

# COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

## RAPPORT D'ACTIVITE 2019 - 2020

adopté par le collège le 17 décembre 2021

[Contacter le collège :](#)

Adresse de messagerie : [deontologie@ccomptes.fr](mailto:deontologie@ccomptes.fr)



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>I. L'ACTIVITE GENERALE DU COLLEGE EN 2019 ET 2020</b> .....	<b>5</b>
<b>I.1. UNE CONTRIBUTION ACTIVE A LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DEONTOLOGIQUE ENCORE RENFORCE ET PRECISE</b> 5	
<i>I.1.1. Des exigences déontologiques accrues par des textes législatif et réglementaire en matière de départ vers le secteur privé et d'activités accessoires</i> .....	5
<i>I.1.2. Des compléments apportés à l'initiative du collège à la charte de déontologie pour préciser les précautions à observer en matière d'expression publique</i> .....	6
<b>I.2. DES SAISINES EN FORTE PROGRESSION EN 2019, PUIS EN DIMINUTION NOTABLE EN 2020</b> .....	<b>6</b>
<b>I.3. L'EXAMEN DES DECLARATIONS D'INTERETS DES NOUVEAUX CHEFS DE LA COUR</b> .....	<b>7</b>
<b>I.4. UNE FORTE IMPLICATION DANS LES ACTIONS DE FORMATION ET D'INFORMATION</b> .....	<b>7</b>
<i>I.4.1. Les actions de formation</i> .....	7
<i>I.4.2. Les actions d'information</i> .....	8
<b>II. ANALYSE DES AVIS, RECOMMANDATIONS ET CONSEILS EMIS</b> .....	<b>8</b>
<b>II.1. ANALYSE GÉNÉRALE DES AVIS RENDUS</b> .....	<b>9</b>
<i>II. 2.1. Une diversité accrue de l'origine des saisines</i> .....	11
<i>II. 1.2. Une concentration sur cinq thématiques majeures</i> .....	11
<i>II. 1.3. Des réponses majoritairement favorables moyennant le plus souvent des précautions</i> .....	16
<b>II. 2. PRESENTATION DES DEUX RECOMMANDATIONS PUBLIEES EN 2019</b> .....	<b>17</b>
<b>II.3. SYNTHÈSE DES CONSEILS APPORTÉS EN 2019</b> .....	<b>18</b>
<b>III. POINTS D'ATTENTION ET PROPOSITIONS</b> .....	<b>19</b>
<b>III. 1. Des clarifications et des améliorations souhaitables</b> .....	<b>19</b>
<i>III.1.1. La prévention des conflits d'intérêts</i> .....	20
<i>III.1.2. Les possibilités de saisine</i> .....	21
<i>III.1.3. L'harmonisation des dispositions entre les catégories de personnels</i> .....	22
<b>III.2. La poursuite de l'effort de sensibilisation et d'information des personnels</b> .....	<b>22</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>23</b>

## INTRODUCTION

Une nouvelle composition du collège de déontologie des juridictions financières est intervenue par arrêté du Premier président à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2019 à l'expiration du mandat de trois ans de ses membres et en application des dispositions de l'article L. 120-8 du code des juridictions financières.

Si, comme le fait apparaître le tableau ci-après, le collège a accueilli deux nouveaux membres, dont son nouveau président, président de chambre maintenu en activité, le mandat de trois de ses membres a été renouvelé par les autorités dont elles procèdent.

<b>Composition du collège de déontologie</b>	
<b>Jusqu'au 30 novembre 2019</b>	<b>A compter du 1er décembre 2019</b>
<i>Président du collège désigné par le Premier président</i>	
<b>Christian Babusiaux</b> , président de chambre honoraire	<b>Antoine Durrleman</b> , président de chambre maintenu
<i>Elue par le Conseil supérieur des CRC</i>	
<b>Geneviève Guyenot</b> , présidente de section à la CRC Auvergne Rhône-Alpes	<b>Florence Bonnafoux</b> , présidente de section à la CRC Ile-de-France
<i>Désignée par le Président de la République</i>	
<b>Chantal Jourdan</b> , préfète honoraire	<b>Chantal Jourdan</b> , préfète honoraire
<i>Désigné par la Première présidente de la Cour de cassation</i>	
<b>Alain Lacabarats</b> , président de chambre honoraire à la Cour de cassation	<b>Alain Lacabarats</b> , président de chambre honoraire à la Cour de cassation
<i>Elu par la Chambre du conseil de la Cour siégeant en formation plénière</i>	
<b>Jean-Luc Lebuy</b> , conseiller maître honoraire	<b>Jean-Luc Lebuy</b> , conseiller maître honoraire

Ce renouvellement qui n'a été ainsi que partiel, a permis au collège de capitaliser sur l'expertise de ses membres et a facilité une continuité de jurisprudence. Ce point s'est avéré d'autant plus précieux que l'épidémie de Covid 19 a éclaté juste après sa recomposition.

La crise sanitaire a eu sur ses modalités de fonctionnement une incidence immédiate et qui s'est prolongée sur toute l'année 2020. Le collège après sa séance d'installation tenue le 12 décembre 2019 par le Premier président n'a pu par la suite se réunir formellement ensuite qu'à une seule reprise en juillet 2020. Au regard des circonstances, il s'est consacré essentiellement à répondre aux demandes d'avis et de conseil qui ont pu lui être adressées en faisant application des dispositions de l'article 3 de son règlement intérieur lui permettant de délibérer de manière dématérialisée par échange de courriels entre ses membres.

Cette organisation n'a pas posé dans l'ensemble de difficultés majeures, même si elle a entraîné dans certains cas des délais de réponse quelque peu accrus. Le collège a néanmoins pu assurer sa mission

prioritaire de réponse aux saisines qui lui ont été adressées dans des conditions qui n'ont pas été trop dégradées, même si le départ début 2020 de l'attaché lui apportant son concours a, en l'absence de remplacement, conduit à repousser certains travaux auxquels il contribuait activement, notamment l'élaboration du rapport d'activité du collège.

Au regard de ces différentes difficultés de fonctionnement, le collège est ainsi convenu de présenter un rapport d'activité portant à la fois sur l'année 2019 et sur l'année 2020.

Ce rapport présente successivement :

- le bilan de l'activité générale du collège en 2019 et 2020 ;
- l'analyse des points essentiels des avis, recommandations et conseils émis pendant cette période, et notamment l'émergence de nouveaux thèmes ;
- un rappel des points d'attention et des propositions présentés par le collège dans son rapport d'activité 2018 en application du point 52 de la charte de déontologie, dès lors que celles-ci n'ont pu être encore mises en œuvre.

## **I. L'ACTIVITE GENERALE DU COLLEGE EN 2019 ET 2020**

### **I.1. UNE CONTRIBUTION ACTIVE A LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DEONTOLOGIQUE ENCORE RENFORCE ET PRECISE**

#### **I.1.1. Des exigences déontologiques accrues par des textes législatif et réglementaire en matière de départ vers le secteur privé et d'activités accessoires**

L'année 2018 avait été marquée par la mise en œuvre progressive au sein des juridictions financières du nouveau cadre déontologique institué par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et les différents textes qui l'ont ensuite complétée et prolongée :

- ratification par la loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant le code des juridictions financières (CJF), dont les articles L. 120-7 (charte de déontologie), L.120-8 (composition du collège) et L. 120-9 (rôle du collège) acquéraient ainsi pleine valeur législative.
- nouvelle charte de déontologie, « établie », selon le terme utilisé dans la loi du 20 avril 2016, par arrêté du Premier président de la Cour des comptes du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Le même arrêté confiait également au collège de déontologie les missions du référent-déontologue prévu par la loi du 20 avril 2016 et par le décret n°2017-519 du 10 avril 2017.

L'activité du collège avait donc été essentiellement centrée en 2018, où aucune modification de ce cadre n'était intervenue, sur la mise en application de ce nouveau dispositif, devenue progressivement effective. Parmi les novations introduites par la loi du 20 avril 2016 et les textes intervenus à sa suite, quatre concernaient en effet plus directement le collège : l'extension de certaines obligations déontologiques et du rôle du collège à tous les personnels ; la mise en œuvre du système de déclaration d'intérêts ; plus largement l'accroissement voulu par le législateur des moyens de prévenir les problèmes déontologiques ; enfin les conséquences à tirer de cette même volonté de donner une portée juridique nouvelle à la charte. Cette même préoccupation d'une mise en place complète et effective de ce nouveau dispositif a été également centrale dans les différentes activités du collège dans la période

sous revue.

En 2019 cependant, les articles 34 et 35 de la loi n°2019-828 de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ont apporté des évolutions notables au cadre déontologique applicable aux agents de la fonction publique demandant à bénéficier d'un temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ou demandant à partir dans le secteur privé. Ce texte, applicable au 1<sup>er</sup> février 2020, prévoit que pour les personnes particulièrement exposées à un risque déontologique, parmi lesquelles en particulier les magistrats de la Cour des comptes et ceux des chambres régionales et territoriales des comptes, un avis de compatibilité doit être obligatoirement demandé en ces cas à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Pour les autres agents, le responsable hiérarchique peut solliciter l'avis, ainsi facultatif, du référent déontologue mis en place dans chaque administration avant de saisir le cas échéant en cas de doute sérieux la HATVP.

Le décret n° 69-2020 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pris en application de ce texte a précisé notamment l'articulation de ces différents contrôles et redéfini dans le sens d'une rigueur accrue les conditions dans lesquelles un agent public peut exercer une activité accessoire à titre lucratif ou non lucratif.

Le collège a naturellement fait pleine application en 2020 de ces nouvelles dispositions dans l'analyse des « éléments de droit » qu'il examine systématiquement dans ses réponses aux saisines qui lui sont adressées, tout particulièrement en matière d'activités accessoires. Il n'a toutefois pas encore été saisi par l'autorité hiérarchique en tant que référent-déontologue d'une demande d'avis relative au départ d'un agent des juridictions financières non-magistrat vers le secteur privé sur le fondement de ces nouveaux textes.

#### **1.1.2 Des compléments apportés à l'initiative du collège à la charte de déontologie pour préciser les précautions à observer en matière d'expression publique**

Le collège a été conduit à émettre successivement sur saisine du Premier président deux recommandations sur les précautions déontologiques à respecter en matière d'expression publique, problématique qui a pris une dimension nouvelle du fait des réseaux sociaux de la communication : recommandation n°2018-01-RC du 7 décembre 2018 pour les personnels des juridictions financières sur le respect de la déontologie dans l'usage d'Internet, des messageries et des réseaux sociaux et 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.

Au regard de l'importance et de la sensibilité de cette matière, le collège a proposé au Premier président que soient apportées des modifications à la charte de déontologie des juridictions financières pour que cette dernière précise expressément en termes de valeurs et de principes, au-delà des règles de bonne pratique et de prudence que les deux recommandations publiées sur ces sujets comportent, les précautions à prendre en ce domaine. Une nouvelle version de la charte de déontologie qui consacre désormais à ces sujets une partie spécifique été établie, après avis du collège, par arrêté du Premier président en date du 28 mai 2019.

### **I.2. DES SAISINES EN FORTE PROGRESSION EN 2019, PUIS EN DIMINUTION NOTABLE EN 2020**

Le collège avait reçu 13 demandes en 2018 : deux de recommandations, six d'avis, quatre de conseil, ainsi qu'une demande qui y était assimilable. Ce nombre était comparable à la moyenne des années précédentes treize avis rendus et une recommandation émise en 2017, neuf avis rendus en 2016, 1treize en 2015, quatorze en 2014.

En 2019, son activité de réponse à des demandes d'avis, de recommandations et de conseils a connu une progression très sensible. Il a été destinataire au total de 18 saisines et a rendu deux recommandations, onze avis et quatre conseils. Il a été par ailleurs destinataire d'une demande

extérieure qui n'entraîne pas dans son champ de compétences. Cette augmentation des saisines du collège traduit pour une part l'élargissement des catégories de personnels pouvant faire appel à lui, et tout particulièrement les vérificateurs des juridictions financières (*cf. infra*), et reflète aussi l'effort d'information et de sensibilisation au nouveau cadre déontologique conduit au sein des juridictions financières (*cf. infra*). Le nombre d'avis rendus a notamment plus que doublé par rapport à 2018 et le nombre de conseils a pour sa part très légèrement augmenté.

En 2020, le collège a connu en revanche une activité nettement moins soutenue. Il a été destinataire de 10 demandes d'avis, auxquelles s'est ajoutée une saisine extérieure pour laquelle il n'était pas compétent. Il a rendu au total huit avis, soit un niveau analogue à celui connu en 2016 (neuf avis) avant l'adoption du nouveau cadre déontologique. De fait, deux demandes d'avis pour lesquelles il avait été sollicité ont fait l'objet de désistements rapides de la part de leurs auteurs pour abandon des projets concernés alors même que le collège avait engagé leur instruction en leur demandant différentes précisions. Il se peut que les demandeurs aient préféré en ne poursuivant pas leurs projets ne pas s'exposer au risque d'un éventuel avis négatif du collège même si ces derniers demeurent strictement confidentiels.

Le collège n'a pas en revanche été destinataire en 2020 de demandes de conseils en tant que référent-déontologue, seules des informations purement ponctuelles et factuelles ayant été sollicitées à différentes reprises auprès de son président sans formalisation ultérieure d'une demande de conseil. Il n'a pas non plus été saisi de demandes de recommandations au titre de l'article L.120-9 du code des juridictions financières, contrairement aux trois années précédentes.

La crise sanitaire qui a marqué l'année 2020 apparaît à l'origine de cette baisse des demandes adressées au collège dans un contexte particulièrement perturbé où en particulier de nombreux projets ont dû être différés. Le nombre des saisines adressées au collège en 2021 fait apparaître en tout état de cause un réel redressement.

### **I.3. L'EXAMEN DES DECLARATIONS D'INTERETS DES NOUVEAUX CHEFS DE LA COUR**

Conformément aux dispositions de l'article L. 120-10 II du code des juridictions financières, le collège de déontologie a procédé en juin 2019 à l'examen de la déclaration d'intérêts que lui a remise Mme Catherine Hirsch de Kersauzon après sa nomination comme Procureure générale près la Cour des comptes par décret du Président de la République en date du 15 mai 2019.

Il a de même examiné lors d'une réunion qu'il a pu organiser à la Cour le 3 juillet 2020 la déclaration d'intérêts que lui a transmise M. Pierre Moscovici à la suite de sa nomination comme Premier président de la Cour des comptes par décret du Président de la République en date du 3 juin 2020.

### **I.4. UNE FORTE IMPLICATION DANS LES ACTIONS DE FORMATION ET D'INFORMATION**

Le collège attache une extrême importance aux actions de formation et d'information qu'il organise avec le concours des services du Secrétariat général pour sensibiliser les personnels des juridictions financières aux questions déontologiques.

#### **I.4.1. Les actions de formation**

Elles se traduisent principalement par la présentation des problématiques déontologiques et du rôle et des activités du collège lors des deux sessions d'accueil, en janvier, puis en septembre, de tous les nouveaux arrivants dans les juridictions financières, quelle que soit leur fonction, soit une centaine de participants pour chaque séance. Ces interventions sont assurées par le président du collège, assisté de tels ou tels membres du collège. D'un format d'une heure en 2019, elles sont passées à deux heures

en 2020 (où elles se sont tenues en visioconférence ou en mode mixte) comme l'avait souhaité le collège pour pouvoir présenter plus complètement et plus concrètement le cadre déontologique et les outils mis en place et mettre en situation les participants à partir d'un « quizz ». Les évaluations de ces séquences apparaissent très positives. Elles facilitent beaucoup la prise de contacts ultérieurs avec le collège pour des demandes d'avis ou de conseils.

Par ailleurs, le président du collège est intervenu en 2019 dans la session de formation des nouveaux présidents de section des chambres régionales et territoriales des comptes. A été également organisée en octobre 2020 une séance spécifique de présentation par le président du collège du cadre et du dispositif déontologique des juridictions financières pour les nouveaux magistrats venant de sortir de l'ENA de façon à les sensibiliser d'emblée à l'importance de ces questions.

#### **I.4.2. Les actions d'information**

Outre la parution d'informations en tant que de besoin sur l'évolution du cadre déontologique dans les supports de communication interne des juridictions financières, la publication sur l'intranet et sur le site internet des juridictions financières des recommandations et avis du collège constitue un vecteur important de sensibilisation des personnels des juridictions financières.

Aux termes de l'article L.120-9 du code des juridictions financières, la publication des recommandations du collège est obligatoire. Les deux recommandations émises par le collège en 2019 ont été ainsi aussitôt mises en ligne sur l'intranet des juridictions financières et le site internet de la Cour.

La publication des avis rendus par le collège est en revanche facultative au titre du même article et ne peut intervenir qu'après une anonymisation rigoureuse. Selon sa pratique antérieure, le collège a décidé de la mise en ligne après anonymisation de la totalité des avis rendus en 2019, à la seule exception de l'avis émis sur le projet de modification de la charte de déontologie, soit 10 avis publiés. De la même façon, tous les 8 avis qu'il a rendus en 2020 ont été désormais mis en ligne, avec l'aide de la nouvelle direction des affaires juridiques de la Cour pour leur anonymisation.

Sont ainsi directement accessibles tant aux personnels des juridictions financières ainsi qu'à l'ensemble des citoyens les 97 avis et les quatre recommandations émis par le collège depuis sa création. La consultation de ce riche trésor qui couvre une large partie des problématiques déontologiques auxquelles peuvent être confrontés les agents de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes est facilitée depuis 2018 par un index thématique et un moteur de recherche. La mise en place de ces outils qui permettent une consultation aisée contribue à renforcer l'appropriation par chacun de la jurisprudence du collège.

S'agissant des conseils émis en 2019 par le collège, ce dernier a considéré qu'aucun d'entre eux ne présentait un intérêt d'ordre général justifiant une publication comme lui en offre la possibilité son règlement intérieur.

## **II. ANALYSE DES AVIS, RECOMMANDATIONS ET CONSEILS EMIS**

Les avis et recommandations étant consultables sur l'intranet et sur le site internet des juridictions financières, les développements qui suivent présentent une analyse générale des avis rendus en 2019 et 2020 (II.1) et des deux recommandations émises en 2019 (II.2). Ils présentent également, conformément à l'article 6 du règlement intérieur du collège, une synthèse des réponses aux

demandes de conseil dont il a été saisi en 2019 (II.3.)

## **II.1. ANALYSE GÉNÉRALE DES AVIS RENDUS**

Les tableaux ci-après indiquent pour les avis qui ont été rendus respectivement en 2019 et en 2020 l'origine de la saisine, la question posée, la nature du problème évoqué au regard de la déontologie, les principaux textes concernés et le sens de la réponse du collège.

### **Répartition par origine, thème et type de réponse des avis exprimés en 2019**

	Saisine	Questions déontologiques	Objet	Texte(s) de référence	Sens de l'avis
<b>2019-01</b> <b>19 février</b>	Président de chambre (Cour)	- Neutralité, discrétion, secret et expression publique - Image et réputation des JF	Possibilité, pour un magistrat d'organiser au titre de ses activités associatives un colloque sur un thème relevant de la compétence de sa chambre d'affectation	- charte	Favorable
<b>2019-02</b> <b>9 avril 2019<sup>1</sup></b>	Premier président (Cour)	-Expression publique ou susceptible de le devenir	Modifications à apporter à la charte de déontologie à la suite des recommandations du collège 2018-01R et 2019-01-R	- Loi n° 83-634 -CJF - charte	Favorable
<b>2019-03</b> <b>24 avril</b>	Vérificateur (CRC)	- Activité privée d'un vérificateur - Activité accessoire dans le domaine de la formation - Conflit d'intérêts - Champ de compétence du collège	Compatibilité d'une activité de formation dans un organisme privé spécialisé dans la formation d'élus locaux et d'agents des collectivités territoriales avec les fonctions exercées en CRC par un vérificateur	- Loi n° 83-634 - CJF	Favorable (précautions)
<b>2019-04</b> <b>18 mai</b>	Vérificateur (CRC)	- Expression publique - Neutralité et impartialité des JF	Possibilité, pour un vérificateur de distribuer des tracts en faveur d'une liste aux élections européennes	- Loi n° 83-634 - CJF - charte	Favorable (précautions)
<b>2019-05</b> <b>31 mai</b>	Magistrat. (Cour)	- Conflit d'intérêts - Neutralité et impartialité des JF	Délimitation du périmètre d'une enquête au regard des fonctions antérieures de son rapporteur général	- Loi n° 83-634 - CJF - charte	Favorable (précautions)
<b>2019-06</b> <b>4 juillet</b>	Magistrat (CRC)	- Expression publique - Impartialité et neutralité des JF - Règles d'Incompatibilités	Possibilité pour un magistrat d'apporter son soutien à un projet de loi visant à l'organisation d'un referendum d'initiative partagée	- Loi n° 83-634 - CJF (notamment article L.220-6) - charte	Favorable (précautions)
<b>2019-07</b> <b>30 juillet</b>	Président de CRC	- Obligation de résidence des magistrats de CRC - Neutralité et impartialité des JF	Déménagement d'un magistrat dans une commune dont il contrôle les comptes	- Loi n° 83-634 - CJF (notamment article L.222-1) - charte	Favorable (sous condition de retrait du contrôle du magistrat concerné)

<sup>1</sup> Non publié

	Saisine	Questions déontologiques	Objet	Texte(s) de référence	Sens de l'avis
<b>2019-08</b> <b>9 septembre</b>	Vérificateur (Cour)	- Champ de compétence du collège - Champ d'application de la charte - Obligations déontologiques applicables aux vérificateurs - Serment - Prévention des conflits d'intérêts	Obligations déontologiques respectives des vérificateurs des juridictions financières et des magistrats et autres personnels entrant dans le champ de la charte de déontologie	- Loi n° 83-534 - CJF - charte	Convergence des obligations au regard des principales règles déontologiques et application à la situation particulière de l'intéressé
<b>2019-09</b> <b>20 septembre</b>	Magistrat (Cour)	- Mobilité externe - Conflit d'intérêts - Neutralité et impartialité des JF	Possibilité pour un magistrat de se porter candidat une fonction de direction générale d'une association dont le président est PDG d'une société intervenant dans un domaine d'activité de la compétence de ce magistrat en tant que responsable de secteur d'une chambre de la Cour	- Loi n° 83-634 - charte	Favorable (précautions)
<b>2019-10</b> <b>27 septembre</b>	Magistrat (CRC)	- Conflit d'intérêts - Règles de déport	Utilité d'un déport pour prévenir l'apparence d'un conflit d'intérêts	- charte - Normes professionnelles - charte	Défavorable
<b>2019-11</b> <b>26 octobre</b>	Rapporteur extérieur (Cour)	- Compétence du collège	Questions d'ordre général, sans relation avec une situation personnelle, concernant le champ d'application d'une circulaire du Premier président relative à la campagne des élections	- loi n° 83-634 - CJF (notamment article L.220-9)	Incompétence

### Répartition par origine, thème et type de réponse des avis exprimés en 2020

	Saisine	Questions déontologiques	Objet	Textes de référence	Sens de l'avis
<b>2020-01</b> <b>8 janvier</b>	Magistrat honoraire (CRC)	- Impartialité des JF des JF - Champ de compétence du collège	Dénomination à retenir pour préciser son ancienne activité professionnelle dans le cadre d'une candidature aux élections municipales dans le ressort de la CRC où il a exercé	- CJF (article L.220-9) - charte	Incompétence (précautions)
<b>2020-02</b> <b>8 janvier</b>	Magistrat (CRC)	- Impartialité des JF - Règles d'incompatibilité	Question d'ordre général, sans référence à une situation particulière, sur l'appartenance éventuelle de conjoints à une même formation délibérante	- CJF (article L 120-9) - charte	Incompétence
<b>2020-03</b> <b>12 mai</b>	Magistrat (Cour)	- Activité accessoire	Compatibilité d'une inscription à l'Ordre des experts-comptables en tant qu'expert-comptable en entreprise avec l'appartenance à la Cour	- Loi n° 83-634 - CJF	Défavorable
<b>2020-04</b> <b>19 mai</b>	Expert (Cour)	- Activité accessoire	Possibilité pour un expert contractuel de participer à la création d'une société de conseil	- Loi n° 83-634 - Décret du 30 janvier 2020	Défavorable (sauf passage à mi-temps)
<b>2020-05</b> <b>15 septembre</b>	Magistrat (Cour)	- Activité accessoire - Conflit d'intérêts - Neutralité et impartialité des JF	Possibilité pour un magistrat d'accepter une mission de conseil auprès d'un fonds d'investissement souhaitant faire une offre de rachat dans le cadre de la mise sur le marché d'une société dont il avait été antérieurement administrateur dans l'exercice de fonctions de direction au sein de l'entreprise publique dont elle est la filiale	- Loi n° 83-634 - Décret du 30 janvier 2020 - CJF - charte	Défavorable
<b>2020-06</b> <b>17 septembre</b>	Magistrat (Cour)	- Activité accessoire - Impartialité des JF	Possibilité pour un magistrat de la Cour de présider une commission de conciliation entre une collectivité territoriale soumise au contrôle de la CRC et son co-contractant pour l'exploitation d'un stade	- Loi n° 83-634 - Décret du 30 janvier 2020 - CJF/charte	Défavorable

2020-07 21 septembre	Magistrat (CRC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règles d'incompatibilité</li> <li>- Neutralité et impartialité des JF</li> </ul>	Possibilité pour un magistrat de CRC d'être réintégré après un détachement en qualité d'inspecteur général d'une collectivité territoriale dans la CRC compétente pour le contrôle de celle-ci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi n° 83-634</li> <li>- CJF (notamment article L..222-4)</li> <li>- charte</li> </ul>	Favorable (sous condition d'affectation dans une section n'ayant pas compétence sur cette collectivité)
2020-08 23 septembre	Président de CRC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Champ de compétence du collège</li> <li>- Champ d'application de la charte</li> <li>- Obligations déontologiques applicables aux vérificateurs</li> <li>- Impartialité et neutralité des JF</li> </ul>	Possibilité pour une vérificatrice des juridictions financières de se porter candidate à un emploi dans une collectivité territoriale au contrôle de laquelle elle vient de participer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi n° 83-534</li> <li>-CJF</li> <li>- charte</li> </ul>	Défavorable ( sauf respect d'un délai d'au moins un an)

### II. 2.1. Une diversité accrue de l'origine des saisines

En 2018, cinq demandes d'avis sur six avaient été adressées au collège par des personnels de la Cour. Sur les dix demandes d'avis reçues en 2019<sup>2</sup>, cinq ont émané de la Cour et cinq des chambres régionales et territoriales des comptes. Cette équirépartition institutionnelle s'est retrouvée aussi en 2020, où sur huit demandes d'avis, quatre provenaient de la Cour et quatre des CRC.

Alors qu'en 2018, les six saisines pour avis du collège étaient toutes des saisines individuelles, tel n'a pas été le cas en 2019 et en 2020. Il a été saisi en effet en 2019 par un président de chambre à la Cour sur la situation d'un magistrat et en 2020 par un président de chambre régionale des comptes sur celle d'un agent de sa chambre.

L'extension du rôle du collège à l'ensemble des personnels des juridictions financières par les textes de 2016-2017 qui lui permettaient d'être saisi pour avis par tout agent même n'appartenant pas aux catégories de personnels concernés par la charte de déontologie n'avait pas encore eu en 2018 de traduction concrète : le collège n'avait été saisi que par des agents entrant dans le périmètre de la charte. En revanche, trois demandes d'avis ont émané en 2019 de vérificateurs des juridictions financières (un en fonction à la Cour, deux en fonction en chambre régionale des comptes). Ce mouvement d'extension à de nouvelles catégories de personnel s'est poursuivi en 2020 où un expert de certification contractuel en fonction à la Cour a saisi pour avis le collège. Ce dernier a eu également à traiter à nouveau de la situation d'un vérificateur des juridictions financières sur saisine du président de la chambre régionale des comptes où il exerce son activité.

Les actions de formation et d'information poursuivies activement par le collège pour faire connaître les obligations et le cadre déontologiques qui s'appliquent aux différents personnels des juridictions financières paraissent ainsi avoir eu un effet très concret de sensibilisation et d'appropriation. Ce mouvement de diversification des auteurs de saisines témoigne d'une attention accrue portée à la prévention des risques déontologiques.

### II. 1.2. Une concentration sur cinq thématiques majeures

Le champ de compétence très large des juridictions financières, la diversité de leurs missions, la variété des sollicitations adressées à leurs membres pour exercer des activités accessoires ou occuper des fonctions à l'extérieur en détachement ou en disponibilité expliquent la multiplicité des types de

<sup>2</sup> Hors la demande d'avis sur les modifications à apporter à la charte.

situations sur lesquelles le collège a été consulté.

L'élargissement de certaines des obligations déontologiques et de la compétence du collège à toutes les catégories de personnels a eu tendance à accentuer cette diversité à la fois dans l'origine des saisines et dans les questions posées. Ces dernières reflètent dans certains cas des interrogations sur les règles plus précisément applicables aux différentes catégories de personnels dès lors qu'elles peuvent varier sur certains points d'une catégorie à l'autre. C'est ainsi que le collège, saisi par un vérificateur à propos de ses projets d'évolution professionnelle, a précisé et clarifié les obligations déontologiques respectives des vérificateurs, des magistrats et des autres personnels entrant dans le champ de la charte (avis n°2019-08 du 9 septembre 2019).

Cependant, l'analyse thématique des 18 avis rendus en 2019 et 2020 fait apparaître leur concentration autour de cinq problématiques essentielles.

### ➤ **La participation à la vie publique**

Alors qu'aucune demande portant sur ce sujet ne lui avait été adressée en 2018, le collège a été saisi à quatre reprises en 2019 et une fois en 2020 sur ce thème.

Dans un contexte où les échéances électorales européennes puis municipales ont donné une forte actualité à ces préoccupations, quatre saisines ont porté plus spécifiquement sur les règles déontologiques à observer au regard d'engagements de nature politique.

Dans deux cas, le collège a été toutefois conduit à se déclarer incompétent, soit en raison du caractère très général de la saisine qui ne concernait pas personnellement son auteur (avis n°2019-11 du 26 octobre 2019 concernant le champ d'application de la circulaire du Premier président relative à la campagne électorale des municipales), soit parce que la demande qui lui était adressée émanait d'un magistrat retraité qui n'est plus soumis de ce fait au cadre et au dispositif déontologique des juridictions financières (avis n° 2020-02 du 8 janvier 2020 relatif à la mention de ses fonctions précédemment exercées par un magistrat retraité candidat à une élection municipale). Il a cependant assorti ce dernier avis d'incompétence d'un conseil au demandeur sur le point qu'il soulevait.

Dans deux avis rendus en 2019, il a rappelé que si, comme tout citoyen, le fonctionnaire dispose de la liberté d'opinion, ce dernier doit également exercer ses fonctions dans le respect notamment des principes de neutralité, d'impartialité et de laïcité et prévenir toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle il se trouve ou pourrait se trouver et qui pourrait notamment compromettre l'indépendance, l'image et la réputation des juridictions financières. Dans son avis n° 2019-04 du 18 mai 2019, il a ainsi considéré qu'aucune disposition déontologique ne s'opposait à la distribution de tracts dans le cadre de la campagne aux élections européennes par un vérificateur des juridictions financières en fonctions dans une chambre régionale des comptes, mais qu'il convenait de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter tout risque d'apparence de conflit d'intérêts ou de doute sur l'impartialité et l'objectivité de la juridiction. Interrogé sur la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes d'apporter son soutien à un projet de loi visant à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée sur l'éventuelle privatisation d'un organisme public soumis au contrôle des juridictions financières, il a estimé dans son avis n°2019-06 du 4 juillet 2019 ce soutien possible sur un plan déontologique à condition de ne pas faire état d'une appartenance aux juridictions financières et de s'abstenir d'intervenir au stade des investigations comme du délibéré, et pendant un délai raisonnable, sur tout sujet qui pourrait concerner, directement ou indirectement, cet organisme.

Une saisine a porté sur une autre modalité de participation à la vie publique, en l'occurrence l'organisation par un magistrat de la Cour au titre de ses activités associatives d'un colloque sur un thème relevant du champ de compétences de sa chambre d'affectation. Au cas d'espèce, le collège a conclu dans son avis n° 2019-01 du 19 février 2019 que l'organisation de ce colloque par ce magistrat et son expression dans ce cadre n'étaient pas incompatibles avec les valeurs et principes de la charte et les règles déontologiques au regard de la nature des travaux qu'il avait antérieurement effectués

dans ce domaine et compte tenu du fait qu'il avait été depuis lors affecté à une autre section de la chambre.

➤ ***La compatibilité de la participation à certaines investigations ou à certains délibérés avec les principes d'impartialité et de neutralité***

Trois saisines ont été adressées au collège en 2019 sur la compatibilité du programme de travail et de la participation au délibéré de magistrats avec notamment les principes déontologiques d'impartialité et de neutralité, comme en 2018 où trois demandes avaient également porté sur ce thème.

Dans son avis n° 2019-05 du 31 mai 2019, le collège a considéré que la désignation en tant que rapporteur général et membre de la formation délibérante d'une enquête destinée à préparer une communication demandée par le Sénat d'un magistrat qui était intervenu sur le sujet en cause dans le cadre des fonctions de direction qu'il avait précédemment occupées obligerait à exclure du périmètre de l'enquête le programme concerné. Il a notamment rappelé à cette occasion que les personnes concernées par la charte doivent s'abstenir de prendre part à des investigations ou à un délibéré concernant un organisme dans lequel elles détiennent ou ont détenu dans les cinq ans qui précèdent des intérêts de nature à compromettre leur impartialité ou leur neutralité.

Le collège a été également conduit à examiner dans son avis n° 2019-07 du 30 juillet 2019 rendu à la demande d'un président de chambre régionale des comptes la compatibilité du déménagement d'un magistrat dans une commune dont il contrôlait les comptes avec la poursuite de ce contrôle. Au cas d'espèce, si le magistrat en question avait bénéficié comme ce texte l'autorise de la part de son président de chambre d'une dérogation à l'obligation de résider au siège de la chambre prévue par le code des juridictions financières, il avait fait part de son prochain déménagement dans une commune dont il venait d'engager le contrôle des comptes et de la gestion. Le collège a souligné qu'il convenait d'être attentif aux risques d'apparence de conflits d'intérêts lié à la concomitance de la formalisation des projets de déménagement de ce magistrat bénéficiaire d'une dérogation à son obligation de résidence et à l'engagement de ces contrôles et qu'il était souhaitable en conséquence qu'il soit déchargé de ces contrôles pour éviter tout risque de mise en cause de l'indépendance, l'impartialité et la neutralité de la juridiction.

Saisi de la question de savoir si des rencontres anciennes et ponctuelles et l'adhésion à une même association d'anciens élèves que l'ordonnateur d'une entité contrôlée par la chambre régionale des comptes où le magistrat auteur de la saisine était en fonctions, devait provoquer son déport du délibéré à intervenir sur ce contrôle, le collège a estimé en revanche dans son avis n° 2019-10 qu'en l'occurrence ces circonstances n'étaient de nature à entraîner par elles-mêmes aucun conflit d'intérêts, même en apparence et qu'elles ne justifiaient pas un déport.

Le collège a également été destinataire en 2020 d'une demande d'avis sur les questions que pourraient poser au regard des règles déontologiques la présence éventuelle de deux magistrats conjoints officiels ou officieux appartenant à une même section de chambre régionale des comptes voire à une même chambre. Dès lors que la question évoquée avait un caractère hypothétique et ne concernait pas la situation personnelle du demandeur, le collège n'a pu que rendre en la circonstance un avis d'incompétence (avis n° 2020-01 du 8 janvier 2020)

➤ ***L'application des règles d'incompatibilité édictées par le code des juridictions financières***

Contrairement à 2018 et 2019 où aucune demande d'avis n'avait porté sur ce point, le collège a fait en 2020 l'objet par un magistrat de chambre régionale des comptes d'une saisine sur le fondement de l'article L.222-4 du code des juridictions financières selon lequel « nul ne peut être nommé (...) magistrat dans une chambre régionale des comptes (...) s'il a exercé dans le ressort de cette chambre depuis moins de trois ans des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un organisme (...) soumis au contrôle de cette chambre » Aucun texte ne définissant l'exercice de fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale, le collège a été

conduit dans son avis n° 2020-07 du 21 septembre 2020 à analyser très précisément le périmètre et les modalités d'exercice des responsabilités exercées par l'intéressé en tant qu'inspecteur général des services d'une grande collectivité et a considéré qu'au cas d'espèce il s'agissait d'une fonction d'expertise et non de direction. Il en a conclu qu'il lui était possible de demander à être nommé dans la chambre régionale des comptes compétente pour le contrôle de la collectivité en question sous de strictes précautions en termes d'affectation et de déport sur certains délibérés.

➤ ***Les précautions à respecter sur un plan déontologique pour des mobilités externes***

Trois saisines du collège (deux en 2019, une en 2020) ont porté plus spécifiquement sur la possibilité pour des personnels des juridictions financières de se porter candidats à des fonctions dans des organismes relevant d'un champ d'activité dont ils assurent le suivi ou au contrôle desquels ils ont pu participer.

Le collège a estimé dans son avis n° 2019-09 du 20 septembre 2019 qu'un magistrat de la Cour pouvait, au regard des circonstances de l'espèce, se porter candidat aux fonctions de directeur général d'une association intervenant dans le domaine dont il assurait le suivi en tant que responsable de secteur et au contrôle du groupe plus large dans lequel elle s'intègre il n'avait apporté qu'une participation ponctuelle, sous la précaution d'une affectation immédiate dans une autre section de sa chambre.

S'agissant plus particulièrement des vérificateurs des juridictions financières, le collège a été saisi par un vérificateur de la question des règles déontologiques à prendre en considération pour cette catégorie de personnels notamment au regard en particulier de ses propres perspectives d'évolution professionnelle. Il a notamment souligné en réponse dans son avis n° 2019-08 du 9 septembre 2019 sur les obligations déontologiques respectives des vérificateurs et des magistrats et autres personnels entrant dans le champ de la charte qu'il leur convenait de veiller à ce que leur affectation et leur programme de travail ne soient pas de nature à faire naître un conflit d'intérêts ou une apparence d'un tel conflit non seulement par rapport à leurs fonctions antérieures, mais aussi par rapport aux emplois qu'ils souhaitent exercer à leur départ des juridictions financières.

Dans le prolongement de cet avis, le collège a ainsi considéré dans son avis n° 2020-08 rendu à la demande du président de la chambre régionale des comptes concernée que la candidature d'une vérificatrice des juridictions financières à un poste au sein de la direction des finances d'un département au contrôle duquel elle venait de participer, si elle ne se heurtait à aucune règle de droit, n'était déontologiquement envisageable qu'à l'expiration d'un délai raisonnable, d'au moins une année, après le complet achèvement de la procédure de contradiction relative à ce contrôle.

➤ ***Les problématiques de cumuls d'activité***

Comme les années antérieures, mais dans une proportion nettement moindre, ce qui s'explique peut-être par le fait que la diffusion des nombreux avis rendus sur ce sujet a permis aux personnes concernées d'être suffisamment éclairées sur la possibilité d'exercer ou non de telles activités, plusieurs saisines (une en 2019, trois en 2020, contre huit en 2018) ont porté sur les questions d'ordre déontologique que pouvaient poser des projets d'activités accessoires.

Dans son avis n° 2019-03 du 24 avril 2019, le collège n'a considéré envisageable, sur un plan déontologique, l'exercice par un vérificateur en fonctions dans une chambre régionale des comptes d'une activité de formation rémunérée en matière d'achats publics auprès d'une société privée spécialisée dans la formation d'élus municipaux et d'agents des collectivités territoriales qu'à la condition qu'elle soit de très courte durée et ponctuelle et s'exerçant dans un ressort territorial qui ne soit pas susceptible de provoquer un conflit d'intérêts, avéré ou d'apparence, au regard de son affectation au sein de la chambre régionale à laquelle il appartient.

Saisi par un expert agent contractuel à la Cour de son projet de création d'une société anonyme par actions simplifiée dans le secteur de l'intelligence artificielle, le collège a rappelé dans son avis n° 2020-

04 du 18 mai 2020 les dispositions législatives et réglementaires relatives aux cumuls d'activités par des fonctionnaires. Elles leur interdisent notamment de créer une entreprise et sont également applicables à cet égard aux agents contractuels, sauf par dérogation expresse accordée par l'autorité hiérarchique et autorisation par cette dernière d'exercer un mi-temps. Il a souligné en outre que si ces autorisations lui étaient délivrées, l'intéressé, conformément notamment aux normes professionnelles des juridictions financières qui imposent aux experts de refuser toute forme de bénéfices, d'avantages ou de faveurs susceptibles de jeter un doute sur leur probité et leur intégrité, devrait veiller rigoureusement à ce que cette société ne noue pas de liens commerciaux avec des collectivités ou organismes relevant du contrôle de la Cour ou des chambres régionales et territoriales des comptes.

A l'occasion de la demande d'avis que lui avait adressée un magistrat en activité à la Cour sur la compatibilité avec les règles déontologiques des juridictions financières de l'exercice d'une mission de conseil auprès d'une société privée en vue de la privatisation d'une filiale d'une entreprise publique au sein de laquelle il avait jusque encore récemment exercé des responsabilités, le collège a estimé dans son avis n° 2020-05 du 15 septembre 2020 qu'aucune suite favorable ne pouvait sur un plan déontologique être apportée à cette proposition. Il a considéré, en dégageant un principe qu'il n'avait pas eu l'occasion de préciser antérieurement, que la règle fixée par la charte selon laquelle un magistrat ne peut avant l'expiration d'un délai de cinq ans intervenir d'aucune manière dans un organisme ou un service au sein desquels il a exercé des responsabilités est d'application générale et vaut également pour les activités accessoires pour lesquelles une personne soumise à la charte peut être sollicitée. Alors que la rémunération proposée pour cette mission était d'un montant très supérieur au traitement de l'intéressé, il a également rappelé, conformément à sa jurisprudence antérieure (avis n°2016-05 du 2 juin 2016), que la rémunération d'une activité accessoire ne doit pas amener à considérer que la Cour ne serait pas en réalité l'employeur principal. Il a estimé plus généralement qu'en tout état de cause la Cour serait conduite, le moment venu, à examiner l'opération de privatisation en cause et que le fait qu'un magistrat dans les cadres ayant siégé plusieurs années dans les instances de cette entreprise ait exercé une mission de conseil au bénéfice d'une des sociétés du secteur ayant l'intention de participer à cette procédure de mise sur le marché serait de nature à compromettre aux yeux des différentes parties prenantes à ce dossier l'indépendance, l'image et la réputation de la Cour et l'impartialité des observations qu'elle pourrait alors formuler.

Interrogé par un magistrat de la Cour sur la possibilité pour lui d'accepter la proposition qui lui était faite de présider une commission de conciliation constituée pour régler un litige entre une commune et une société gestionnaire d'un équipement public, le collège a été conduit dans son avis n°2020-07 du 21 septembre 2020 à élargir le principe qu'il avait posé en 2018 (avis n° 2018-03 du 28 avril 2018) selon lequel une mission de conciliation entre deux organismes dont l'un soumis au contrôle de la Cour ne pouvait être exercée par un magistrat de cette dernière afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts ou d'apparence d'un tel conflit. Il a considéré en effet que cette règle s'imposait également pour un magistrat de la Cour quand l'un des organismes concernés est soumis au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes.

Le collège a examiné dans son avis n° 2020-03 du 12 mai 2020 la compatibilité avec les règles déontologiques applicables aux magistrats financiers de l'inscription d'un magistrat de la Cour diplômé d'expertise comptable au tableau de l'ordre des experts-comptables en qualité d'expert-comptable en entreprise. Au-delà des très sérieuses difficultés qu'une telle inscription aurait posées sur un plan déontologique, même si l'auteur de la saisine précisait qu'il ne comptait pas faire état de ce titre pour exercer à titre accessoire une activité d'expert-comptable, l'analyse approfondie des dispositions législatives créant cette catégorie d'experts comptables et des débats parlementaires lors de leur adoption a amené le collège à conclure qu'en tout état de cause une telle inscription n'était pas possible pour un magistrat dès lors qu'elles ne s'appliquaient pas aux administrations et à leurs agents.

### II. 1.3. Des réponses majoritairement favorables moyennant le plus souvent des précautions

Sans préjudice des trois avis d'incompétence qu'il a rendus, le collège a émis en 2019 et en 2020 deux avis favorables sans conditions particulières, sept avis favorables sous réserve de respecter certaines précautions, et six avis défavorables.

Cette répartition marque une certaine évolution par rapport à 2018 où la proportion d'avis favorables avec précautions et d'avis défavorables était moindre. Elle reflète non seulement l'acuité et la sensibilité au regard de la déontologie de beaucoup des questions posées au collège, mais aussi les exigences déontologiques accrues qu'imposent aux personnels des juridictions financières un cadre juridique devenu plus précis et plus rigoureux en matière tout particulièrement de prévention des conflits d'intérêts, effectifs mais aussi désormais d'apparence.

Ce renforcement du cadre juridique a conduit le collège à davantage formaliser ses procédures et méthodes de travail et à structurer plus clairement la formulation de ses avis. Cette démarche engagée en 2018 a été pleinement mise en œuvre en 2019 et 2020.

#### Méthode et procédures de travail du collège

Conformément à son règlement intérieur, le collège répond toujours par écrit et de manière formalisée aux saisines qui lui sont adressées. L'écrit permet en effet l'explication précise et la clarification des positions prises et facilite leur cohérence dans le temps. Il permet aussi, les avis étant désormais mis en ligne de manière anonymisée, la diffusion d'une jurisprudence visant à fournir un ensemble de repères aux personnels concernés.

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

- éléments de fait,
- éléments de droit,
- analyse,
- conclusions du collège.

Pour l'examen des « éléments de fait », les éléments fournis dès le départ par le demandeur peuvent être suffisants pour que le collège mène à bien l'analyse de la situation. Plus généralement cependant, le souci de mieux comprendre la demande amène le collège à solliciter des renseignements complémentaires. Il prend aussi en compte, le cas échéant, les informations disponibles *via* internet et les moteurs de recherche, tant pour sa propre compréhension de la situation dont il est saisi que pour apprécier l'impact sur l'image et la réputation des juridictions financières.

Le collège analyse successivement au titre des « éléments de droit » :

- les dispositions générales de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, telle que désormais modifiée par la loi « Déontologie » du 20 avril 2016 et la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et leurs textes d'application, en particulier le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique ;
- les dispositions du code des juridictions financières, tel que modifié notamment par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 et la loi du 8 août 2017 ;
- s'il en existe, les dispositions juridiques spécifiques au cas d'espèce.

Le changement de la nature juridique de la charte qui a désormais un fondement législatif a conduit à inclure systématiquement dans cet examen des éléments de droit le respect des valeurs et principes qui y figurent, notamment les principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité des juridictions financières, et selon les cas, les risques d'atteinte à leur image et à leur réputation, les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts, et celles portant sur une expression publique ou susceptible de le devenir.

Le collège peut également s'appuyer dans ses analyses sur le contenu du serment professionnel, notamment en ce qui concerne l'obligation de loyauté qui en découle, ou sur les normes professionnelles opposables de la Cour et des chambres

régionales et territoriales des comptes arrêtées par le Premier président en application du code des juridictions financières.

Dans l'interprétation de la charte et des autres textes, il se réfère régulièrement, de manière implicite ou explicite, à ses précédents avis et recommandations.

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

Un projet d'avis est ensuite formalisé après échanges entre les différents membres du collège qui observent une règle de déport tout au long de la procédure si, le cas échéant, ils estiment se trouver en situation de conflits d'intérêts, comme cela est arrivé à une reprise en 2020. Après adoption par le collège, l'avis rendu est communiqué à titre confidentiel au demandeur en lui indiquant qu'il ne peut le transmettre à un tiers que dès lors qu'il lui est adressé dans son intégralité. Lorsque la saisine sur une situation individuelle émane de l'autorité hiérarchique, l'avis est transmis également à la personne dont la situation est examinée, ce dont elle a été préalablement informée par le collège au reçu de la demande d'avis.

## **II. 2. PRESENTATION DES DEUX RECOMMANDATIONS PUBLIEES EN 2019**

La faculté nouvelle de demander au collège d'émettre une recommandation a connu en 2019 deux nouvelles applications.

Les deux recommandations émises en 2019 ont porté l'une et l'autre, selon des thématiques et des destinataires différents, sur la problématique générale des règles déontologiques à respecter en matière de participation à la vie publique, domaine qui a également concentré en 2019 et en 2020 plusieurs demandes d'avis (*cf. supra*).

La recommandation n° 2019-01R du 27 février 2019 sur les modalités d'une expression publique ou susceptible de le devenir, demandée au collège par le Premier président, prolonge et élargit deux recommandations précédentes sur ces sujets. En 2017, sur la demande de l'association des magistrats de la Cour, le collège avait en effet émis une recommandation pour ces derniers sur la compatibilité avec les principes fixés par les textes et éclairés par la charte d'une expression régulière et fréquente dans un media à caractère national (recommandation n° 2017-01R du 15 décembre 2017). En 2018, sur saisine du Premier président, il avait publié une recommandation, adressée pour la première fois à tous les personnels des juridictions financières, sur le respect de la déontologie dans l'usage d'internet, des messageries et des réseaux sociaux (recommandation n° 2018-01R du 7 décembre 2018).

La préparation de la recommandation sur les modalités d'une expression publique ou susceptible de le devenir a donné lieu, comme la précédente, à des consultations avec les organisations représentées dans les Conseils supérieurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes ainsi qu'avec des magistrats s'exprimant dans divers types de supports et dans différentes occasions.

La recommandation n° 2019-01R a cherché à apporter à tous les personnels des juridictions financières sur la base d'une cartographie actualisée des risques un cadre d'ensemble précis et clair sur ces sujets. Elle présente ainsi les repères juridiques utiles, met en lumière des points de vigilance indispensables et dégage concrètement les précautions à prendre et un ensemble de bonnes pratiques à privilégier sur un champ sensible et en rapide mutation, marqué notamment par l'essor des communications numériques entre groupes de plus en plus nombreux et le développement des réseaux sociaux qui estompent de plus en plus la frontière entre expressions publiques et privées. Dans ce cadre d'ensemble, il a notamment appelé au respect d'un principe général de prudence, comportant à la fois une retenue dans les comportements, une modération dans les contenus et une vigilance appropriée dans le choix des circonstances et les supports de l'expression, sans préjudice de situations

particulières qui peuvent exiger, selon le cas, un accord ou une information préalables de l'autorité compétente. Le collège a particulièrement insisté à cet égard sur les changements majeurs provoqués en ces domaines par la puissance des moteurs de recherche sur internet qui font que, même si l'appartenance aux juridictions financières n'est pas directement mentionnée dans l'expression, l'utilisateur d'internet peut facilement le retrouver et faire le lien, l'expression en cause devenant de fait toujours davantage susceptible de devenir publique.

Au regard de l'importance de ces sujets, certains points de cette recommandation ont été intégrés dans la charte de déontologie des juridictions financières par arrêté du Premier président du 26 mai 2019 après avis des conseils supérieurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Sur la saisine d'une organisation syndicale, le collège a par ailleurs émis une recommandation (n° 2019-02R du 21 octobre 2019), adressée spécifiquement à cette catégorie de personnels, sur la participation des vérificateurs des juridictions financières, notamment ceux affectés en chambres régionales et territoriales des comptes, à des élections municipales. Au-delà du rappel des principes généraux de prudence et de dignité qui doivent guider le comportement des vérificateurs comme pour les autres personnels des juridictions financières, le collège a procédé à une analyse très complète des précautions à observer dès lors qu'un vérificateur souhaite se présenter à une élection municipale, notamment dans le ressort de la chambre où il exerce ses fonctions, ce qu'aucun texte n'interdit contrairement aux magistrats de chambre régionale ou territoriale des comptes.

Ces deux recommandations dans des domaines sensibles et d'actualité confirment tout l'intérêt de ce nouveau mode de prévention des difficultés d'ordre déontologique auxquelles les personnels des juridictions financières peuvent se trouver exposés. Toutefois, le collège n'a pas été saisi en 2020 de nouvelles demandes de recommandation.

### **II.3. SYNTHÈSE DES CONSEILS APPORTÉS EN 2019**

L'article 6 du règlement intérieur du collège prévoit que « les conseils donnés par le collège en tant que référent déontologue font l'objet d'une synthèse particulière dans son rapport annuel d'activité prévu par la charte de déontologie ». Conformément à ces dispositions, le tableau ci-après récapitule de manière synthétique les réponses du collège aux demandes de conseil qui lui ont été adressées en 2019, aucune demande formalisée ne lui étant parvenue en 2020.

#### **Répartition par thème et par type de réponse des conseils apportés en 2019**

	Saisine	Questions déontologiques	Objet	Texte(s) de référence	Sens du conseil
<b>2019-01C</b> 4 février	Magistrat (Cour)	Activité accessoire non rémunérée Indépendance et impartialité	Animation du Grand débat national	charte	Favorable (précautions)
<b>2019-02C</b> 26 mars	Magistrat honoraire, rapporteur à temps partiel (Cour)	Activité accessoire rémunérée - Conflit d'intérêts	Mission de mise en place d'une fonction d'audit interne au sein d'une direction de projet relevant d'une entreprise publique	- Loi n° 83-634 - charte	Favorable

2019-03C 4 juillet	Magistrat (Cour)	- Activité accessoire non rémunérée - Conflit d'intérêts, déclaration d'intérêts	Nomination comme membre du comité de déontologie d'un organisme dans le secteur d'activité où l'intéressé a exercé des responsabilités de direction d'un établissement public	- Loi n° 83-634 - charte	Favorable (précautions)
2019-04C 4 juillet	Magistrat (Cour)	- Activité privée - Conflit d'intérêts, déclaration d'intérêts	Mise en disponibilité pour exercer des fonctions de direction dans une entreprise privée spécialisée du secteur où l'intéressé a précédemment exercé des responsabilités dans un autre organisme	- Loi n° 83-634 - charte	Favorable (précautions)

### III. POINTS D'ATTENTION ET PROPOSITIONS

Aux termes du point 52 de la charte, « le collège peut émettre de sa propre initiative (...) toute proposition d'évolution qui lui paraît opportune ».

Le rapport du collège pour 2018 avait ainsi signalé, dans cette perspective, différents thèmes qui lui semblaient pouvoir utilement faire l'objet de réflexions complémentaires.

Ces dernières n'ayant pu déboucher à ce stade, le collège souhaite rappeler les points de vigilance et les propositions d'évolution alors présentées qui au regard des constats qu'il a pu faire en 2019 et 2020 conservent toute leur actualité.

#### III. 1. Des clarifications et des améliorations souhaitables

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

- la loi prévoit une confidentialité absolue de la déclaration d'intérêts dont seule a connaissance « l'autorité à laquelle (elle) est remise ». Cette « autorité » est le président de chambre, comme le mentionne expressément le code des juridictions financières (articles L. 120-10 et L. 220-8). La conséquence en est cependant que, par une interprétation restrictive, le Premier président, qui préside le comité du rapport public et des programmes et la Chambre du conseil et prend les décisions en matière d'autorisation de cumul d'activités et de détachement, n'a pas connaissance des déclarations d'intérêts. Il en est de même pour les présidents de formation inter-chambres (FIC) ou inter-juridictions (FIJ) ainsi que pour les présidents de section alors que ces derniers jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des programmes de travail des chambres et la composition des équipes et président des séances.
- si le Premier président ou les présidents de chambre peuvent saisir pour avis le collège, la loi ne prévoit pas qu'ils puissent lui demander un conseil, plus informel, et ne prévoit un tel rôle de conseil du collège qu'à la demande de la personne concernée (cette personne peut, elle, demander au collège soit un conseil soit un avis).
- la loi prévoit, pour la remise de la déclaration d'intérêts, un délai de deux mois après la nomination, donc à un moment où le nouvel arrivant a déjà été affecté à une chambre et son programme de travail établi. L'entretien déontologique peut lui-même se tenir que sensiblement après la remise de la déclaration (un délai de 15 jours est mentionné dans les textes internes à titre indicatif).
- il n'est pas conservé trace de l'entretien déontologique et la mémoire s'en perd donc lorsque l'autorité qui l'a tenu vient à changer.
- il n'est pas formellement prévu de déclaration complémentaire d'intérêts ni de nouvel entretien déontologique quand, par exemple, un magistrat de la Cour change de chambre, même lorsque

les domaines de compétence de la nouvelle chambre d'affectation peuvent modifier la portée des liens et intérêts initialement déclarés.

- la notion de « modification substantielle » utilisée par la loi pour définir les cas dans lesquels une déclaration d'intérêts complémentaire doit obligatoirement être établie, n'est pas précisée et est susceptible de donner matière à interprétations différentes.

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

En tirant les enseignements de la période récente, le collège a dégagé ci-après un certain nombre de points de réflexion et de propositions sur les déclarations d'intérêts et sur certaines modalités de saisine, pour rendre le dispositif plus fluide et favoriser ainsi sa pleine efficacité.

### III.1.1 La prévention des conflits d'intérêts

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

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

En ce qui concerne le moment de la déclaration, initiale ou complémentaire, et de l'entretien déontologique, la solution préférable dans l'absolu serait que la déclaration initiale doive être remplie avant l'affectation en chambre. Cette solution supposerait cependant qu'elle soit remise au Premier président et que l'entretien déontologique s'effectue avec lui, ce que le nombre de personnes concernées rend impossible. En revanche, il serait très souhaitable de réduire le délai de deux mois, qui est d'ailleurs disproportionné par rapport au temps que nécessite effectivement l'établissement du document. Ce délai limité résulte de la loi mais, sauf modification législative, le guide ou une instruction du Premier président pourrait préconiser un délai plus bref, par exemple de 15 jours.

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

- **L'entretien déontologique est un moment important** pour nouer un dialogue entre l'autorité hiérarchique et celui qui a rempli la déclaration d'intérêts et tirer les conséquences des problèmes détectés à cette occasion. Le projet de loi déontologie, prévoyait un compte-rendu mais cette disposition n'a pas été retenue en définitive. Elle aurait d'ailleurs présenté l'inconvénient d'alourdir encore le mécanisme. En revanche, la possibilité d'une solution plus légère, telle qu'une

simple liste des points particuliers évoqués au cours de l'entretien, pourrait être étudiée.

- **L'affectation en chambre ou en section et le programme de travail** doivent demeurer des sujets d'attention de même que la composition des formations de jugement et le déport.
- **Le détachement et la disponibilité vers des entités publiques** : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique n'a compétence que pour examiner les départs vers le secteur privé. Ceux vers des entités publiques relèvent de l'autorégulation par la Cour. Une réflexion pourrait en conséquence être utile sur les principes à appliquer, dans le souci d'éviter l'apparence d'un conflit d'intérêts potentiel avec l'activité de contrôle exercée jusqu'alors, par exemple un « délai de viduité ».
- **Les fonctionnaires détachés comme magistrats de chambre régionale ou territoriale des comptes** : les demandes adressées au collège ont fait apparaître l'utilité d'examiner, dès avant le recrutement et l'affectation de ces fonctionnaires, les éventuels conflits d'intérêts qui pourraient naître par rapport aux fonctions qu'ils exerçaient jusqu'alors ou qu'ils avaient exercées précédemment. Il est de même souhaitable d'examiner suffisamment à l'avance leurs perspectives professionnelles à l'issue de leur détachement.

### III.1.2. Les possibilités de saisine

Deux améliorations pourraient être mises en pratique :

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

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

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

Une solution pourrait être d'explorer davantage les possibilités ouvertes par les textes actuels. Ceux-ci offrent tout d'abord au collège la possibilité d'une interprétation plus large de l'initiative qu'il peut prendre, et qu'il n'a pas utilisée jusqu'ici, d'émettre une recommandation. Le texte dit en effet que l'objet d'une recommandation est d'éclairer « sur l'application des principes déontologiques et de la

charte de déontologie » et ne vise donc pas seulement le cas où la situation considérée concerne un grand nombre de personnes. Réciproquement, les avis que le collège a été amené à donner à la demande des autorités hiérarchiques ou des personnes concernées ont une portée plus large que les cas individuels traités, d'où, au demeurant, l'intérêt de leur publication. Il y a en réalité une interpénétration entre le domaine des avis et celui des recommandations. Si la situation dont il a connaissance est susceptible de concerner aussi d'autres personnes, le collège pourrait donc considérer qu'il y a matière à une recommandation. Le collège de déontologie de la juridiction administrative a pour sa part pris, dans des circonstances de ce type, l'initiative par exemple d'une recommandation sur l'exercice des fonctions d'avocat par des membres ou anciens membres de cette juridiction.

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

Ces pistes, qui ne concerneraient en toute hypothèse qu'un nombre restreint de cas, présenteraient l'avantage de clarifier, compléter et rendre plus fluide le fonctionnement d'ensemble du système. La première peut en effet trouver à s'appliquer lorsque le sujet est susceptible de concerner aussi d'autres personnes, la seconde pour les cas tout-à-fait particuliers.

### **III.1.3. L'harmonisation des dispositions entre les catégories de personnels**

Le collège souligne à nouveau qu'une évolution législative serait souhaitable pour réduire l'hétérogénéité des champs d'application des diverses dispositions déontologiques entre les différentes catégories de personnel.

Elle constate en effet qu'un nombre important de sujets est commun à tous les personnels des juridictions financières, quels que soient leurs positionnements statutaires (magistrat ou non-magistrat, fonctionnaire ou agent contractuel). Même si leurs niveaux de responsabilité sont différents, ils sont désormais insérés le plus souvent au sein d'équipes qui les font participer ensemble aux mêmes contrôles. Les obligations déontologiques devraient s'inscrire dans un cadre d'ensemble davantage harmonisé pour mieux prévenir les risques de conflits d'intérêts, notamment en termes d'incompatibilités s'opposant à l'exercice de certaines fonctions à l'issue d'une affectation dans les juridictions financières.

### **III.2. La poursuite de l'effort de sensibilisation et d'information des personnels**

Cette action est d'autant plus importante que le cadre déontologique actuel demeure fondé sur l'initiative individuelle et la responsabilité et que le taux de rotation des personnels est élevé. Elle pourrait être davantage ciblée d'une part sur les nouvelles catégories de personnels concernées, d'autre part sur les magistrats revenant d'une longue période hors de la Cour, les textes en matière de déontologie ayant beaucoup évolué entretemps.

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

## CONCLUSION

Les années 2019 et 2020 ont été marquées par la poursuite de la mise en œuvre au sein des juridictions financières du dispositif déontologique plus large, plus complet et plus rigoureux institué par les textes entrés successivement en vigueur en vigueur depuis 2017, qui se sont encore enrichis au cours de ces deux années et qui concernent désormais l'ensemble des personnels des juridictions financières.

Ce nouveau dispositif a pris une ampleur nouvelle au sein des juridictions financières au cours de l'année 2019, marquée par une hausse d'activité très notable du collège en termes de saisines pour avis, recommandations et conseils. Malgré la crise sanitaire qui a pesé sur son fonctionnement en 2020, le collège a été en mesure de répondre dans des délais rapprochés aux demandes qui lui ont été adressées, en baisse sensible globalement il est vrai par rapport à l'année précédente du fait de l'absence de saisines pour la formulation de recommandations et de sollicitations pour des conseils en tant que référent- déontologue, alors que le nombre de saisines pour avis, bien qu'en retrait, est resté à un niveau plus élevé qu'en 2018.

La diversification accrue des auteurs et des motifs de saisine, même si ces derniers se concentrent autour de quelques grandes problématiques, atteste également d'une sensibilité grandissante des personnels des juridictions financières, à la Cour comme dans les chambres régionales et territoriales des comptes, aux questions déontologiques, et tout particulièrement à la prévention d'éventuels conflits d'intérêts, objectifs mais aussi d'apparence. Sans doute peut-on y voir le résultat des actions d'information et de formation poursuivies depuis plusieurs années et auxquelles le collège a continué à attacher la plus grande importance.

Plus concrètement, le collège a continué à dégager sur des sujets majeurs et sensibles en termes de déontologie des repères juridiques et des bonnes pratiques à même de guider le comportement des personnels des juridictions financières confrontés à certaines situations.

Cela a été tout particulièrement le cas dans la période sous revue des questions liées à la participation à la vie publique, qu'il s'agisse des difficultés pouvant être résulter d'une expression publique ou susceptible de le devenir ou encore des problématiques plus spécifiques liées à l'actualité électorale. A cet égard, la recommandation formulée par le collège à l'intention de tous les personnels sur les modalités d'une expression publique ou susceptible de le devenir est d'une importance toute particulière et a conduit à enrichir la charte sur ce champ essentiel.

De la même manière, mais sous une forme différente, non par le biais d'une recommandation mais par les avis qu'il a rendus sur ce thème, le collège a été conduit à approfondir son analyse des conflits d'intérêts, problématique qui s'est très fortement élargie dès lors que le conflit d'intérêts n'est plus simplement défini comme une interférence entre un intérêt public et un intérêt privé de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction publique, mais aussi qui peut apparaître comme de nature à l'influencer. Ces dispositions ont amené le collège à dégager de nouveaux principes en considérant que la prohibition de toute intervention sur un organisme où un magistrat a exercé des fonctions depuis moins de cinq ans s'appliquait également à toute activité accessoire au profit de cet organisme ou encore qu'un magistrat de la Cour ne pouvait pas présider une commission de conciliation entre une collectivité soumise au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes et une société privée, élargissant ainsi sa jurisprudence antérieure défavorable à l'exercice d'une médiation par un magistrat de la Cour entre un organisme soumis à son contrôle et une autre entité.

L'utilisation effective ou plus large de certaines possibilités ouvertes par la loi ainsi que la clarification et l'ajustement, déjà proposés par le collège et rappelés dans ce rapport, de diverses procédures, seraient de nature à permettre de prolonger ces progrès, de manière que le « réflexe déontologique » soit progressivement encore davantage ancré et généralisé au sein des juridictions financières.

