



# COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

- Avis et recommandations de l'année 2019 (au 27 octobre 2019) -

**Avis n° 2019-01** du 19 février 2019 sur la possibilité de l'organisation par un magistrat, au titre de ses activités associatives, d'un colloque sur un thème relevant du champ de compétence de sa chambre d'affectation

**Avis n° 2019-02** du 9 avril 2019, à la demande du Premier président, sur les compléments à apporter à la Charte de déontologie des juridictions financières à la suite des recommandations du collège n° 2018-01R et 2019-01R (non publié)

**Avis n° 2019-03** du 24 avril 2019 sur le projet d'un vérificateur d'exercer une activité de formation rémunérée auprès d'un organisme de formation privé

**Avis n° 2019-04** du 18 mai 2019 sur la possibilité pour un vérificateur, au regard des règles déontologiques, de distribuer des tracts en faveur d'une liste de candidats aux élections européennes

**Avis n° 2019-05** du 31 mai 2019 sur la délimitation du périmètre d'une enquête, au regard des fonctions antérieures de son rapporteur général

**Avis n° 2019-06** du 4 juillet 2019 sur la possibilité, pour un magistrat, d'apporter son soutien à un projet de loi visant à ce que soit organisé un référendum d'initiative partagée

**Avis n° 2019-07** du 30 juillet 2019, à la demande d'un président de chambre régionale des comptes, sur le déménagement d'un magistrat de CRC vers une commune dont il contrôle les comptes

**Avis n° 2019-08** du 9 septembre 2019, à la demande d'un vérificateur, sur les obligations déontologiques respectives des vérificateurs et des magistrats et autres personnels entrant dans le champ de la Charte

**Avis n° 2019-09** du 20 septembre 2019 sur la prévention des conflits d'intérêts à l'occasion d'une procédure de nomination

**Avis n° 2019-10** du 27 septembre 2019 sur l'utilité d'un déport pour prévenir l'apparence d'un conflit d'intérêts

**Avis n° 2019-11** du 26 octobre 2019 en réponse à des questions concernant le champ d'application d'une circulaire du Premier président relative à la campagne des élections municipales

\*

**Recommandation n° 2019-01R** du 27 février 2019 pour les personnels des juridictions financières, relative aux modalités d'une expression publique ou susceptible de le devenir

**Recommandation n° 2019-02R** du 21 octobre 2019 sur la participation des vérificateurs, notamment de ceux affectés en Chambre régionale des comptes, à des élections municipales

# AVIS N° 2019-01

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n° 2019-01 du 19 février 2019, sur la possibilité de l'organisation par un magistrat,  
au titre de ses activités associatives, d'un colloque  
sur un thème relevant du champ de compétence de sa chambre d'affectation**

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu, saisir, en accord avec le Secrétaire général de la Cour, le collège de déontologie d'une question concernant un magistrat en fonction à la chambre que vous présidez.

Vous veniez de constater sur Internet que ce magistrat organisait avec un député, dans une salle [d'une assemblée parlementaire], un colloque au titre de président d'une association, sur un sujet qui relève des compétences de votre Chambre, sujet sur lequel des travaux de la Chambre sont de plus en cours.

Vous releviez que ce magistrat ne vous avait pas informé préalablement alors même que vous aviez eu, certes sur un autre sujet, une réunion de travail avec lui et c'est donc fortuitement que vous avez découvert ce colloque sur Internet.

Vous précisiez qu'au cours du premier semestre de l'année précédente, ce magistrat avait établi avec d'autres rapporteurs une note de faisabilité sur [une politique publique du ressort de votre Chambre]. Cette note, délibérée par la Chambre, a abouti à la programmation de plusieurs travaux sur des organismes de ce secteur, visant à un possible rapport public thématique sur [un aspect de cette politique publique].

Vous indiquiez que le magistrat n'a pas eu à réaliser de travaux sur le sujet postérieurement à la note de faisabilité et n'en aura pas sur l'année 2019 car il a été affecté depuis dans une autre section. La question se pose cependant, pour vous, qu'il soit conduit, avec ce colloque, à puiser dans les éléments accumulés lors de l'instruction de la note de faisabilité et, également, qu'il puisse accéder aux dossiers des instructions en cours.

Vous souhaitiez donc avoir l'avis du collège sur l'intervention du magistrat dans le cadre de ce colloque au regard de la charte de déontologie des juridictions financières et particulièrement de ses développements sur la neutralité, la discrétion, le secret et l'expression publique.

Conformément à son règlement intérieur, le collège a informé le magistrat concerné de cette saisine.

Vous avez porté à la connaissance du collège que vous veniez de constater que le même magistrat avait envoyé un tweet sur [une autre politique publique], sujet sur lequel la Cour a créé une formation inter-juridictions à laquelle participe [votre] Chambre.

En réponse à diverses précisions que le collège vous avait demandées, notamment sur la déclaration d'intérêts remplie par le magistrat et ses éventuelles déclarations d'intérêts complémentaires, vous lui avez apporté les éléments.

Le collège a examiné les éléments de fait et de droit permettant de vous adresser une réponse.

## I. ELEMENTS DE FAIT

### I.1. L'affectation du magistrat et les travaux dont il était ou est chargé:

Le rapport à la préparation duquel le magistrat a participé était une note de faisabilité et non un rapport d'instruction. Elle n'avait pas donné lieu à l'envoi d'une lettre de notification de contrôle aux administrations et organismes chargés de la politique publique concernée et se situait donc dans le cadre d'un simple recueil d'informations et non d'investigations. Il n'y a pas eu de lettre de mission adressée aux rapporteurs et ceux-ci n'ont pas déposé de dossier liasse-rapport au moment du dépôt de la note. La préparation de cette note, qui a nécessité [nombre important de] vacations a toutefois donné lieu à une trentaine d'entretiens avec un large ensemble d'interlocuteurs compétents.

Le magistrat concerné était l'un des [nombre] rapporteurs, à hauteur d'une faible part des vacations, et n'exerçait aucun rôle de chef d'équipe. Il a participé à une partie des entretiens.

La note de faisabilité a été examinée par la Chambre quelques mois avant la date du colloque. A l'issue du délibéré, la Chambre n'a pas décidé de préparer, en tout cas directement, un rapport public thématique mais de s'engager dans une série de contrôles dans le cadre d'une enquête de synthèse sur [la politique publique concernée par le colloque]. Il n'existait donc au moment du colloque, aucune perspective de publication imminente ou à terme très proche de la Cour. Vous avez précisé au collège que le projet d'une publication a été mentionné lors du séminaire de la Chambre (l'ensemble des documents à l'appui ayant été diffusé sur l'intranet de la Chambre) et dans le compte-rendu de la réunion des présidents de section et responsables de secteur diffusé à l'ensemble de la Chambre.

L'affectation du magistrat entre les sections de la Chambre a été modifiée en cours d'année précédant le colloque, comme indiqué précédemment, et il ne travaille plus dans celle qui est compétente en matière de [la politique publique concernée par le colloque].

[Du fait de son grade], ce magistrat [...] ne participe aux délibérés de Chambre ou de section que pour les enquêtes dont il est spécifiquement chargé.

### I.2. L'association que présidait le magistrat et les déclarations d'intérêts initiale et complémentaire

Le magistrat n'avait pas mentionné dans sa déclaration d'intérêts initiale, établie au moment de sa nomination à la Cour, sa responsabilité dans cette association. Cette dernière semble n'avoir eu à cette époque aucune activité, a fortiori publique, bien que ses statuts aient été déposés en [plusieurs années auparavant]. On peut en conséquence considérer que la mention dans la déclaration d'intérêts ne s'imposait pas. Le magistrat a en revanche établi une déclaration d'intérêts complémentaire, enregistrée par le directeur des ressources humaines de la Cour, à un moment antérieur à l'envoi des invitations au colloque et même à leur préparation. Cette déclaration indique, et c'est son seul objet, que le magistrat est président du conseil d'orientation de l'association. Il mentionne à la rubrique 9 « Observations » : « Les modifications ne sont pas substantielles mais j'ai préféré les mentionner par précaution ». Le directeur des ressources humaines vous a communiqué la déclaration le [date, fin 2018] et vous l'avez ouverte ce même jour. Cette déclaration complémentaire n'a pas donné lieu à un entretien déontologique.

Les statuts de l'association qui sont consultables sur le site internet de cette association et où le magistrat est mentionné comme président fondateur, prévoient que « L'association utilise tous les moyens d'action et de diffusion qui peuvent être porteurs de son message et de ses actions » [article...], donc toute modalité d'expression.

L'association a notamment dans son objet, tel que défini à ce même [article...] de ses statuts, [la seconde politique publique mentionnée ci-dessus], qui a fait l'objet du tweet que vous avez signalé, de la part du magistrat.

A la connaissance du collègue, l'association ne perçoit pas de subvention publique, même si la possibilité en est prévue à [autre article] de ses statuts, et ne relève donc pas du contrôle des juridictions financières.

### **I.3. Le colloque**

Le magistrat concerné organisait le colloque et y intervenait en tant que responsable de l'association. L'intervention d'un [parlementaire] et sa mention dans le programme étaient nécessaires à l'utilisation d'une salle [de cette assemblée parlementaire] mais, sur l'invitation, le magistrat apparaît seul comme organisateur.

Les associations dont les logos figurent sur l'invitation et dont les présidents devaient s'exprimer sont notamment une association reconnue d'utilité publique et une fédération poursuivant un intérêt général et représentative d'un grand nombre d'associations agissant dans le domaine [concerné].

Les invitations au colloque ont été adressées aux réseaux des associations et il a fait l'objet d'un post sur Twitter adressé à la presse pour annoncer qu'il allait avoir lieu.

Il n'a pas donné lieu ensuite, à ce jour, à des reprises ou commentaires dans des articles de presse.

### **I.4. L'appartenance à la Cour des comptes.**

Le magistrat n'a fait état ni sur l'invitation ni sur le programme de sa qualité de membre de la Cour. Celle-ci est cependant susceptible d'être connue instantanément par toute personne effectuant sur internet une recherche usuelle et simple via un moteur de recherche.

## **II. ELEMENTS DE DROIT**

**II.1.** Comme vous le relevez dans votre mail de saisine, plusieurs valeurs et principes de la Charte de déontologie trouvent à s'appliquer en l'espèce, et, comme vous le soulignez, notamment ceux de neutralité, de discrétion et de secret professionnels ainsi que les dispositions relatives à l'expression publique.

Parmi ces dernières, les points concernés sont les points 28 et 29, 31 et 32 ainsi que le point 35. Le point 28 explicite que les magistrats ont la liberté d'adhérer à une association ; le point 29 qu'ils veillent dans toute expression publique à respecter leur obligation de réserve et de loyauté et à ne pas porter atteinte à la nature et à la dignité des fonctions exercées ainsi qu'à l'image et à la réputation des juridictions financières ; le point 31 qu'ils ne font pas état du contenu des investigations qu'ils mènent ou dont ils ont connaissance ; le point 32 qu'ils s'abstiennent de prendre part à toute polémique de nature à rejaillir sur l'institution ; le point 35 que, lorsque ce n'est pas dans le cadre de leurs fonctions qu'ils s'expriment, ils prennent toutes dispositions pour séparer leur expression de leur qualité de membre des juridictions financières.

Il convient d'y ajouter :

- les principes d'indépendance et d'impartialité posés par les points 3, 9, 10 et 11

- le point 14 aux termes duquel, dans le cadre de leurs activités politiques, philosophiques ou confessionnelles les magistrats ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution

**II.2.** Outre ces dispositions de la Charte, les textes en vigueur instituent une obligation de remplir une déclaration d'intérêts initiale et, au besoin, une déclaration complémentaire : la rubrique 4 du formulaire-type de déclaration qui découle du décret n° 2016-1921 du 28 décembre 2016 oblige tout magistrat à déclarer « la participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de nomination et au cours des cinq années précédant la date de la de la déclaration » ; la rubrique 7-1) oblige à déclarer « les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts exercées à la date de la nomination ou à la date de la déclaration pour les personnels déjà en fonctions dans la juridiction ». La rubrique 9 « Observations » invite à mentionner des intérêts qui n'entreraient pas dans les rubriques du formulaire mais valent d'être signalés ou à formuler tout commentaire utile.

Aux termes de l'article R. 120-3 de ce même décret, les membres du collège de déontologie peuvent avoir accès aux déclarations d'intérêts. En l'espèce, le collège n'a pas fait usage directement de cette possibilité mais vous lui avez transmis, dans ce cadre légal, copie de la déclaration complémentaire établie par le magistrat.

**II.3.** Pour la quasi-totalité des autres fonctionnaires, l'obligation de réserve ne résulte que d'une construction jurisprudentielle. Pour les magistrats des juridictions financières, elle est au contraire expressément prévue par la loi. Elle devait en l'espèce être respectée dans les modalités de l'annonce du colloque et dans l'expression au cours de celui-ci.

**II.4.** Il n'existe ni dans la Charte ni dans aucun autre texte d'obligation d'informer préalablement l'autorité hiérarchique dans ce type de cas. En revanche un principe de loyauté résulte tant de la loi du 20 avril 2016 et du Code des juridictions financières que de la formule du serment prêté par tout magistrat avant son installation et sa prise de fonction ainsi que de la Charte de déontologie.

### **III. ANALYSE DU COLLEGE**

**III.1.** La présidence d'une association telle que [l'association précitée] ne constitue pas une activité accessoire au sens des textes mais une activité privée. Dès lors, elle ne relève pas d'une autorisation préalable de l'autorité hiérarchique et elle n'a pas à figurer dans les rubriques de la déclaration d'intérêts concernant ce type d'activités. Le formulaire de déclaration d'intérêts comporte en revanche les rubriques 4, 7-1) et 9 précitées.

**III.2.** Le grade de [...] qui est celui du magistrat concerné, limite le champ dans lequel une activité privée peut interférer avec l'activité à la Cour, avec les positions collégiales et, plus largement, avec les travaux des juridictions financières.

Cependant les fonctions antérieurement exercées par ce magistrat, son exposition médiatique dans la presse écrite et les médias audiovisuels ainsi que sur les médias sociaux lui confèrent une notoriété particulière. Par ailleurs, toute personne peut, dès lors qu'elle fait une simple recherche sur internet, avoir connaissance instantanément de son appartenance à la Cour, et une telle recherche sur la biographie et le parcours professionnel des personnes est de plus en plus simple et courante. Ces circonstances appellent de la part de ce magistrat comme de tout autre membre de la Cour qui se trouverait dans une situation analogue une vigilance particulière.

Le point 14 de la Charte aux termes duquel les magistrats ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution a été formellement respecté. Toutefois, cette appartenance peut aisément être constatée.

**III.3.** Une information préalable des responsables de la Cour est souhaitable en application du principe de loyauté, essentiel dans le mode de fonctionnement de l'institution, mais aussi par courtoisie et par prudence. En effet, il s'agit certes d'une activité privée mais qui concerne une politique publique dont le contrôle est exercé spécifiquement par la Chambre à laquelle le magistrat concerné est affecté.

Une telle information, qui ne porte pas atteinte à l'indépendance du magistrat, permet en outre de s'assurer que le moment choisi pour l'expression publique ne risque pas d'interférer avec les travaux, les publications et la communication de la Juridiction au risque de brouiller ses messages.

En l'espèce, aucune publication de la Cour n'était prévue de manière imminente ou à terme très proche mais des enquêtes sur certains des organismes concourant à cette politique étaient en cours. La circonstance que le magistrat concerné avait contribué [...] mois auparavant à la note de faisabilité ainsi que la notoriété de ce magistrat, qui était susceptible de donner un impact supplémentaire à son expression, concouraient à rendre souhaitable une information préalable.

Votre saisine fournit au collègue, qui n'avait jamais été saisi d'un cas analogue, l'occasion d'appeler l'attention sur ce point.

**III.4.** Le magistrat n'étant plus en charge d'enquêtes sur [la politique publique objet du colloque], l'organisation de ce colloque n'était pas de nature à poser problème au regard des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. La nature du colloque et son organisation ne soulevaient de même pas de difficulté au regard du principe de dignité.

**III.5.** Les obligations en matière de déclaration d'intérêts initiale et de déclaration complémentaire lorsqu'intervient un élément nouveau, peuvent être considérées comme ayant été satisfaites. En effet, au moment de la déclaration d'intérêts initiale, l'association n'avait pas d'activité réelle et la rubrique 4 du formulaire-type relative à la déclaration des activités de dirigeant d'un organisme privé ne devait pas nécessairement être remplie. La déclaration complémentaire a été déposée le [...], sans délai, semble-t-il, par rapport à la décision d'activer l'association. Le magistrat y a mentionné qu'il ne s'agissait pas, à son sens, d'un élément substantiel mais l'appréciation du caractère substantiel ou non comporte inévitablement une part de subjectivité. De même la fonction de président du conseil d'orientation portée dans la déclaration et qui devait devenir effective ne l'est pas devenue et le magistrat concerné est demeuré, à ce jour, président de l'association. Cependant, l'essentiel est bien que cet élément nouveau que constitue l'activation de cette structure ait fait l'objet d'une déclaration complémentaire, susceptible d'ailleurs d'induire un entretien déontologique permettant de demander au besoin à l'intéressé des précisions complémentaires.

**III.6.** Il n'existe pas à ce stade d'élément permettant de penser que le magistrat ait enfreint ou envisagé d'enfreindre les obligations de discrétion et de secret professionnels. Le contenu de la plateforme de propositions d'une dizaine d'associations, dont il a favorisé l'élaboration et qui a été détaillée dans un article publié par un grand hebdomadaire (suite au colloque), ne fait appel qu'à des informations qui sont du domaine public.

**III.7.** L'envoi d'un tweet sur [la seconde politique publique] n'est pas de nature à poser par principe problème au regard de la déontologie. D'une part en effet, ce thème figure expressément dans la vocation prioritaire de l'association qui a fait l'objet de la déclaration d'intérêts complémentaire, et l'expression fait partie, notamment pour ce domaine [...], de son objet social. D'autre part, le magistrat concerné n'est pas appelé, en l'état actuel de son affectation entre les sections de la Chambre et de son programme de travail, à participer aux travaux de la formation inter-juridictions constituée sur ce sujet. C'est donc seulement la teneur d'un tel message ou les circonstances dans lesquels il est émis qui pourraient, le cas échéant, être incompatibles avec les obligations déontologiques des magistrats.

#### **IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

L'ensemble des circonstances de fait et de droit analysées ci-dessus conduisent le collège à conclure que l'organisation de ce colloque par le magistrat concerné et son expression dans ce cadre n'étaient pas incompatibles avec les valeurs et principes de la Charte, et plus largement avec les règles en matière de déontologie, compte tenu d'une part de la nature du travail auquel il avait contribué et d'autre part de la précaution que vous aviez prise de modifier son affectation. Le changement de section a constitué la mesure appropriée qui a prévenu les risques qui auraient pu exister.

Vous pourriez appeler l'attention de ce magistrat, au demeurant destinataire d'une copie du présent avis (cf. infra), sur le fait que le principe de loyauté rend souhaitable une information du président de Chambre et du Premier président dans une circonstance de ce type.

En revanche, il ne semble pas nécessaire de lui rappeler la nécessité de respecter les obligations de discrétion et de secret professionnels, aucune indication n'existant, à la connaissance du collège, qu'il ait enfreint ces obligations ou envisage de le faire.

La question que vous avez posée au collège montre enfin l'importance d'un bon fonctionnement du processus de déclaration d'intérêts initiale et complémentaire et d'entretien déontologique à la suite de ces déclarations.

\*

Copie du présent avis est adressée au magistrat concerné, conformément au règlement intérieur du collège, ainsi qu'à Monsieur le Secrétaire général que vous aviez rendu destinataire d'une copie de votre mail de saisine et le collège reste naturellement à votre disposition.

Veillez recevoir, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

# AVIS N° 2019-03

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

## DES JURIDICTIONS FINANCIERES

### **Avis n° 2019-03 du 24 avril 2019 sur le projet d'un vérificateur d'exercer une activité de formation rémunérée auprès d'un organisme de formation privé**

Cher collègue,

Vous avez bien voulu, par mél du [date], demander l'avis du collège de déontologie sur votre projet d'exercer une « activité privée d'enseignement et de formation » sur les marchés publics, donnant lieu à rémunération, auprès d'un organisme privé spécialisé dans la formation d'élus locaux et d'agents des collectivités territoriales.

Vous avez notamment posé les questions suivantes :

- La compatibilité de la poursuite d'une telle activité avec vos fonctions au sein de la section territoriale de la Chambre régionale des comptes [...] à laquelle vous êtes affecté.
- La compatibilité de la poursuite de cette activité avec vos fonctions au sein du ressort territorial de cette même Chambre régionale des comptes.
- La compatibilité de la poursuite de de cette activité avec vos fonctions en dehors du ressort territorial de la Chambre régionale des comptes [...].

Vous avez fourni au collège, à sa demande, un ensemble d'informations complémentaires, par mail du [...].

Le collège a examiné les éléments de fait et de droit permettant de vous apporter une réponse.

Afin d'assurer l'impartialité de la position du collège, un de ses membres n'a pas participé à l'adoption de cette réponse.

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

##### **I.1. Votre situation et la nature de vos fonctions actuelles dans les juridictions financières :**

Vous êtes entré dans les juridictions financières en [année], par la voie d'un détachement sur un poste au sein d'un service administratif [...] où vous exerciez les fonctions de [...]. Vous avez ensuite été intégré dans le corps des attachés d'administration de l'Etat. Devenu attaché principal des juridictions financières, vous êtes affecté depuis [date] sur un poste de vérificateur à la Chambre [...] et êtes donc désormais chargé de fonctions de contrôle. Vous exercez cette fonction à temps plein.

Vous êtes affecté à une section territoriale de la CRC, qui a compétence sur l'ensemble des collectivités et organismes de droit public ou privé, situés ou ayant leur siège sur le territoire de la métropole [...] ou dans le département [...], y compris la région [..].

## **I.2. La nature et les modalités de l'activité sur laquelle vous demandez conseil au collège :**

### **a) Vous apportez sur ce point les indications suivantes :**

- vous exercez une telle activité de formation depuis [date] lorsque vous étiez en fonctions [fonctions antérieures].
- vos prestations concerneraient le domaine des marchés publics.
- le temps que vous y consacriez serait entièrement prélevé sur vos congés
- « lorsque [vous intervenez] à destination d'un public de professionnels, [vous êtes] employé en tant que formateur occasionnel dans le cadre d'un contrat à durée déterminée par la société [...], qui est une société par actions simplifiée dont le code dans la nomenclature des activités françaises (NAF) est la formation continue d'adultes ».
- les sessions sont de deux types : les unes, dites « inter », s'adressent à un public venant de plusieurs collectivités ou organismes ; les autres sont spécifiquement organisées pour les responsables d'une collectivité ou d'un organisme.
- il s'agit uniquement de prestations de formation, à l'exclusion de prestations d'assistance, d'audit, de consultation ou de conseil.
- elles seraient rémunérées 350 à 400 euros par jour.
- vous réaliseriez deux à trois sessions d'un à trois jours par an, comme quand vous exercez des fonctions [fonctions antérieures].

### **b) Le collège a en outre rassemblé sur internet les autres éléments suivants :**

L'acronyme [...] signifie [nom de la société]. La consultation du site internet de cette société montre qu'elle se présente comme intervenant en matière de « formation achat public assistance audit marchés publics » et comme [acteur important] de ce marché avec [part de marché conséquente]. Sur d'autres pages, la société décrit son activité comme étant d'« audit, conseil et formation à la réglementation ».

Son catalogue de formation montre que certains stages sont généraux, par exemple la présentation du nouveau code de la commande publique et celle de la dématérialisation mais qu'il ne s'agit pas d'un enseignement général sur les règles de la commande publique : les thèmes sont des thèmes pratiques, concrets et formulés de manière à traduire une visée opérationnelle (connaître optimiser distinguer, savoir déterminer, maîtriser les techniques de la négociation d'achat).

Outre ces formations, [la société] propose un « service post-formation assistance » d'accès gratuit pendant un an après le stage. Les documents publicitaires de la société indiquent qu'elle « accompagne les établissements publics et les entreprises qui répondent aux appels d'offres, sur la réglementation, l'organisation et les pratiques de la commande publique. Expert reconnu pour son activité de formation intra, [la société] a renforcé son développement par une offre de conseil et d'ingénierie de formation juridique ».

[La société] appartient à un groupe [nom du groupe]. Ce groupe comporte plusieurs sociétés, notamment d'édition de logiciels destinés à la remise des offres et à la gestion des marchés publics, ainsi qu'une plateforme gratuite d'envergure nationale de mise en relation entre acheteurs publics et fournisseurs, destinée à accélérer le cycle achat-vente.

### **c) L'organisation et le fonctionnement de la chambre régionale**

La chambre comporte notamment [nombre] sections à compétence territoriale. En principe, chaque vérificateur reste affecté dans l'une d'elles pendant [nombre] ans, puis en change. Il constitue un binôme avec l'un des magistrats, généralement pour une durée de [nombre] ans.

Une réorganisation de la chambre doit intervenir au [date] et est susceptible d'entraîner des modifications dans les affectations des vérificateurs.

## **II. ELEMENTS DE DROIT**

### **II. 1. Les dispositions applicables à tous les fonctionnaires**

Les dispositions spécifiques aux activités accessoires relèvent de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 aux termes duquel certaines activités accessoires peuvent être autorisées par l'autorité hiérarchique, à certaines conditions, et notamment celle de figurer dans une liste limitative fixée par décret.

La liste figurant à l'article 6.1°.b) du décret d'application du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics comporte, comme vous l'indiquez, les « activités d'enseignement et de formation ».

### **II.2. Le dispositif déontologique des juridictions financières**

#### **a) Les vérificateurs n'entrent pas dans le champ des personnels couverts par la Charte**

En revanche, les recommandations formulées par le collège de déontologie peuvent être adressées à l'ensemble des personnels, donc en particulier aux vérificateurs. Tel est par exemple le cas de la recommandation n° 2019-01R du collège du 15 février 2019 sur l'expression publique ou susceptible de le devenir, qui s'adresse à tous les personnels.

Celle-ci concerne toutes les formes et circonstances d'expression, y compris quand elle s'effectue dans le cadre d'une activité de formation ou d'enseignement. Trouvent en ce cas à s'appliquer à la fois les analyses et bonnes pratiques qu'elle formule au plan général et ses points spécifiques aux activités d'enseignement.

Le collège a notamment remarqué que les obligations déontologiques doivent trouver une application proportionnée aux différents grades et fonctions des personnels.

#### **b) Selon l'article L. 120-9 du CJF, le collège est chargé :**

« 2°. De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement l'un des magistrats ou des personnels de la Cour des comptes ou des chambres régionales et territoriales des comptes, sur saisine de la personne concernée, (...) », et donc sur toute question déontologique concernant personnellement un vérificateur.

## **II.3. Les dispositions spécifiques aux vérificateurs des juridictions financières**

### **a) Le serment**

Vous avez prêté le [date] le serment désormais demandé aux vérificateurs des juridictions financières de « bien et loyalement remplir vos fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à votre connaissance à l'occasion de leur exercice ».

Ce serment affirme le devoir de loyauté, qui ne figure pas dans les textes généraux applicables à tous les fonctionnaires, et renforce l'obligation de secret.

### **b) Les fonctions et responsabilités des vérificateurs :**

Selon l'article R212-23 du CJF, les vérificateurs « collaborent, sous la direction et la responsabilité des magistrats et des rapporteurs mentionnés à l'article L. 212-7, aux contrôles relevant de la compétence de la chambre à laquelle ils sont affectés ». Ils sont à ce titre amenés à avoir des contacts avec les responsables et agents des entités contrôlées.

Aux termes de l'article L. 220-6, ils sont astreints, pendant la durée de leurs fonctions, à certaines des obligations déontologiques qui s'imposent aux magistrats. En particulier, ils s'abstiennent « de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que [leur] imposent [leurs] fonctions ».

## **II.4. La forme juridique du contrat**

[La société] vous propose la forme du contrat à durée déterminée, chaque session de formation, qu'elle dure un, deux ou trois jours, fait l'objet d'un tel contrat. La possibilité de conclure un CDD est régie par le code du travail, qui la limite à certains types et circonstances d'activités. Parmi ceux-ci figurent les contrats à durée déterminée « d'usage », pour des activités par nature temporaires et pour lesquelles il est d'usage constant de ne pas embaucher sous contrat à durée indéterminée. Les secteurs d'activité concernés sont définis par décret ou par voie de convention ou d'accord collectif étendu. Leur liste figure à l'article D. 1242-1 du Code du travail et comprend un 7° « L'enseignement ».

## **III. ANALYSE DU COLLEGE**

### **III.1. Analyse des éléments de fait**

**a)** Les vérificateurs ont un rôle important dans l'exercice de la fonction de contrôle : dans votre activité de vérificateur, vous collaborez, comme indiqué ci-dessus, à l'exercice du contrôle en « binôme » avec un magistrat ou un rapporteur, avec les responsabilités qui en découlent.

**b)** L'activité que vous envisagez pour [la société] se situe dans le prolongement de votre activité professionnelle et vous l'exerceriez dans le cadre juridique d'une activité professionnelle, en l'espèce des contrats de travail à durée déterminée. Elle n'est donc pas une « activité privée » mais une activité accessoire et ne peut dès lors être exercée que dans les conditions prévues par la loi.

**c)** Cette activité n'est pas de même nature qu'un enseignement dispensé par exemple auprès d'un établissement public et s'adressant à des étudiants avant leur entrée dans la vie active. En outre, le public-cible est constitué de professionnels responsables de la passation et de la gestion de marchés publics dans des organismes et collectivités soumis au contrôle des juridictions financières.

**d)** Il peut être en soi positif que des agents des juridictions financières mènent des actions de formation qui sont susceptibles de contribuer à la bonne application des textes qui régissent la commande publique et d'aider à prévenir des pratiques anormales. Cependant, les sujets concernant les marchés publics présentent une sensibilité et des risques particuliers.

**e)** S'agissant d'une prestation pour des professionnels engagés dans la vie active et en situation de responsabilité, la frontière peut être tenue entre formation et conseil, d'autant que la formation dispensée fait expressément appel à des retours d'expérience.

**f)** Cette activité est exercée auprès d'un organisme privé, appartenant au secteur concurrentiel. Elle ne doit pas pouvoir être critiquée comme lui apportant un avantage particulier, tel que le temps prélevé sur votre activité principale ou l'utilisation de la référence à votre appartenance aux juridictions financières à des fins publicitaires. En l'espèce, vous avez précisé que vous exerceriez cette activité sur votre temps de congés.

**g)** Il convient d'éviter toute situation dans laquelle vous risqueriez de vous adresser, dans ces formations, à des interlocuteurs que vous êtes en train de contrôler, avez contrôlés ou êtes susceptibles de contrôler dans un délai proche. Le risque de porte-à-faux, voire de conflit d'intérêts ou d'atteinte au principe d'impartialité doit en effet être pris en compte, et d'autant plus que votre intervention en tant que formateur donnera lieu à rémunération. Ce risque serait particulièrement fort dans le cadre de formations « intra » spécifiquement destinées à un organisme ou une collectivité, mais il pourrait exister même pour une formation « inter ».

**h)** Des contraintes d'affectation, actuelle comme future, en résulteraient pour la Chambre régionale des comptes à laquelle vous appartenez. La prévention de ce risque devra être prise en compte tant par vous-même que par [...] la Chambre régionale.

Il est possible voire probable que d'autres agents des juridictions financières et peut-être de la Chambre régionale, vérificateurs, magistrats ou rapporteurs, exercent ou envisagent d'exercer des activités analogues ou assimilables auprès de [cette société] ou d'organismes similaires. Cette éventualité accroît les contraintes d'organisation de la juridiction qui peuvent résulter de ce type d'activité.

**i)** Dès lors que vous n'exercez pas par ailleurs d'autres activités rémunérées et que le nombre de jours de formation est lui-même réduit, la rémunération envisagée n'est pas de nature à poser problème, au regard des critères que le collège a eu l'occasion de dégager dans de précédents avis et de rappeler dans sa recommandation n° 2019-01R.

**j)** La sensibilité particulière du domaine des marchés publics rend d'autant plus nécessaire d'observer le principe général de prudence mis en évidence dans la recommandation n° 2019-01R du collège.

### **III.2. Analyse des éléments de droit**

La formule juridique retenue pour la collaboration que vous envisagez avec [la société] étant celle d'un contrat de travail à durée déterminée, deux questions doivent être envisagées :

**a)** Un contrat de travail est caractérisé par le lien de subordination. En l'espèce, le caractère épisodique et bref de la prestation ne semble cependant pas de nature à créer une véritable subordination telle qu'elle soit incompatible avec votre statut. Il convient en revanche que le contrat, de quelque nature qu'il soit, n'introduise pas, par les modalités d'organisation qu'il prévoit ou par la définition du programme par exemple, de dispositions qui puissent être contraires aux principes de loyauté, de neutralité et d'impartialité, ou à la nécessité de prévenir tout conflit d'intérêts.

**b)** Le contrat à durée déterminée : la possibilité prévue par le code du travail au titre des contrats à durée déterminée « d'usage » concerne l'enseignement et non la formation. S'agissant d'un public d'adultes engagés dans la vie professionnelle, ce qui spécifie la formation par rapport à l'enseignement, c'est qu'elle vise les pratiques professionnelles et leur amélioration, alors que l'enseignement vise l'acquisition de savoirs fondamentaux.

#### **IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

Votre activité actuelle dans les juridictions financières diffère de celle que vous exerciez antérieurement et c'est donc à juste titre que vous vous interrogez sur la compatibilité de votre activité accessoire auprès de [la société] avec votre nouvelle situation statutaire et les obligations déontologiques qui en résultent.

Le collège conclut que, dans les conditions que vous avez exposées au collège, il n'y a pas d'obstacle de principe à ce que vous puissiez exercer une activité ponctuelle de formateur, pour de très brèves durées, même auprès d'une société privée.

Cette activité accessoire doit cependant être conforme aux textes, compatible avec les fonctions qui vous sont confiées et ne pas affecter leur exercice ou le fonctionnement de la chambre régionale.

La réponse à votre première question est donc que l'exercice d'une telle activité semble difficilement envisageable dans le périmètre géographique ou fonctionnel de la section territoriale de la Chambre régionale des comptes [...] à laquelle vous êtes affecté, en raison du risque avéré de conflit d'intérêts ou d'apparence d'un tel conflit.

L'activité pourrait éventuellement être envisagée au sein du ressort territorial de cette même Chambre, en excluant le périmètre de votre section d'affectation, le risque de conflit d'intérêts étant moindre. Néanmoins, cette solution est susceptible d'engendrer des difficultés de gestion administrative concernant votre affectation actuelle et future. Il revient à [...] la Chambre d'apprécier si ces difficultés doivent ou non conduire à répondre par la négative à votre deuxième question.

Enfin, les risques déontologiques sont plus faibles si l'activité est exercée en dehors du ressort territorial de la Chambre régionale. Il revient à l'autorité hiérarchique de décider si elle peut l'autoriser, sans qu'elle affecte l'exercice de vos fonctions principales ni l'organisation de la Chambre.

La sensibilité du domaine de la commande publique doit vous conduire à veiller particulièrement au respect des obligations déontologiques. Le collège rappelle également les bonnes pratiques dégagées dans sa recommandation précitée n° 2019-01R.

Il ne revient pas au collège de se prononcer sur l'interprétation à donner en l'espèce aux dispositions du code du travail. Cependant, le respect de la déontologie doit conduire à ce qu'une activité accessoire soit compatible de manière générale avec l'état du droit, y compris du droit du travail, son non-respect pouvant porter atteinte à l'image et à la réputation des juridictions. Il convient donc que vous vous assuriez auprès de l'autorité hiérarchique qu'un CDD ou une succession de CDD d'un à trois jours est conforme aux dispositions du code du travail.

Si votre demande d'activité accessoire est acceptée par l'autorité hiérarchique, il conviendra que vous veilliez, dans l'exercice de ces activités de formation, au respect des obligations déontologiques mentionnées dans la recommandation précitée n° 2019-01R.

Vous pouvez naturellement porter le présent avis, dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement intérieur du collège, à la connaissance [...] de la Chambre régionale et à tout tiers.

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

# AVIS N° 2019-04

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n°2019-04 du 18 mai 2019 sur la possibilité pour un vérificateur,  
au regard des règles déontologiques, de distribuer des tracts en faveur d'une liste  
de candidats aux élections européennes**

Par mail du 17 mai 2019, vous avez bien voulu demander au collège de déontologie si, dans le cadre des élections européennes qui auront lieu le 26 mai 2019, un vérificateur d'une Chambre régionale des comptes peut distribuer des tracts en faveur de l'une des 34 listes candidates et, dans l'affirmative, quelles sont les limites et le cadre déontologique applicable.

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

Les 34 listes ont été déposées et la distribution de tracts en faveur de l'une d'entre elles s'effectue dans le cadre de la campagne officielle.

Le scrutin pour les élections européennes est un scrutin de liste et les listes sont nationales. Les listes comportent généralement des candidats issus des différentes régions, y compris la région [...], dont certains exercent des responsabilités ou ont un mandat électif dans un organisme soumis au contrôle de la Chambre régionale.

Les vérificateurs jouent un rôle important dans les investigations menées par les Chambres régionales des comptes pour l'exercice de leurs contrôles.

#### **II. ELEMENTS DE DROIT**

La distribution de tracts peut, au regard de la déontologie, être considérée comme une forme d'expression publique. Dès lors trouvent à s'appliquer les dispositions générales et spécifiques applicables en la matière, dont résultent les précautions à prendre.

##### **II.1. Textes généraux**

Comme tout citoyen, le fonctionnaire dispose de la liberté d'opinion, pourvu qu'elle ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi, et de la liberté de communication des pensées et des opinions, sauf à répondre de l'abus de cette liberté.

L'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires affirme l'obligation pour le fonctionnaire d'exercer ses fonctions dans le respect notamment des principes de neutralité, d'impartialité et de laïcité.

L'article 25 bis de ladite loi impose au fonctionnaire de veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquels il se trouve ou pourrait se trouver. Il précise

que constitue un tel conflit toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

Le fonctionnaire occupant un emploi à temps plein doit exercer ses fonctions à temps plein, ce que souligne entre autres l'article 25 septies de la même loi.

## **II.2 Dispositions particulières applicables aux vérificateurs des juridictions financières et spécifiquement aux vérificateurs des Chambres régionales des comptes**

### a) Le Code des juridictions financières

Les dispositions déontologiques applicables aux vérificateurs ont été renforcées dans la période récente. En particulier, depuis l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, le troisième alinéa de l'article L.220-6 du Code des juridictions financières prévoit que les dispositions de cet article, qui vise dans ses deux premiers alinéas les magistrats des CRC, sont applicables aux vérificateurs des juridictions financières pendant l'exercice de leurs fonctions dans les Chambres régionales des comptes. Il en résulte que ces vérificateurs ne peuvent se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de leur appartenance aux juridictions financières et qu'ils doivent s'abstenir de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions.

### b) La Charte de déontologie des juridictions financières et les recommandations du Collège

Les vérificateurs n'entrent pas dans le champ des personnels concernés par la Charte de déontologie tel qu'il est défini par le Code des juridictions financières. En revanche, les recommandations que le Collège a été chargé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 d'émettre pour éclairer les agents sur l'application des principes déontologiques, peuvent s'adresser à tous les personnels. Tel est le cas de la recommandation n° 2019-01R du 27 février 2019 sur l'expression publique ou susceptible de le devenir.

Cette recommandation, après avoir récapitulé et analysé les différents textes applicables, dégage un principe général de prudence, dont elle précise qu'il comporte notamment une retenue dans les comportements et une vigilance appropriée dans les circonstances de l'expression. Le Collège ajoute que la prudence suppose de tenir compte de la diffusion potentielle d'images et de la puissance croissante des moteurs de recherche.

Les recommandations du Collège, comme leur dénomination l'indique, n'ont pas, par elles-mêmes, de force contraignante. Cependant, ainsi que le mentionne la recommandation du 27 février, le principe général de prudence qui y est dégagé ne fait qu'exprimer et formaliser ce qui résulte de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires.

## **III. ANALYSE DU COLLEGE**

La distribution de tracts présente la particularité que, même sans qu'il ait fait mention de son appartenance aux juridictions financières, celui qui effectue une telle distribution peut être reconnu soit immédiatement soit parce que des images prises par des tiers au cours de cette distribution peuvent ensuite circuler et connaître une large diffusion via internet et les médias sociaux.

Il convient, de ce fait notamment, de veiller à ce que cette distribution ne puisse, en raison des circonstances dans lesquelles elle intervient, paraître aller à l'encontre des principes d'impartialité et d'objectivité dans l'exercice des fonctions et d'absence de conflit d'intérêts, ou être critiquée comme incompatible avec l'exercice à plein temps des fonctions de vérificateur.

Le lieu où les tracts sont distribués ne doit ainsi pas risquer de conduire à une assimilation entre la position politique que vous exprimerez par cette distribution et la Chambre régionale ou la fonction que vous y exercez. Le moment de la distribution et sa durée ou sa fréquence ne doit pas conduire à penser que cette activité s'exercerait au détriment de votre activité professionnelle.

Pour ce qui vous concerne personnellement, la nécessité de veiller à éviter les conflits d'intérêts ou l'apparence d'un tel conflit doit vous amener à éviter toute situation qui vous conduirait à contrôler maintenant ou à terme proche une collectivité ou un organisme dont l'un des candidats figurant sur l'une des listes serait un responsable ou dans lequel il détiendrait un mandat électif.

Le principe général de prudence trouve à s'appliquer sur ces différents points.

#### **IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

Il résulte des développements qui précèdent :

- Qu'aucune disposition déontologique ne s'oppose à ce qu'un vérificateur des juridictions financières en fonctions dans une CRC distribue, dans le cadre de la campagne officielle pour les élections européennes, des tracts en faveur de l'une des 34 listes déposées.
- Qu'en revanche il lui revient de prendre les précautions qui résultent des développements qui précèdent, notamment dans l'esprit du principe général de prudence dégagé par le Collège dans sa recommandation du 27 février 2019, de manière à éviter tout risque d'apparence de conflit d'intérêts ou de doute sur l'impartialité et l'objectivité des investigations menées par la juridiction.

Veillez recevoir, [...], l'expression de ma considération distinguée.

# AVIS N° 2019-05

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

## DES JURIDICTIONS FINANCIERES

### **Avis n° 2019-05 du 31 mai 2019 sur la délimitation du périmètre d'une enquête, au regard des fonctions antérieures de son rapporteur général**

Cher collègue,

Par mél du [mai] 2019, vous avez demandé au collège son avis sur le point suivant.

Vous allez être prochainement désigné comme rapporteur général et membre d'une formation inter-chambres (FIC) en instance d'être créée pour préparer une communication de la Cour au Sénat, demandée par celui-ci sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF et qui concerne [sujet].

Vous demandez au collège s'il conviendra d'exclure des projets qui seront examinés par la FIC un programme important et intéressant par les méthodes utilisées mais dans lequel vous avez eu des responsabilités de direction, le programme [X...].

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

Vous avez indiqué au collège que vous avez contribué brièvement mais directement à ce programme en position de dirigeant. Durant trois mois [en 2018] avant votre nomination à la Cour, vous avez en effet assuré l'intérim de la direction de l'Agence [...], qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet. Votre position particulière de manager de transition vous a notamment amené à produire une note d'analyse, à la demande de l'administration centrale du ministère, inquiète des perspectives du projet, dont elle est commanditaire et maître d'ouvrage stratégique. Vous lui avez transmis cette note à la veille de votre nomination à la Cour.

Comme vous le remarquez, vous aurez dans la formation inter-chambres une position centrale en tant que rapporteur général et que membre de la formation délibérante.

#### **II. ELEMENTS DE DROIT**

L'article 25 bis I de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires oblige le fonctionnaire à veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Selon ses termes, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

En outre le II 3° du même article dispose qu'en ce cas, lorsqu'il appartient à une instance collégiale, le fonctionnaire s'abstient d'y siéger ou de délibérer.

Le point 11 de la Charte de déontologie des juridictions financières prévoit que les personnes concernées par cette Charte font en sorte 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. Le point 12 ajoute que l'impartialité des membres des formations de délibéré suppose que leur opinion a été formée sans préjugé ni parti pris. Aux termes du point 15, afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes concernées par la Charte s'abstiennent de prendre part à des investigations ou à un délibéré concernant un organisme dans lesquels elles détiennent ou ont détenu dans les cinq années qui précèdent des intérêts de nature à compromettre notamment leur impartialité ou leur neutralité. Elles n'interviennent d'aucune manière sur un organisme ou un service où elles ont exercé des responsabilités au cours des cinq dernières années.

La Charte est dorénavant établie par le Premier président, sur le fondement de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016, et sa rédaction actuelle résulte de son arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2017 modifié par celui du 28 mai 2019. Ses dispositions ont de ce fait, sauf celles qui présentent des bonnes pratiques au sens de la loi précitée, valeur d'obligation.

### **III. ANALYSE**

La lecture de votre note du [date] 2018 à l'administration centrale du ministère, note que vous avez jointe à votre mél au collègue, montre que vous avez pris un ensemble de positions sur le programme [X...], sur son état d'avancement et sur ses risques financiers, et formulé un ensemble de recommandations sur les ajustements stratégiques à opérer et les dispositions à prendre quant à l'échéancier des opérations, aux recrutements à effectuer et à la gouvernance du programme.

Comme vous le remarquez, il paraît difficile de trouver des solutions qui auraient pour objet de garantir votre absence d'implication dans les observations qui seraient formulées sur le projet s'il était inclus dans le périmètre de l'enquête. Ce serait contraire à la fonction même du rapporteur général qui est d'orienter, animer et synthétiser l'ensemble des travaux, analyses et conclusions à soumettre à la collégialité.

### **IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

L'ensemble des éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à partager votre analyse que votre désignation comme rapporteur général et membre de la formation inter-chambres doit corrélativement conduire à exclure le programme [X...] du périmètre de l'enquête.

Veillez recevoir, cher collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs et très cordiaux.

# AVIS N° 2019-06

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

#### **Avis n° 2019-06 du 4 juillet 2019 sur la possibilité, pour un magistrat, d'apporter son soutien à un projet de loi visant à ce que soit organisé un référendum d'initiative partagée**

Cher collègue,

A la suite de l'annonce par le Conseil constitutionnel qu'il ouvrirait sur sa page dédiée un site où les électeurs peuvent déposer leur soutien à la proposition de loi visant à ce que soit organisé un référendum d'initiative partagée (RIP) sur [objet du référendum], vous avez demandé au Collège, le [juin] dernier « si un membre des juridictions financières peut apporter son soutien sur le site <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/> sachant que la liste des soutiens est publique et disponible sur le site ».

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

**I.1.** Vous êtes magistrat, en fonctions dans une Chambre régionale des comptes.

**I.2.** [L'organisme et le service public afférent, objets du référendum] n'entrent pas dans le champ de compétence de cette Chambre régionale. En revanche, [l'organisme] et les sujets liés à son éventuelle privatisation relèvent, à divers titres, du contrôle des juridictions financières.

**I.3.** Il s'agirait pour vous d'exprimer non votre suffrage au cours du référendum, mais votre soutien à l'organisation de ce référendum. Comme vous l'indiquez, un tel soutien présente un caractère public. La liste des soutiens est effectivement accessible sur le site que vous mentionnez et comporte le nom, le prénom et la commune du lieu de vote.

#### **II. ELEMENTS DE DROIT**

**II.1.** La possibilité de référendum d'initiative partagée est inscrite à l'article 11 de la Constitution, aux termes duquel (alinéa 3) « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ».

Les conditions de l'exercice de ce droit sont prévues par l'article 61 de la Constitution, par la loi organique n° 2013-1114 et la loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013, et par le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014.

**II.2.** Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ».

**II.3.** Depuis la loi du 20 avril 2016, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires astreint ces derniers au respect des principes d'impartialité et de neutralité, dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces principes sont repris au code des juridictions financières et la Charte de déontologie de ces juridictions, établie par arrêté du Premier président conformément à la loi, affirme que « 10. L'indépendance des juridictions financières suppose que les magistrats et autres personnes concernées par les obligations de la Charte [...] veillent à éviter toute situation qui entraverait ou pourrait paraître entraver leur liberté d'investigations dans le cadre des normes professionnelles ou la liberté de formation et d'expression de leurs opinions dans les délibérés. La seule limite apportée à cette liberté réside dans le respect des décisions collégiales ».

**II.4.** L'article L. 220-6 du code des juridictions financières dispose qu' « aucun magistrat des chambres régionales des comptes ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance au corps des magistrats des chambres régionales des comptes. Tout magistrat des Chambres régionales des comptes s'abstient de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions ».

### **III. ANALYSE DU COLLEGE**

**III.1.** La procédure de recueil des soutiens ne constitue pas en elle-même l'expression d'une opinion sur le fond du sujet, mais constitue un préalable nécessaire à l'exercice d'un droit constitutionnellement reconnu aux citoyens. Par son soutien, le citoyen concourt personnellement à la formation de la volonté générale.

**III.2.** Le recueil des soutiens ne mentionne pas l'activité professionnelle des personnes.

**III.3.** Dans l'organisation actuelle des juridictions financières, vous pouvez être amené à participer à des formations inter-juridictions qui pourraient porter par exemple sur des sujets concernant directement [l'organisme] ou les services publics rendus par cet organisme, ou, de manière plus indirecte, sur des sujets dans lesquels celui-ci est susceptible de tenir une place significative.

La carrière des magistrats de CRTC peut les conduire à changer de Chambre régionale ou à être affectés à la Cour des comptes.

### **IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

Aucune disposition de nature déontologique ne fait obstacle, en l'état actuel des textes, à ce qu'un magistrat d'une chambre régionale des comptes apporte un soutien à une proposition de loi tendant à un référendum d'initiative partagée, et ce soutien entre dans le champ des libertés constitutionnellement reconnues.

En revanche, votre soutien à la proposition de loi suppose que :

- afin de préserver l'image d'impartialité et de neutralité de la juridiction, vous vous absteniez d'intervenir, maintenant et pendant un délai raisonnable, dans toute affaire qui pourrait être en lien direct ou indirect avec [l'organisme] ou ses activités, au stade des investigations ou à celui du délibéré.
- si vous êtes amené à faire état de ce soutien, vous vous absteniez de mentionner votre appartenance aux juridictions financières.

Vous pouvez naturellement porter le présent avis, dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement intérieur du collège, à la connaissance [...] de la Chambre régionale des comptes et à tout tiers.

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

# AVIS N° 2019-07

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n° 2019-07 du 30 juillet 2019, à la demande d'un président de chambre régionale des comptes, sur le déménagement d'un magistrat de CRC vers une commune dont il contrôle les comptes**

Monsieur le président,

Un magistrat de votre Chambre engagé dans le contrôle juridictionnel des comptes d'une commune et dans le contrôle de ses comptes et de sa gestion, vous ayant informé qu'il va s'installer, pour sa résidence principale, sur le territoire de cette commune, vous avez bien voulu demander au Collège, le [...] juillet son avis sur les précautions à prendre. Vous souhaitez notamment savoir si, de l'avis du collège, il est opportun ou non de dessaisir ce magistrat, [Monsieur A...], des instructions en cours concernant cette commune.

Vous avez apporté des éléments complémentaires au Collège, à sa demande, les [dates] juillet.

Conformément à l'article 2 de son règlement intérieur, le Collège a informé [Monsieur A...] de votre saisine et lui adressera copie du présent avis.

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de [X...] (département [Y...]) et le contrôle juridictionnel des comptes de la commune ont été inscrits au programme annuel de contrôle 2019 de la CRC [...]. Ces contrôles ont été confiés à [Monsieur A...], magistrat en fonctions à temps plein à la Chambre régionale, où il est affecté à la [...ème] section. Les deux contrôles ont été ouverts le [date] 2019.

Vous avez indiqué au collège que [Monsieur A...] venait de vous informer que sa compagne et lui-même étaient en cours d'acquisition d'un bien immobilier (maison) à [X...], bien qui sera destiné à la résidence principale de la famille. La signature de l'acte définitif devant le notaire est prévue en juillet 2019.

Il vous a informé que sa compagne et lui vont déposer auprès des services de la commune de [...], un permis d'aménager en vue de lier deux parcelles contiguës acquises avec la maison. Ils déposeront également un permis de construire afin de réaliser des travaux de rénovation, dont une reprise de façade pour isoler par l'extérieur. [Monsieur A...] vous a précisé que le projet ne contient pas de demande de dérogation et qu'il veille à ce que son dossier soit strictement conforme au règlement du PLU de la commune.

Après l'emménagement à [X...], au printemps ou à l'été 2020, [Monsieur A...] et sa compagne demanderont à la mairie que leurs enfants soient inscrits en filière bilingue. Vous soulignez que, son fils suivant déjà cet enseignement à [autre commune], le principe de continuité pédagogique lui sera applicable. Quant à sa fille, le rapprochement de fratrie devrait lui permettre d'être scolarisée dans l'école de son frère.

La compagne de [Monsieur A...] sera affectée à l'issue de sa scolarité à [Institut de formation de cadres] le [date] prochain dans les services de la région [Z...] chargés du pilotage des fonds structurels européens.

## **II. ELEMENTS DE DROIT**

**II.1.** Le code des juridictions financières comporte un article spécifique sur la résidence des magistrats de CRC.

En effet, son article L. 222-1 indique que « Les magistrats des Chambres régionales des comptes sont astreints à résider au siège de la Chambre régionale à laquelle ils appartiennent ». Cette obligation de résidence est considérée comme remplie lorsque ces magistrats résident dans l'une des communes qui composent l'agglomération où la Chambre régionale a son siège (article R. 222-1 CJF).

L'article L. 222-1 précité prévoit que des dérogations individuelles peuvent être accordées par le président de la Chambre régionale.

**II.2.** Plusieurs dispositions visent à prévenir les conflits d'intérêts et en définissent la nature.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise dans son article 25 bis que « I.- Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver (...). II. - A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts : (...)

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction »

Aux termes de l'article L. 220-7 du code des juridictions financières, « Les magistrats des Chambres régionales des comptes veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

La Charte de déontologie des juridictions financières comporte, sur les conflits d'intérêts, deux points qui peuvent être utiles à l'analyse :

- Aux termes du point 15, « Afin de prévenir les conflits d'intérêts et dans le respect des dispositions du code des juridictions financières en ce domaine, les personnes concernées par la Charte s'abstiennent de prendre part à des investigations ou à un délibéré concernant un organisme dans lequel elles détiennent, ou ont détenu dans les cinq années précédentes, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité. Elles n'interviennent d'aucune manière sur un organisme ou un service où elles ont exercé des responsabilités au cours des cinq dernières années ».

- Selon le point 17, « Dans l'appréciation de leurs intérêts et des risques de se trouver placées dans une situation de conflit d'intérêts, les personnes concernées par la Charte considèrent que la notion d'intérêt privé s'entend d'un avantage pour elles-mêmes ainsi que pour leur entourage proche ».

En outre, la Charte affirme le principe que « les personnes concernées 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 à laquelle elles appartiennent », et elle souligne en plusieurs de ses points l'importance de veiller à l'image et à la réputation des juridictions financières.

## **III. ANALYSE DU COLLEGE**

Vous avez précisé au Collège que vous avez accordé à [Monsieur A...] la dérogation à l'obligation de résidence que permet l'article L. 222-1 CJF précité, et il y a donc lieu d'examiner les précautions à prendre pour assurer la prévention des risques de conflits d'intérêts ou d'apparence de tels conflits.

La loi du 20 avril 2016 qui a modifié celle du 13 juillet 1983, a en effet mis l'accent sur la prévention non seulement des risques de conflits d'intérêts, mais aussi sur celle de l'apparence de tels conflits. La Charte de déontologie, qui revêt désormais, pour l'essentiel, un caractère impératif, a explicité certains aspects de cette prévention.

Vous soulignez que la situation de ce magistrat, s'installant dans une nouvelle commune, est une situation courante : achat d'un bien immobilier, scolarisation des enfants, ... et qu'il ne formule auprès de cette commune aucune demande dérogatoire.

Il s'en déduit que, dans ces circonstances, il n'existe pas d'éléments conduisant à penser qu'il y ait un réel conflit d'intérêts. La rédaction actuelle des textes conduit en revanche à être attentif aux risques d'apparence d'un tel conflit, qui pourraient naître de la simultanéité entre l'exercice des contrôles sur [la commune X...] et la décision de [Monsieur A...] et de sa compagne d'emménager dans cette même commune, d'autant que celle-ci se trouve éloignée du siège de la Chambre régionale, implanté à [autre commune], et plus éloignée que le lieu actuel de sa résidence [...].

[Monsieur A...] va nécessairement être conduit à engager un certain nombre de démarches auprès des services locaux, et éventuellement autres que celles qu'il a pu d'ores et déjà vous exposer.

Le point 15 de la Charte concerne un type de cas différent de celui sur lequel vous consultez le Collège, mais peut contribuer à éclairer l'analyse. Il demande aux personnels concernés de s'abstenir tant d'investigations que de participations aux délibérés, lorsqu'ils détiennent ou ont détenu dans un organisme, dans les cinq années précédentes, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité. Il met ainsi l'accent sur le pas de temps à observer entre l'existence d'un intérêt potentiel et la participation à des investigations ou à un délibéré.

#### **IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

En l'état actuel des textes, la concomitance entre la formalisation des projets du magistrat concerné et l'engagement des contrôles, la multiplicité des démarches qu'il sera amené à effectuer auprès de services locaux en vue de son emménagement et de son installation, la dérogation à l'obligation de résidence dont il bénéficie à sa demande, rendent souhaitable, pour ce qui concerne le Collège, qu'il n'intervienne plus dans les contrôles en cours concernant cette commune.

Le Collège reste naturellement à votre disposition.

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération très distinguée.

# AVIS N° 2019-08

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n° 2019-08 du 9 septembre 2019, à la demande d'un vérificateur, sur les obligations déontologiques respectives des vérificateurs, des magistrats et autres personnels entrant dans le champ de la Charte**

Cher collègue,

Arrivé à la Cour des comptes en [date] 2019, vous y exercez des fonctions de vérificateur. Par mail du [...], vous avez demandé au Collège de vous préciser comment la Charte de déontologie des juridictions financières et les recommandations formulées par le Collège s'appliquent aux vérificateurs.

Vous remarquez que le point 8 du préambule de la Charte ne cite pas expressément les vérificateurs mais que, lorsqu'il évoque la portée du serment, il mentionne les catégories de personnels autres que les magistrats qui prêtent serment. Vous précisez que vous avez prêté serment le [date].

Vous indiquez avoir bien noté que le serment demandé aux vérificateurs diffère de celui prêté par les magistrats et vous vous demandez quelles conséquences implique cette différence de rédaction sur les obligations déontologiques de ces deux catégories de personnels.

Vous avez apporté au Collège, à sa demande, le [date], des précisions sur votre activité professionnelle avant votre entrée à la Cour et sur vos projets d'évolution professionnelle.

Si le code des juridictions financières n'inclut pas les vérificateurs dans le champ des personnels concernés par la Charte de déontologie, il charge en revanche le Collège « De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement l'un des magistrats ou des personnels de la Cour des comptes ou des chambres régionales et territoriales des comptes, sur saisine de la personne concernée (...) » (article L. 120-9, 2°) ; tout agent des juridictions financières, et donc notamment un vérificateur, a ainsi qualité pour le saisir.

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

Vous êtes actuellement affecté à la [Xème] chambre de la Cour des comptes, compétente notamment en matière de [domaines], et vous travaillez au sein de sa [Nème] section.

Avant votre entrée à la Cour, vous étiez en fonctions à la direction générale de [administration centrale qui relève pour partie du champ de contrôle de la Xème chambre]. Vous y étiez adjoint à la cheffe du bureau [chargé des affaires budgétaires], qui a une vocation transversale pour l'ensemble des attributions de la direction générale.

Vous avez précisé au Collège que vous êtes inscrit sur la liste d'aptitude aux [emplois de direction d'un type d'organismes placés sous le contrôle de la Xème chambre] et que vous envisagez ce type d'évolution professionnelle à moyen terme.

Comme l'indique l'article R. 112-21 CJF, « Les vérificateurs des juridictions financières collaborent, sous la direction et la responsabilité des rapporteurs mentionnés à l'article [R. 141-1](#), aux travaux relevant de la compétence des chambres auxquelles ils sont affectés ».

## **II. LES ELEMENTS DE DROIT ET LES RECOMMANDATIONS ET AVIS DU COLLEGE**

### **II.1. Les éléments de droit**

#### **II.1.1. Les dispositions applicables à tous les fonctionnaires**

Si la loi n'a pas inclus les vérificateurs dans les personnels auxquels la Charte de déontologie des juridictions financières est applicable, les textes législatifs généraux et notamment la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 telle que modifiée en dernier lieu par la loi du 20 avril 2016, prévoient un ensemble de dispositions qui valent pour tous les fonctionnaires, en particulier que ceux-ci exercent leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité, neutralité et dans le respect du principe de laïcité.

Pour ce qui concerne les conflits d'intérêts, la loi précitée du 13 juillet 1983 précise dans son article 25 bis que « I.- Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver (...). II. - A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts : (...) 3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ; 4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ; (...) ».

Parmi les dispositions applicables à tous les fonctionnaires et donc notamment aux vérificateur comme aux magistrats, on peut aussi relever notamment l'article 25 septies, résultant du chapitre II du titre I de la loi du 20 avril 2016, sur les cumuls d'activité.

#### **II.1.2. La Charte de déontologie**

Si la Charte en elle-même ne s'applique pas aux vérificateurs, les valeurs et principes qui s'y trouvent exprimés sont, pour l'essentiel, fondés sur des dispositions législatives générales, valables pour tous les fonctionnaires, qu'elle vient expliciter pour la situation particulière des magistrats et des autres personnels qu'elle concerne, par exemple, les principes précités de dignité, d'impartialité, de probité, d'intégrité, de neutralité, de laïcité. Les personnels qui n'entrent pas dans le champ de la Charte n'en sont pas moins soumis aux règles déontologiques de base posées par ces mêmes textes législatifs généraux dont découle la Charte.

Cette dernière introduit trois particularités : l'indépendance, la loyauté et l'absence d'atteinte à l'image et à la réputation des juridictions financières.

#### **II.1.3. Le serment**

Aux termes de l'article R. 112-22 CJF, « Lors de leur affectation à la Cour des comptes, les vérificateurs des juridictions financières prêtent serment devant le Premier président ».

La formule, fixée par un arrêté du Premier président, est la suivante : « Jurez-vous de bien et loyalement remplir vos fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à votre connaissance à l'occasion de leur exercice ? ».

Le serment des magistrats est, pour sa part, rédigé comme suit : « Jurez-vous de bien et fidèlement remplir vos fonctions, de garder le secret des délibérations et de vous comporter en tout comme un digne et loyal magistrat ? ».

**II.1.4.** Les dispositions des articles L. 120-5 et L. 220-6 CJF spécifiques aux vérificateurs du code des juridictions financières

Aux termes de l'article L. 120-5 CJF, tel que modifié par la loi du 20 avril 2016 (art. 15) et par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 (art. 3) « Aucun membre de la Cour des comptes ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance à la Cour des comptes. Tout membre de la Cour des comptes s'abstient de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions. Le présent article est applicable, pendant l'exercice de leurs fonctions à la Cour des comptes, aux personnels mentionnés aux sections 2 à 5 du chapitre II du titre Ier du présent livre et aux vérificateurs des juridictions financières ». Cette disposition trouve son pendant à l'article L. 220-6 pour les vérificateurs en fonctions dans les CRC.

## **II.2. Les recommandations et avis du Collège**

### **II.2.1. Les recommandations**

Depuis que cette faculté lui a été donnée par le législateur, le Collège en a établi trois et les a adressées à tous les personnels : les recommandations n° 2017-01R du 15 décembre 2017 sur la compatibilité d'une expression régulière et fréquente dans un média à caractère public et national avec les principes déontologiques, n° 2018-01R du 7 décembre 2018 sur le respect de la déontologie dans l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux et n° 2019-01R du 27 février 2019 sur l'expression publique ou susceptible de le devenir. Elles concernent donc entre autres les vérificateurs.

À la demande d'une organisation syndicale de personnels des juridictions financières qui l'a saisi sur le fondement de l'article L. 120-9, 3° CJF, le Collège diffusera prochainement une recommandation concernant le cadre général et les limites de la participation des agents de ces juridictions, donc entre autres des vérificateurs, aux campagnes électorales locales.

Les recommandations du Collège n'ont pas de force obligatoire mais constituent un facteur d'unité dans l'interprétation des obligations déontologiques des différentes catégories de personnel.

### **II.2.2. Les avis**

Le Collège a eu l'occasion d'émettre des avis concernant spécifiquement des vérificateurs et qui, au-delà des cas particuliers concernés, peuvent être utiles pour éclairer les comportements dans différents domaines : avis n° 2014-13, 2014-15, 2016-01 et avis du 18 mai 2019.

En outre, des avis qui concernent d'autres catégories d'agents peuvent également apporter des éclairages utiles aux vérificateurs, qui peuvent à cet égard se reporter à l'index thématique consultable sur l'intranet.

## **III. ANALYSE DU COLLEGE**

### **III.1. Au plan général**

Un objectif essentiel de la déontologie des juridictions financières est que le comportement individuel de leurs agents ne risque pas de porter atteinte à leur image et à leur réputation. Cette finalité ne peut qu'être commune pour l'ensemble des catégories de personnel

Cet objectif est affirmé par le point 14 de la Charte pour les personnels qui entrent dans son champ d'application mais il a une valeur plus générale.

Les vérificateurs, s'ils travaillent sous la direction et la responsabilité des magistrats et rapporteurs, jouent de fait un rôle important dans la conduite des investigations et la préparation des rapports, sont souvent en contact avec les contrôlés, assistent aux délibérés et contribuent à l'élaboration des suites décidées par la collégialité.

Ces constats expliquent que, dans les dernières années, le cadre déontologique applicable aux vérificateurs et celui des magistrats se sont progressivement et sensiblement rapprochés :

- Les personnels de toutes catégories, et donc notamment les vérificateurs aussi bien que les magistrats, sont désormais tenus à un ensemble d'obligations déontologiques communes résultant notamment des chapitres I et II du titre I de la loi du 20 avril 2016.
- Les alinéas ajoutés aux articles L. 120-5 et L. 220-6 du CJF ont étendu aux vérificateurs des obligations qui n'existaient jusqu'alors que pour les magistrats : l'absence de mention de l'appartenance et la réserve qu'imposent les fonctions.
- Les vérificateurs sont astreints depuis 2015 à prêter un serment comme l'étaient depuis l'origine les magistrats. La formule du serment des vérificateurs diffère certes de celle du serment des magistrats mais la portée de ces différences est limitée, les deux rédactions utilisant en bonne partie des termes communs ou de sens similaires.

### III.2. La portée des différences de rédaction des deux serments

Le serment des vérificateurs comporte deux éléments communs avec celui des magistrats, deux pour lesquels les différences ne sont qu'apparentes et une différence :

- Deux éléments communs :
  - l'engagement de **bien remplir les fonctions** figure à l'identique dans les deux rédactions ;
  - la **loyauté** est affirmée tant dans le serment des vérificateurs que dans celui des magistrats : cette obligation, spécifique aux juridictions, tient à leur nature-même. Contribuant étroitement à l'exercice des fonctions des magistrats, avec l'indépendance qui leur est attachée, les vérificateurs se trouvent dans une situation particulière dont la contrepartie est une obligation de loyauté renforcée par la formule du serment, même si la rédaction des deux formules de serment n'est pas identique.
- Deux obligations pour lesquelles les rédactions diffèrent en apparence mais avec une signification analogue :
  - **pour le secret**, l'obligation des vérificateurs est très générale, puisqu'il leur est demandé de « ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à leur connaissance à l'occasion de l'exercice [de leurs fonctions] » ; ce caractère très général fait que l'obligation n'est pas limitée à l'exercice professionnel mais doit être respectée même en dehors de la sphère professionnelle. Le serment des magistrats mentionne seulement le « secret des délibérations » mais leur obligation de se comporter « en tout » comme de loyaux magistrats doit conduire à considérer que leur obligation de secret est générale.
  - Contrairement à la formulation du serment des magistrats, **la dignité** ne figure pas dans le serment des vérificateurs, mais ce principe est consacré par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 pour l'ensemble des fonctionnaires.
- Une différence : la dignité et la loyauté du magistrat s'imposent « **en tout** », extension qui n'existe pas dans le serment des vérificateurs.

Le Collège a eu l'occasion d'expliciter que l'expression « en tout » a notamment pour conséquence que le serment des magistrats de la Cour et des magistrats membres du corps des CRC continue à s'appliquer lorsque ceux-ci se trouvent en détachement ou en disponibilité. La situation n'est pas la même pour les vérificateurs, puisqu'il s'agit d'une fonction et non d'un statut pérenne comme c'est le cas pour les magistrats.

Pendant la durée de leurs fonctions, le fait que leur serment ne comporte pas les termes « en tout » n'exclut pas que les vérificateurs sont soumis à des obligations même en dehors de cet exercice. La jurisprudence admet au demeurant la légalité de sanctions en raison de manquements « de nature à porter atteinte à la dignité [des] fonctions ». Aux termes d'une décision du Conseil d'Etat (27 juillet 2006, n°288911) « la circonstance que des agissements ont été commis par un agent public en dehors de son service et n'ont pas porté atteinte à la réputation de l'administration, faute d'avoir été divulgués, ne suffit pas à les rendre insusceptibles de justifier une sanction disciplinaire si leur gravité les rend incompatibles avec les fonctions effectivement exercées par l'intéressé » ; au plan de la déontologie, il en résulte que le vérificateur doit, en raison de ses fonctions exercées dans une juridiction financière, avoir dans ses activités extra-professionnelles un comportement compatible avec la nature particulière de son affectation.

La mention de l'expression « en tout » dans le serment des magistrats fait ressortir que les obligations ne valent pas seulement dans l'exercice de leurs fonctions mais les vérificateurs n'en sont pas pour autant dispensés.

### **III.3. Les enseignements à retirer, pour les vérificateurs, de la Charte de déontologie**

**III.3.1.** La Charte ne fait pour l'essentiel qu'explicitier, à l'usage des magistrats et des autres personnels entrant dans son champ d'application, les principes figurant désormais dans la loi du 20 avril 2016. La nature des fonctions des vérificateurs et le fait que leurs travaux sont indissociables de ceux menés par les magistrats et personnels concernés par la Charte, ont pour conséquence que l'interprétation de ces mêmes principes, pour les vérificateurs, ne peut que s'inscrire en cohérence avec celle retenue par la Charte pour les personnels qui entrent dans son champ, même si c'est selon une appréciation au cas par cas.

S'ils ne relèvent pas de la Charte, les vérificateurs, peuvent ainsi s'inspirer de ses dispositions pour les éclairer dans l'analyse des situations dans lesquelles ils peuvent se trouver.

Il en est par exemple ainsi de l'ensemble des principes de comportement énoncés dans les points 18 et suivants. Le point 18 précise que « Les principes de dignité et de loyauté qui résultent à la fois du serment et de la nécessité qu'il ne soit pas porté atteinte à l'image et à la réputation de l'institution, ont pour conséquence des principes de comportement ». L'obligation de dignité résultant de la loi pour tous les fonctionnaires et celle de loyauté résultant, même en des termes différents, du serment des magistrats et de celui des vérificateurs, il peut s'en déduire que les vérificateurs doivent, eux aussi, veiller à ne pas porter atteinte à l'image et à la réputation de l'institution. C'est au demeurant ce qu'a considéré le collège dans ses recommandations n° 2018-01R et n° 2019-01R.

Pour ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts, la Charte comporte deux points qui peuvent être utiles à l'analyse, même pour les personnels qui n'entrent pas dans le champ de la Charte.

Le premier est le « délai de viduité » de 5 ans mentionné au point 15 : aux termes de celui-ci, « Afin de prévenir les conflits d'intérêts et dans le respect des dispositions du code des juridictions financières en ce domaine, les personnes concernées par la Charte s'abstiennent de prendre part à des investigations ou à un délibéré concernant un organisme dans lequel elles détiennent, ou ont détenu dans les cinq années précédentes, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance, leur

impartialité ou leur neutralité. Elles n'interviennent d'aucune manière sur un organisme ou un service où elles ont exercé des responsabilités au cours des cinq dernières années ».

Le second est le point 17 : « Dans l'appréciation de leurs intérêts et des risques de se trouver placées dans une situation de conflit d'intérêts, les personnes concernées par la Charte considèrent que la notion d'intérêt privé s'entend d'un avantage pour elles-mêmes ainsi que pour leur entourage proche ».

Les vérificateurs peuvent de même se référer, pour l'exercice de leurs « activités accessoires aux fonctions dans les juridictions financières », aux points 40 et suivants de la Charte.

**III.3.2.** Sur les trois particularités que comporte la Charte, par rapport aux obligations faites à tous les fonctionnaires par les chapitres I et II du Titre Ier de la loi du 20 avril 2016 :

- le **principe de loyauté** est exprimé dans la formule du serment, telle qu'établie pour les magistrats par la loi (art. L. 120-4 et L. 220-5 CJF) et, pour les vérificateurs, par un arrêté du Premier président pris sur le fondement du CJF comme indiqué précédemment. Mais, dès lors qu'elle trouve, dans les deux cas, son fondement dans un texte, il y a lieu de donner une portée similaire à l'obligation de loyauté dans les deux cas. La Charte met en exergue ce principe de loyauté mais sans y apporter d'explicitations et c'est donc à celles dégagées par le Collège dans ses avis et recommandations que les vérificateurs peuvent, comme les personnels entrant dans le champ de la charte, se référer (cf. notamment la recommandation n° 2019-01R).
- L'**indépendance** des juridictions financières a été affirmée par le Conseil constitutionnel. Le point 10 de la Charte en tire les conséquences sur le comportement des magistrats et des autres personnels qui entrent dans son champ : « L'indépendance des juridictions financières suppose que les magistrats et autres personnes concernées par les obligations de la Charte ne sont soumis et ne doivent apparaître soumis à aucun lien de subordination de quelque nature que ce soit. Ils veillent à éviter toute situation qui entraverait ou pourrait paraître entraver leur liberté d'investigations dans le cadre des normes professionnelles ou la liberté de formation et d'expression de leurs opinions dans les délibérés. La seule limite apportée à cette liberté réside dans le respect des décisions collégiales ». La rédaction du point 10 montre que ces conséquences tirées du principe d'indépendance des juridictions, s'appliquent non seulement pour les magistrats mais aussi à des personnels qui ne relèvent pas de ce statut. De manière plus générale, si la Charte fait le lien avec la nature de juridiction, ces dispositions peuvent aussi être considérées comme découlant, dans le cas particulier des juridictions financières, d'une interprétation combinée des principes d'impartialité, de neutralité, d'intégrité, de probité et d'absence de conflits d'intérêts, qui s'imposent à l'ensemble des fonctionnaires depuis la loi du 20 avril 2016. Dans les faits, le comportement des vérificateurs doit donc être analogue, pour ce qui les concerne, à celui requis par la Charte pour les personnels qui relèvent de celle-ci.
- Le principe **d'absence d'atteinte à l'image et à la réputation** ne figure pas dans la loi mais seulement dans la Charte. Il est cependant une conséquence directe du rôle de la Cour tel qu'affirmé à l'article 47-2 de la Constitution et, plus largement, du rôle des juridictions financières vis-à-vis tant des institutions publiques que des citoyens.

Ainsi, les trois principes s'imposent de façon renforcée aux personnels relevant de la Charte, en raison de leur mention explicite dans celle-ci, mais valent également pour les vérificateurs.

Au total, il ressort de l'ensemble des analyses formulées dans ces III.1 et 2. que, en raison de l'imbrication des fonctions concourant à l'exercice des contrôles des juridictions financières, comme de l'évolution des textes, ces derniers ne peuvent qu'être interprétés d'une manière convergente pour les vérificateurs et pour les magistrats.

### **III.3. La prise en compte des fonctions antérieures et des perspectives de carrière**

Les indications que vous avez fournies au Collège sur votre situation personnelle et sur vos projets conduisent le Collège à apporter des précisions sur la prise en compte, dans le cas des vérificateurs, des fonctions antérieures ainsi que des perspectives de carrière.

Au plan général, les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts font que les vérificateurs doivent, comme les magistrats, veiller à éviter que leur affectation ou leur programme de travail soit de nature à faire naître un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un tel conflit, d'une part par rapport à leurs fonctions antérieures et d'autre part aux emplois qu'ils souhaitent exercer après leur départ des juridictions financières, s'ils ont un tel projet.

Par exemple, dans votre cas personnel, le contrôle de [la direction d'administration centrale où vous étiez précédemment en fonctions] et des activités qu'elle organise ou finance relève essentiellement de la compétence de la [Yème] chambre. Cependant, certaines activités de la [Xème chambre, où vous êtes affecté] recourent les compétences de la [Yème], notamment pour ce qui concerne le secteur [...].

Pour ce qui concerne l'évolution future de votre carrière, telle que vous la souhaitez, votre inscription sur la liste d'aptitude aux [emplois de direction précités] vous donne vocation à exercer [de telles fonctions] dans [les organismes nationaux ou locaux auxquels cette inscription donne directement vocation, mais aussi dans d'autres organismes relevant du contrôle de la Xème chambre].

\*\*\*

Vous pouvez, si vous le souhaitez, communiquer cet avis à des tiers, conformément à l'article 6 du règlement intérieur du Collège, sous réserve d'en communiquer alors l'intégralité. Compte tenu de l'intérêt particulier que cet avis peut présenter pour d'autres vérificateurs, le Collège, pour sa part, compte le publier, comme ce même règlement intérieur en prévoit la possibilité et comme vous en êtes d'accord, sans attendre l'expiration du délai ordinaire de trois mois, après l'avoir anonymisé.

Le Collège reste naturellement à votre disposition.

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

Christian Babusiaux

# AVIS N° 2019-09

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n ° 2019-09 du 20 septembre 2019  
sur la prévention des conflits d'intérêts à l'occasion d'une procédure de nomination**

Cher collègue,

En raison de la fonction de responsable du secteur [secteur d'activité] que vous exercez à la [Xème] chambre de la Cour des comptes, vous avez demandé le [date] l'avis du Collège de déontologie sur la possibilité, au regard de la déontologie des magistrats de la Cour, de vous porter candidat à la fonction de directeur général de [association, recevant des subventions publiques], le président de [cette association] étant par ailleurs le PDG de [A, intervenant dans le secteur d'activité dont vous êtes responsable à la Xème chambre]. Vous avez fourni au Collège le [date] des éléments complémentaires. Le présent avis vise à vous confirmer l'analyse et la conclusion du Collège qui vous ont été communiquées verbalement début septembre, la date-limite de dépôt des candidatures étant le [début septembre].

#### **I. ELEMENTS DE FAIT**

Vous avez apporté au Collège un ensemble d'informations sur la circonstance qui vous a conduit à demander l'avis du Collège, la répartition des attributions au sein de la [Xème] chambre et entre ses sections, l'organisation du groupe auquel appartient [A], les contrôles que vous avez exercés sur [A] ainsi que sur les statuts et l'organisation de [l'association concernée].

Comme il le fait de manière générale, le collège utilise aussi, dans la description ci-dessous, des éléments qui ont un caractère public et dont tout tiers peut donc avoir connaissance.

##### **I.1. Votre candidature**

Un premier processus de recrutement d'un nouveau directeur général avait été lancé à la fin de [année] mais le jury en a constaté [année suivante] l'échec, à l'issue des auditions qu'il avait tenues en [date]. Un nouvel appel à candidature a alors été lancé, ce qui vous a conduit à envisager de présenter cette fois votre candidature, ce que vous n'aviez pas fait à l'occasion du premier appel. Vous précisez que, en cas de succès, vous demanderez à la Cour un détachement ou une disponibilité pour occuper ce poste basé à [ville], et signerez un contrat de travail (CDI de droit privé à temps plein) avec [l'association].

Ce dernier a le statut d'une association loi de 1901, financée en grande majorité par des subventions publiques. Le conseil d'administration de l'association est présidé par [M. M], par ailleurs président du directoire de [A]. [M. M] préside le jury chargé d'auditionner les candidats et de sélectionner le futur directeur général. Il signera le contrat de travail.

Vous vous demandez si, dans l'hypothèse où votre candidature serait retenue, cette circonstance pourrait présenter un risque qu'un conflit d'intérêt soit soupçonné, dans la mesure où [A] fait partie

du champ de compétence de la [Xème] chambre, où vous exercez depuis [date] les fonctions de responsable de secteur, en charge du secteur [secteur d'activité].

### **I.2. La répartition des attributions au sein de la [Xème] chambre de la Cour et votre fonction de responsable de secteur.**

La chambre comprend [...] sections. [énoncé des compétences des sections]. La section [...], à laquelle vous appartenez, s'intitule [...] et son organisation en secteurs comprend de longue date un secteur [secteur d'activité concerné].

Le rôle du responsable de secteur est décrit dans l'arrêté du Premier Président portant organisation des travaux de la Cour (Arrêté n° 2017-363 consolidé au 12 juillet 2019, article 1-2-3) de la manière suivante : « Le responsable de secteur est un magistrat, un conseiller maître ou référendaire en service extraordinaire ou un rapporteur extérieur. Il contribue à la préparation des programmations triennale et annuelle. Il assure la veille permanente sur les services et organismes appartenant au champ de compétence de son secteur, sur leur environnement et sur les politiques publiques dans lesquelles ils inscrivent leurs actions. Il entretient des contacts avec les responsables de ces services et organismes dans un cadre défini par le président de chambre et le président de section. (...)

Il participe, pour ce qui concerne son secteur, à l'élaboration du rapport analysant les suites données aux communications de la Cour qui est présenté annuellement à la chambre et communiqué au rapporteur général ».

[A] relève à titre principal, en tant qu'entité juridique exerçant l'activité de [...], du secteur [secteur de la Xème chambre dont vous êtes responsable]. Vous précisez que vous avez cependant « néanmoins toujours considéré que la responsabilité du secteur [concerne] impliquait une mission de veille sur cette entreprise, en raison de [nature de l'activité de A et position dans le groupe] ». Pour l'exercice de votre fonction, vous aviez un interlocuteur désigné à la direction du groupe [...], mais pas à [A].

La formation d'examen des rapports est la chambre ou la section.

### **I.3. L'organisation [du groupe]**

Depuis [date] et jusqu'à la recomposition du groupe en cours de finalisation, [le groupe] a le statut d'une société anonyme [à participation majoritaire de l'Etat]. La maison mère [...] regroupe la grande majorité [...] des effectifs du groupe.

[A] est une filiale à 100 % [du groupe]. Ses organes de direction comprennent un directoire [...] et un conseil de surveillance. Le directoire est présidé depuis [date antérieure] par [M. M], auparavant président de [B] ; une de ses membres est par ailleurs directrice générale adjointe [de la société-mère du groupe], en charge du réseau. Le conseil de surveillance comprend [...] membres, dont six représentants [du groupe] ; il est présidé par [M. P], par ailleurs président directeur général de [la maison-mère et du groupe].

[A] n'est pas seulement une filiale de [groupe] qui serait fonctionnellement autonome. L'imbrication entre les deux entreprises est forte. [A] utilise encore en grande partie du personnel et des locaux (du groupe) et représente un élément essentiel de l'équilibre financier du groupe.

Comme [M. P], [M. M] est par ailleurs membre du conseil d'administration de [C], elle-même composante majeure [du groupe].

### **I.4. Les contrôles que vous avez exercés sur [A]**

Un contrôle « organique » de [A] a été effectué par la Cour, en [date antérieure]. Vous n'en avez été ni un des rapporteurs, ni le contre-rapporteur mais avez seulement participé aux auditions et aux délibérés. Les observations définitives ont fait partie des travaux préparatoires utilisés pour élaborer le rapport public thématique [...] paru en [année récente].

Peu de contrôles au sein [du groupe] auxquels vous avez participé vous ont mis en contact avec des responsables de [A], dans la mesure où elle était concernée par le sujet traité. Le principal d'entre eux a été le contrôle mené sur [...] effectué en [année antérieure]. Plus récemment, un contrôle sur [le périmètre du groupe et de A] vous a conduit à élaborer, avec un vérificateur, une monographie sur deux opérations [...].

Vous indiquez que « le travail d'instruction a été effectué par le vérificateur et [que vous avez] rédigé ensemble les constats et observations ». Vous remarquez qu'« ils concernent des actes de gestion qui sont quasiment tous antérieurs à l'arrivée de [M. M] à [A]. En effet, la première opération, entamée [date antérieure], était achevée [l'année suivante] ; la seconde [a également été réalisée l'année suivante].

Depuis, [...] « si des rendez-vous effectués dans le cadre d'enquêtes portant sur tout le groupe (trois si ma mémoire est bonne) et sa participation à des auditions des dirigeants [du groupe] par la [Xème] chambre [vous] ont mis en contact avec [M. M], [vous n'avez] pas eu à contrôler ses décisions et actes de gestion, et encore moins été en position de proposer des sanctions à son encontre ».

### **1.5. Le statut et l'organisation de [l'association] et le rôle de [M. M]**

[L'association] a, comme indiqué précédemment, la forme juridique d'une association loi de 1901 (...). Il s'agit d'une association « fermée » comportant une quinzaine de membres, où sont représentés les principaux financeurs de la structure : Etat, région, département et [structure intercommunale]. Les subventions des collectivités étant majoritaires, c'est la chambre régionale des comptes [...] qui est compétente pour contrôler les comptes et la gestion de l'association. Elle l'a fait pour la dernière fois en [date antérieure] et a programmé un nouveau contrôle [date proche].

Même si le droit commun des associations fait du président le représentant légal, il s'agit, dans le cas présent, d'une présidence non exécutive. On peut remarquer que les responsabilités de [M. M] [au sein du groupe] ne permettraient pas qu'il en soit autrement. Vous soulignez que les observations de la chambre régionale des comptes font état d'une délégation très étendue du président au directeur général [...], qui peut lui-même subdéléguer, ainsi que d'un contrôle attentif et d'une influence des collectivités qui versent les financements.

Cependant, [M. M] a exercé, [...] pendant vingt ans, des responsabilités dans [B], dont il est devenu directeur général en [date antérieure], puis président-directeur général [quelques années après]. [B] est identifié comme « mécène fondateur » sur le site internet de [l'association], qui mentionne également que « [Depuis une dizaine d'années], [B] s'investit auprès de [l'association] dans plusieurs villes de la région [...] ».

[M. M] intervient à deux étapes du processus de recrutement : en tant que président du jury, puis en tant que président du conseil d'administration. Le processus, tel que décrit dans l'annonce de l'appel à candidature, est celui qui désormais prévaut dans les structures culturelles subventionnées : il demande aux candidats d'adresser un dossier, précise qu'un jury composé de représentants de l'association (tutelles et personnalités qualifiées) procèdera à une présélection des candidatures en [2019] et indique que les candidats présélectionnés seront reçus par le jury [...], une seconde audition pouvant être organisée. Le jury comprend [...] autres membres que [M. M], dont deux représentants de l'Etat. Il est aussi précisé que la nomination sera prononcée par le conseil d'administration après agrément [du maire de la commune et du ministre concernés]. Il vous apparaît que « la sélection du futur directeur général de [l'association], tant au moment des présélections que de la décision finale, relèvera d'un processus collégial où les tutelles joueront un rôle majeur ».

## **II. ELEMENTS D'ANALYSE**

### **II.1. Sur la date à prendre en compte**

Vous ne prendriez vos fonctions [qu'en 2021] mais la date à prendre en compte est celle du dépôt de votre candidature, compte tenu notamment de ce que [M. M.] préside le jury de sélection.

La période intermédiaire entre votre éventuelle désignation et votre prise de fonctions constitue elle-même une période sensible, marquée notamment par la négociation et la signature du contrat de travail.

### **II.2. Sur le contexte**

Le contexte est celui d'une concurrence entre plusieurs candidats et dans un milieu où les nominations sont particulièrement scrutées et font l'objet fréquemment de polémiques.

[Le groupe] et ses différentes composantes sont engagés dans une restructuration complète, qui est sur le point d'aboutir et dont le contrôle par la Cour relèvera de la [Xème] chambre.

### **II.3. Sur le fond**

Le fait que vous n'ayez pas été candidat lors du premier appel à candidatures suffit en lui-même à écarter l'hypothèse que, dans l'exercice de votre fonction de responsable du secteur [secteur d'activité concerné], vous ayez pu être influencé, par exemple dans vos contacts avec [M. M], par l'éventualité d'une candidature à la direction générale de [l'association].

La période d'examen des candidatures, puis la période intermédiaire, entre la sélection et la prise de fonctions, constituent des périodes sensibles, et ce d'autant plus que se dérouleront simultanément des phases décisives du processus de restructuration [du groupe]. Dans ce contexte particulier, l'imbrication des diverses composantes [du groupe] et la place de [M. M] dans ses diverses instances d'une part, les interactions inévitables entre les deux secteurs de la troisième section de la [Xème] chambre d'autre part, peuvent se conjuguer pour introduire, aux yeux d'un observateur extérieur, un doute sur un risque potentiel de conflit d'intérêts.

Un simple retrait temporaire de votre fonction de responsable de secteur apparaît peu praticable, puisqu'il devrait se prolonger pendant une période relativement importante et que cette fonction ne peut demeurer durablement vacante au regard notamment des enjeux des restructurations en cours.

## **III. CONCLUSIONS DU COLLEGE**

Les éléments de fait et l'analyse qui précèdent conduisent à conclure que vos fonctions de responsable de secteur au sein de la [Xème] chambre n'ont pu être à l'origine d'aucun conflit d'intérêts jusqu'au moment où vous avez envisagé de déposer votre candidature, c'est-à-dire [date].

Un risque d'apparence de conflit d'intérêts pourrait naître en revanche dès lors que vous avez déposé votre candidature. Le changement de chambre que vous avez envisagé, en accord avec les présidents des [Xème et Yème], est donc souhaitable et la solution d'un changement immédiat, qui a été en définitive retenue, est la plus appropriée compte tenu du calendrier d'examen des candidatures.

\*\*\*

Vous pouvez, si vous le souhaitez, communiquer cet avis à des tiers, conformément à l'article 6 du règlement intérieur du Collège, sous réserve d'en communiquer alors l'intégralité.

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

# AVIS N° 2019-10

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n° 2019-10 du 27 septembre 2019  
sur l'utilité d'un déport pour prévenir l'apparence d'un conflit d'intérêts**

Cher collègue,

Vous avez bien voulu demander le [...] septembre au Collège de déontologie son avis sur le point suivant :

L'ordonnateur d'une entité ayant donné lieu à contrôle par la CRC où vous êtes affecté se trouve être un ancien élève de l'ENA, issu de la promotion sortie en [...], c'est-à-dire celle d'un an avant la vôtre. Vous l'avez rencontré à l'époque, lorsque l'association des anciens élèves du troisième concours, dont vous faisiez tous deux partie, avait organisé un « amphi de conseil » sur les postes proposés à la sortie de l'ENA. Vous indiquez ne pas l'avoir croisé depuis cette époque. Vous êtes toujours membre de cette association d'anciens élèves mais lui-même n'est pas à jour de sa cotisation depuis au moins trois ans, d'après ce que vous a indiqué le trésorier de l'association.

Votre section délibère le [date] sur le rapport auquel a donné lieu ce contrôle et vous souhaitez savoir si le respect de la déontologie doit vous conduire à vous déporter de ce délibéré.

La vigilance dans la composition des formations de délibéré est indispensable à leur impartialité et à ce qu'elles puissent se prononcer en l'absence de conflit, réel ou apparent, d'intérêts.

Dans les circonstances que vous indiquez, compte tenu notamment de l'ancienneté du contact que vous mentionnez, de son caractère au surplus ponctuel, et la simple adhésion commune à une association de ce type, à supposer que la personne concernée en demeure membre, n'étant de nature à entraîner en elle-même aucun conflit d'intérêts même en apparence, il n'existe, pour le Collège, aucune raison que vous vous déportiez. Ni la norme I.46 ni la Charte de déontologie ne peuvent être interprétées comme conduisant à se déporter dans un tel cas.

Comme indiqué au point 6 du règlement intérieur du Collège, vous pouvez communiquer cet avis à toute personne à laquelle vous souhaiteriez le faire, à condition de le lui transmettre dans son intégralité.

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

# AVIS N° 2019-11

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

#### **Avis n° 2019-11 du 26 octobre 2019 en réponse à des questions concernant le champ d'application d'une circulaire du Premier président relative à la campagne des élections municipales**

Cher collègue,

Rapporteur extérieur auprès de la Cour des comptes, vous avez bien voulu indiquer au collège, par mail du [date] que, après avoir pris connaissance des dispositions de la circulaire du Premier président du 22 octobre relatives à la campagne électorale pour les élections municipales de 2020, vous souhaiteriez avoir la réponse aux questions suivantes : s'agissant de l'exercice d'un mandat électif d'élu municipal consécutif à la campagne, les dispositions de la circulaire continuent-elles à s'appliquer aux agents concernés, notamment aux magistrats et rapporteurs extérieurs, une fois la campagne terminée (temps partiel pour les magistrats, rupture du détachement pour les rapporteurs extérieurs)? A la demande du collège, vous lui avez précisé que vous n'êtes pas actuellement élu local.

Aux termes de l'article L. 120-9 du code des juridictions financières, le collège de déontologie des juridictions financières est chargé : „(...) 2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement l'un des magistrats ou des personnels de la Cour des comptes ou des chambres régionales et territoriales des comptes, sur saisine [notamment] de la personne concernée“. L'arrêté du Premier président du 1er septembre 2017 désigne par ailleurs le collège de déontologie comme référent déontologue pour les personnels des juridictions financières : l'article 28 bis de la loi 83-634, dans sa rédaction issue de la loi du 20 avril 2016, dispose que „Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service“.

Votre message ne fait pas mention de circonstances qui conduiraient à penser que vos questions concernent votre situation personnelle et entrent donc dans le champ de l'article L. 120-9, 2° CJF. Or, le législateur n'a prévu la possibilité de saisir le collège de questions générales que pour les autorités de la Cour d'une part, les syndicats et associations professionnels d'autre part, afin que le collège établisse une recommandation. En outre, si l'une des deux questions concerne la situation des rapporteurs extérieurs, l'autre porte sur celle des magistrats. De même, la demande de conseil a été prévue par le législateur dans l'objectif que l'agent puisse bénéficier de l'éclairage du référent déontologue pour le respect des articles 25 à 28 de la loi n° 83-634.

En l'état actuel de votre demande, et sauf élément complémentaire que vous souhaiteriez apporter au collège, celle-ci ne semble pas ressortir de la compétence du collège telle qu'elle résulte des textes en vigueur.

Au demeurant, vos questions concernant un texte qui vient d'être pris par le Premier président, et se situant dans son prolongement direct, c'est du Secrétariat général que relève le plus naturellement l'explicitation que vous souhaitez.

Le collège reste naturellement à votre disposition.

Vous pouvez naturellement communiquer la réponse du collège à un ou des tiers à condition de leur en transmettre le texte intégral, comme prévu à l'article 6 du règlement intérieur du collège.

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

# RECOMMANDATION N° 2019-01R

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Recommandation n° 2019-01R pour les personnels des juridictions financières,  
relative aux modalités d'une expression publique ou susceptible de le devenir

#### SOMMAIRE

<b>PREAMBULE</b> .....	40
<b>I. LE CADRE JURIDIQUE</b> .....	<b>41</b>
A. Les dispositions générales .....	41
1. Les textes généraux, applicables à tous les fonctionnaires .....	41
2. La jurisprudence administrative .....	41
B. Les textes spécifiques aux juridictions financières .....	<b>41</b>
1. L'article 47-2 al.1 de la Constitution (introduit en 2008 dans la Constitution) .....	41
2. Le code des juridictions financières .....	42
3. La Charte de déontologie des juridictions financières .....	42
<b>II. ANALYSE DU COLLEGE</b> .....	<b>42</b>
A. La place particulière des juridictions financières et de leurs membres .....	42
1. La position institutionnelle des juridictions financières et leur rôle auprès du public.....	42
2. Les particularités dans la situation et l'expression des magistrats et agents des juridictions financières	42
B. Les avis, recommandations et conseils antérieurs du collège .....	44
1. Principaux points d'appui des analyses du collège et éléments généraux de raisonnement .....	44
2. Points particuliers d'attention .....	45
C. Eléments d'appréciation complémentaires .....	47
<b>III. BONNES PRATIQUES</b> .....	<b>47</b>
A. Le respect de principes transversaux .....	47
1. Le cadre général de l'expression .....	47
2. Dans tous les cas un principe général de prudence .....	48
3. Dans certains cas, exclusion, accord préalable ou information.....	49
B. Repères concrets .....	49
1. Repères généraux.....	49
2. Repères complémentaires selon les types de vecteurs ou les circonstances.....	50
3. Repères sur certains objets de l'expression .....	50
C. Rémunérations.....	51

## Préambule

### La saisine du collège par le Premier président

Le Premier président a saisi le collège le 29 juillet 2018 du sujet de l'expression publique. Il constate que la Charte de déontologie encadre l'expression publique des magistrats et rapporteurs par des principes généraux et que, dans sa recommandation du 15 décembre 2017, le collège a apporté un éclairage complémentaire sur une modalité particulière, « l'expression régulière et fréquente, dans un média à caractère public et national ». Il indique que, néanmoins, « compte tenu notamment de la diversité des supports utilisables, de l'extension des missions des juridictions financières ou encore de la multiplication des occasions d'expression publique, ce cadre pourrait être complété, dans l'objectif de fixer des principes éclairant, de manière plus générale, les comportements en matière d'expression publique ». Afin de répondre à cette préoccupation, il souhaite donc que le collège formule une nouvelle recommandation, déclinant et précisant les principes posés par la Charte.

### Champ de la recommandation

L'évolution des modes et des pratiques de communication estompe la frontière entre expressions publique et privée. Utilisant désormais très fréquemment les médias sociaux, la seconde se fait non plus seulement vers l'entourage familial ou les relations proches, mais couramment vers des groupes plus nombreux. Les possibilités de transfert ou de partage des messages font que ceux-ci peuvent, de proche en proche, acquérir un caractère public. La réflexion du collège sur les formes et les conditions actuelles de l'expression l'a ainsi conduit à considérer que la recommandation doit concerner, par-delà l'expression publique proprement dite, celle qui est susceptible de le devenir.

Par ailleurs, au cours de sa réflexion, le collège a constaté que les principes et bonnes pratiques qu'il dégageait ne valaient pas seulement pour les magistrats et personnels concernés par la Charte, mais aussi en grande partie pour les autres personnels et qu'il était donc préférable d'adresser la recommandation à l'ensemble des personnels. Cette solution lui a paru d'autant plus souhaitable que l'expression s'effectue très fréquemment via des outils numériques et qu'il est donc plus adapté de retenir le même champ d'application que pour la recommandation du collège sur les médias sociaux<sup>1</sup>.

### Objet de la recommandation

La libre communication des pensées et des opinions n'est pas seulement un droit pour chacun. Individuelle ou collective, l'expression concourt à la circulation des idées, participe au progrès des réflexions et analyses, voire peut contribuer au rayonnement de l'institution.

Dans le même temps, doivent être assurés le respect des obligations résultant de la loi, telle l'absence de conflits d'intérêts, d'atteinte à l'impartialité ou de préjudice pour l'image et la réputation des juridictions financières. Il existe donc un besoin des magistrats et agents de savoir comment se situer lorsqu'ils souhaitent s'exprimer.

La diversité des formes et des circonstances de l'expression, la rapidité des développements techniques et de l'évolution des supports et médias rendent impossible de viser à couvrir l'exhaustivité des situations. **L'objectif de la présente recommandation est de dégager des repères qui puissent être utiles aux personnels et aux responsables des juridictions financières dans l'ensemble des cas de figure**, et cela sans poser de prescriptions qui aillent au-delà des textes législatifs et réglementaires et de la Charte de déontologie.

---

<sup>1</sup> La présente recommandation reprend sur divers sujets l'analyse et les préconisations que le collège a formulées dans sa recommandation n° 2018-01R sur l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux. Il lui est apparu préférable, dans un souci de lisibilité, de les reprendre intégralement plutôt que sous forme de renvois.

Les deux recommandations se placent sur des plans complémentaires : celle sur les médias sociaux vise essentiellement certains vecteurs et leur mode d'utilisation, la présente est plus large et centrée sur les contenus-mêmes de l'expression.

Après avoir recensé et synthétisé les éléments de droit essentiels (I) la présente recommandation dégage les problématiques propres aux juridictions financières, récapitule les analyses antérieures du collège et les complète notamment sur des sujets non encore traités (II) puis en déduit des repères généraux et des conseils de bonnes pratiques dans diverses situations concrètes (III).

## I. LE CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique comporte à la fois des textes généraux consacrant la liberté d'expression et encadrant son exercice, et des dispositions spécifiques aux juridictions financières.

### A. Les dispositions générales

#### 1. Les textes généraux, applicables à tous les fonctionnaires

- La [Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen](#) (notamment son [article 11](#)) et la Convention européenne des droits de l'homme (particulièrement son [article 10](#))
- La [loi du 29 juillet 1881](#) relative à la liberté de la presse, notamment ses dispositions en matière d'injures et de diffamation
- Le [code pénal](#), plus particulièrement ses articles 225-1 et suivants, 226-1 et suivants, 433-18 (usage irrégulier du titre), R.621-1 et -2, R.625-7 et suivants
- Le [code civil](#), spécialement ses articles 7 à 15
- Le code de la propriété intellectuelle, en ses articles L.111-1 à L.112-4, L.331-1 à 4, L.335-1.
- La [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, en particulier ses articles 6, 6 ter A, 25, 25 septies et 26. Elle ne comporte pas de dispositions spécifiques à l'expression, mais son article 25 pose les principes déontologiques majeurs que doivent respecter les fonctionnaires et agents publics : « Le fonctionnaire exerce ses fonctions » en respectant ces principes, dont la « dignité » et « l'impartialité ». En outre, et toujours « Dans l'exercice de ses fonctions », « il est tenu à l'obligation de neutralité ». Il « les exerce dans le respect du principe de laïcité et, à ce titre, 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 ». Il « appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes ».
- La [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#) relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, pour le droit d'alerte reconnu aux agents (articles 6 et 8).

#### 2. La jurisprudence administrative

Cette jurisprudence a dégagé une obligation de réserve, qui préserve la liberté d'opinion du fonctionnaire et limite, en venant la moduler, sa liberté d'expression. Le juge en apprécie le respect en fonction des circonstances de chaque cas, en se fondant notamment sur trois séries de 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 (Recommandation n° 2017-01R).

### B. Les textes spécifiques aux juridictions financières

#### 1. L'article 47-2 al.1 de la Constitution (introduit en 2008 dans la Constitution)

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

## **2. Le code des juridictions financières**

Aux termes des articles L. 120-3 pour la Cour et L. 220-4 pour les Chambres régionales, tout magistrat des juridictions financières, lors de sa nomination, 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.

Les articles L. 120-5 et L. 220-6 précisent qu'un membre des juridictions financières ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de cette appartenance et s'abstient de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions. Ces articles sont applicables pendant l'exercice de leurs fonctions dans les juridictions financières aux personnels mentionnés aux sections 2 à 5 du chapitre II du titre Ier du Livre 1<sup>er</sup> (Cour des comptes) et aux rapporteurs visés à l'article L. 212-7 (CRC) ainsi qu'aux vérificateurs. Le Code prévoit spécifiquement l'existence d'une Charte de déontologie et celle d'un collège de déontologie dont il précise les missions.

## **3. La Charte de déontologie des juridictions financières**

Outre les dispositions générales de la Charte qui trouvent matière à s'appliquer notamment en matière d'expression (points 4, 8 al.2, 10, 11, 14 al.1, 25, 26, 27 et 44), l'actualisation intervenue le 1<sup>er</sup> septembre 2017 a introduit des dispositions spécifiques sur l'expression publique (points 28 à 37).

## **II. ANALYSE DU COLLEGE**

### **A. La place particulière des juridictions financières et de leurs membres**

#### **1. La position institutionnelle des juridictions financières et leur rôle auprès du public**

Le statut de juridictions de la Cour et des CRTC, la nature même de leurs activités, leur position institutionnelle auprès des pouvoirs publics constitutionnels et plus largement de l'ensemble des institutions, ainsi que leur rôle constitutionnel dans l'information des citoyens, donc dans la formation de leur opinion, leur confèrent une place particulière. Celle-ci a conduit le législateur à prévoir des obligations déontologiques spécifiques.

En outre, contrairement à celle de la plupart des administrations ou autorités, l'action de ces juridictions passe essentiellement par des publications et une politique de communication à forte exposition médiatique. Leur rôle auprès du public, l'audience et la confiance dont elles bénéficient et qui tiennent notamment à l'impartialité qui leur est reconnue, renforcent cette exigence déontologique. Il est d'autant plus important que l'expression de leurs agents ne puisse ni porter préjudice à leur image et à leur réputation, ni brouiller leurs messages.

#### **2. Les particularités dans la situation et l'expression des magistrats et agents des juridictions financières**

##### *a) Les éléments de droit particuliers aux magistrats et à certaines catégories d'agents*

**Le serment** impose à tout magistrat 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 ».

Il fait ainsi de certains principes (dignité, secret) un engagement personnel de tous ceux qui le prêtent et non plus seulement une obligation résultant de la loi. Il ajoute aux obligations de tous les fonctionnaires celle de loyauté.

Les termes « en tout » ont pour conséquence que le serment ne concerne pas le seul exercice des

fonctions, notamment en ce qu'il engage à se comporter comme un digne et loyal magistrat. En outre, ce serment présente un caractère définitif et le magistrat ne peut en être relevé.

Pour certaines autres catégories de personnels, le Code prévoit également un serment, formulé en des termes proches mais qui ne comporte pas les termes « en tout ».

**La réserve**, pour les magistrats financiers, est une obligation législative et non, comme pour les autres fonctionnaires, une simple construction jurisprudentielle. Elle l'est aussi, pendant l'exercice de leurs fonctions, pour les rapporteurs. Ce caractère législatif est identique à celui en vigueur pour les membres de la juridiction administrative dont la Charte de déontologie précise que la réserve « revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions, administratives comme judiciaires ».

**La mention de l'appartenance** aux juridictions financières est encadrée par la loi, ce qui s'explique par le fait que cette mention donne un poids particulier à celui qui s'exprime.

**La charte de déontologie** a acquis une autorité renforcée depuis que la loi de 2016 a spécifiquement consacré son existence. Ses dispositions appellent notamment les commentaires suivants :

- Les points 1, 3 et 10 affirment le principe fondamental d'indépendance, qui n'était exprimé ni dans la loi de 2016, ni dans le code des juridictions financières. Cette affirmation donne d'autant plus de portée à l'engagement de loyauté figurant dans le serment prévu par la loi et au devoir de loyauté inscrit dans la charte (point 44). La loyauté apparaît comme le corollaire de l'indépendance affirmée pour les magistrats.
- Le point 4 met l'accent sur l'image et la réputation des juridictions financières (« le respect des valeurs et principes [de la Charte] 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 »). Cette préoccupation apparaît également au point 18 comme un élément majeur dictant les « principes de comportement » dont font partie les dispositions relatives à l'expression publique, notamment le point 29, et au point 44.
- Par sa formulation générale, le point 11 (« 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 ») concerne les activités exercées pour la juridiction, mais aussi les autres.
- Trouve également à s'appliquer l'obligation de discrétion et de secret (article L. 141-4 CJF) précisée aux points 25 et 26 et qui, aux termes du point 27, vise « tous les moyens et supports de communication ».

A l'exception de ce qui résulte de l'article 47-2 de la Constitution, les textes pertinents sont analogues pour les magistrats de la Cour et ceux des CRTC. La nature des sujets traités et le contexte général dans lequel se situent chacune des juridictions peuvent conduire à des approches différenciées.

*b) Les autres personnels concernés eux aussi, même si c'est à des degrés divers*

Les autres personnels relèvent des dispositions générales qui s'appliquent à tous les fonctionnaires (cf. I.A.1. ci-dessus). Leur expression s'inscrit cependant dans des problématiques analogues et justifie elle aussi le respect de bonnes pratiques (cf. Recommandation n° 2018-01R). Au demeurant, dans le contexte actuel de développement du numérique, chacun, magistrat ou autre personnel, s'exprime notamment sur les médias sociaux et d'une manière qui est publique ou peut le devenir.

*c) Une fréquence et une diversité de l'expression traditionnellement fortes*

Même lorsqu'ils n'explicitent pas leur appartenance aux juridictions financières, leurs compétences et leurs parcours professionnels, dans les juridictions financières ou à l'extérieur, confèrent à nombre de

leurs membres une expertise recherchée, qui leur donne des possibilités d'expression multiples (articles, colloques, ouvrages, séminaires). Certains exercent ou ont exercé des fonctions électives ou politiques (élus, éditorialistes...) ou ont une activité de production littéraire.

L'ensemble des éléments retracés dans ce A. constitue la toile de fond des avis, recommandations et conseils émis en ce domaine par le collège (B) et des analyses complémentaires qu'il peut formuler (C).

## **B. Les avis, recommandations et conseils antérieurs du collège**

Dès son rapport sur l'année 2007, le collège 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 alimenter un doute sur l'impartialité et l'indépendance de la juridiction à laquelle ils appartiennent ». Cette analyse vaut notamment en matière d'expression.

Le collège a ensuite formulé plusieurs avis, conseils et recommandations spécifiques à ce domaine, dont les principaux sont recensés dans l'encart ci-dessous. Les développements qui suivent visent à en dégager les principaux éléments de raisonnement. Ils se réfèrent également à d'autres avis concernant d'autres sujets mais dont les analyses sont transposables à celui de l'expression.

### **Principaux avis, recommandations et conseils antérieurs du collège en matière d'expression <sup>2</sup>**

*Consultables notamment via l'Index thématique disponible sur l'intranet*

**Avis n° 2008-03** sur la publication d'un article de presse sur l'avenir des CRC

**Avis n° 2014-07** sur la mention du titre de conseiller-maître à la Cour dans le programme d'un colloque

**Avis n° 2014-14** sur un article publié par un magistrat

**Avis n° 2017-09 et 2017-10** 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** sur la compatibilité avec les principes fixés par les textes et éclairés par la Charte, d'une expression régulière et fréquente, dans un média à caractère public et national

**Recommandation n° 2018-01R** sur le respect de la déontologie dans l'usage d'internet, des messageries et des médias sociaux

**Avis n° 2019-... (à paraître)** sur la compatibilité d'une expression avec les fonctions exercées à la Cour des comptes

#### **1. Principaux points d'appui des analyses du collège et éléments généraux de raisonnement**

##### *a) Les obligations de tout fonctionnaire*

Quatre de ces obligations trouvent particulièrement à s'appliquer en matière d'expression, la dignité, l'impartialité, la neutralité et le respect du principe de laïcité. S'y ajoute l'obligation de travail à temps plein, assortie du caractère limitatif de la liste des activités accessoires autorisables.

##### *b) Les obligations particulières des magistrats et de certains autres personnels*

Parmi les obligations particulières prévues par le code des juridictions financières ou exprimées dans

---

<sup>2</sup> Le collège a également utilisé dans sa réflexion des conseils qu'il avait été amené à donner, qui n'ont pas donné lieu à publication mais dont la teneur sera analysée dans son rapport d'activité 2018, par exemple un conseil du 16 février 2018 sur l'acceptation d'une activité d'éditorialiste occasionnel et bénévole dans un hebdomadaire économique et politique.

la Charte, le collège a mis en évidence le caractère essentiel de certaines.

Il s'appuie ainsi particulièrement sur le point 4 de la Charte (« image et réputation », cf. commentaire ci-dessus) mais aussi sur son point 29 qui synthétise une part importante des principes applicables : « 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 ».

Les obligations déontologiques concernent prioritairement 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, l'expression ne doit 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 de ses fonctions dans les juridictions financières. Pour les magistrats, ces obligations sont renforcées par l'expression « **en tout** (comme un digne et loyal magistrat) ».

Au même titre que pour les juridictions administratives et judiciaires, l'obligation de réserve peut être considérée comme revêtant une acuité particulière pour les juridictions financières.

## 2. Points particuliers d'attention

### a) *La critique des positions, de l'organisation ou des missions des juridictions financières*

A l'occasion de la publication d'un article par un magistrat, le collège a été amené (Avis n° 2014-14) à faire un commentaire de l'actuel point 33 de la Charte, aux termes duquel l'expression publique sur les publications des juridictions financières doit respecter le message délivré dans ces publications et éviter les commentaires critiques qui ne viendraient pas au soutien d'une réflexion scientifique ou académique<sup>3</sup>.

Le collège a par ailleurs souligné la nécessité qu'une expression individuelle ne vienne pas interférer avec la politique de communication de la Cour (Recommandation précitée n° 2018-01R).

### b) *La mention de l'appartenance ou la vraisemblance que le lien soit fait avec les juridictions*

La notoriété accrue des juridictions financières et leur place dans le débat public confèrent un relief particulier à l'appartenance à ces juridictions, qu'elle soit explicite ou aisément déductible par croisement d'informations disponibles pour le public<sup>4</sup>. Elles donnent à l'expression un poids particulier (Recommandation n° 2017-01R).

Pour cette raison et sur la base de l'actuel article L. 120-5 du CJF, le collège a toujours attaché de l'importance à la prudence à observer dans la mention de l'appartenance à ces juridictions (ex. Avis n° 2008-03 et n° 2014-07). Il a constamment rappelé (Avis des 1er décembre 2008 et 17 mars 2009) qu'il ne doit pas être fait état de cette qualité, sauf dans les cas expressément mentionnés aux points 37 et 38 de la Charte.

Un magistrat dispose, comme tout citoyen, du droit d'exprimer librement ses opinions. Il peut

---

<sup>3</sup> Dans cet article, le magistrat émettait des doutes, en outre formulés sans nuances, sur l'intérêt et le bien-fondé d'un des métiers de la Cour. La publication ne mentionnait pas sa qualité de magistrat mais seulement son activité accessoire d'enseignant. Sa notoriété et la visibilité de ses fonctions à la Cour étaient cependant telles que les lecteurs risquaient de considérer que, au-delà de l'enseignant, c'est le magistrat et membre de la formation compétente qui s'exprimait. Le collège a donc été d'avis qu'il lui soit rappelé que pesait sur lui une exigence de prudence toute particulière dans son expression publique car, même contre son gré, elle ne pouvait être détachée complètement d'une expression de la Cour. Il se devait donc de prendre en compte la position institutionnelle de celle-ci.

<sup>4</sup> Sur le même sujet, cf. point 46 de la Charte de la juridiction administrative « Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom sans faire état de leur qualité, la plus grande prudence s'impose aux membres de la juridiction administrative dans l'expression de toutes leurs opinions, qu'elles soient d'ordre politique, juridique, religieux ou associatif, en particulier, lorsque leur notoriété nationale ou locale rend publique leur qualité de membre de la juridiction administrative ».

souhaiter s'exprimer dans une publication écrite ou audio-visuelle, non comme magistrat mais comme citoyen. Sa notoriété personnelle et la visibilité des fonctions qu'il remplit, l'association potentielle susceptible d'être faite entre les deux, peuvent cependant être telles que les lecteurs ou auditeurs risquent de considérer qu'au-delà du citoyen, c'est le magistrat qui s'exprime. Tel est a fortiori le cas lorsqu'ils appartiennent à une juridiction à qui la Constitution confère un rôle particulier auprès de l'opinion publique comme des pouvoirs publics.

Le point 35 de la Charte souligne plus particulièrement qu'en matière d'expression dans un média à vocation générale, 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 cette même qualité. Dans la recommandation n° 2018-01R, le collège a constaté que l'évolution des techniques, notamment le développement des moteurs de recherche, remet en cause la portée de cette exigence et rend d'autant plus indispensable de faire preuve de toute la prudence nécessaire.

La possibilité de s'exprimer publiquement a pour contrepartie que celui qui s'est exprimé doit s'abstenir de participer à des contrôles ou à des délibérations collégiales concernant ces mêmes sujets ([Avis n° 2015-08](#)).

*c) L'absence de lien de dépendance et de conflit d'intérêts*

Le collège a montré que certaines modalités d'expression doivent être évitées parce qu'elles pourraient aller à l'encontre du principe d'indépendance qui s'applique aux magistrats et de l'article 25 bis I. et II. de la loi n° 83-634 relatif aux conflits d'intérêts (avis n° 2017-09 et 10, recommandation n° 2017-01R). Il en serait par exemple ainsi si un magistrat acceptait que son expression s'exerce dans le cadre d'un ensemble d'obligations constituant un contrat de travail ou assimilé, prévoyant en contrepartie une rémunération de nature salariale.

*d) Risques absolus / risques contingents*

La recommandation n° 2018-01R a mis en lumière que le risque d'atteinte aux valeurs et principes déontologiques peut être soit absolu, soit contingent. Cette analyse vaut pour l'expression sous toutes ses formes.

Certains risques peuvent être considérés comme **absolus** parce qu'ils vont par nature à l'encontre des valeurs et principes déontologiques ou de la position institutionnelle des juridictions financières, sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans une analyse des circonstances. Il en est ainsi notamment :

- pour les messages qui porteraient atteinte à des principes ou à des droits constitutionnellement reconnus et garantis, par exemple par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
- lorsque l'expression porterait atteinte aux institutions ou aux principes fondamentaux d'une juridiction ou plus particulièrement aux juridictions financières ; de même lorsqu'elle viserait à stigmatiser globalement une catégorie d'institutions (Avis n° 2008-03 : stigmatisation de la « perméabilité des collectivités territoriales aux pressions »)
- lorsque l'expression s'exercerait dans des conditions incompatibles avec l'indépendance des magistrats, tel un lien de subordination avec un employeur (cf. supra)
- quand elle contreviendrait à des dispositions pénales, par exemple en matière d'injures ou diffamation.

D'autres risques sont **contingents**, c'est-à-dire supposent une appréciation au cas par cas, prenant en compte :

- La nature, l'objet et le contenu de l'intervention, sa tonalité, l'audience du support

- L'affectation de l'intéressé, son niveau hiérarchique et le degré de sensibilité de ses fonctions

### C. Éléments d'appréciation complémentaires

Au-delà de ce socle, certains éléments complémentaires doivent être pris en compte :

- Le développement croissant du rôle des juridictions financières et l'évolution de leur politique de communication : outre le site institutionnel sur internet, elles sont désormais présentes sur un large éventail de médias sociaux (Facebook, Twitter, LinkedIn), où beaucoup d'agents le sont également.
- Des possibilités accrues, et pour tous les agents, de s'exprimer, et fréquemment voire en quasi-permanence, notamment grâce au développement d'internet, des messageries et des médias sociaux.
- Les effets croisés des différentes formes d'expression, qui induisent un effet croissant de propagation entre types de supports : un article dans la presse générale ou même technique peut susciter des réactions en chaîne sur les médias sociaux ; un simple « tweet » peut déclencher des réactions par tweets mais aussi via d'autres médias sociaux, voire la presse écrite.
- Une expression privée qui revêt de plus en plus un caractère potentiellement public : l'analyse formulée dans la recommandation 2018-01R sur les conséquences des interférences et failles dans les systèmes numériques est généralisable à tous les types d'expression.
- Le caractère d'activités accessoires que peuvent revêtir certaines formes d'expression : il entraîne l'application des dispositions relatives à une telle activité. Si d'autres expressions n'entrent pas dans ce cadre, elles peuvent avoir des effets proches (ex. l'utilisation de médias sociaux pour s'exprimer, éventuellement de manière régulière, sur des sujets d'actualité juridiques, politiques ou techniques) : elles justifient alors des précautions et une prudence adaptées, s'inspirant des bonnes pratiques préconisées ci-après.

## III. BONNES PRATIQUES

Les analyses qui précèdent permettent de dégager un ensemble de bonnes pratiques visant à ce que les obligations législatives qui concernent l'ensemble des personnels, ainsi que, pour ceux qui y sont soumis, les dispositions de la Charte, trouvent leur plein effet.

### A. Le respect de principes transversaux

#### 1. Le cadre général de l'expression

Aux termes du point 29 de la Charte, « [les personnes concernées par celle-ci] 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 ». Ces dispositions doivent aussi inspirer les comportements de l'ensemble des personnels des juridictions financières.

La compatibilité avec les principes rappelés ci-dessus et avec ceux d'indépendance, d'impartialité, de neutralité et avec les limites posées quant à la mention de l'appartenance doit être assurée, quelles que soient l'occasion, la forme et le support de l'expression.

De manière générale, **l'expression doit être conforme au devoir de loyauté**. La loyauté s'entend dans les relations professionnelles comme vis-à-vis de l'institution et comporte notamment l'absence d'interférences avec ses travaux et sa communication.

En raison de la porosité des espaces publics et privés, notamment via les réseaux sociaux, la notion d'expression « publique », qui fait l'objet des points 28 à 37 de la Charte, doit être considérée aujourd'hui comme englobant aussi l'expression susceptible de devenir publique. Peut potentiellement être concernée l'expression à l'intention d'un cercle apparemment restreint dès lors qu'il dépasse le seul entourage proche. Ce constat conduit à utiliser dans les préconisations qui suivent le terme « expression », de préférence à ceux d'« expression publique ».

Le cadre dans lequel s'exerce l'expression et celle-ci en elle-même ne doivent pas être de nature à créer une situation de conflit d'intérêts.

Le temps consacré à l'expression et à sa préparation ne doit pas préjudicier à l'exercice de la fonction dans les juridictions financières. Il doit être compatible avec les obligations qui y sont afférentes, notamment en termes d'emploi du temps et d'organisation du travail ([Avis n° 2015-06](#)). Le respect de ces obligations doit d'autant plus être assuré par l'autorité hiérarchique et la personne concernée lorsque la régularité de l'expression ou sa fréquence peut entraîner une charge de préparation significative ([Recommandation n° 2018-01R](#)).

Lorsque l'expression peut être considérée comme une activité accessoire, elle doit s'inscrire dans le cadre résultant de la loi n° 83-634 et du décret n° 2017-105 fixant la liste limitative des activités accessoires autorisables.

## 2. Dans tous les cas un principe général de prudence

**L'ensemble des textes et analyses qui précèdent et des principes qui les sous-tendent converge vers un principe général de prudence. Celui-ci comporte à la fois une retenue dans les comportements, une modération dans les contenus et une vigilance appropriée dans le choix des circonstances et supports de l'expression. La retenue suppose le discernement dans les thèmes évoqués, la modération s'applique à la fois au fond et à la forme.**

**La prudence** suppose de tenir compte de la puissance croissante des moteurs de recherche : même si l'appartenance aux juridictions financières n'est pas directement mentionnée dans l'expression ou à son occasion, l'utilisateur d'internet peut instantanément la retrouver. Même lorsqu'il s'exprime sous son seul nom et sans faire état de sa qualité, voire sous couvert d'un pseudonyme, une prudence s'impose au personnel des juridictions financières dans l'expression de ses opinions lorsqu'elle est susceptible de devenir publique.

**La modération appropriée dans les propos**, énoncée au point 34 de la Charte pour les activités d'enseignement, trouve à s'appliquer plus largement :

- dans tous les cas d'expression devant un public et même lors d'une expression en principe privée mais qui risque de devenir publique ;
- et non seulement dans les cas où il est fait directement mention de l'appartenance à la juridiction, mais aussi lorsque cette appartenance est nécessairement connue des personnes devant lesquelles on s'exprime ou qui peuvent avoir connaissance des propos tenus.

**La retenue et la modération** trouvent d'autant plus à s'appliquer en cas d'expression sur les juridictions financières ou dans des domaines sur lesquels celles-ci ont pris des positions collégiales. Même contre le gré de celui qui s'exprime, son expression ne peut être détachée complètement de celle des juridictions financières et il se doit donc de prendre en compte leur position institutionnelle et leur nature collégiale.

Cet ensemble de précautions doit être d'autant plus accentué lorsque la notoriété nationale ou locale rend de fait publique l'appartenance aux juridictions financières ou lorsque la visibilité ou la fonction de celui qui s'exprime ou la nature du support utilisé crée un risque particulier.

### 3. Dans certains cas, exclusion, accord préalable ou information

#### a) Exclusion totale et définitive :

Outre l'usage irrégulier de titre, est à exclure toute expression susceptible de constituer une infraction pénale.

Est de même à exclure toute expression qui s'inscrirait dans le cadre d'un lien de subordination tel qu'un contrat de travail ou risquerait de créer un lien de dépendance vis-à-vis de tout intérêt public ou privé. Ainsi, lorsqu'une relation est convenue avec un média, le lien pourrait résulter par exemple du caractère régulier de l'expression et de sa fréquence, mais aussi du format de l'intervention, de la nature des thèmes traités, de l'éventuelle subordination à une ligne éditoriale, voire des diverses conditions matérielles dans lesquelles serait réalisée cette expression et des contraintes qu'elles imposeraient ; de tels liens pourraient encore résulter des préoccupations d'audience ou de diffusion du média considéré.

Le respect des valeurs et principes de la Charte conduit à s'abstenir de toute expression en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions exercées.

#### b) Accord préalable ou information préalable

**Accord préalable de l'autorité compétente dans deux cas** : les personnes concernées le demandent lorsqu'elles interviennent dans le cadre d'activités accessoires ou lorsqu'elles souhaitent s'exprimer dans un média à vocation générale dans l'exercice de leurs fonctions ou en qualité de membre des juridictions (point 35 de la Charte).

**Information préalable** : en cas d'expression ponctuelle sur un sujet concernant des domaines de compétence des juridictions financières ou dans des médias à large diffusion, le principe de loyauté, indissociable de celui d'indépendance, conduit à informer préalablement l'autorité compétente, même si les textes n'en font pas expressément obligation.

## B. Repères concrets

### 1. Repères généraux

Il est conseillé à ceux qui souhaitent s'exprimer d'avoir à l'esprit **la grille générale suivante** :

#### a. Pour l'analyse des risques :

- **La possibilité que, même s'il n'est pas fait explicitement état de l'appartenance aux juridictions financières, une partie au moins des auditeurs et des lecteurs établisse ce lien**
- **Le caractère public des propos tenus ou le risque qu'ils le deviennent**
- **Leur position hiérarchique (le cas échéant, leur notoriété) et le poids particulier qu'elle peut donner à leurs propos**

#### b. Pour les précautions à prendre, la nécessité :

- **De respecter l'obligation de réserve et la modération dans l'expression**
- **De veiller à ce que les propos, lorsqu'ils sont susceptibles de devenir publics, aient un fondement objectif, soient étayés et ne constituent pas la simple expression d'opinions ou préférences personnelles**
- **D'éviter les interférences avec la communication des juridictions financières dont les positions sont issues d'un processus contradictoire et collégial**
- **De se déporter des délibérations collégiales concernant des sujets sur lesquels ils se sont exprimés et, plus largement, de prendre en compte l'impact potentiel sur leur programme de travail.**

## **2. Repères complémentaires selon les types de vecteurs ou les circonstances**

La grille générale ci-dessus fournit les repères essentiels dans les circonstances d'expression les plus fréquentes, notamment l'enseignement ou les colloques. Pour les médias sociaux, la [recommandation n° 2018-01R](#) analyse les risques à éviter et formule des bonnes pratiques conseillées. Les repères complémentaires ci-dessous peuvent être proposés pour des circonstances spécifiques.

### *a) Pour l'expression dans des ouvrages ou revues*

Une telle expression est à la fois fréquente et diverse. Qu'il s'agisse d'ouvrages ou revues à caractère technique sur des sujets entrant dans le champ de compétence des juridictions financières, de sujets généraux à caractère politique ou d'autres sujets, par exemple des œuvres de fiction, il est important de veiller :

- au contenu, mais également au libellé des titres et à la présentation de l'auteur, même lorsqu'ils sont laissés à l'initiative de l'éditeur.
- à éviter que les conditions de l'édition ou de la diffusion créent un lien de dépendance (par exemple achats en nombre par des entités soumises au contrôle des juridictions financières ou par des entreprises privées liées à ces entités).
- à l'usage des pseudonymes : il ne peut pas viser à contourner des obligations telles que la loyauté et, plus généralement, à s'affranchir du respect des valeurs et principes déontologiques ; en outre, et compte tenu des possibilités actuelles des outils numériques de recherche, il existe un risque avéré de ré-identification de l'auteur réel. Dans les usages professionnels ou dans tous ceux qui sont susceptibles de concerner même indirectement les juridictions financières, l'utilisateur ne masque pas son identité.

### *b) Pour les médias :*

La nécessité d'éviter les risques de conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits conduit celui qui souhaite s'exprimer à ne pas choisir comme support de cette expression un média relevant du contrôle de la formation à laquelle il est affecté ou financé par un organisme relevant de ce contrôle.

## **3. Repères sur certains objets de l'expression**

### *a) Expression politique*

Si la liberté d'opinion est entière, les interventions de nature politique présentent un risque de méconnaissance des règles déontologiques plus important que celles concernant par exemple des sujets littéraires ou artistiques, en raison de l'obligation de réserve et des principes d'impartialité et de neutralité, mais aussi des interférences possibles avec les domaines de compétence de la Cour en matière de politiques publiques.

D'une manière générale, l'appartenance aux juridictions financières ne doit pas être mentionnée, non seulement pour toute expression publique d'opinions à caractère politique stricto sensu, mais également sur tous « sujets de société » et, en particulier, pour la signature d'une pétition.

Trouve particulièrement à s'appliquer le point 32 de la Charte aux termes duquel les personnes concernées « 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 ».

La fréquence des interventions majore le risque que, en apparence au moins, une atteinte soit portée aux principes d'impartialité et de neutralité : une indispensable prudence doit en résulter dans ces situations, et elle doit être proportionnelle à la régularité des interventions.

*b) Expression dans le cadre de fonctions syndicales, associatives ou représentatives*

L'obligation de réserve s'apprécie dans le respect des responsabilités syndicales ou associatives quand elles ont pour objet la défense des intérêts professionnels (Point 30 de la Charte). En ce même cas, s'appliquent les obligations générales des fonctionnaires et celles résultant du serment.

Lorsqu'elles président une association ou y exercent une fonction de responsabilité, les personnes concernées le mentionnent, le cas échéant, dans leur déclaration d'intérêts lorsque les activités de cette association concernent des domaines entrant dans le périmètre de compétence des juridictions financières. Elles évitent, dans l'expression publique qu'elles peuvent avoir à ce titre, les interférences avec les positions des juridictions et leur politique de communication.

### **C. Rémunérations**

Si l'expression donne 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, en elle-même ou par cumul avec d'autres rémunérations annexes, « 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). En outre, elle ne doit pas être de nature à créer un lien de dépendance ou de subordination, par exemple résulter d'un contrat de travail (avis n° 2017-09 et -10 et recommandation n° 2017-01R).

De manière générale, la rémunération doit 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). Elle doit être portée à la connaissance des responsables de la Cour (avis du 16 septembre 2013 et du 18 juillet 2016).

\*

L'exercice de la liberté fondamentale d'expression s'accompagne nécessairement du respect d'un ensemble de principes déontologiques désormais davantage affirmés dans les textes. L'expression publique ou susceptible de le devenir s'inscrit notamment dans le devoir de loyauté et suppose d'observer un principe général de prudence.

La présente recommandation vise à traiter l'essentiel des questions que les personnels peuvent être amenés à se poser à ce jour. Le Collège estime que certaines de ses dispositions mériteraient d'être reprises dans la Charte en raison de leur portée générale :

- Le remplacement des mots « expression publique » par ceux d' « expression publique ou susceptible de le devenir ».
- L'introduction des principes généraux de prudence, vigilance et modération et, dans l'actuel point 29, celle des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, à côté de ceux de réserve, de loyauté, de dignité et d'absence d'atteinte à l'image et la réputation des juridictions financières.

Il demeure par ailleurs à la disposition de l'ensemble des personnels pour les aider, s'ils le souhaitent, à analyser au cas par cas les situations particulières qu'ils peuvent rencontrer, compte tenu de la diversité même des formes d'expression et de l'évolution rapide des vecteurs de communication.

# RECOMMANDATION N° 2019-02R

## COLLEGE DE DEONTOLOGIE

### DES JURIDICTIONS FINANCIERES

#### **Recommandation n° 2019-02R du 21 octobre 2019 sur la participation des vérificateurs, notamment de ceux affectés en Chambre régionale des comptes, à des élections municipales**

Par lettre du 14 juin 2019, l'UNSA-JF a demandé, sur le fondement de l'article L. 120-9, 3° du code des juridictions financières, les recommandations du Collège de déontologie concernant le cadre général et les limites de la participation des agents des juridictions financières, et plus particulièrement des vérificateurs, aux campagnes électorales locales. Dans ce cadre, elle a souhaité obtenir un éclairage sur les points suivants :

*- Un vérificateur d'une chambre régionale des comptes peut-il être candidat aux élections municipales dans une commune du ressort de la chambre où il est affecté ? Si oui, à quelles conditions ? Les conditions sont-elles différentes selon le nombre d'habitants de la commune ?*

*- Un vérificateur, non candidat, peut-il participer à la campagne électorale dans le ressort de la chambre où il est affecté, en diffusant des tracts et/ou en diffusant des messages sur les réseaux sociaux ? Si oui, à quelles conditions ?*

*- Un vérificateur peut-il être mandataire financier ou membre d'une association de financement d'une liste située sur le ressort de la chambre ? Si oui, à quelles conditions ?*

#### **I. LES TEXTES DE REFERENCE**

Comme tout citoyen, le fonctionnaire dispose de la liberté d'opinion, pourvu qu'elle ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi, et de la liberté de communication des pensées et des opinions, sauf à répondre de l'abus de cette liberté.

Les développements qui suivent présentent par corps de droit les dispositions qu'il convient de considérer pour répondre à chacune des questions posées et auxquelles peuvent se reporter les vérificateurs.

##### **I.1. Les textes généraux**

###### **I.1.1. La [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, telle que modifiée par la loi du 20 avril 2016**

Son article 6 garantit au fonctionnaire la liberté d'opinion.

Aux termes de l'article 7 alinéa 1, « la carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus (...) ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat ». Le second alinéa ajoute que, « de même, la carrière des fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'une institution prévue par la loi ou d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics ne saurait être influencée par les positions qu'ils y ont prises ».

L'article 25 affirme un ensemble de dispositions qui valent pour tous les fonctionnaires, en particulier que ceux-ci exercent leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité, neutralité et dans le respect du principe de laïcité.

L'article 25 bis impose au fonctionnaire de veiller : « I. (...) à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver (...). II. - A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts : (...) 3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ; 4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ; (...) ».

L'article 25 septies met en exergue que le fonctionnaire occupant un emploi à temps plein doit exercer ses fonctions à temps plein.

### **I.1.2. Le [code électoral](#)**

Les dispositions du code électoral concernent l'ensemble des fonctionnaires.

En outre, en ce qui concerne les élections municipales, l'article L. 231 dispose spécifiquement que « Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : (...) 2° Les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ; (...) ». Cependant, le terme « membres » désigne en fait les magistrats et cet article ne vise donc pas les vérificateurs.

### **I.1.3. Le [code général des collectivités territoriales](#)**

Ce code comporte des dispositions sur les conditions d'exercice d'un mandat local (articles L. 2123-1, -2 et -5) mais pas pour les phases de la candidature et de l'élection.

### **I.1.4. [La loi n° 88-227 du 11 mars 1988](#) relative à la transparence financière de la vie politique.**

Aux termes de cette loi, le financement d'un parti politique est assuré par un mandataire financier (association ou personne physique). Les fonds recueillis en vue d'une campagne pour les élections municipales doivent être gérés par un mandataire financier et celui-ci sera chargé de tenir les comptes de campagne.

### **I.1.5. Le code du travail**

Selon les articles [L. 3142-79 et suivants du code du travail](#), des facilités de service peuvent être envisagées par des absences, de droit, dans la limite de 10 jours ouvrables. Leur durée maximale pour une élection municipale, dans une commune de plus de 1000 habitants, est de 10 jours par fraction minimale d'une demi-journée et sous réserve d'en avertir l'employeur au moins 24 heures à l'avance. Ces journées peuvent être, au choix de l'intéressé, soit déduites du solde de congés annuels et RTT à la date du premier tour de scrutin, soit, en accord avec l'autorité employeur, récupérées en aménagement du temps de travail. A défaut, les absences ne sont pas rémunérées.

La [circulaire DGAFP du 18 janvier 2005](#) relative à la situation des fonctionnaires et agents civils de l'Etat candidats à une fonction publique élective prévoit que les fonctionnaires et agents civils de l'Etat candidats aux élections (...) municipales bénéficient des facilités de service prévues à l'article L.122-24-1 du code du travail (devenu depuis article L.3142-79).

## **I.2. Les textes spécifiques**

### **I.2.1. Le [code des juridictions financières](#)**

Ce code ne mentionne d'obligations, d'inéligibilités et d'incompatibilités que pour les magistrats de CRC. Les dispositions déontologiques applicables aux vérificateurs et qui trouvent à s'appliquer pour leur comportement en période électorale, ont en revanche été renforcées dans les années récentes :

- Aux termes de l'article R. 212-24 CJF, « Lors de leur première affectation dans une chambre régionale ou territoriale des comptes, [les vérificateurs] **prêtent serment** devant le président de la chambre ». La formule, fixée par un arrêté du Premier président, est la suivante : « Jurez-vous de bien et loyalement remplir vos fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à votre connaissance à l'occasion de leur exercice ? ».
- depuis l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, le troisième alinéa de l'article L. 220-6 CJF prévoit : « Aucun magistrat des chambres régionales des comptes ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son **appartenance** au corps des magistrats de CRC. Tout magistrat des CRC s'abstient de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la **réserve** que lui imposent ses fonctions. Le présent article est applicable, pendant l'exercice de leurs fonctions dans une CRC, aux personnels mentionnés à l'article L. 112-7 et aux vérificateurs des juridictions financières ». Cette disposition trouve son pendant à l'article L. 120-5 pour les vérificateurs en fonctions à la Cour des comptes.

### 1.2.2. La [Charte de déontologie des juridictions financières](#)

Cette Charte, établie par arrêté du Premier président conformément à la loi, affirme notamment, dans son point 10, que « l'indépendance des juridictions financières suppose que les magistrats et autres personnes concernées par les obligations de la Charte [...] veillent à éviter toute situation qui entraverait ou pourrait paraître entraver leur liberté d'investigations dans le cadre des normes professionnelles ou la liberté de formation et d'expression de leurs opinions dans les délibérés. La seule limite apportée à cette liberté réside dans le respect des décisions collégiales ». Les vérificateurs ne figurent pas parmi les « personnes concernées ».

### 1.2.3. Les notes du Premier président avant chaque campagne électorale

Dans le même sens que la circulaire DGAFP de 2005, ces notes et en dernier lieu celle adressée par le Premier président le 8 avril 2019 aux vérificateurs et aux agents administratifs des juridictions financières à propos des élections européennes, indiquent que l'article L. 3142-79 précité du code du travail s'applique à l'ensemble des personnels.

### 1.2.4. Les recommandations et avis du Collège

**a) Les recommandations** que le Collège a été chargé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 d'émettre pour éclairer les agents sur l'application des principes déontologiques, peuvent s'adresser à tous les personnels. Depuis que le législateur lui a donné cette faculté, le Collège en a établi trois et les a adressées à tous les personnels : les recommandations [n° 2017-01R du 15 décembre 2017](#) sur la compatibilité d'une expression régulière et fréquente dans un média à caractère public et national avec les principes déontologiques, [n° 2018-01R du 7 décembre 2018](#) sur le respect de la déontologie dans l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux et [n° 2019-01R du 27 février 2019](#) sur l'expression publique ou susceptible de le devenir. Elles concernent donc entre autres les vérificateurs.

Les recommandations n° 2018-01R et 2019-01R, après avoir récapitulé et analysé les différents textes applicables, dégagent un **principe général de prudence**, dont elles précisent qu'il comporte notamment une retenue dans les comportements et une vigilance appropriée dans les circonstances de l'expression. Elles ajoutent que la prudence suppose de tenir compte de la diffusion potentielle d'images et de la puissance croissante des moteurs de recherche.

Les recommandations du Collège, comme leur dénomination l'indique, n'ont pas, par elles-mêmes, de force contraignante. Cependant, ainsi que le mentionne celle du 27 février 2019, le principe général de prudence qui y est dégagé ne fait que synthétiser et formaliser ce qui résulte de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires.

En outre, si les recommandations n'ont pas de force obligatoire, elles constituent un facteur de cohérence dans l'interprétation des obligations déontologiques des diverses catégories de personnel.

## **b) Les avis**

Dans [l'avis n° 2009-01 du 17 mars 2009](#) sur les conditions dans lesquelles les personnels de contrôle des juridictions financières peuvent se porter candidat à des élections européennes, le Collège avait « rappelé que les exigences de neutralité et d'impartialité impliquent que tous les magistrats, rapporteurs ou experts qui, sans être eux-mêmes candidats, participeront à la campagne, doivent s'abstenir d'engager d'une façon ou d'une autre l'Etat, la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes ». Cette préconisation peut être élargie aux vérificateurs.

Dans son [avis n° 2019-04](#), le Collège a répondu à la demande d'un vérificateur qui l'avait interrogé sur la possibilité de distribuer des tracts pendant la campagne officielle pour les élections européennes.

[L'avis n° 2019-08 du 9 septembre 2019](#) analyse la portée des principes de loyauté, de secret et de dignité, la nécessité de ne pas porter atteinte à l'image et à la réputation des juridictions financières et les repères que peuvent constituer les principes de comportement énoncés dans la Charte même si les vérificateurs n'entrent pas dans la liste des personnes auxquelles celle-ci s'applique.

## **II. ANALYSE DU COLLEGE**

### **II.1. Au regard des principes généraux et pour l'ensemble des questions posées**

Le recensement qui précède fait apparaître qu'il n'existe ni dans le code électoral ni dans le CGCT de disposition spécifique qui trouve à s'appliquer pour répondre aux questions posées. En revanche, l'analyse suivante peut être formulée au regard des dispositions des autres textes et des modalités d'organisation et de fonctionnement des juridictions financières.

#### **II.1.1. L'organisation et le mode de fonctionnement des juridictions financières et leurs conséquences**

Le vérificateur travaille sous la direction et la responsabilité d'un magistrat et n'a donc pas de responsabilité juridique directe dans l'instruction ou la préparation des rapports, des délibérés ou des suites. Cependant, comme le Collège l'a relevé notamment dans son avis n° 2019-04, il a une part active à ces différents stades ; en outre, sa participation le conduit nécessairement à avoir accès à un ensemble d'informations et souvent à être en contact avec les contrôlés ; il peut être amené à assister à des auditions et des délibérés. Dès lors, il convient de veiller au problème d'apparences vis-à-vis des contrôlés et, plus largement, à l'égard du public (absence de conflits d'intérêts, impartialité, neutralité).

Ainsi, comme le Collège l'a analysé dans l'avis n° 2019-08, la nature des fonctions des vérificateurs, notamment de ceux en fonctions dans les CRC qui sont l'objet principal de la saisine de l'UNSA-JF, fait que leurs travaux sont indissociables de ceux menés par les magistrats et personnels concernés par la Charte. La conséquence en est que l'interprétation des principes évoqués au I. ne peut que s'inscrire en cohérence avec celle retenue par la Charte pour les personnels qui entrent dans son champ.

Les vérificateurs peuvent donc s'inspirer des dispositions de la Charte pour les éclairer au cas par cas dans l'analyse des situations devant lesquelles ils peuvent se trouver -ainsi de l'ensemble des principes de comportement énoncés aux points 18 et suivants : le point 18 précise que « Les principes de dignité et de loyauté qui résultent à la fois du serment et de la nécessité qu'il ne soit pas porté atteinte à l'image et à la réputation de l'institution, ont pour conséquence des principes de comportement ».

De manière plus générale, un objectif essentiel de la déontologie des juridictions financières est que le comportement individuel de leurs agents ne risque pas de porter atteinte à leur image et à leur

réputation. Cette finalité ne peut qu'être commune pour l'ensemble des catégories de personnels, même s'il convient, dans l'application, de tenir compte des différentes fonctions et responsabilités.

### II.1.2. Les conséquences des principes déontologiques généraux

a) **Les devoirs liés au serment des vérificateurs** : trois de ses éléments trouvent à s'appliquer en cas de candidature à des élections municipales, de participation à la campagne pour de telles élections ou d'exercice d'une fonction de mandataire financier :

- l'engagement de **bien remplir les fonctions** ;
- **le respect du secret** : comme l'a remarqué le Collège dans son avis n° 2019-04, l'obligation des vérificateurs est très générale, puisqu'il leur est demandé de « ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à leur connaissance à l'occasion de l'exercice [de leurs fonctions] » ; ce caractère très général fait que l'obligation n'est pas limitée à l'exercice professionnel mais doit être respectée même en dehors de la sphère professionnelle ;
- la **loyauté** : cette obligation, spécifique aux juridictions, et qui figure également dans le serment des magistrats, tient à leur nature-même. Contribuant étroitement à l'exercice des fonctions des magistrats, les vérificateurs se trouvent dans une situation particulière dont la contrepartie est une obligation de loyauté renforcée par la formule de leur serment. Le respect de ce principe conduit entre autres à prévenir de la déclaration de candidature le chef de la juridiction. Cette information lui est en effet nécessaire pour établir, par exemple, le programme de contrôle.

b) **Les principes de dignité, de neutralité et d'impartialité** :

- Pour ce qui concerne la **dignité**, contrairement à la formulation du serment des magistrats, ce principe ne figure pas dans le serment des vérificateurs, mais il est consacré par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 pour l'ensemble des fonctionnaires. Si cette loi ne vise que le comportement dans l'exercice des fonctions, il n'en résulte pas pour autant une exonération de se comporter avec dignité même en dehors de l'exercice des fonctions, comme il est observé dans l'avis n° 2019-04. Les vérificateurs doivent ainsi, même pendant une période de campagne électorale, s'abstenir d'agissements dont la gravité les rendrait incompatibles avec la dignité de leurs fonctions et l'image de la juridiction à laquelle ils appartiennent.
- Pour ce qui concerne la **neutralité et l'impartialité**, dans son avis n° 2009-01 précité, le Collège avait, s'agissant d'élections européennes, estimé « évident (...) que la candidature à une élection majeure est une manifestation de nature politique, susceptible de porter atteinte à l'obligation de neutralité ». Pour ce qui concerne les élections municipales, il n'en est pas nécessairement de même ; cependant, l'ampleur des enjeux locaux ou les thèmes abordés dans la campagne peuvent conduire à des prises de position publiques présentant des risques similaires, au regard des principes de neutralité et d'impartialité et dès lors conduire à examiner s'il ne convient pas de s'abstenir de participer à certains contrôles.

Pour ce qui est de la présence aux séances, les vérificateurs ne siègent pas et ne participent pas au délibéré. Les dispositions de l'article 25 bis de la loi n°83-634 ne leur sont en conséquence pas applicables. Cependant, il semble souhaitable qu'ils s'abstiennent d'assister aux séances où leur présence pourrait être, ou paraître être, de nature à introduire un doute sur l'impartialité des conditions dans lesquelles la juridiction a été amenée à se prononcer.

c) **L'obligation de veiller à éviter les conflits d'intérêts** ou l'apparence de tels conflits, énoncée par la loi, doit amener les candidats ou ceux qui participent activement à leur campagne à éviter toute situation qui conduirait à contrôler pendant la campagne électorale ou dans des délais proches une collectivité ou un organisme concerné par cette élection.

## II.2. Sur chacun des groupes de questions formulées dans la saisine

### II.2.1. Pour le premier groupe de questions :

Le recensement des textes effectué au I. ci-dessus fait apparaître qu'aucun, ni général ni spécifique aux juridictions financières, ne fait par principe obstacle à ce qu'un vérificateur soit candidat à une élection municipale, même dans une commune du ressort de la chambre où il est affecté.

Il n'existe pas non plus pour les vérificateurs de dispositions analogues à l'article L. 222-3 CJF aux termes duquel « L'emploi de président de chambre régionale des comptes et de vice-président (...) ainsi que l'exercice des fonctions de magistrat de CRC sont (...) incompatibles avec : (...) c) L'exercice d'un mandat de conseiller (...) municipal dans le ressort de la chambre régionale à laquelle appartient ou a appartenu depuis moins de cinq ans le magistrat ». Toutefois, des dispositions comme le « délai de viduité » de cinq ans prévu à l'article L. 222-3 CJF ou à tout le moins celui de trois ans mentionné, certes pour un objet différent, à l'article L. 222-7 de ce code, peuvent servir de repère aux vérificateurs pour éviter par exemple les risques d'apparence de conflit d'intérêts.

Pour la conduite de la campagne, les dispositions de l'art. L. 3142-79 du code du travail sont applicables, comme l'indiquent tant la circulaire DGAFP de 2005 que les notes du Premier président (cf I.1.5.).

**II.2.2. Pour ce qui concerne à la fois le premier et le deuxième groupe de questions, l'obligation de réserve** désormais explicitée pour les vérificateurs par le code des juridictions financières est placée par celui-ci sur le même plan que celle en vigueur pour les magistrats (« la réserve que lui imposent ses fonctions »). Pour le Collège, cette obligation est applicable de façon générale à « l'expression publique ou susceptible de le devenir », et la sensibilité des périodes préélectorales et électorales conduit à considérer qu'elle s'impose avec une vigilance particulière durant ces périodes<sup>5</sup>.

L'obligation de réserve s'applique, dans son principe, à la façon dont le candidat à une élection peut conduire sa campagne comme au comportement de ceux qui y contribuent. Elle s'apprécie au regard de l'ensemble des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le vérificateur s'exprime, ainsi que des caractéristiques concrètes de ses attributions. La liberté d'expression dont il peut user doit être appréciée compte tenu des exigences du débat électoral, de façon à lui permettre de faire équitablement campagne contre les autres candidats. Ces exigences ne sauraient toutefois justifier des propos ou comportements de nature à enfreindre la loi pénale ou à affecter l'image de la juridiction, par exemple à conduire les contrôlés ou le public à pouvoir mettre en doute l'impartialité avec laquelle le vérificateur exerce ses fonctions<sup>6</sup>.

### II.2.3. Pour ce qui concerne les deuxième et troisième groupes de questions

**Le principe général de prudence** trouve à s'appliquer sur les différents points. Compte tenu des risques particuliers que présente le débat préélectoral, toute prise de position publique ou susceptible de le devenir et ayant un lien avec ce débat doit être examinée au regard de ce principe général : prise de parole en public, signature de tracts ou communiqués, prise de position sur un réseau social.

### II.2.4. Pour le deuxième groupe de questions :

Dans son avis n° 2019-04, le collège a remarqué que « **la distribution de tracts** présente la particularité que, même sans qu'il y soit fait mention de son appartenance aux juridictions financières, celui qui effectue une telle distribution peut être reconnu soit immédiatement soit parce que des images prises par des tiers au cours de cette distribution peuvent ensuite circuler et connaître une large diffusion via internet et les médias sociaux.

---

<sup>5</sup> Cf. en ce sens la recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 du Collège de la juridiction administrative.

<sup>6</sup> Cf. aussi en ce sens la recommandation précitée du Collège de la juridiction administrative.

Il convient, de ce fait notamment, de veiller à ce que cette distribution ne puisse, en raison des circonstances dans lesquelles elle intervient, paraître aller à l'encontre des principes d'impartialité et d'objectivité dans l'exercice des fonctions et d'absence de conflit d'intérêts, ou être critiquée comme incompatible avec l'exercice à plein temps des fonctions de vérificateur.

Le lieu où les tracts sont distribués ne doit ainsi pas risquer de conduire à une assimilation entre la position politique exprimée par cette distribution et la Chambre régionale ou la fonction (qu'y exerce le vérificateur). Le moment de la distribution et sa durée ou sa fréquence ne doivent pas conduire à penser que cette activité s'exercerait au détriment de l'activité professionnelle ».

Pour ce qui est de la **diffusion de messages sur les médias sociaux**, la recommandation n° 2018-01R du Collège fournit l'ensemble des repères utiles, y compris pour le cas des campagnes municipales.

**II.2.5. Pour les points figurant dans le troisième groupe de questions**, aucun texte n'interdit par principe à un vérificateur d'être **mandataire ou membre d'une association de financement**, même située dans le ressort de la CRC à laquelle il est affecté. Dans un tel cas, les principes d'intégrité et de probité trouvent en revanche à s'appliquer mais doit être aussi pris particulièrement en compte le souci d'éviter tout risque pour l'image et la réputation des juridictions financières. Le principe général de prudence que le Collège a dégagé dans ses recommandations précitées peut être étendu au choix d'accepter ou non ce type d'activité qui peut présenter des risques particuliers.

### III. CONCLUSIONS DU COLLEGE

La liste des textes recensés au I. de la présente recommandation et les analyses qui en sont présentées au II. fournissent aux vérificateurs et à toute personne qui le souhaite les éléments utiles pour éclairer tous les points de la saisine. Le Collège appelle l'attention sur les principales conclusions suivantes :

#### III.1. Sur le premier groupe de questions

S'agissant des mandats locaux, aucun texte n'interdit par principe à un vérificateur d'être candidat aux élections municipales dans une commune du ressort de la chambre où il est affecté, et cela quelle que soit la taille de la commune.

Si un vérificateur est candidat ou envisage de l'être, il doit vérifier que cette candidature ne risque pas de le faire contrevenir aux dispositions déontologiques à caractère général, comme l'interdiction des conflits d'intérêts, en raison notamment des contrôles auxquels il participe ou a contribué dans les années récentes.

Pour l'analyse des risques de conflits d'intérêts réels ou apparents, aucun texte ne prévoit, pour ce qui concerne les vérificateurs, le « délai de viduité » à observer. Le délai de 5 ans prévu à l'article L. 222-3 CJF ou, à tout le moins, celui utilisé à l'article L. 222-7 peuvent servir de repères pour éviter aux vérificateurs de se trouver ou paraître se trouver en situation de conflit d'intérêts.

S'il se porte candidat, un vérificateur ne peut se prévaloir de l'appartenance aux juridictions financières, sous réserve des dispositions imposant la mention de la profession sur l'acte de candidature.

Les vérificateurs engagés dans une campagne doivent faire en sorte que cette situation n'ait pas de répercussion sur les missions qui leur incombent et, notamment, prendre les dispositions nécessaires pour assurer le traitement des dossiers dont ils ont la charge, ce qui suppose qu'ils informent le plus en amont possible le responsable de la juridiction. Si les contraintes de la campagne apparaissent incompatibles avec ces obligations, il convient qu'ils sollicitent l'exercice de droits à congés, voire leur mise en disponibilité pour convenances personnelles. Ils doivent respecter les obligations qui résultent tant de la loi du 13 juillet 1983 que de celles, tel le respect du secret, qui découlent du serment.

La préservation de l'image d'impartialité et de neutralité de la juridiction doit conduire un vérificateur, lorsqu'il est ou a été candidat à une élection municipale ou a participé à une campagne pour une telle élection, à s'abstenir pendant un délai raisonnable de contribuer à tout contrôle ou enquête, qui pourrait être en lien direct ou indirect avec cette élection.

Ces principes de portée générale doivent être mis en œuvre au regard de l'ensemble des circonstances de chaque cas particulier : tête de liste ou non ; fonction exécutive ou non ; taille de la circonscription électorale ; enjeux de la campagne et répercussions éventuelles au-delà de la commune considérée ; degré d'implication du magistrat dans la campagne,... Cette approche vaut aussi pour la réponse au deuxième groupe de questions.

### **III.2. Pour ce qui concerne spécifiquement le deuxième groupe de questions**

Pour la **distribution de tracts**, l'avis n° 2019-04 fournissait aux vérificateurs les analyses et conclusions du Collège sur les précautions à observer dans le cas des élections européennes. Ces repères valent également pour la campagne des élections municipales. Aucune disposition déontologique ne s'oppose à ce qu'un vérificateur des juridictions financières en fonctions dans une CRC distribue, dans le cadre de la campagne officielle pour les élections municipales, des tracts en faveur de l'une des listes déposées. En revanche, il lui revient de prendre les précautions qui résultent notamment du principe général de prudence dégagé par le Collège dans sa recommandation du 27 février 2019 (cf. ci-dessous).

Pour l'**utilisation des réseaux sociaux**, deux recommandations du collège trouvent à s'appliquer :

- la recommandation n° 2018-01R du 7 décembre 2018 sur le respect de la déontologie dans l'usage d'internet, des messageries et des médias sociaux : elle comporte l'analyse des risques à éviter et dégage un ensemble de bonnes pratiques qui valent dans le cas des campagnes pour les élections municipales. Elle souligne notamment que la porosité des espaces privés et publics sur les médias et messageries numériques et la puissance des moteurs de recherche justifient que chacun applique dans ses fonctions mais aussi dans ses utilisations privées, un principe général de prudence au cours de toute navigation sur ces espaces numériques. Ce principe comporte à la fois une vigilance dans l'usage, une retenue dans les comportements et une modération dans les contenus. Il constitue un repère permanent sur l'ensemble des vecteurs numériques, que les moyens utilisés soient ceux des juridictions financières ou des moyens privés et qu'il s'agisse d'usages professionnels ou personnels.
- la recommandation n° 2019-01R du 27 février 2019 sur l'expression publique ou susceptible de le devenir : elle dégage les précautions à prendre pour éviter tout risque d'apparence de conflit d'intérêts ou de doute sur l'impartialité, la neutralité et l'objectivité des investigations menées par la juridiction.

### **III.3. Sur le troisième groupe de questions**

Aucun texte n'interdit à un vérificateur d'être mandataire ou membre d'une association de financement. En revanche, les principes d'intégrité et de probité mais aussi la nécessité de ne pas risquer de porter atteinte à l'image et à la réputation des juridictions financières et le principe général de prudence trouvent à s'appliquer en raison des risques particuliers auxquels peut exposer une telle activité privée.