune forme d'aide en provenance de collectivités locales ou organismes soumis au contrôle de la chambre qu'il préside, afin d'éliminer ainsi tout risque de suspicion d'interférence entre les intérêts de l'association et l'exercice des fonctions de présidence. Il constate également que, si l'association ne bénéficie pas d'une aide de ce type, l'acceptation de la fonction que vous envisagez devra, par nature, faire l'objet d'une déclaration d'intérêts complémentaire.

La fonction que vous envisagez ne pose, en elle-même, problème au regard d'aucune des dispositions de la charte de déontologie.

Le collège reste naturellement à votre disposition pour toute information complémentaire que vous souhaiteriez recueillir.

Veuillez recevoir, [cher président], l'expression de ma considération très distinguée.

Christian Babusiaux

[M. ...], [Président de la chambre régionale des comptes ...]

AVIS N° 2017-09

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 20 novembre 2017

Avis n° 2017-09 du 20 novembre 2017 sur la compatibilité d'une expression quotidienne dans un média avec la situation de conseiller maître en fonctions à la Cour des comptes

Par un courriel du [... octobre 2017], vous avez saisi le collège de déontologie d'une demande d'avis portant sur la compatibilité entre votre qualité de magistrat en fonctions à la Cour et [des interventions quotidiennes dans un média public à caractère national]. Vous avez ensuite précisé que cette prestation est rémunérée et que vous intervenez en tant que pigiste, donc en tant que salarié en contrat à durée indéterminée. Ledit contrat n'a pas été transmis au collège.

Le collège vous a adressé le [date] sa première appréciation. A la suite de ce courrier, et à votre demande, le collège a eu un entretien avec vous le [date]. Il a pu recueillir à cette occasion un certain nombre d'éléments complémentaires.

Nommé à la Cour des comptes le [...], par décret du Président de la République en conseil des ministres, vous avez, avant votre prise de fonctions, prêté le serment prévu à l'article L. 120-3 du code des juridictions financières, selon lequel « Tout magistrat de la Cour des comptes, lors de sa nomination dans le corps, prête serment publiquement (...) de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat. Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment. »

Après une période pendant laquelle vous avez exercé des fonctions à l'extérieur, vous avez été réintégré dans la juridiction le [...] 2017, pour y exercer des fonctions à temps plein et rémunérées comme telles. Vous avez été affecté à la [...ème] chambre, qui a en charge [le secteur d'activité qui s'est par la suite avéré concerné].

L'organisation générale de la Cour des comptes prévoit qu'un magistrat se voit confier un programme de contrôle, intégrant un calendrier et des échéances, notamment en ce qui concerne le dépôt de rapports et éventuellement, pour les conseillers maîtres, l'établissement de contre-rapports. Les conseillers maîtres siègent dans des sections, mais aussi dans la formation plénière de la chambre qui, notamment, délibère sur les sujets les plus importants et se prononce sur le programme de travail de la chambre. Ils participent de droit à la chambre du conseil en formation plénière, qui adopte certains des rapports publics de la Cour.

Au début du mois de [...], les médias ont annoncé que, parallèlement à votre retour au sein de la Cour des comptes, vous alliez assurer [cette intervention] quotidienne.

Vos interventions ont débuté le [...] pour une [intervention] quotidienne (hors week-ends) sur [...], filiale du groupe [...], lequel dispose d'un ensemble de sociétés présentes dans plusieurs secteurs d'activité. Ces interventions, pour lesquelles vous vous rendez dans les studios de [...], situés [...] à Paris, ont été effectivement quotidiennes. Elles débutent vers [horaire] et se présentent sous la forme de [...], sur des sujets [types de sujets]. L'ensemble [...], depuis la date du [...], est accessible en permanence [sur internet].

Les [interventions] concernent [objet]. Vous avez ainsi abordé, depuis le début de vos entretiens, les sujets suivants : [liste de sujets d'émissions]

Vous n'avez pas indiqué au collègue si vous disposez ou non d'une latitude totale dans le choix des sujets. Dans une interview à [un média], citée dans le numéro du [date] de celui-ci, le [responsable concerné de l'entreprise] a indiqué vous avoir demandé [d'observer une expression mesurée pendant vos interventions].

Vous avez établi, en date du [veille du jour où vous avez saisi le collègue], et transmis à votre président de chambre, une demande d'autorisation de cumul d'activité accessoire.

Au vu des éléments qui précèdent, deux niveaux de questions semblent à envisager au plan de la déontologie :

- Une première série de questions concerne le principe-même de l'activité considérée et vise à déterminer si cette activité est susceptible d'être autorisée : l'existence –ou non- d'un contrat de travail avec une entreprise privée ; l'exercice, dans ce cadre, d'une activité susceptible ou non d'être qualifiée d'activité accessoire au sens des textes en vigueur ; la production d'une oeuvre de l'esprit ;
- Dans l'hypothèse où ladite activité pourrait, dans son principe, être admise, une seconde série de questions : le respect de l'obligation de travail à temps plein pour la Cour, dès lors que vous y percevez une pleine rémunération ; les précautions déontologiques à prendre ; votre situation particulière de conseiller-maître affecté à la [...ème] chambre.

En tant que fonctionnaire, conseiller maître à la Cour des comptes, vous sont applicables le statut général des fonctionnaires et notamment la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, telle que modifiée en derniers lieux par les lois « Déontologie » du 20 avril 2016 et « Sapin 2 » du 9 décembre 2016. S'imposent également à vous les dispositions du code des juridictions financières actualisées par l'ordonnance du 13 octobre 2016 (ratifiée par la loi du 8 août 2017) et le décret du 28 avril 2017. Vous devez également respecter la Charte de déontologie des juridictions financières établie par l'arrêté du Premier président du 1^{er} septembre 2017.

L'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précise que le fonctionnaire « consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve » de certaines exceptions ou de dérogations autorisables, listées aux paragraphes suivants. La Charte de déontologie des juridictions financières, en son point 40, reprend ces mêmes obligations.

Comme indiqué précédemment, vous avez précisé au collègue que vous intervenez sur [ce média] comme « pigiste », donc en tant que salarié. Le salarié est la personne qui s'engage à travailler, moyennant rémunération, pour le compte et sous les ordres et le contrôle d'une autre personne (l'employeur) dans une entreprise privée. Le contrat peut être formé même en l'absence d'écrit, dès lors que ces critères sont remplis. L'exécution du contrat, écrit ou innommé, entraîne un certain nombre d'obligations, tant pour le salarié que pour l'employeur.

La présomption de salariat peut toutefois être renversée lorsqu'est démontrée l'indépendance du pigiste et donc l'absence du lien de subordination avec l'employeur, ce lien caractérisant le salariat. C'est le cas, par exemple, lorsque le pigiste n'est astreint à aucun minimum de production ni à un emploi du temps.

Vos interventions prennent la forme de [format des interventions]. Elles sont effectuées dans des conditions encadrées (obligation du caractère quotidien, thématiques liées à [objet], horaire fixe, format imposé), ce qui semble confirmer l'existence, comme vous l'indiquez, d'un contrat de salarié.

Vous avez indiqué également que la rupture unilatérale du contrat par [l'entreprise] devrait entraîner le versement d'indemnités de licenciement en votre faveur ; la jurisprudence décide en effet que la fourniture de travail à un pigiste de manière régulière et pendant une longue période crée pour l'entreprise une obligation de fournir du travail à ce pigiste régulier. Il en est a fortiori de même si l'employeur s'est engagé dès le départ à fournir un travail régulier -quotidien pour ce qui vous concerne. Dans ce cas, l'interruption de la relation de travail s'analyse en un licenciement, entraînant le versement d'indemnités de licenciement.

Au total, l'ensemble de ces éléments tend à confirmer que le contrat qui vous lie à [l'entreprise], pour des interventions quotidiennes rémunérées, est un contrat de travail induisant l'exercice d'une activité professionnelle. La question que vous avez posée au collègue suppose donc d'analyser au préalable si une telle activité pourrait être considérée comme compatible avec vos fonctions de conseiller maître en fonctions à la Cour à temps plein.

En effet, puisque la loi fait obligation au magistrat en activité de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, c'est par exception à cette interdiction de principe que le magistrat peut être autorisé à exercer à titre accessoire certaines activités. L'article 25 septies, IV., prévoit ainsi 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 (...). Votre demande d'autorisation de cumul d'activités du [...date] s'inscrit dans ce cadre.

Les activités compatibles doivent faire partie des activités limitativement énumérées par l'article 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 :

1° Dans les conditions prévues à l'article 5 :

- a) Expertise et consultation, sans préjudice des [dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée](#) et, le cas échéant, sans préjudice des [dispositions des articles L. 531-8 et suivants du code de la recherche](#) ;
- b) Enseignement et formation ;
- c) Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l'éducation populaire ;
- d) Activité agricole au sens du [premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime](#) dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;

- e) Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'[article R. 121-1 du code de commerce](#) ;
 - f) Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
 - g) Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
 - h) Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
 - i) Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger ;
- 2° Dans les conditions prévues à l'article 5 du présent décret et à l'[article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale](#), sans préjudice des [dispositions de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée](#) :
- a) Services à la personne mentionnés à l'[article L. 7231-1 du code du travail](#) ;
 - b) Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

Les articles 7 et 8 du décret précisent que l'exercice d'une activité accessoire prévue à l'article 6 est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent, cette autorisation devant être écrite et préalable.

L'article 25 septies, VI. de la loi n° 83-634 énonce les conséquences de l'exercice non autorisé d'une activité accessoire : « Sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement. »

La liste de l'article 6 du décret n° 2017-105, concernant les activités accessoires susceptibles d'être autorisées, est une liste limitative. Les [interventions du type des vôtres] n'étant pas citées par ce texte, il apparaît que l'activité pour laquelle une autorisation est sollicitée n'est pas susceptible d'être exercée par un magistrat de la Cour des comptes en fonctions dans la juridiction et ne pourrait donc faire l'objet d'une autorisation.

Vous avez enfin invoqué les dispositions de l'article 25 septies V de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 selon lesquelles la production des œuvres de l'esprit s'exerce librement, pour soutenir qu'aucune autorisation préalable ne serait requise en ce qui concerne les chroniques radiophoniques que vous présentez.

L'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle définit les œuvres susceptibles d'être qualifiées d'œuvres de l'esprit, sans prétendre à l'exhaustivité :

- Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code :
- 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ;
 - 2° Les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature ;
 - 3° Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ;
 - 4° Les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes, dont la mise en œuvre est fixée par écrit ou autrement ;
 - 5° Les compositions musicales avec ou sans paroles ;
 - 6° Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ;
 - 7° Les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ;
 - 8° Les œuvres graphiques et typographiques ;
 - 9° Les œuvres photographiques et celles réalisées à l'aide de techniques analogues à la photographie ;
 - 10° Les œuvres des arts appliqués ;
 - 11° Les illustrations, les cartes géographiques ;

- 12° Les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences ;
- 13° Les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoire ;
- 14° Les créations des industries saisonnières de l'habillement et de la parure. Sont réputées industries saisonnières de l'habillement et de la parure les industries qui, en raison des exigences de la mode, renouvellent fréquemment la forme de leurs produits, et notamment la couture, la fourrure, la lingerie, la broderie, la mode, la chaussure, la ganterie, la maroquinerie, la fabrique de tissus de haute nouveauté ou spéciaux à la haute couture, les productions des paruriers et des bottiers et les fabriques de tissus d'ameublement.

Les [interventions du type des vôtres] ne sont pas expressément désignées dans la liste ci-dessus. Toutefois, celle-ci n'étant pas limitative, et étant précédée de l'adverbe « notamment », le Conseil d'Etat a pu adopter une conception compréhensive de la notion d'« œuvres de l'esprit », en qualifiant d'œuvre de collaboration des entretiens –écrits et filmés- entre deux spécialistes, en l'espèce des psychanalystes (CE n° 314577 du 27 avril 2011). Le critère de l'originalité est l'un des critères essentiels permettant de caractériser l'existence d'une œuvre de l'esprit. Ce critère s'entend comme « le reflet de la personnalité du créateur » ou comme « l'existence d'un apport intellectuel propre à son auteur » ([Cass., Ass. Plén. 7 mars 1986, pourvoi n° 83-10.477](#)). Les juges du fond restent souverains pour déterminer l'existence de cette originalité ([1^{re} Civ., 11 mars 1997, pourvoi n° 95-12.749](#)).

Il n'appartient pas au collège de se prononcer sur la nature d'œuvre de l'esprit de vos interventions ; en revanche, le collège ne peut que constater que ces interventions découlent nécessairement de votre contrat de travail, dont elles ne sont pas détachables ; ainsi leur élaboration, qu'elles constituent ou non des « œuvres de l'esprit » s'effectue uniquement dans le cadre d'une commande de votre employeur privé et selon ses conditions de diffusion, qui vous sont imposées.

Le fait qu'elles puissent éventuellement constituer en elles-mêmes des œuvres de l'esprit, au sens du V. de l'article 25 septies de la loi n° 83-634, n'exclurait en aucun cas l'applicabilité des dispositions du IV. du même article de la loi n° 83-634, dès lors que les œuvres en question trouvent leur cause dans le contrat de travail, lui-même objet des dispositions de ce IV.

En conséquence, le collège est d'avis que la situation de magistrat en fonctions à la Cour des comptes, qui est la vôtre depuis [... 2017], est incompatible avec [le type d'interventions que vous réalisez], effectuée en tant que pigiste rémunéré et dans les conditions que vous avez expliquées au collège. Dans ces conditions, la seconde série de questions évoquée ci-dessus en page 2 n'a pas lieu d'être examinée.

AVIS N° 2017-10

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

Le 20 novembre 2017

Avis n°2017-10 du 20 novembre 2017 émis par le collège de déontologie à la demande du premier président, sur la compatibilité d'une expression quotidienne dans un média avec la situation de conseiller maître en fonctions à la Cour des comptes

Par lettre du [...], le Premier président a demandé au collège de déontologie son avis sur la compatibilité entre la situation de conseiller maître en fonctions à la Cour et [l'expression quotidienne dans un média public à caractère national]. Cette lettre précisait que la rémunération s'élève à [...] euros par [intervention].

Conformément à la Charte de déontologie et au règlement intérieur du collège, ce dernier a informé de cette saisine le conseiller maître concerné, Monsieur [...], qui lui a fourni différents renseignements sur sa situation à la Cour et sur les conditions dans lesquelles il intervient quotidiennement sur [ce média].

Les principaux éléments de fait sont les suivants.

Nommé à la Cour des comptes le [...] par décret du Président de la République en conseil des ministres, Monsieur [...] a, avant sa prise de fonctions, prêté le serment prévu à l'article L. 120-3 du code des juridictions financières, selon lequel « Tout magistrat de la Cour des comptes, lors de sa nomination dans le corps, prête serment publiquement (...) de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat. Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment. »

Après une période pendant laquelle il a exercé des fonctions à l'extérieur, il a été réintégré dans la juridiction le [...] 2017, pour y exercer des fonctions à temps plein et rémunérées comme telles. Il a été affecté à la [...ème] chambre, qui a en charge [le secteur d'activité qui s'est par la suite avéré concerné par les interventions].

L'organisation générale de la Cour des comptes prévoit qu'un magistrat se voit confier un programme de contrôle, intégrant un calendrier et des échéances, notamment en ce qui concerne le dépôt de rapports et éventuellement, pour les conseillers maîtres, l'établissement de contre-rapports. Les conseillers-maîtres siègent dans des sections, mais aussi dans la formation plénière de la chambre qui, notamment, délibère sur les sujets les plus importants et se prononce sur le programme de travail de la chambre. Ils participent de droit à la chambre du conseil en formation plénière, qui adopte certains des rapports publics de la Cour.

Au début du mois [...], les médias ont annoncé que, parallèlement à son retour au sein de la Cour des comptes, Monsieur [...] allait assurer une [intervention] quotidienne sur [un média].

Le conseiller maître concerné intervient en tant que pigiste, donc en tant que salarié, en contrat à durée indéterminée. Sa prestation est rémunérée au niveau indiqué au début du présent avis. Le contrat ou les éléments de contrat n'ont pas été communiqués au collègue.

Les interventions ont débuté le [...] [selon une fréquence quotidienne] (hors week-ends) sur [...], filiale du groupe [...], lequel dispose d'un ensemble de sociétés présentes dans plusieurs secteurs d'activité. Ces interventions, pour lesquelles Monsieur [...] se rend dans les studios de [...], situés [...] à Paris, ont été effectivement quotidiennes. Elles débutent vers [horaire] et se présentent sous la forme de [...], sur des sujets [type de sujets]. L'ensemble des émissions, depuis la date du [...], est accessible en permanence [sur internet].

Les [interventions] concernent [objet]. Le conseiller maître concerné a ainsi abordé, depuis le début de ces entretiens, les sujets suivants : [liste de sujets]

Le collègue n'a pas eu connaissance d'éléments permettant de savoir si Monsieur [...] dispose ou non d'une latitude totale dans le choix des sujets à l'intérieur des types de sujets indiqués précédemment. Dans une interview à [un média], citée dans le numéro du [date] de celui-ci, le [responsable concerné de l'entreprise] a indiqué lui avoir demandé [d'observer une expression mesurée pendant ses interventions].

Monsieur [...] a, comme le précise la lettre du Premier président, établi, en date du [...], et transmis à son président de chambre, une demande d'autorisation de cumul d'activité accessoire.

Au vu des éléments qui précèdent, deux niveaux de questions semblent à envisager au plan de la déontologie :

- Une première série de questions concerne le principe-même de l'activité considérée et vise à déterminer si cette activité est susceptible d'être autorisée : l'existence –ou non- d'un contrat de travail avec une entreprise privée ; l'exercice, dans ce cadre, d'une activité susceptible ou non d'être qualifiée d'activité accessoire au sens des textes en vigueur ; la production d'une oeuvre de l'esprit ;
- Dans l'hypothèse où ladite activité pourrait, dans son principe, être admise, une seconde série de questions : le respect de l'obligation de travail à temps plein pour la Cour, dès lors que Monsieur [...] y perçoit une pleine rémunération ; les précautions déontologiques à prendre ; la situation particulière de conseiller-maître affecté à la [...ème] chambre.

En tant que fonctionnaire, conseiller maître à la Cour des comptes, lui sont applicables le statut général des fonctionnaires et notamment la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, telle que modifiée en derniers lieux par les lois « Déontologie » du 20 avril 2016 et « Sapin 2 » du 9 décembre 2016. S'imposent également à lui les dispositions du code des juridictions financières actualisées par l'ordonnance du 13 octobre 2016 (ratifiée par la loi du 8 août 2017) et le décret du 28 avril 2017. Il doit également respecter la Charte de déontologie des juridictions financières établie par l'arrêté du Premier président du 1^{er} septembre 2017.

L'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précise que le fonctionnaire « consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve » de certaines exceptions ou de dérogations autorisables, listées aux paragraphes suivants. La Charte de déontologie des juridictions financières, en son point 40, reprend ces mêmes obligations.

Comme indiqué précédemment, Monsieur [...] a précisé au collègue qu'il intervient sur [ce média] en tant que « pigiste », donc en tant que salarié. Le salarié est la personne qui s'engage à travailler, moyennant rémunération, pour le compte et sous les ordres et le contrôle d'une autre personne (l'employeur) dans une entreprise privée. Le contrat peut être formé même en l'absence d'écrit, dès lors que ces critères sont remplis. L'exécution du contrat, écrit ou innommé, entraîne un certain nombre d'obligations, tant pour le salarié que pour l'employeur.

La présomption de salariat peut toutefois être renversée lorsqu'est démontrée l'indépendance du pigiste et donc l'absence du lien de subordination avec l'employeur, ce lien caractérisant le salariat. C'est le cas, par exemple, lorsque le pigiste n'est astreint à aucun minimum de production ni à un emploi du temps.

Les interventions concernées prennent la forme de [format des interventions]. Elles sont effectuées dans des conditions encadrées (obligation du caractère quotidien, thématiques liées à l'actualité politique et aux questions de société, horaire fixe, format imposé), ce qui semble confirmer l'existence, comme indiqué au demeurant par Monsieur [...], d'un contrat de salarié.

Ce dernier a indiqué également que la rupture unilatérale du contrat par [l'entreprise] devrait entraîner le versement d'indemnités de licenciement en sa faveur ; la jurisprudence décide en effet que la fourniture de travail à un pigiste de manière régulière et pendant une longue période crée pour l'entreprise une obligation de fournir du travail à ce pigiste régulier. Il en est a fortiori de même si l'employeur s'est engagé dès le départ à fournir un travail régulier -quotidien en l'espèce. Dans ce cas, l'interruption de la relation de travail s'analyse en un licenciement, entraînant le versement d'indemnités de licenciement.

Au total, l'ensemble de ces éléments tend à confirmer que le contrat qui lie Monsieur [...] à [l'entreprise], pour des interventions quotidiennes rémunérées, est un contrat de travail induisant l'exercice d'une activité professionnelle. La question posée au collègue suppose donc d'analyser au préalable si une telle activité pourrait être considérée comme compatible avec les fonctions de conseiller maître en fonctions à la Cour à temps plein.

En effet, puisque la loi fait obligation au magistrat en activité de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, c'est par exception à cette interdiction de principe que le magistrat peut être autorisé à exercer à titre accessoire certaines activités. L'article 25 septies, IV., prévoit ainsi 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 (...). La demande d'autorisation de cumul d'activités [...] s'inscrit dans ce cadre.

Les activités compatibles doivent faire partie des activités limitativement énumérées par l'article 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 :

1° Dans les conditions prévues à l'article 5 :

- a) Expertise et consultation, sans préjudice des [dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée](#) et, le cas échéant, sans préjudice des [dispositions des articles L. 531-8 et suivants du code de la recherche](#) ;
- b) Enseignement et formation ;
- c) Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l'éducation populaire ;
- d) Activité agricole au sens du [premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime](#) dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;

- e) Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'[article R. 121-1 du code de commerce](#) ;
 - f) Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
 - g) Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
 - h) Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
 - i) Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger ;
- 2° Dans les conditions prévues à l'article 5 du présent décret et à l'[article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale](#), sans préjudice des [dispositions de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée](#) :
- a) Services à la personne mentionnés à l'[article L. 7231-1 du code du travail](#) ;
 - b) Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

Les articles 7 et 8 du décret précisent que l'exercice d'une activité accessoire prévue à l'article 6 est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent, cette autorisation devant être écrite et préalable.

L'article 25 septies, VI. de la loi n° 83-634 énonce les conséquences de l'exercice non autorisé d'une activité accessoire : « Sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement. »

La liste de l'article 6 du décret n° 2017-105, concernant les activités accessoires susceptibles d'être autorisées, est une liste limitative. Les [interventions concernées] n'étant pas citées par ce texte, il apparaît que l'activité pour laquelle [une autorisation de cumul] est sollicitée n'est pas susceptible d'être exercée par un magistrat de la Cour des comptes en fonctions dans la juridiction et ne pourrait donc faire l'objet d'une autorisation.

Le conseiller maître concerné a invoqué les dispositions de l'article 25 septies V de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 selon lesquelles la production des œuvres de l'esprit s'exerce librement, pour soutenir qu'aucune autorisation préalable ne serait requise en ce qui concerne les [interventions concernées].

L'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle définit les œuvres susceptibles d'être qualifiées d'œuvres de l'esprit, sans prétendre à l'exhaustivité :

Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code :

- 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ;
- 2° Les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature ;
- 3° Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ;
- 4° Les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes, dont la mise en œuvre est fixée par écrit ou autrement ;
- 5° Les compositions musicales avec ou sans paroles ;
- 6° Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ;
- 7° Les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ;
- 8° Les œuvres graphiques et typographiques ;
- 9° Les œuvres photographiques et celles réalisées à l'aide de techniques analogues à la photographie ;
- 10° Les œuvres des arts appliqués ;
- 11° Les illustrations, les cartes géographiques ;
- 12° Les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences ;
- 13° Les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoire ;

14° Les créations des industries saisonnières de l'habillement et de la parure. Sont réputées industries saisonnières de l'habillement et de la parure les industries qui, en raison des exigences de la mode, renouvellent fréquemment la forme de leurs produits, et notamment la couture, la fourrure, la lingerie, la broderie, la mode, la chaussure, la ganterie, la maroquinerie, la fabrique de tissus de haute nouveauté ou spéciaux à la haute couture, les productions des paruriers et des bottiers et les fabriques de tissus d'ameublement.

Les « [interventions concernées] » ne sont pas expressément désignées dans la liste ci-dessus. Toutefois, celle-ci n'étant pas limitative, et étant précédée de l'adverbe « notamment », le Conseil d'Etat a pu adopter une conception compréhensive de la notion d'« œuvres de l'esprit », en qualifiant d'œuvre de collaboration des entretiens –écrits et filmés– entre deux spécialistes, en l'espèce des psychanalystes (CE n° 314577 du 27 avril 2011). Le critère de l'originalité est l'un des critères essentiels permettant de caractériser l'existence d'une œuvre de l'esprit. Ce critère s'entend comme « le reflet de la personnalité du créateur » ou comme « l'existence d'un apport intellectuel propre à son auteur » ([Cass., Ass. Plén. 7 mars 1986, pourvoi n° 83-10.477](#)). Les juges du fond restent souverains pour déterminer l'existence de cette originalité ([1^{re} Civ., 11 mars 1997, pourvoi n° 95-12.749](#)).

Il n'appartient pas au collège de se prononcer sur la nature d'œuvre de l'esprit des interventions de Monsieur [...] ; en revanche, le collège ne peut que constater que ces interventions découlent nécessairement du contrat de travail, dont elles ne sont pas détachables ; ainsi leur élaboration, qu'elles constituent ou non des « œuvres de l'esprit » s'effectue uniquement dans le cadre d'une commande de l'employeur privé et selon ses conditions de diffusion, qui sont imposées à Monsieur [...].

Le fait qu'elles puissent éventuellement constituer en elles-mêmes des œuvres de l'esprit, au sens du V. de l'article 25 septies de la loi n° 83-634, n'exclurait en aucun cas l'applicabilité des dispositions du IV. du même article de la loi n° 83-634, dès lors que les œuvres en question trouvent leur cause dans le contrat de travail, lui-même objet des dispositions de ce IV.

En conséquence, le collège est d'avis que la situation de magistrat en fonctions à la Cour des comptes, qui est celle de ce conseiller maître depuis le [...], est incompatible avec [les interventions concernées], effectuée[s] en tant que pigiste rémunéré et dans les conditions dont le collège a eu connaissance. Dans ces conditions, la seconde série de questions évoquée ci-dessus en page 2 n'a pas lieu d'être examinée.

RECOMMANDATION N° 2017-01R

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le Président

15 décembre 2017

RECOMMANDATION N° 2017-01R sur la compatibilité avec les principes fixés par les textes et éclairés par la Charte de déontologie, d'une expression régulière et fréquente, dans un média à caractère public et national

Par courriel du 10 octobre 2017, la présidente de l'Association des magistrats de la Cour des comptes (AMCC) a transmis au collège de déontologie des juridictions financières la saisine formulée par cette Association pour lui demander d'émettre une recommandation relative au droit d'expression des magistrats. Elle indique qu'il s'agit « de garantir au mieux le respect de notre Charte de déontologie mais surtout des principes qu'elle affirme et qui sont indissociables des valeurs de notre institution »

Dans la saisine jointe à ce courriel, la présidente de l'Association, mandatée par le conseil d'administration, s'interroge sur « la compatibilité au regard des principes fixés par le code (des juridictions financières) et éclairés par la Charte de déontologie, d'une expression publique régulière d'un membre de la Cour dans un média public national ». Elle demande au collège « d'adopter une recommandation de nature, comme le prévoit la loi, à éclairer les magistrats et les personnels de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes » « sur les modalités d'exercice du droit d'expression », en posant les deux groupes de questions suivants :

- « Ce droit d'expression autorise-t-il une intervention à périodicité régulière dans un ou plusieurs médias ? Dans l'affirmative, à quelles conditions (thèmes traités, contrat,... ?)
- Un tel engagement auprès d'un média peut-il être considéré comme une activité accessoire au sens du §41 de la charte ? Dans l'affirmative, quelles en seraient les limites ? »

Sur la recevabilité :

L'article L. 120-9, 3° du CJF permet désormais aux syndicats ou associations de magistrats ou d'agents de demander au collège de formuler des recommandations « de nature à éclairer les magistrats et personnels de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur l'application des principes déontologiques et de la charte de déontologie ».

L'association des magistrats de la Cour des comptes ayant pour objet statutaire « d'assurer la défense des intérêts moraux et matériels de ses membres et, au-delà, de l'ensemble des magistrats, honoraires et en activité, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs extérieurs affectés à la Cour des comptes » (article 2.1 des statuts de l'Association), la présente recommandation ne vise à répondre aux questions posées que pour ce qui concerne ces magistrats et catégories de personnels, pour lesquels l'association est fondée à assurer la représentation des intérêts et à saisir le collège de déontologie. Cependant, son contenu vaut, de fait, pour d'autres catégories de personnel, exerçant des fonctions analogues à celles des magistrats, ou au moins une partie de ces fonctions.

Sur le fond :

La demande ne porte pas sur la question générale de la liberté d'expression mais sur le cas particulier dans lequel cette expression a une périodicité régulière et fréquente, dans un ou plusieurs médias à caractère public et national. L'examen des textes conduit à constater que les deux groupes de questions posées doivent être examinés simultanément, et à distinguer deux types de situations :

1. Le premier est celui où le magistrat en fonctions à la Cour accepterait, par ailleurs, un ensemble d'obligations constituant un contrat de travail ou assimilé, prévoyant en contrepartie une rémunération de nature salariale. Lorsqu'une telle relation est convenue avec un média, ces obligations pourraient porter, par exemple, sur le caractère régulier de l'expression et sa fréquence, mais aussi sur le format de l'intervention, la nature des thèmes traités, leur éventuelle subordination à une ligne éditoriale, voire les diverses conditions matérielles dans lesquelles serait réalisée cette expression et les contraintes qu'elles imposeraient ; de telles obligations pourraient encore résulter des préoccupations d'audience ou de diffusion du média considéré.

En ce cas, l'engagement auprès du média serait de nature à être considéré comme une activité accessoire au sens de l'article 25 septies I et IV de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#).

Le I. de cet article rappelle en effet que le fonctionnaire « consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article. »

Le IV. du même article précise que le fonctionnaire peut néanmoins « 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. Par dérogation au 1° du I du présent article, ces activités peuvent être exercées sous le régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale. Il peut notamment être recruté comme enseignant associé en application de l'article [L. 952-1](#) du code de l'éducation. ».

Les conditions d'application de l'article 25 septies, « notamment la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire en application du IV, sont fixées par décret en Conseil d'Etat », ajoute le VII de cet article.

En application de ces dispositions combinées, l'activité accessoire doit donc être autorisée par l'autorité hiérarchique mais ne peut l'être que si elle figure sur une liste fixée par décret. Le [décret d'application n° 2017-105 du 27 janvier 2017](#) prévoit à cet égard une liste limitative d'activités exercées à titre accessoires « susceptibles d'être autorisées » (article 6).

Si cette liste prévoit, parmi les activités accessoires, diverses activités qui résultent d'un contrat, par exemple certaines activités d'enseignement et de formation, elle ne mentionne pas la possibilité d'un contrat de travail, ou susceptible d'être requalifié comme tel, dont découlerait l'expression régulière dans un ou plusieurs médias. Un tel engagement auprès d'un média doit alors être considéré comme une activité accessoire non autorisable.

Le cas des œuvres de l'esprit n'est évoqué qu'ensuite, au V. du même article 25 septies, aux termes duquel leur « production (...) s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve de l'article 26 » de ladite loi. La production régulière et fréquente de telles œuvres et leur diffusion par la voie d'un média, résultant d'un contrat, exprès ou tacite, doivent dès lors être subordonnées au respect des I. et IV.

Au-delà de l'analyse exposée dans les développements précédents, les magistrats et l'autorité hiérarchique doivent éviter que se créent entre un magistrat et un employeur des éléments de subordination qui seraient incompatibles avec l'indépendance caractérisant l'exercice des fonctions de magistrat.

2. Le second type de situations est celui d'une expression régulière et fréquente mais à l'initiative du magistrat et en dehors de toute obligation susceptible de caractériser un contrat de travail ou assimilé. L'absence d'un tel contrat, voire l'absence de rémunération, ne libèrent cependant pas le magistrat ou, plus largement, la personne concernée, de toute obligation au regard de sa situation statutaire et de ses fonctions à la Cour.

- 2.1. En ce cas, il y a lieu de se référer aux principes résultant des textes qui s'appliquent à tous les fonctionnaires et aux dispositions législatives et réglementaires spécifiques aux juridictions financières, y compris la Charte de déontologie. Il convient également de prendre en compte des principes d'examen qui ont été dégagés par le collège à l'occasion de certains de ses avis (consultables sur le site internet des juridictions financières).

- a) Les dispositions générales

Au plan législatif, l'article 25 de la loi n° 83-634, inséré par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 (article 1), énonce les obligations déontologiques qui s'imposent à tout fonctionnaire et agent public : le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ; dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Il traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

Les obligations posées par cet article concernent donc l'exercice des fonctions, et non le comportement et l'expression dans la vie personnelle ou dans les autres activités à caractère professionnel. Pour autant, ce comportement et cette expression ne doivent pas être de nature à conduire les contrôlés ou l'opinion publique à douter du respect, par le magistrat ou la personne concernée, des principes ci-dessus dans l'exercice même de ses fonctions dans les juridictions financières.

L'article 25 bis I. de la même loi n° 83-634 oblige le fonctionnaire à veiller « à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflits d'intérêts dans lesquels il se trouve ou pourrait se trouver ». Le cadre dans lequel s'exerce l'expression publique et cette expression elle-même, ne doivent donc pas être de nature à créer une situation de conflit d'intérêts.

Le II. de ce même article prévoit (3° et 4°) que le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer et, lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction.

La jurisprudence administrative a par ailleurs dégagé une obligation de réserve, qui préserve la liberté d'opinion du fonctionnaire et limite, en venant simplement la moduler, sa liberté d'expression. Si celle-ci n'a pas été inscrite dans la loi par le législateur de 2016 parmi les obligations à respecter pour l'ensemble des fonctionnaires, elle l'a été pour les juridictions administratives et financières. Le juge administratif apprécie le respect de l'obligation de réserve en fonction des circonstances de chaque cas précis, en se fondant notamment sur trois critères : la nature et le contenu de l'intervention, ainsi que le ton utilisé et le caractère éventuellement excessif du commentaire ; le degré de publicité de l'expression et le caractère volontaire ou non de cette publicité ; le niveau hiérarchique du fonctionnaire concerné et le caractère plus ou moins sensible des fonctions exercées.

b) Les dispositions législatives et réglementaires spécifiques aux juridictions financières

Le code des juridictions financières édicte en effet des obligations particulières pour les magistrats et certains personnels des juridictions financières, dont ceux visés par la saisine. Ils sont astreints à des obligations de secret professionnel (article L. 141-4 CJF) et, pendant l'exercice de leurs fonctions, de réserve (article L. 120-5 CJF).

En outre, les dispositions statutaires inscrites, pour ce qui concerne les magistrats de la Cour, à l'article L. 120-3 du code, imposent à tout magistrat de prêter publiquement le serment de « bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations », mais aussi, « de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat ». Les termes « en tout » ont pour conséquence que le serment, notamment en ce qu'il engage à se comporter comme un digne et loyal magistrat, ne concerne pas le seul exercice des fonctions. Ce serment présente un caractère définitif et le magistrat ne peut en être relevé.

Pour les autres catégories de personnels concernées par la présente recommandation, le code prévoit également un serment, formulé en des termes proches même s'il ne comporte pas les termes « en tout » ; cependant, l'analyse formulée précédemment des conséquences de l'obligation de dignité posée par l'article 25 de la loi n° 83-634 trouve en l'espèce matière à s'appliquer.

c) La Charte de déontologie

Ces obligations sont rappelées et développées dans la Charte de déontologie des juridictions financières telle qu'établie par l'arrêté du Premier président du 1^{er} septembre 2017 en application de la loi précitée du 20 avril 2016 et qui a désormais valeur réglementaire :

- Certaines dispositions générales de la Charte trouvent matière à s'appliquer dans le type de situations visé par la saisine :

La Charte met en relief que le respect de ces valeurs et principes par les personnes qu'elle concerne est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières et, comme tel, une condition de leur crédibilité et de la confiance qui leur est accordée (point 4). Cette préoccupation de l'image et de la réputation des juridictions financières apparaît également au point 18, comme un élément majeur dictant les « principes de comportement » dont font partie les dispositions relatives à l'expression publique, au point 29 qui concerne spécifiquement cette dernière, et au point 44.

Comme le rappelle la saisine, le point 11 prévoit pour sa part que « les personnes concernées par la Charte font en sorte, dans leurs comportements tant professionnels que privés, de ne pas se trouver dans une situation qui pourrait porter atteinte ou paraître porter atteinte à l'impartialité et à la neutralité de la juridiction ». Par sa formulation générale, ce point concerne les activités exercées pour la juridiction, mais aussi toutes les autres.

Les points 25 et 26 précisent l'étendue de l'obligation de discrétion et de secret, ces obligations visant « tous les moyens et supports de communication » (point 27) et incluant donc l'expression publique régulière sur un média à caractère public et national.

- La Charte édicte également des obligations spécifiques à l'expression publique, qui figurent aux points 28 à 37, dont quatre concernent le type d'expression visé par la saisine.

Aux termes du point 29, les personnes concernées par la Charte veillent, dans toute expression publique, à respecter leur obligation de réserve et de loyauté, et à ne pas porter atteinte à la nature et la dignité des fonctions exercées, ainsi qu'à l'image et à la réputation des juridictions financières.

Le point 32 prévoit que ces mêmes personnes « s'abstiennent de prendre part à toute polémique qui, par sa diffusion et eu égard à son objet ou à son caractère, serait de nature à rejaillir sur l'institution ». Cette disposition vaut naturellement pour une expression telle que celle visée par la saisine.

Le point 33 indique que lorsqu'elles s'expriment publiquement sur les publications des juridictions financières, les personnes concernées par la Charte respectent le message délivré dans ces publications et évitent les commentaires critiques qui ne viendraient pas au soutien d'une réflexion scientifique ou académique.

Plus particulièrement en matière d'expression publique dans un média à vocation générale (point 35), l'accord préalable de l'autorité hiérarchique doit être sollicité lorsque c'est dans l'exercice de ses fonctions ou en qualité de membre des juridictions financières que la personne concernée souhaite s'exprimer. Dans les autres cas, elle doit prendre toutes dispositions nécessaires pour séparer son expression de sa qualité de membre des juridictions financières. Le principe selon lequel il ne doit pas être fait état de cette qualité est rappelé de façon constante par le collège (avis des 1^{er} décembre 2008 et du 17 mars 2009).

2.2. Le collège estime que, conformément à sa pratique habituelle, il ne pourrait se prononcer sur l'application de ces principes qu'au cas par cas, en prenant en compte les circonstances particulières. Cependant, à la lumière des principes ci-dessus et de ses avis antérieurs, peuvent être formulés plusieurs éléments de recommandation sur les conditions et limites d'une expression publique régulière et fréquente dans un média à caractère public et national.

a) En l'état actuel du droit, les principes et les textes applicables dans la situation concernée par la présente saisine sont les suivants :

- Dispositions générales : la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (et notamment ses articles 25, 25bis, 25 septies) ; le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 ;
- Dispositions spécifiques : les articles L. 120-3, L. 120-5, L. 141-4 du code des juridictions financières ;
- Charte de déontologie : plus spécialement ses points 4, 11 et 18, ainsi que les rubriques « Discrétion et secret » (points 25 à 27) et « Expression publique » (points 29, 32, 33 et 35) ;
- La jurisprudence administrative relative à l'obligation de réserve.

b) Dans l'interprétation des principes et des textes ainsi recensés, qui concernent l'expression publique en général, trois considérations principales et deux considérations complémentaires doivent être d'autant plus prises en compte lorsqu'il s'agit d'une expression régulière et fréquente dans un média à caractère public et national :

- Un magistrat, a fortiori d'une juridiction à qui la Constitution confère un rôle particulier auprès de l'opinion publique comme des pouvoirs publics, dispose bien, comme tout citoyen, du droit d'exprimer librement ses opinions. Néanmoins, même dans ces circonstances, il ne peut faire abstraction totalement de sa qualité de magistrat, dès lors qu'il entend faire état publiquement de son opinion. Certes, il peut estimer souhaitable de s'exprimer dans une publication écrite ou audio-visuelle, non comme magistrat mais comme citoyen. Il ne doit pas cependant méconnaître que sa notoriété personnelle et la visibilité des fonctions qu'il remplit à la Cour, l'association potentielle susceptible d'être faite entre les deux, peuvent être telles que les lecteurs ou auditeurs risquent de considérer qu'au-delà du citoyen, c'est le magistrat qui s'exprime.

A ce titre, il convient de rappeler que pèse sur le magistrat une exigence de prudence toute particulière dans son expression publique car, même contre son gré, son expression ne peut être détachée complètement d'une expression de la Cour et il se doit donc de prendre en compte la position institutionnelle de la Cour (avis n° 2014-14 du 15 décembre 2014 du collège de déontologie, à propos d'un article publié par un magistrat financier).

- Les enjeux diffèrent selon le type de sujet traité : des interventions de nature politique présentent un risque de méconnaissance des règles déontologiques plus important que des interventions concernant par exemple des sujets littéraires ou artistiques, non seulement en vertu de l'obligation de réserve et des principes d'impartialité et de neutralité, mais aussi en raison des interférences possibles avec les domaines de compétence de la Cour en matière de politiques publiques.
- La fréquence des interventions majore le risque que, en apparence au moins, une atteinte soit portée aux principes d'impartialité et de neutralité : il en résulte une indispensable prudence à observer dans ces situations, cette prudence devant être proportionnelle à la régularité des interventions.

Dans son rapport sur l'année 2007, le collège de déontologie mentionnait que « chaque membre de la juridiction doit être individuellement irréprochable (l'opprobre dont il peut être personnellement l'objet risquant de rejaillir sur l'institution). Mais il faut de surcroît, dans un contexte de mise en cause de plus en plus fréquente de l'autorité et des décisions des juridictions par les justiciables et leurs conseils, qu'ils évitent toute situation ou même apparence susceptible de faire naître ou d'alimenter un doute sur l'impartialité et l'indépendance de la juridiction à laquelle ils appartiennent ».

Malgré leur régularité et leur fréquence, et la charge que peut représenter leur préparation, les activités exercées doivent être compatibles, notamment en termes d'emploi du temps et d'organisation du travail, avec les obligations afférentes au service des fonctions principales de magistrat (avis n° 2015-06). Le bon exercice de la fonction principale suppose que la part restante pour l'exercice des charges et devoirs liés à la fonction soit suffisante. Le respect de cette obligation doit d'autant plus être assuré par l'autorité hiérarchique et par la personne concernée elle-même, que leur régularité et leur fréquence peuvent entraîner une charge de préparation significative.

- Des considérations supplémentaires peuvent en outre entrer en jeu, comme le support de l'expression ou la rémunération.

Le support de l'expression ne doit pas être un média subventionné ou financé par un organisme relevant du contrôle de la chambre à laquelle est affectée la personne considérée.

Le caractère rémunéré ou non des interventions régulières ne paraît pas à lui seul déterminant. En revanche, si les interventions donnent lieu à rémunération, celle-ci ne devra pas être « susceptible d'introduire un doute sur le fait que c'est bien pour [la Cour] que s'exerce, à titre principal, l'activité professionnelle » (avis n° 2015-06). Elle ne devra pas non plus 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 » (avis du 18 juillet 2016).

Ces préoccupations s'imposent d'autant plus dans le cas d'interventions régulières et fréquentes qui, par nature, peuvent conduire à une rémunération plus importante que des expressions épisodiques. La rémunération doit par ailleurs s'effectuer à des taux normaux, correspondant à la compétence et au travail réalisé et ne pouvant paraître rémunérer l'image attachée à l'appartenance à la Cour ou l'influence des fonctions actuelles ou passées du magistrat (avis n° 2015-06). En outre, la rémunération doit être portée à la connaissance des responsables de la Cour (avis du 16 septembre 2013, avis du 18 juillet 2016).