

COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

RAPPORT ANNUEL POUR 2018

adopté par le Collège le 25 juin 2019

Composition du Collège de déontologie en 2018 :

- Christian Babusiaux, président de chambre honoraire, président du Collège
- Geneviève Guyenot, présidente de section à la CRC Auvergne-Rhône-Alpes
- Chantal Jourdan, préfète honoraire, désignée par le Président de la République
- Alain Lacabarats, président de chambre honoraire à la Cour de cassation
- Jean-Luc Lebuy, conseiller maître honoraire

Contactez le collège :

Adresse mél : deontologie@ccomptes.fr
- Par téléphone : 06.80.40.49.63

Consulter sur l'intranet (SESAM, DocJF) :

- Les rapports antérieurs,
- Les textes des avis et recommandations
- L'index thématique

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. LA PARTICIPATION DU COLLÈGE A LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE	5
I.1. Le nouveau champ de la déontologie : l'extension à tous les personnels	5
I.1.1. Une recommandation explicitement adressée à tous les personnels	5
I.1.2. La double mission d'avis et de conseil sur des situations individuelles désormais exercée aussi pour des personnels ne relevant pas de la Charte.....	5
I.2. La mise en œuvre du système des déclarations d'intérêts	6
I.3. Les nouvelles fonctions du Collège	6
I.4. La portée juridique nouvelle de la charte	6
II. L'ACTIVITE GENERALE DU COLLEGE EN 2018	7
II.1. Les demandes adressées au Collège en 2018	7
II.1.1. Les demandes de recommandations, d'avis et de conseils	7
II.1.2. Méthodes et procédures pour l'examen des demandes de conseil ou d'avis	8
II.1.3. Procédure pour l'élaboration des recommandations	10
II.1.4. Demandes de personnes extérieures aux juridictions financières	10
II.2. Actions de formation et d'information	11
II.2.1. Pour les personnels des juridictions financières	11
II.2.2. Vers l'extérieur : l'information sur le site internet des juridictions financières	12
II.3. Echanges avec d'autres instances	12
II.3.1. Avec les Collèges de déontologie des autres juridictions	12
II.3.2. A l'international	12
III. ANALYSE DES AVIS, DE LA RECOMMANDATION ET DES DEMANDES DE CONSEIL	13
III.1. Analyse générale	13
III.1.1. Répartition par thème et par type de réponse du Collège.....	13
III.1.2. Observations générales	15
III.2. Synthèse par thème et par avis	17
III.2.1. La prévention des conflits d'intérêts.....	17
III.2.2. Les activités accessoires	18
III.3. La recommandation sur le respect de la déontologie dans l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux	18
III.4. Synthèse des réponses à des demandes de conseil	19
IV. POINTS D'ATTENTION ET PROPOSITIONS	20
IV.1. Les réflexions et propositions formulées dans les rapports sur 2016 et 2017	20
IV.2. Points d'attention et propositions	21
IV.2.1. Des clarifications et une fluidification souhaitables	21
IV.2.2. La poursuite de l'effort de sensibilisation et d'information des personnels	25
CONCLUSION	25

INTRODUCTION

L'année 2017 avait été marquée par des évolutions importantes des textes en matière de déontologie, dans le prolongement de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires :

- Ratification par la loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant le code des juridictions financières (CJF), dont les articles L. 120-7 (Charte de déontologie), L.120-8 (composition du Collège) et L. 120-9 (rôle du Collège) acquéraient ainsi pleine valeur législative.
- Nouvelle Charte de déontologie, « établie », selon le terme utilisé dans la loi du 20 avril 2016- par arrêté du Premier président de la Cour des comptes du 1^{er} septembre 2017. Le même arrêté confiait également au Collège de déontologie les missions du référent-déontologue, prévu par la loi du 20 avril 2016 et par le décret n°2017-519 du 10 avril 2017.
- Arrêté du Premier président du 24 novembre 2017 désignant *intuitu personae* Christian Babusiaux -par ailleurs président du Collège de déontologie- comme référent habilité à recueillir les signalements d'alertes, en application de la loi n°2016-1691 et du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017. Cette désignation assurait une articulation entre le dispositif de recueil de signalements et le dispositif déontologique.

Affirmation de principes déontologiques pour tous les fonctionnaires, instruments nouveaux de prévention des problèmes déontologiques, force contraignante de la Charte, place nouvelle du Collège, c'est une dimension nouvelle que les textes de 2016-2017 donnaient à la déontologie dans la fonction publique en général et dans les juridictions financières en particulier.

Le Collège avait en conséquence consacré une large partie de son rapport sur l'année 2017 à la construction et à la mise en place de ce nouveau cadre. Aucune modification des textes n'est intervenue en 2018. Outre les réponses aux demandes d'avis, de conseils et de recommandation qui lui ont été adressées, l'activité du Collège a donc été essentiellement centrée sur la mise en œuvre du nouveau dispositif et sur les réflexions qu'elle pouvait appeler. Cette mise en œuvre est devenue progressivement effective, ce qu'ont confirmé les premiers mois de 2019 et, pour cette raison, le présent rapport actualise certains points au 20 juin 2019. Il comporte quatre parties :

- La participation du Collège à la mise en œuvre du nouveau dispositif déontologique ;
- Son activité générale en 2018 ;
- L'analyse des points essentiels des avis, conseils et recommandation, et notamment l'émergence de nouveaux thèmes ;
- Les points d'attention et les propositions présentés par le Collège en application du point 52 de la Charte de déontologie.

I. LA PARTICIPATION DU COLLÈGE A LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE

Parmi les novations introduites par la loi du 20 avril 2016 et les textes intervenus à sa suite, quatre concernaient plus directement le Collège : l'extension de certaines obligations déontologiques et du rôle du Collège à tous les personnels ; la mise en œuvre du système de déclaration d'intérêts ; plus largement l'accroissement voulu par le législateur des moyens de prévenir les problèmes déontologiques ; enfin les conséquences à tirer de cette même volonté de donner une portée juridique nouvelle à la Charte.

I.1. LE NOUVEAU CHAMP DE LA DEONTOLOGIE : L'EXTENSION A TOUS LES PERSONNELS

Si le législateur de 2016 a prévu que la Charte de déontologie ne s'applique qu'à certaines catégories de personnels, il a étendu sur plusieurs points le champ du dispositif déontologique spécifique aux juridictions financières : le Collège de déontologie peut être saisi pour avis par tout agent, même n'appartenant pas aux catégories de personnels concernés par la Charte de déontologie ; de même les recommandations (générales) qu'il peut dorénavant émettre peuvent être adressées à tous les personnels. En outre, comme indiqué précédemment, le Premier président ayant désigné le Collège comme « référent-déontologue », il peut remplir auprès de tout agent la fonction de conseil prévue par l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 telle que modifiée par la loi du 20 avril 2016.

I.1.1. Une recommandation explicitement adressée à tous les personnels

Emise en 2017, la première recommandation du Collège, ne concernait que les magistrats. En revanche, l'année 2018 a été marquée par une recommandation adressée, pour la première fois, à l'ensemble des personnels (recommandation n°2018-01R sur le respect de la déontologie dans l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux). Cette recommandation a été publiée (cf. infra) mais aussi signalée à tous les personnels par une « Brève » dans le support hebdomadaire d'information des personnels (« L'essentiel ») puis par un article dans le support mensuel d'information interne (« Article 15 »).

L'utilisation effective de ce nouvel instrument s'est confirmée dans les premiers mois de 2019 avec une deuxième recommandation (relative à l'expression publique ou susceptible de le devenir) adressée elle aussi à tous les personnels et une nouvelle demande de recommandation reçue par le Collège (en vue la préparation des prochaines élections municipales).

I.1.2. La double mission d'avis et de conseil sur des situations individuelles désormais exercée aussi pour des personnels ne relevant pas de la Charte

Le Collège n'a été saisi en 2018 d'aucune demande d'avis ou de conseil par des personnels autres que ceux concernés par la Charte de déontologie. En revanche, les actions d'information menées à partir de fin 2017 et poursuivies au long de 2018 ainsi que la recommandation précitée de décembre 2018 paraissent avoir contribué à une sensibilisation qui peut expliquer que plusieurs saisines et demandes de conseil ont été formulées par des vérificateurs à partir du début de 2019 (4 demandes au 20 juin).

I.2. LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME DES DECLARATIONS D'INTERETS

L'article L. 120-9, 4° introduit dans le CJF par la loi du 8 août 2017 prévoit que le Collège est chargé de « rendre des avis sur les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises ». Si le Collège n'a été saisi d'aucune demande sur cette base, ni par l'autorité hiérarchique ni par les personnes concernées, il a en revanche été amené à se prononcer dans d'autres cadres sur des déclarations d'intérêts initiales ou complémentaires à 4 reprises : 2 demandes d'avis et 2 de conseil. Il a ainsi été saisi par un magistrat nouvellement nommé à la Cour et qui souhaitait recevoir son avis sur plusieurs points, dont certains concernaient la déclaration d'intérêts qu'il s'appêtait à déposer (avis n° 2018-02, analysé ci-après dans la IIIème partie). Dans sa réponse à une autre saisine pour avis, le Collège a conseillé au magistrat concerné de compléter sa déclaration d'intérêts (avis n° 2018-04) et il a fait de même dans sa réponse à une demande de conseil (conseil n° 2018-02C). Répondant à une autre demande de conseil, le Collège a en revanche indiqué que, à son sens, il n'y avait pas lieu de remplir une déclaration complémentaire (conseil n° 2018-04C).

Dans les 4 cas, la demande avait été formulée par un magistrat de la Cour.

I.3. LES NOUVELLES FONCTIONS DU COLLEGE

Le Collège avait fait en décembre 2017 une première application (cf. supra) de la possibilité qui lui avait été donnée par la loi du 20 avril 2016 d'émettre des recommandations. En 2018, il en a émis une nouvelle le 7 décembre et il a préparé la recommandation sur « l'expression publique ou susceptible de le devenir » qu'il a adoptée, après une phase de consultations, le 25 février 2019.

Si le Collège avait, dès le second semestre 2017, reçu, dans sa nouvelle fonction de référent déontologue, 2 premières demandes de conseil –informelles-, 2018 a été marquée par des demandes plus nombreuses : 4 et cette fois toutes formalisées.

I.4. LA PORTEE JURIDIQUE NOUVELLE DE LA CHARTE

La Charte de déontologie de 2006 résultait d'une démarche volontaire des juridictions financières, sans base juridique, et avait été diffusée par une simple lettre du Premier président. Elle se présentait comme exprimant des valeurs et principes partagés.

En inscrivant dans la loi l'existence d'une Charte et d'un Collège communs à l'ensemble des juridictions financières, et en disposant que la Charte est « établie » par le Premier président, la loi du 20 avril 2016 et l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 ratifiée par la loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 ont modifié la nature-même de ce dispositif. Les dispositions de la Charte, sauf celles qui appellent l'attention sur des bonnes pratiques au sens de la loi précitée de 2016, ont désormais valeur d'obligation (cf. annexe 1 – Etude...). La portée de ce changement est d'autant plus nette que, si la Charte de la juridiction administrative accorde une large place aux bonnes pratiques, il n'en est pas de même pour celle des juridictions financières, beaucoup plus brève : le choix a été fait en 2017 de laisser au Collège le soin de dégager des bonnes pratiques dans ses avis et recommandations et de ne faire figurer dans la Charte elle-même, sauf exception, que les valeurs et principes. La répartition est ainsi claire entre la Charte, qui est pour l'essentiel sur le registre de l'obligation, et les avis, conseils et recommandations du Collège, qui éclairent les obligations mais sans avoir en elles-mêmes un caractère impératif.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2017-666 QPC du 20 octobre 2017, a considéré que la Charte de déontologie de la juridiction administrative « est susceptible d'être contestée ou invoquée à l'occasion d'un contentieux porté devant une formation de jugement » du Conseil d'Etat. Cette Charte et celle des juridictions financières étant fondées sur des

articles similaires de la loi du 20 avril 2016, le raisonnement peut être considéré comme valant aussi pour la seconde.

A partir du début de l'année 2018, le Collège a inclus la Charte dans les « Eléments de droit » qu'il examine dans ses réponses à des demandes d'avis ou de conseil, ainsi que dans ses recommandations.

II. L'ACTIVITE GENERALE DU COLLEGE EN 2018

Comme les années précédentes, les deux grandes composantes de l'activité du Collège en 2018 ont été d'une part la réponse aux diverses demandes qui lui ont été adressées, d'autre part un ensemble d'actions de formation et de sensibilisation. La création d'instances similaires pour les autres types de juridictions l'a par ailleurs amené à des échanges avec ces instances.

II.1. LES DEMANDES ADRESSÉES AU COLLÈGE EN 2018

Les demandes d'avis, de conseils et de recommandations se sont maintenues au même rythme que précédemment, avec toutefois un équilibre modifié entre les types de demandes. Les modes d'examen suivis par le Collège ont eux-mêmes évolué sur certains points. Enfin, un autre élément nouveau a été l'apparition de demandes formulées par des personnes extérieures aux juridictions financières.

II.1.1. Les demandes de recommandations, d'avis et de conseils

Le collège a reçu 13 demandes en 2018 : 2 de recommandations, 6 d'avis, 4 de conseil, ainsi qu'une demande qui y est assimilable (cf. *c) ci-après*). Ce chiffre est comparable à la moyenne des années récentes¹ : 13 en 2017², 9 avis rendus en 2016, 13 en 2015, 14 en 2014. Il faut cependant ajouter, pour le mettre en perspective, que la fréquence des demandes d'avis et de conseils a sensiblement augmenté dans les premiers mois de 2019, avec 6 demandes d'avis, 5 de conseils et 1 de recommandation du 1^{er} janvier au 20 juin, donc un nombre de demandes déjà équivalent à celui de l'ensemble de l'année 2018.

a) *Recommandations*

La faculté nouvelle de demander une recommandation a connu des applications effectives. En 2017, l'association des magistrats de la Cour, faisant ainsi application de l'article L. 120-9, 3° du CJF, avait saisi le 10 octobre 2017 le Collège d'une demande de recommandation (recommandation n° 2017-01R du 15 décembre 2017), publiée en janvier 2018. Fin juillet 2018, le Premier président a adressé 2 demandes de recommandation au Collège, l'une sur le respect de la déontologie dans l'usage d'internet, des messageries et des réseaux sociaux, l'autre sur l'expression publique. La première a été adoptée par le Collège le 7 décembre 2018 (n° 2018-01R), la seconde, le 25 février 2019 (n° 2019-01R). L'utilisation de ce nouveau moyen de prévention des problèmes déontologiques s'est confirmée en 2019, le Collège ayant été saisi d'une demande de recommandation par une organisation syndicale (cf. *supra*).

Le code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1360, précise que les recommandations du Collège sont publiées. Les recommandations n° 2017-01R du 15 décembre 2017 et n° 2018-01R du 7 décembre ont été effectivement diffusées sur l'intranet puis publiées sur le site internet des juridictions financières, la première, comme indiqué précédemment, début janvier 2018 et la seconde fin décembre.

¹ Les premières années après la création du Collège, de 2007 à 2011, le nombre de saisines avait varié de 5 à 10.

² Auxquels s'étaient ajoutés l'examen des déclarations d'intérêts du Premier président et du Procureur général, obligatoirement remises au Collège aux termes de l'article L. 120-10, II. du CJF.

b) Avis

A la différence des années antérieures, l'ensemble des 6 demandes d'avis a émané de magistrats ou personnels consultant le Collège sur leur situation individuelle.

Les six avis ont été publiés, après anonymisation. Pour cinq d'entre eux, la publication est intervenue à l'issue du délai de principe de trois mois prévu par le règlement intérieur du Collège. Le sixième l'a été plus rapidement en raison de sa portée générale, comme la possibilité en est ouverte par ce même règlement intérieur.

Le Collège a reçu une saisine au titre de l'article L. 222-7 CJF, prévoyant spécifiquement sa saisine obligatoire lorsqu'un magistrat du corps des CRC demande à être détaché « dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de la chambre à laquelle il a appartenu au cours des trois années précédentes ». Si le Collège a conclu que cette demande ne relevait pas en réalité de l'article L. 222-7 CJF et y a répondu sur la base de sa compétence générale, la demande qui lui avait été adressée témoignait de l'attention portée par les magistrats au respect de cette obligation.

Comme indiqué précédemment et de même qu'en 2017, aucune demande d'avis n'a été enregistrée au titre de l'article L. 120-9, 4^o (avis du Collège sollicité sur une déclaration d'intérêts par l'autorité à laquelle elle a été remise -un président de chambre à la Cour, un président de Chambre régionale ou le Procureur général- lorsqu'il existe un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts).

c) Demandes de conseils

Le Collège a reçu 4 demandes de conseil sur la base de sa mission de référent-déontologue, contre 2 en 2017 et il s'est agi cette fois de demandes formalisées. Cette nouvelle possibilité pour les personnels est donc désormais entrée dans la pratique. Cette tendance s'est accentuée début 2019 avec 5 demandes reçues du 1^{er} janvier au 20 juin. Les 4 demandes de 2018 émanaient de magistrats (pour les premiers mois de 2019, 4 demandes de magistrats et 1 d'un vérificateur).

On peut assimiler à ces demandes celle du Premier président qui a souhaité connaître les éléments de réflexion dont le Collège pouvait lui faire part sur une situation particulière.

L'article 6 du règlement intérieur du Collège prévoit que « Les demandes de conseils adressées au Collège de déontologie en tant que référent déontologue peuvent faire l'objet d'un traitement analogue [à celui des avis] : lorsqu'il estime que la réponse apportée à une demande de conseil présente un intérêt plus général, (il) peut, après l'avoir anonymisée, la diffuser sur l'intranet des juridictions financières dans le même délai que pour les avis ». En 2018, le Collège a considéré que les conseils qu'il avait été amené à donner ne rendaient pas utile une telle diffusion.

En revanche, le même article 6 dispose que le rapport annuel du Collège comporte une synthèse particulière des demandes de conseil et des réponses apportées. Cette synthèse fait l'objet *infra* d'un développement spécifique (III.3.3).

II.1.2. Méthodes et procédures pour l'examen des demandes de conseil ou d'avis

L'élargissement du champ de la déontologie à l'ensemble des personnels et la mise en œuvre des possibilités nouvelles introduites par les textes récents conduisent le Collège à présenter ci-après, dans un souci d'information, les procédures et méthodes qu'il applique dans les différents cas de figure.

a) La procédure suivie

Les éléments fournis dès le départ par le demandeur ou ceux directement consultables *via* internet peuvent être suffisants pour que le Collège mène à bien l'analyse de la situation. Le souci de mieux comprendre la demande peut aussi amener le Collège à demander des renseignements complémentaires. Plus largement, le souhait d'établir un dialogue avec les demandeurs l'a conduit à ce que chacune des saisines reçues en 2018 donne lieu à contact(s) téléphonique(s), voire à un entretien avec la personne concernée, à sa demande ou à l'initiative du Collège.

Pour ce qui concerne les avis, le règlement intérieur a confirmé l'orientation prise à partir de 2013 par le Collège de répondre toujours par écrit et de manière formalisée. Il le fait même en cas de demande verbale, sauf lorsqu'il s'agit d'une demande portant sur une simple éventualité et présentée en termes trop généraux pour permettre la formulation d'une réponse écrite. L'écrit permet en effet la clarification des positions prises, leur mémorisation et leur cohérence dans le temps. Il permet aussi, les avis étant désormais mis en ligne sur l'intranet, de manière anonymisée, la diffusion d'une jurisprudence visant à fournir un ensemble de repères aux personnels concernés. En 2018 tous les avis ont été fournis par écrit.

En 2017, les demandes de conseils formulées au titre de la fonction de référent déontologue (qui étaient les premières), n'avaient pas fait l'objet d'une réponse écrite dans la mesure où elles ne portaient que sur des sujets ponctuels³. En revanche, dans le même souci que pour les demandes d'avis et parce qu'elles portaient cette fois sur des sujets de fond, toutes les demandes reçues en 2018 ont fait l'objet d'une réponse écrite et il en a été de même pour celles des premiers mois de 2019.

La possibilité, prévue par l'article 6 du règlement intérieur du Collège, de diffuser sur l'intranet, après anonymisation, une réponse à une demande de conseil qui présenterait un intérêt général suffisant, n'a pas été utilisée en 2018⁴.

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

Comme les années précédentes et comme prévu par l'article 4 de son règlement intérieur, le Collège a procédé en deux temps pour communiquer sa réponse : d'abord une information sur le sens de cette réponse pour éclairer rapidement le demandeur et/ou la personne concernée, puis, quelques jours après, la transmission de la réponse formalisée.

b) Méthode d'examen

Comme les années précédentes, le Collège analyse successivement, au titre des « Eléments de droit » :

- Les dispositions générales de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, telle que désormais modifiée par la loi « Déontologie » du 20 avril 2016 ;
- Le code des juridictions financières, tel que modifié notamment par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 et la loi du 8 août 2017 ;
- S'il en existe, les dispositions juridiques spécifiques au cas d'espèce.

En revanche, le changement de la nature juridique de la Charte a conduit à inclure dans cet examen des éléments de droit le respect des valeurs et principes qui y sont énoncés.

³ Cf. rapport annuel du Collège pour 2017.

⁴ Elle a été utilisée en revanche en 2019 pour la réponse à un vérificateur qui avait demandé s'il pouvait diffuser des tracts en faveur de l'une des listes de candidats aux élections européennes.

Les sources juridiques étant devenues beaucoup plus précises et nombreuses qu'antérieurement, l'analyse des textes a continué à prendre une place croissante dans la méthode de travail du Collège et dans la formalisation de ses réponses aux demandes d'avis, de conseil ou de recommandation. Ces réponses sont désormais établies selon un plan-type : éléments de fait, éléments de droit, analyse, conclusions du Collège.

Celui-ci a en particulier été amené à approfondir (avis n° 2018-02, 03 et 05) l'analyse de diverses dispositions de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 (y compris, pour la première fois le second alinéa du V de cet article, qui autorise l'exercice de professions libérales découlant de la nature des fonctions du personnel enseignant des établissements d'enseignement) et du décret n°2017-105 sur les activités accessoires (avis n°2018-02 et 03).

Dans un avis, le Collège s'est appuyé, entre autres, sur les normes professionnelles des juridictions financières (avis n°2018-01).

Pour ce qui concerne les incompatibilités prévues à l'article L.222-7 du CJF pour les magistrats de CRC, il a repris dans son avis n°2018-06, l'interprétation qu'il en avait faite dans ses avis n° 2017-07 et 08.

Pour apprécier les situations de fait, il a également été amené à analyser par exemple le statut des fondations ou encore le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends.

Dans l'interprétation de la Charte et des autres textes, il se réfère régulièrement, de manière implicite ou explicite, à ses précédents avis et recommandations (80 avis et 3 recommandations publiés à ce jour).

Pour connaître et mesurer les éléments de fait, il prend en compte, le cas échéant, les informations disponibles *via* Internet et les moteurs de recherche, tant pour sa propre compréhension de la situation dont il est saisi que pour apprécier l'impact sur l'image et la réputation des juridictions financières.

II.1.3. Procédure pour l'élaboration des recommandations

Conformément à l'article 7 de son règlement intérieur qui organise la préparation des recommandations qu'il lui est demandé d'émettre, le Collège a décidé qu'il y avait lieu de consulter des personnes extérieures au Collège pour préparer les recommandations demandées par le Premier président sur l'utilisation d'Internet, des messageries et des médias sociaux d'une part, l'expression publique d'autre part. Sur le premier sujet, il a consulté les organisations représentées dans les Conseils supérieurs de la Cour et des CRC, la direction des systèmes d'information ainsi que des magistrats. Sur le second sujet, il a consulté ces mêmes organisations représentatives ainsi que des magistrats qui s'expriment sur divers types de supports et dans différents types d'occasions. Il a également eu des contacts, sur les deux sujets, avec ses homologues de la juridiction administrative et de l'ordre judiciaire (*cf. infra*).

II.1.4. Demandes de personnes extérieures aux juridictions financières

Un ancien comptable public a saisi le Collège d'un litige dans lequel il a formé appel contre un jugement et une ordonnance d'une CRC. Le Collège a répondu qu'il ne dispose d'aucun pouvoir juridictionnel et ne peut être saisi que par les personnes habilitées, limitativement énumérées ou désignées à l'article L. 120-9, 2°, 3° et 4° du CJF.

Une personne extérieure aux juridictions financières⁵ a écrit au Collège pour connaître les modalités selon lesquelles il peut être saisi mais aussi pour savoir « s'il pourrait être saisi pour

⁵ Selon les informations consultables via Internet, cette personne est une avocate.

un comportement qu'un membre du personnel cité par la Charte (aurait) eu dans la sphère privée ». Sur le premier point, le Collège a donné les informations souhaitées. Sur le second point, il a répondu « qu'il ne peut pas être saisi par une personne qui n'appartient pas aux juridictions financières et ne peut pas s'auto-saisir d'éléments portés à sa connaissance, sauf lorsqu'il y a matière à éclairer un ensemble de magistrats et de personnels sur les principes déontologiques, auquel cas il peut prendre l'initiative de formuler une recommandation ».

Ces demandes, reçues en fin d'année, étaient les premières à avoir été adressées au Collège par des personnes de l'extérieur. Elles amorçaient peut-être une tendance puisqu'une autre est intervenue en mai 2019, pour demander « si l'on peut considérer qu'un conseiller maître siégeant à la Cour, qui utilise sa signature professionnelle dans des e-mails envoyés à des particuliers dans le cadre d'un litige privé, tire (indûment) profit de sa position officielle »^{6,7}.

II.2. ACTIONS DE FORMATION ET D'INFORMATION

II.2.1. Pour les personnels des juridictions financières

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

a) Actions de formation

Le président du Collège et l'une de ses membres ont participé aux deux sessions d'accueil organisées pour les nouveaux personnels de contrôle arrivant dans les juridictions financières (janvier et septembre 2018).

Dans son rapport sur 2017, le Collège avait suggéré qu'une séquence sur la déontologie soit aussi incluse dans la session de formation organisée chaque année pour les présidents de section de CRC nouvellement nommés, comme il avait été fait en 2016. Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre en 2018 mais il a été prévu qu'elle le serait pour la session de juin 2019.

b) Information via l'intranet

En 2017, l'information générale disponible en matière de déontologie sur l'intranet des juridictions financières avait été totalement refondue et sensiblement élargie (recueils d'avis 2012 à 2017, rapports annuels du collège depuis celui sur les années 2012-2013...). En 2018, le point principal a été la mise sur l'intranet, avec le concours du service de documentation, d'un index thématique des avis et recommandations. Cette étape supplémentaire dans la diffusion de l'information était d'autant plus souhaitable que les avis et recommandations émis par le Collège depuis l'origine sont désormais nombreux, concernent de larges aspects de la déontologie et peuvent apporter aux personnels des éléments de réflexion dans un grand nombre de cas de figures.

⁶ Le Collège a répondu « qu'il peut, au plan de l'information générale, indiquer les dispositions applicables », ce qu'il a fait, mais que « les textes ne prévoient pas qu'il puisse être saisi par des personnes extérieures aux juridictions financières ».

⁷ Une copie anonymisée de la réponse a été transmise au Secrétariat général, pour son information.

c) Sensibilisation via les supports numériques d'information des personnels

En lien avec la direction de la communication, la publication du rapport annuel sur 2017 et celle de la recommandation sur le respect de la déontologie dans l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux ont donné lieu toutes deux à une « Brève » dans « l'Essentiel » puis à un article dans « Article 15 »⁸.

II.2.2. Vers l'extérieur : l'information sur le site internet des juridictions financières

La page de ce site consacrée à la déontologie a été enrichie pour permettre, conformément à la loi du 20 avril 2016, la publication des avis, lorsque le Collège la décide, et celle, obligatoire, de ses recommandations. Outre la Charte (ainsi que sa traduction en anglais) et une présentation du dispositif déontologique dans les juridictions financières, elle comporte les rapports annuels du Collège, les avis anonymisés de 2007 à 2018 (et le premier avis de 2019) ainsi que ses trois recommandations.

II.3. ECHANGES AVEC D'AUTRES INSTANCES

II.3.1. Avec les Collèges de déontologie des autres juridictions

Après la proposition qu'en avait fait le Collège à ses homologues des autres juridictions, deux réunions de travail se sont tenues à la Cour :

- La première le 17 mai avec le Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire : les thèmes évoqués ont été les conflits d'intérêts, les activités accessoires et l'expression publique.
- La seconde le 19 novembre avec ce même Collège et celui de la juridiction administrative : elle a porté sur l'expression publique et la participation à la vie publique, les conflits d'intérêts (enjeux, efficacité du dispositif de prévention), les activités accessoires et les activités privées⁹.

II.3.2. A l'international

Dans les propositions formulées en conclusion de son rapport sur 2016, le Collège avait relevé que l'existence de la norme ISSAI 30¹⁰ dite « Code de déontologie » et le choix de la Cour de se déclarer conforme aux normes internationales rendraient souhaitable qu'il soit informé des travaux d'INTOSAI¹¹ dans ce domaine, et qu'il soit consulté sur les projets de nouvelles normes ou de révision de normes lorsqu'elles sont susceptibles de concerner des sujets de déontologie. Il est en effet souhaitable d'assurer la meilleure convergence entre les textes et pratiques nationaux et internationaux.

En 2018, le Collège a été informé par la direction des affaires internationales de la Cour de la réunion du groupe de travail audit et déontologie de l'EUROSAI¹² les 22 et 23 octobre à

⁸ En outre, une « Brève » dans « l'Essentiel » a signalé la désignation intuitu personae du président du Collège comme référent pour les signalements d'alerte.

⁹ Dans son rapport annuel d'activité pour 2018-2019, le Collège de déontologie de la juridiction administrative note (p.9) que « cette réunion a permis de constater que les risques liés à l'usage des réseaux sociaux par les magistrats étaient partout perçus de façon similaire ».

¹⁰ Les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) énoncent les conditions préalables au bon fonctionnement et à la conduite professionnelle des ISc ainsi que les principes fondamentaux de contrôle des entités publiques.

¹¹ INTOSAI est l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Elle regroupe les institutions supérieures de contrôle de 194 pays.

¹² EUROSAI est le groupe régional d'INTOSAI pour l'Europe.

Lisbonne. Cette réunion était consacrée à la mise en œuvre de la norme ISSAI 30 au sein des institutions supérieures de contrôle, et la direction des affaires internationales de la Cour y a présenté l'évolution récente du dispositif interne de déontologie des juridictions financières au regard de cette norme. Le Collège a transmis dans cette perspective un résumé du processus d'élaboration de la Charte et un commentaire de ses principales dispositions, et a contribué à la traduction en anglais de la Charte, par le service des relations internationales.

III. ANALYSE DES AVIS, DE LA RECOMMANDATION ET DES DEMANDES DE CONSEIL

Les avis et recommandations étant désormais disponibles sur l'intranet et sur le site internet des juridictions financières, les développements qui suivent visent seulement, comme le Collège l'avait fait dans ses derniers rapports, à présenter une analyse générale des avis et de la recommandation émis en 2018 (III.1) et à en faire une synthèse par thème et par avis (III.2). Ils présentent également, conformément à l'article 6 du règlement intérieur du Collège, une synthèse des réponses aux demandes de conseil (III.3.)

III.1. ANALYSE GÉNÉRALE

III.1.1. Répartition par thème et par type de réponse du collège

Le tableau n°1 ci-après indique pour chacun des six avis et pour la recommandation, c'est-à-dire pour les réponses qui ont été publiées, l'origine de la saisine, la question posée, la nature du problème au regard de la déontologie, les principaux textes concernés et le sens de la réponse du Collège.

Le tableau n° 2 fait de même pour les réponses à des demandes de conseil, qui n'ont pas donné lieu à publication mais dont la synthèse figure au point III.3. ci-après.

**Tableau n°1 –Répartition par thème et par type de réponse
aux demandes d’avis et de recommandation**

	Saisine	Questions déontologiques	Objet	Texte(s) de référence	Sens de l’avis
2018-01 1^{er} mars	Magistrat honoraire, rapporteur à temps partiel (Cour)	<ul style="list-style-type: none"> - Retraite, magistrat honoraire - Impartialité - Image et réputation des JF 	Possibilité, pour un conseiller maître honoraire exerçant des fonctions de rapporteur à temps partiel, d’intervenir auprès du président d’une formation délibérante, dans une affaire contentieuse	- Charte	Défavorable
2018-02 29 mars	Magistrat (Cour)	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation - Activité accessoire - Conseil d’administration - Enseignement, colloque - Conflit d’intérêts, déclaration d’intérêts - Déport 	Consultation du collège par un magistrat venant d’être nommé à la Cour, avant son entretien déontologique et le dépôt de sa déclaration d’intérêts, concernant son programme de travail et ses projets d’activités extérieures	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 83-634 - Charte - Normes professionnelles 	Favorable (partiellement)
2018-03 26 avril	Magistrat (Cour)	<ul style="list-style-type: none"> - Activité privée - Activité accessoire - Arbitrage, Médiation, Règlement amiable - Conflit d’intérêts 	Compatibilité de l’activité de médiation avec les dispositions déontologiques applicables aux magistrats en fonctions dans les juridictions financières	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 83-634 - Charte 	Favorable (partiellement)
2018-04 4 mai	Magistrat honoraire, rapporteur à temps partiel (Cour)	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrat honoraire, retraite - Activité accessoire - Expertise et conseil - Conflit d’intérêts 	Possibilité, pour un magistrat honoraire exerçant des fonctions de rapporteur à temps partiel, d’accepter une mission d’expertise au titre d’activité accessoire	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 83-634 - CJF - Charte 	Favorable
2018-05 16 juillet	Magistrat. (Cour)	<ul style="list-style-type: none"> - Activité accessoire (auto-entreprise) - Comité, commission, conseil scientifique - Rémunération 	Compatibilité de certaines activités accessoires, et notamment d’une activité d’auto-entrepreneur, avec les fonctions de conseiller référendaire en activité à temps plein	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 83-634 - CJF - Charte 	Favorable
2018-06 27 nov.	Magistrat (CRC)	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilité, détachement - Affectation, programme de travail - Incompatibilités CRC - Conflits d’intérêts 	Inapplicabilité des dispositions de l’article L. 222-7 CJF aux cas de fin de détachement d’un administrateur territorial dans une chambre régionale des comptes et précautions déontologiques à respecter	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 83-634 - CJF (notamment art. L. 222-7) - Charte 	Favorable (précautions)
2018-01R 7 déc.	Premier président	<ul style="list-style-type: none"> - Appartenance aux JF - Internet, Médias sociaux, NTIC - Expression 	Recommandation pour les personnels des juridictions financières sur le respect de la déontologie dans l’usage d’internet, des messageries et des médias sociaux	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 83-634 - CJF - Charte 	Recommandation : sens général

Tableau n°2 – Répartition par thème et par type de réponse aux demandes de conseil¹³

	Saisine	Questions déontologiques	Objet	Texte(s) de référence	Sens de conseil
2018-01C 5-6 février	Magistrat (Cour)	- Activité privée - Conflit d'intérêts, déclaration d'intérêts	Editoriaux réguliers non rémunérés, dans un hebdomadaire d'information générale	- Charte - Recommandation n° 2017-01R	Défavorable
2018-02C 8 février	Magistrat honoraire, Rapporteur à temps partiel (Cour)	- Activité accessoire - Comité, commission, conseil scientifique - Conflit d'intérêts, déclaration d'intérêts	Participation au comité scientifique mis en place par un recteur dans une région, avec les associations de maires, pour évaluer une politique publique conduite par l'académie.	- Loi n° 83-634 - Charte	Favorable
2018-03C 20 octobre	Magistrat (Cour)	- Mobilité - Conflit d'intérêts, déclaration d'intérêts	Candidature à un emploi de direction dans une structure publique délégataire de service public, dans un secteur où le magistrat avait exercé une responsabilité moins de trois ans auparavant	- Loi n° 83-634 et décret n° 2016-1967 - Charte	Favorable sous conditions
2018-04C 22 octobre	Magistrat (Cour)	- Activité privée - Conflit d'intérêts, déclaration d'intérêts	Candidature à une élection de délégué à l'assemblée générale de son assureur santé (fonction non rémunérée)	- Loi n° 83-634 - Charte	Favorable

III.1.2. Observations générales

a) Des sujets très divers mais avec une concentration sur la prévention des conflits d'intérêts

Le champ de compétence très large des juridictions financières, la diversité de leurs fonctions, celle des activités accessoires de leurs membres et des activités exercées en détachement ou en disponibilité, ont fait que, comme les années précédentes, les types de situations sur lesquelles le Collège a été consulté ont été multiples. L'élargissement de certaines des obligations déontologiques et de la compétence du Collège à toutes les catégories de personnels a accentué en 2018 cette diversité.

Cependant, comme les années précédentes, les textes existants et la Charte ont permis au Collège de répondre à toutes les questions qui lui ont été posées.

Au-delà de la diversité des sujets, les avis et conseils ont principalement porté, et c'est un élément nouveau, sur la prévention des conflits d'intérêts : 4 des 6 avis (avis n° 2018-02, -03, -04 et -06) et les 4 conseils.

Un seul conseil (n° 2018-01C) a concerné la participation à la vie publique mais on peut signaler qu'entre le 1^{er} janvier et le 20 juin 2019, sont intervenues 3 demandes d'avis, une de conseil et une de recommandation concernant ce domaine.

Par ailleurs, la situation entraînant la saisine portait dans 5 cas sur un projet d'activité accessoire, ce qui est en ligne avec la proportion habituelle, mais aussi dans 3 cas sur une activité dont le collège a considéré qu'il s'agit d'une activité privée ne justifiant pas d'autorisation de l'autorité hiérarchique. Ces dernières demandes constituent l'un des signes d'une attention accrue des personnels à la prévention des risques déontologiques.

¹³ Ce tableau ne comporte pas la demande mentionnée dans le II.1.1.c)

b) Evolution des types de sujets soumis au Collège

Le caractère récent de l'introduction de dispositions législatives spécifiques aux conflits d'intérêts explique que les questions relatives à ce thème ont représenté une part importante de celles soumises au Collège dans les demandes d'avis, de conseil et de recommandation.

En revanche, comme en 2017 et contrairement aux années 2011-2015, la participation à des conseils d'administration ou de surveillance n'a donné lieu à aucun avis en 2018 (après un seul en 2016). Ce type de situations ayant été largement traité depuis l'origine du collège de déontologie, il est possible que ses avis antérieurs, qui sont maintenant diffusés grâce à leur accessibilité sur l'intranet, aient permis d'éclairer déjà largement les magistrats et personnels concernés sur la possibilité d'accepter ou non de telles fonctions. Cependant, l'écho donné par la presse à la participation d'un magistrat à un conseil d'administration montre l'intérêt de maintenir la vigilance sur ce sujet.

On peut également signaler que trois des avis et une demande de conseil ont appelé l'attention sur la compatibilité de l'affectation, du programme de travail et de la participation au délibéré avec les dispositions déontologiques en matière de prévention des conflits d'intérêts, ainsi que d'impartialité et de neutralité (avis n° 2018-02, -03 et -04 et conseil n° 2018-01C). Cette préoccupation a également fait l'objet d'une saisine dans les premiers mois de 2019.

Le sujet de la frontière entre activités privées, exercées librement dès lors que, notamment, elles ne créent pas de risque de conflit d'intérêts, et activités accessoires, soumises à autorisation, a été évoqué dans les avis n° 2018-03 et 05.

Celui de la rémunération des activités privées et des activités accessoires l'a été dans les avis n°2018-03, -04 et -05.

c) Principaux fondements des avis émis par le Collège en 2017

Dans ses avis et sa recommandation de 2018, le Collège s'est notamment appuyé sur les dispositions suivantes de la Charte :

- La notion d'image et de réputation des juridictions financières (avis n° 2018-01, -02, -04 et -05) ;
- L'indépendance (avis n° -05) ou l'impartialité (avis n° -01), ou les deux simultanément (conseil n° -01C)
- La prévention des conflits d'intérêts (avis n° -02, -03, -04 et -06 ainsi que les 4 conseils) ;
- L'ensemble de ces dispositions dans la recommandation n° 2018-01R.

Le Collège a aussi rappelé l'importance du serment (avis n° -06 et recommandation n° 2018-01R), et en mettant en relief (dans la recommandation) que résulte notamment de celui-ci une obligation de loyauté¹⁴.

Il a répondu dans la quasi-totalité des demandes d'avis et de conseils, sur la base à la fois des textes législatifs et réglementaires et de la Charte. Dans un cas, il s'est appuyé à la fois sur celle-ci et sur une de ses recommandations (conseil n° 2018-01C) et dans un autre uniquement sur la Charte (avis n° 2018-01).

¹⁴ Cette obligation a, depuis, également été relevée dans l'avis n°2019-01 et la recommandation n°2019-O1R sur l'expression publique ou susceptible de le devenir.

d) Le sens des réponses

En ce qui concerne les avis, une seule des réponses a été défavorable. Deux ont été favorables, une partiellement, la dernière moyennant certaines précautions.

Le constat est voisin pour les réponses à des demandes de conseil : une seule a été défavorable, deux ont été favorables sans conditions et une avec conditions.

Pour ce qui concerne la recommandation (n° 2018-01R), la nature-même d'une recommandation est d'examiner les conséquences à tirer des principes déontologiques et de la Charte aux fins d'éclairer au plan général les magistrats et les autres personnels sur leur application. Elle ne peut donc, sauf exception, être classée comme favorable ou défavorable au demandeur et tel est le cas en l'espèce comme cela l'avait déjà été pour celle de 2017.

e) Méthode de travail

Le Collège ne se borne pas à une simple lecture des textes et est amené à examiner de manière suffisamment détaillée les situations concrètes ou les projets qui lui sont soumis, d'où il résulte fréquemment que des précisions complémentaires sont demandées aux personnes qui le sollicitent.

Pour rendre ses avis, il tient compte des enjeux réels de l'espèce (conséquences de l'application des textes, impacts financiers, risque pour l'image ou la réputation des juridictions financières...) mais tente aussi d'envisager l'effet que pourrait avoir dans le futur la position adoptée si des cas analogues se présentent. Il prend également en considération les effets potentiels de la position adoptée sur les observateurs extérieurs et, plus largement, sur le public.

Afin d'expliquer au mieux le sens et les motifs de sa réponse, et compte tenu de la pluralité de textes qui existent désormais, le Collège expose de manière suffisamment détaillée les circonstances de l'espèce, puis examine les différents textes et dispositions utiles à l'analyse de la situation au regard de la déontologie.

III.2. SYNTHÈSE PAR THÈME ET PAR AVIS

Plusieurs avis concernant des points différents de la Charte, le parti a été retenu comme l'an dernier de croiser deux approches : par thème et par avis.

III.2.1. La prévention des conflits d'intérêts

Dans l'avis n° 2018-02, le Collège a répondu à un ensemble de questions toutes relatives à l'éventualité de conflits d'intérêts, que lui avait posées un magistrat à son arrivée à la Cour en raison de ses fonctions antérieures et de deux fonctions accessoires qu'il lui était proposé d'exercer. Il a formulé, sur les précautions à prendre dans l'élaboration du programme de travail, un ensemble d'analyses qui peuvent valoir plus largement. Sur l'activité d'enseignement envisagée, il a relevé le problème que son acceptation pouvait présenter en raison des financements accordés à l'établissement au cours des précédentes fonctions. Pour la première fois, le Collège a examiné dans cet avis des risques de conflit d'intérêts tenant à l'activité professionnelle du conjoint.

L'avis n° 2018-03 concerne une activité de médiation. Le Collège a conclu que celle-ci était en l'espèce sans problème, après avoir examiné les types de médiation et les circonstances de l'espèce (caractère occasionnel, absence de rémunération, absence d'interférence avec l'activité de la chambre à laquelle ce magistrat est affecté).

L'avis n° 2018-04 répond à une demande d'un magistrat honoraire, qui est rapporteur à temps partiel et souhaitait mener une mission d'expertise. L'analyse faite par le Collège l'a amené notamment répondre que cette activité constitue une activité accessoire, y compris pour un magistrat honoraire, dès lors qu'il est rapporteur même à temps partiel.

L'avis n° 2018-06 reprend l'analyse faite par le Collège dans son avis n° 2017-07 sur le champ d'application du régime d'incompatibilités prévu à l'article L.222-7 alinéa 2 du CJF et conclut que cet article ne s'applique pas au fonctionnaire détaché qui avait interrogé le collège mais seulement aux membres du corps des conseillers de CRC. En revanche, après une analyse détaillée des travaux confiés à ce fonctionnaire détaché pendant ses fonctions en CRC, le Collège dégage à son intention diverses précautions à prendre s'il souhaite poursuivre son projet de retour dans son secteur d'origine.

III.2.2. Les activités accessoires

La principale novation en ce domaine a été que le Collège a été saisi de deux demandes qui l'ont amené à préciser la frontière entre activités privées et activités accessoires, par exemple le caractère rémunéré ou gratuit de l'activité, et le caractère occasionnel ou régulier (avis n°03 et -05). Le collège a notamment relevé qu'une lecture a contrario du I. de l'article 25 septies de la loi modifiée du 13 juillet 1983 conduit à conclure que le fonctionnaire peut avoir une activité privée lucrative dès lors que celle-ci ne prend pas un caractère professionnel. Elle ne peut, à son sens, « être qualifiée d'activité privée que si elle revêt un caractère occasionnel, que si la rémunération perçue est très limitée, et que si celle-ci n'est pas exercée dans un cadre, tel qu'un contrat de travail, qui lui donne par nature un caractère professionnel » (avis n°05).

Ce même avis n° 2018-05 examine de manière détaillée la compatibilité d'une activité d'auto-entrepreneur avec les fonctions de magistrat en activité à temps plein à la Cour. Il relève, entre autres, qu'une activité de micro-entrepreneur est par nature une activité professionnelle.

Sur la rémunération des activités accessoires, le Collège a rappelé à nouveau, dans cet avis n°2018-05, les lignes générales dégagés dans des avis et recommandation antérieurs :

- La rémunération ne doit 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 doit 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 n° 2016-07).

Il a par ailleurs relevé dans son avis n°2018-04 que la rémunération envisagée était celle usuellement pratiquée par l'entreprise publique qui proposait l'activité considérée, et que la rémunération consentie ne pouvait donc pas introduire le soupçon d'un conflit d'intérêts avec une fonction antérieurement exercée à la Cour. Dans l'avis n°2018-04, il a indiqué que « ni la nature ni le montant de la rémunération ne peuvent entrer en contradiction avec les valeurs et principes de la Charte, notamment avec le principe d'indépendance ».

III.3. LA RECOMMANDATION SUR LE RESPECT DE LA DEONTOLOGIE DANS L'UTILISATION D'INTERNET, DES MESSAGERIES ET DES MEDIAS SOCIAUX

Cette saisine par le Premier président présentait un triple intérêt : un sujet actuel, qui concerne tous les personnels, et sur lequel rien n'existe ni dans les textes généraux ni –sauf parfois de manière succincte- dans les textes déontologiques d'autres entités publiques (à l'exception de la Charte de déontologie de la juridiction administrative, complétée sur ce point en mars 2018).

Dans cette recommandation, qui était la première adressée à tous les personnels, le Collège a présenté une cartographie des risques que peuvent soulever, au plan de la déontologie, ces supports numériques. Il a dégagé deux préconisations générales, valables y compris dans les utilisations privées en raison des failles dans les systèmes d'information et des risques de diffusion des messages : s'abstenir de tout ce qui peut faire courir des risques qu'il a qualifiés d'absolus (tels que l'atteinte à des principes ou droits constitutionnellement garantis et reconnus, aux principes fondamentaux d'une juridiction, au droit à l'image et à la vie privée ou encore des pratiques pénalement réprimées) ; observer un principe général de prudence. Il a précisé que celui-ci comporte à la fois une vigilance dans l'usage, une retenue dans les comportements et une modération dans les contenus. Il a également formulé un ensemble de bonnes pratiques déontologiques, d'une part dans l'utilisation des systèmes informatiques et des médias sociaux en elle-même, d'autre part au regard particulièrement des principes de secret et discrétion, de neutralité, d'impartialité et laïcité, de loyauté et dignité.

Le Collège a relevé que certains de ces points mériteraient d'être traduits dans la Charte et ils l'ont effectivement été en 2019 par un arrêté du Premier président complétant la Charte, après avis des Conseils supérieurs de la Cour et des CRC, sur cette base et sur celle de la recommandation n° 2019-01R relative à l'expression publique ou susceptible de le devenir.

III.4. SYNTHÈSE DES RÉPONSES À DES DEMANDES DE CONSEIL

L'article 6 du règlement intérieur adopté par le Collège prévoit que « Les conseils donnés par le Collège en tant que référent déontologue font l'objet d'une synthèse particulière dans son rapport annuel d'activité prévu par la Charte de déontologie ».

Au-delà de la description résumée qui en est faite dans le tableau n°2 *supra*, on peut remarquer que les quatre demandes de conseil ont porté sur des sujets analogues à ceux qui font l'objet de demandes d'avis. La différence ne porte donc pas sur la nature du sujet mais sur le mode de traitement ou sur le stade auquel la personne concernée en est, par exemple, dans un projet d'évolution professionnelle, d'activité accessoire ou d'activité privée. On peut observer que, dans deux cas, la demande de conseil a été suivie quelques mois après d'une demande d'avis par le même magistrat, soit sur le même projet dans un cas, soit sur un autre dans le second.

Deux des demandes ont porté sur des projets d'activités privées, une sur une activité accessoire et une sur une candidature à un détachement. Toutes quatre concernaient les risques de conflits d'intérêts, exclusivement ou parmi d'autres questions.

Un magistrat a demandé s'il pouvait accepter d'écrire régulièrement un éditorial dans un hebdomadaire d'information générale, sans être rémunéré. Le sujet différait donc de celui qui avait fait l'objet des avis n° 2017-09 et -10 et de la recommandation n° 2017-01, cas dans lequel la prestation donnait lieu à rémunération en tant que pigiste. Le Collège a mentionné dans sa réponse les risques qui pouvaient s'attacher, pour un magistrat en fonctions à la Cour, à une expression régulière et fréquente dans un cadre pré-imposé. Le magistrat a décliné la proposition qui lui avait été faite.

Une autre demande concernait un projet de détachement dans une structure publique jouant un rôle de régulation dans le secteur considéré. Il n'existait aucun risque de conflits d'intérêts au regard des fonctions exercées à la Cour mais la personne concernée avait, avant son retour dans la juridiction, exercé des fonctions dans une entreprise privée du même secteur. Le Collège a répondu qu'aucun texte ne traite de ce type de cas ; que, en raison du délai écoulé depuis le retour à la Cour, il n'existait pas de risque réel pour l'image et la réputation des juridictions financières ; mais qu'il revenait à la structure publique qui envisageait ce recrutement d'évaluer les risques de conflit d'intérêts par rapport à l'activité antérieure dans le secteur privé.

IV. POINTS D'ATTENTION ET PROPOSITIONS

Aux termes du point 52 de la Charte, « le Collège peut émettre de sa propre initiative (...) toute proposition d'évolution qui lui paraît opportune ». Le rapport annuel du Collège est toujours l'occasion pour lui de signaler, dans cette perspective, des thèmes qui pourraient utilement faire l'objet de réflexions.

IV.1. LES REFLEXIONS ET PROPOSITIONS FORMULEES DANS LES RAPPORTS SUR 2016 ET 2017

Le Collège avait signalé deux points à l'occasion de son rapport sur 2016 et trois autres dans son rapport sur 2017 :

- L'utilité qu'il soit informé des travaux d'INTOSAI dans le domaine de la déontologie et consulté sur les projets de nouvelles normes ou de révision de normes lorsqu'elles sont susceptibles de concerner ces sujets, afin d'assurer la meilleure convergence entre les textes et pratiques nationaux et internationaux.
- L'effort d'information et de sensibilisation à la déontologie des différentes catégories de personnels concernés qui demeurerait nécessaire. Il avait suggéré le renouvellement de deux innovations intéressantes de 2016 : la réalisation d'une journée de l'appui métier, ouverte à tous les personnels, afin d'aller au-delà de la traditionnelle session d'accueil qui concerne seulement les nouveaux arrivants, et l'introduction d'une séquence sur la déontologie dans la session de formation des nouveaux présidents de section de CRC.
- L'émergence de thèmes nouveaux rendant utiles des approfondissements, notamment sur la base des critères que le collège avait eu l'occasion de dégager dans ses réponses à des demandes d'avis et de recommandation intervenues en 2017 : d'une part la participation à la vie politique et plus largement à la vie publique, d'autre part l'expression publique.
- Les conflits d'intérêts qui peuvent résulter de l'affectation en chambre et en section, notamment pour les magistrats et personnels de contrôle arrivant d'autres administrations ou projetant de s'engager dans des activités extérieures (point déjà relevé dans la conclusion du rapport sur l'année 2016).
- L'évolution législative souhaitable pour réduire l'hétérogénéité des champs d'application des diverses dispositions déontologiques entre les différentes catégories de personnel¹⁵.

Plusieurs de ces réflexions et suggestions ont trouvé application dès 2018 ou début 2019 :

- Le Collège a été informé de travaux menés dans le cadre d'EUROSAI (cf. II.3.2.).
- La décision a été prise d'inclure à nouveau en 2019 une séquence « Déontologie » dans la formation des nouveaux présidents de section des CRC (cf. II.2.1.) ;
- Le Premier président a demandé au Collège d'élaborer une recommandation sur l'expression publique (cf. I. et II.) et la Charte a été complétée comme suggéré par le Collège en conclusion de cette recommandation.
- Sur le sujet de la participation à la vie publique, les réponses du Collège à diverses demandes qui lui ont été adressées, et qui sont venues confirmer l'intérêt de ce thème, l'ont conduit à dégager un ensemble d'éléments de réflexion et des repères :

15 Cette hétérogénéité avait été étudiée dans le rapport annuel sur 2017.

publication début 2018 de la recommandation n°2017-01R sur l'expression régulière et fréquente dans un média à vocation générale, conseil du 4 février 2019 sur l'animation d'une session du Grand débat national, avis n° 2019-01 du 19 février 2019 sur l'organisation d'un colloque et -02 sur la distribution de « tracts ». La recommandation n°2019-01R sur l'expression publique ou susceptible de le devenir se rattache aussi pour partie à ce thème¹⁶.

- Pour ce qui concerne la sensibilisation des personnels, la formule de la Journée d'appui métiers (JAM) est apparue ne pas être nécessairement la plus adaptée et l'expérience a montré que l'information régulière et par de brefs articles sur les supports internes peut être plus pertinente. C'est dans cette voie que le Collège s'est engagé avec la direction de la communication en 2018 et début 2019 (cf. II.2.1.).

La dernière des préconisations mentionnés ci-dessus, l'harmonisation du champ d'application des dispositions déontologiques, relève pour sa part uniquement de la compétence du Gouvernement et du Parlement.

IV.2. POINTS D'ATTENTION ET PROPOSITIONS

Sans doute est-il encore trop tôt, trois ans après la loi du 20 avril 2016 et une vingtaine de mois après l'adoption de la Charte modifiée et la mise en pratique du système des déclarations d'intérêts, pour établir un bilan, mais un certain nombre de points d'attention apparaissent clairement. Le contexte général des critiques sur la « haute fonction publique et les corps recrutés par la voie de l'ENA, notamment les « grands corps », incite à y prêter d'autant plus l'attention nécessaire.

IV.2.1. Des clarifications et une fluidification souhaitables

Si le dispositif déontologique résultant de la loi du 20 avril 2016 a apporté un ensemble d'améliorations importantes, l'expérience montre qu'il ne répond pas totalement aux différents types de besoins et à certaines modalités concrètes de fonctionnement des juridictions financières. Ainsi :

- La loi prévoit une confidentialité absolue de la déclaration d'intérêts dont seule a connaissance « l'autorité à laquelle (elle) est remise ». Cette « autorité » est le président de chambre, comme le mentionne expressément le code des juridictions financières (articles L. 120-10 et L. 220-8)¹⁷. La conséquence en est cependant que, par une interprétation restrictive, le Premier président, qui préside le comité du rapport public et des programmes et la Chambre du conseil et prend les décisions en matière d'autorisation de cumul d'activités et de détachement, n'a pas connaissance des déclarations d'intérêts. Il en est de même pour les présidents de formation inter-chambres (FIC) ou inter-juridictions (FIJ) ainsi que pour les présidents de section alors que ces derniers jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des programmes de travail des chambres et la composition des équipes et président des séances.
- Si le Premier président ou les présidents de chambre peuvent saisir pour avis le Collège, la loi ne prévoit pas qu'ils puissent lui demander un conseil, plus informel, et ne prévoit un tel rôle de conseil du Collège qu'à la demande de la personne concernée (cette personne peut, elle, demander au Collège soit un conseil soit un avis).

¹⁶ Le Collège prépare en outre une recommandation sur diverses questions relatives aux élections municipales, à la suite de la demande qui lui en a été faite en juin 2019 par une organisation syndicale.

¹⁷ La déclaration est remise : au Procureur général pour les magistrats et personnels affectés au Parquet, au Premier président pour ceux affectés au Secrétariat général.

- La loi prévoit, pour la remise de la déclaration d'intérêts, un délai de deux mois après la nomination, donc à un moment où le nouvel arrivant a déjà été affecté à une chambre et son programme de travail établi. L'entretien déontologique peut lui-même ne se tenir que sensiblement après la remise de la déclaration (un délai de 15 jours est mentionné dans les textes internes à titre indicatif).
- Il n'est pas conservé trace de l'entretien déontologique et la mémoire s'en perd donc lorsque l'autorité qui l'a tenu vient à changer.
- Il n'est pas formellement prévu de déclaration complémentaire d'intérêts ni de nouvel entretien déontologique quand, par exemple, un magistrat de la Cour change de chambre, même lorsque les domaines de compétence de la nouvelle chambre d'affectation peuvent modifier la portée des liens et intérêts initialement déclarés.
- La notion de « modification substantielle » utilisée par la loi pour définir les cas dans lesquels une déclaration d'intérêts complémentaire doit obligatoirement être établie, n'est pas précisée et est susceptible de donner matière à interprétations différentes, ce qui peut contribuer à expliquer que le nombre de déclarations complémentaires soit demeuré faible en 2018 et début 2019.

Bien qu'il soit matériellement lourd (double enveloppe, conservation dans un coffre etc.), le système n'apporte donc pas toutes garanties et peut même être source d'ambiguïtés.

En tirant les enseignements de la période récente, le Collège dégage ci-après un certain nombre de points de réflexion et de propositions sur les déclarations d'intérêts et sur certaines modalités de saisine, pour fluidifier le système et favoriser ainsi sa pleine efficacité.

a) La prévention des conflits d'intérêts :

Si l'image et la réputation des juridictions financières demeurent des préoccupations centrales dans la déontologie des juridictions financières, la prévention des conflits d'intérêts est un point d'attention important, comme le montrent les saisines reçues par le Collège :

- Pour favoriser le bon fonctionnement du système des déclarations initiale et complémentaire d'intérêts, il serait souhaitable d'améliorer le formulaire de déclaration et le guide méthodologique. Il serait bon par exemple que ce dernier donne quelques indications sur le déroulement souhaitable de l'entretien individuel et quelques éclairages sur la notion de « modification substantielle ». Sur ce dernier point, il pourrait, à titre d'exemple, être envisagé qu'un changement de chambre entraîne une nouvelle déclaration ou une déclaration complémentaire lorsqu'il est de nature à modifier la portée des liens et intérêts initialement déclarés. Une autre solution serait qu'il soit recommandé que le président de la nouvelle chambre d'affectation attire l'attention du magistrat ou de l'agent concerné sur la nécessité de signaler toute modification substantielle de sa situation entraînée par le changement d'affectation. Il serait également souhaitable de traiter le cas des FIC et FIJ, par exemple en prévoyant que les présidents de ces formations peuvent, avec l'accord des magistrats concernés, accéder à leur déclaration ou à certains de leurs éléments.

En ce qui concerne le moment de la DI/DC et de l'entretien déontologique, la solution préférable dans l'absolu serait que la déclaration initiale doive être remplie avant l'affectation en chambre¹⁸. Cette solution supposerait cependant qu'elle soit remise au Premier président et que l'entretien déontologique s'effectue avec lui, ce que le nombre de personnes concernées rend impossible. En revanche, il serait très souhaitable de réduire le délai de deux mois, qui est d'ailleurs disproportionné par

¹⁸ La règle générale pour les fonctionnaires est la remise d'une déclaration préalablement à leur nomination (article 25 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

rapport au temps que nécessite effectivement l'établissement du document. Ce délai limite résulte de la loi mais, sauf modification législative, le guide ou une instruction du Premier président pourrait préconiser un délai plus bref, par exemple de 15 jours¹⁹

Afin de montrer l'articulation souhaitable entre les deux procédures, le formulaire de demande d'autorisation de cumul d'activités pourrait être modifié pour rappeler que, si l'activité accessoire pour laquelle l'autorisation du Premier président constitue une « modification substantielle », une déclaration complémentaire doit parallèlement être remise au président de chambre.

- L'entretien déontologique est un moment important pour nouer un dialogue entre l'autorité hiérarchique et celui qui a rempli la déclaration d'intérêts et tirer les conséquences des problèmes détectés à cette occasion. Le projet de loi déontologie, dans sa version du 7 octobre 2015 (petite loi A.N. n°594) prévoyait un compte-rendu mais cette disposition n'a pas été retenue en définitive. Elle aurait d'ailleurs présenté l'inconvénient d'alourdir encore le mécanisme. En revanche, la possibilité d'une solution plus légère, telle qu'une simple liste des points particuliers évoqués au cours de l'entretien, pourrait être étudiée.
- L'affectation en chambre ou en section et le programme de travail demeurent des sujets d'attention de même que la composition des formations de jugement et le départ.
- Le détachement et la disponibilité vers des entités publiques : la commission de déontologie de la fonction publique n'a compétence que pour examiner les départs vers le secteur privé. Ceux vers des entités publiques relèvent de l'autorégulation par la Cour. Une réflexion pourrait en conséquence être utile sur les principes à appliquer, dans le souci d'éviter l'apparence d'un conflit d'intérêts potentiel avec l'activité de contrôle exercée jusqu'alors, par exemple un « délai de viduité ».
- Les fonctionnaires détachés comme magistrats de CRC : les demandes adressées au Collège en 2018 ont fait apparaître l'utilité d'examiner dès avant le recrutement et l'affectation de ces fonctionnaires les conflits d'intérêts qui pourraient naître par rapport aux fonctions qu'ils exerçaient jusqu'alors ou qu'ils avaient exercé précédemment. Il est de même souhaitable d'examiner suffisamment à l'avance leurs perspectives professionnelles à l'issue de leur détachement.

b) Les possibilités de saisine

Deux améliorations pourraient être mises en pratique :

- La possibilité pour les autorités hiérarchiques de demander, sans saisine formelle, un conseil au Collège serait utile et constituerait le pendant de celle qu'a introduit pour les personnels la création de la fonction de référent-déontologue. Elle semble pouvoir être mise en pratique sans modification de texte puisqu'elle entre dans la relation naturelle du Collège avec les responsables de la Cour et des chambres régionales.
- L'expérience montre que, dans certains cas, en nombre limité mais qui peuvent être sensibles, le Collège a connaissance de situations individuelles dont il n'a pas été saisi mais qui pourraient mériter examen au regard de la déontologie. Un cas particulier, mais qui s'est produit à diverses reprises, est celui où une telle situation revêt un certain caractère public mais pas nécessairement suffisant pour que l'autorité hiérarchique en ait à coup sûr connaissance.

¹⁹ Il y aurait donc 15 jours pour la remise de la déclaration puis 15 jours pour l'entretien déontologique.

Dans ces situations, les textes n'ouvrent la possibilité au Collège ni de s'autosaisir ni d'informer l'autorité hiérarchique ou de vérifier si celle-ci a connaissance des faits, ni même d'alerter la personne concernée sur les risques déontologiques, voire pénaux, encourus. Il n'a la possibilité de s'autosaisir que pour émettre une recommandation.

Certaines autres instances déontologiques peuvent s'autosaisir de cas individuels, par exemple la Commission de déontologie de la fonction publique mais aussi le Collège de déontologie du CGEDD ou celui du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). La question de l'introduction d'une faculté similaire pour le Collège des juridictions financières peut donc se poser. Outre qu'elle nécessiterait une modification législative, cette évolution présenterait l'inconvénient de paraître transférer au Collège une responsabilité qui incombe par nature à l'autorité hiérarchique et aux personnels concernés, alors que l'ensemble du système actuel repose sur l'initiative et la responsabilité.

Une solution pourrait être d'explorer davantage les possibilités ouvertes par les textes actuels.

Ceux-ci offrent tout d'abord au Collège la possibilité d'une interprétation plus large de l'initiative qu'il peut prendre, et qu'il n'a pas utilisé jusqu'ici, d'émettre une recommandation. Le texte dit en effet que l'objet d'une recommandation est d'éclairer « sur l'application des principes déontologiques et de la Charte de déontologie » et ne vise donc pas seulement le cas où la situation considérée concerne un grand nombre de personnes. Réciproquement, les avis que le Collège a été amené à donner à la demande des autorités hiérarchiques ou des personnes concernées, ont une portée plus large que les cas individuels traités, d'où, au demeurant, l'intérêt de leur publication. Il y a en réalité une interpénétration entre le domaine des avis et celui des recommandations. Si la situation dont il a connaissance est susceptible de concerner aussi d'autres personnes, le Collège pourrait donc considérer qu'il y a matière à une recommandation. Le Collège de déontologie de la juridiction administrative a pour sa part pris, dans des circonstances de ce type, l'initiative par exemple d'une recommandation sur l'exercice des fonctions d'avocat par des membres ou anciens membres de cette juridiction.

Un autre élément de solution pourrait être d'interpréter de manière plus pro-active la fonction de référent-déontologue : le Collège, s'il a connaissance d'une situation, prendrait contact avec la personne concernée pour lui indiquer qu'il est à sa disposition « pour tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques » (article 28 bis loi 83-634), ce qui est conforme à l'esprit de la loi, qui vise à développer la prévention, le conseil en amont et le dialogue avec l'intéressé.

Ces pistes, qui ne concerneraient en toute hypothèse qu'un nombre restreint de cas, présenteraient l'avantage de clarifier, compléter et « fluidifier » le fonctionnement d'ensemble du système. La première peut en effet trouver à s'appliquer lorsque le sujet est susceptible de concerner aussi d'autres personnes, la seconde pour les cas tout-à-fait particuliers. Le Collège envisage de les explorer, de manière à en proposer un bilan dans son prochain rapport.

- c) Au plan général,** le Collège fait à nouveau le constat qu'une évolution législative serait souhaitable pour réduire l'hétérogénéité des champs d'application des diverses dispositions déontologiques entre les différentes catégories de personnel. L'expérience de 2018, que ce soit les sujets sur lesquels le Premier président a demandé au Collège d'émettre des recommandations ou la diversification des personnels qui ont demandé des conseils, confirme qu'un nombre important de sujets est commun à tous les personnels même si leurs niveaux de responsabilité sont différents.

IV.2.2. La poursuite de l'effort de sensibilisation et d'information des personnels

Cette action est d'autant plus importante que le cadre déontologique actuel demeure fondé sur l'initiative individuelle et la responsabilité et que le taux de rotation des personnels est important.

Elle pourrait être davantage ciblée d'une part sur les nouvelles catégories de personnels concernées, d'autre part sur les magistrats revenant d'une longue période hors de la Cour, les textes en matière de déontologie ayant beaucoup évolué entretemps.

Au plan des méthodes, la diversité des fonctions, des origines et des expériences des agents rend souhaitable, au-delà des actions générales comme les sessions d'accueil, qui conservent tout leur intérêt, des actions complémentaires, selon une approche plus personnalisée. L'utilisation d'outils nouveaux, correspondant mieux aux techniques actuelles d'information (vidéos brèves par exemple) est également souhaitable.

CONCLUSION

L'année 2018 a été marquée notamment par la mise en œuvre du dispositif de prévention des problèmes de déontologie plus large et plus complet prévu par les textes entrés en vigueur au deuxième semestre 2017. Cette mise en œuvre a bien progressé. En particulier, l'élargissement des obligations déontologiques à tous les personnels, accompagné par de premières recommandations du Collège à l'ensemble des agents et par ses actions de formation et d'information menées au long de 2018, s'est traduit dans les faits ; l'utilisation de certains des moyens nouveaux de prévention des problèmes de déontologie, comme les recommandations et les demandes de conseil, est elle-même devenue effective. Le dispositif déontologique a donc bien pris dans les faits une dimension nouvelle, comme souhaité par le législateur.

En outre, la possibilité que le Collège formule des recommandations a permis de fournir aux personnels des repères sur les risques déontologiques à éviter et les bonnes pratiques à adopter dans des domaines nouveaux, ou qui ont pris récemment des dimensions nouvelles, comme l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux.

Les demandes d'avis, de conseils et de recommandation intervenues en 2018, par exemple sur la participation à la vie politique et plus largement à la vie publique, ont permis au Collège de dégager des critères sur ces thèmes importants, même si ceux-ci nécessiteront sans doute des approfondissements.

L'utilisation effective ou plus large de certaines possibilités ouvertes par la loi ainsi que la clarification et l'ajustement, examinés dans ce rapport, de diverses procédures, seraient de nature à permettre de prolonger ces progrès.

Rapport adopté par le Collège le 25 Juin 2019