



COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis de l'année 2021

Avis n° 2021-01 du 16 février 2021 relatif à la possibilité pour une magistrate de publier en cette qualité un article à partir de ses travaux d'instruction

Avis n° 2021-02 du 9 mars 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat occupant des fonctions de direction au sein du secrétariat général de la Cour d'effectuer une mobilité dans un service à compétence nationale

Avis n° 2021-03 du 24 mars 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes d'être membre du comité d'audit d'une commune relevant du ressort d'une autre chambre que celle où il est affecté

Avis n° 2021-04 du 28 avril 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de présider à titre d'activité accessoire le conseil d'administration d'une société anonyme

Avis n° 2021-05 du 17 juin 2021 relatif à la transmission à des tiers par un magistrat de chambre régionale des comptes qui en a été destinataire en sa qualité de conseiller municipal du rapport d'observations définitives établi par une autre chambre que celle où il est affecté sur la gestion de la commune dont il est l' élu

Avis n° 2021-06 du 23 juin 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes accueilli en détachement d'effectuer une mobilité en qualité de directeur général d'un syndicat mixte soumis au contrôle de la chambre où il est affecté

Avis n° 2021-07 du 29 juin 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes de présider un Conseil de fabrique dans le ressort de la chambre où il est affecté

Avis n° 2021-08 du 9 juillet 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes de contrôler des collectivités au sein desquelles a été nouvellement nommé un directeur général des services avec lequel il a travaillé dans des fonctions antérieures

Avis n° 2021-09 du 21 septembre 2021 relatif à la possibilité pour une magistrate de participer à une enquête sur une politique publique au regard des fonctions exercées par son époux dans une société concernée par cette dernière

Avis n° 2021-10 du 23 septembre 2021 relatif à la possibilité pour un rapporteur extérieur de demeurer membre d'un parti politique et d'un *think tank*

Avis n° 2021-11 du 1^{er} octobre 2021, à la demande d'un président de chambre régionale des comptes, sur le projet d'un vérificateur des juridictions financières de rejoindre en tant que directeur général des services une communauté de communes au contrôle de laquelle il participe

AVIS n° 2021-01

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-01 du 16 février 2021 relatif à la possibilité pour une magistrate de publier en cette qualité un article à partir de ses travaux d’instruction

Chère collègue,

Conseillère référendaire en [activité], vous avez bien voulu demander au collège s’il vous était déontologiquement possible de signer en cette qualité un article que vous envisagez de publier à partir de travaux que vous avez réalisés en tant que rapporteure dans le cadre de deux enquêtes de la Cour.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. Vous avez effectué dans le cadre de travaux d’instruction qui vous avaient été confiés un parangonnage européen sur les enjeux et les outils de préservation des terres agricoles.

Dans le cadre d’un contrôle des comptes et de la gestion d’[une association] que vous avez effectué avec d’autres rapporteurs et d’une enquête transversale sur (...), vous avez été plus particulièrement amenée à examiner les règles européennes applicables en [cette] matière (...) et les outils dont se sont dotés différents pays européens en ce domaine.

Reposant sur une analyse du droit européen et de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne, ce travail présente le cadre communautaire de la régulation de [ce domaine] (contexte, textes et jurisprudences). Il dresse également un panorama des instruments identifiés et mis en œuvre dans différents pays pour protéger quantitativement et qualitativement [ce secteur] et pour réguler les transactions et les usages. Ce panorama a été notamment établi à partir des travaux d’un colloque organisé en septembre 2019 (...), dont les actes vous avaient été transmis dans le cadre de votre instruction.

Vous avez pu ainsi dresser un parangonnage sur ces questions.

I.2. Cet état des lieux a été joint en annexe aux relevés d’observations provisoires puis aux observations définitives sur lesquelles ont respectivement débouché ces deux enquêtes

Votre travail a pris la forme d’un document synthétique [...] annexé par la Cour aux relevés d’observations provisoires puis aux observations définitives auxquels le contrôle de [l’association] a

donné lieu. Il a été également repris en annexe du relevé d'observations provisoires puis des observations définitives sur lesquelles a débouché par ailleurs l'enquête [transversale sur ce secteur].

I.3. Ce travail n'a pas fait l'objet de publication

Ces enquêtes ont débouché par ailleurs sur un référé [...] adressé par le Premier président au Premier ministre [...] et rendu public par la Cour avec la réponse de ce dernier [...].

Ce référé, naturellement très synthétique, évoque succinctement les instruments de régulation possibles ou proscrits aux États-membres dans le cadre communautaire.

I.4. Dans ce contexte, vous avez le projet de tirer de cette annexe un article pour une revue spécialisée que vous envisagez de signer en votre qualité de conseillère référendaire

Vous indiquez au collègue que vous souhaitez « *tirer de ce document un article qui pourrait être publié dans une revue spécialisée* » [...]. Vous lui précisez qu'« *il s'agirait d'un pur travail de synthèse, sans aucune information non publique relative aux contrôles. Vous ajoutez enfin qu'« il pourrait être indiqué en introduction que celui-ci synthétise un travail de parangonnage mené dans le cadre des contrôles mentionnés dans le référé* ».

Dans ces conditions, « *s'agissant d'une publication à vocation académique, il [vous] semble que les règles applicables aux membres de la Cour (...) [vous] permettraient de signer l'article en qualité de conseillère référendaire (...)* ».

Vous avez par ailleurs précisé au collègue à sa demande que l'article en question serait rémunéré à hauteur de 120 € et indiqué que, s'agissant de la présentation de l'auteur, « *la revue mentionne l'identité de l'auteur, ses titres universitaires et la fonction actuellement exercée (...)* ».

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ Code de la propriété intellectuelle

Au titre de l'article L. 111-1 de ce code, « *l'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous (...). L'existence ou la conclusion d'un contrat de louage d'ouvrage ou de service par l'auteur d'une œuvre de l'esprit n'emporte pas dérogation à la jouissance du droit reconnu par le premier alinéa, sous réserve des exceptions prévues par le présent code. Sous les mêmes réserves, il n'est pas non plus dérogé à la jouissance de ce même droit lorsque l'auteur de l'œuvre de l'esprit est un agent de l'État (...)* ».

Selon l'article L. 112-2, « *sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code : 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques (...)* ».

➤ Code des juridictions financières

Au titre de l'article L. 143-1 du CJF, « *les observations et recommandations portant sur la gestion des services, organismes et entreprises contrôlés font l'objet de communications de la Cour des comptes aux ministres, organismes et entreprises ainsi qu'aux autorités administratives compétentes, dans des conditions fixées par voie réglementaire. Sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la Cour*

des comptes peut rendre publiques ces observations et recommandations, selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État ».

Ainsi, selon l'article R. 143-11 du CJF, *« la Cour des comptes fait connaître ses observations et recommandations :*

1° Par le rapport public annuel et les rapports publics thématiques (...);

4° Par les référés que le premier président adresse aux ministres concernés ;

5° Par des lettres d'un président de chambre (...) aux autorités compétentes ».

L'article R. 143-13 du CJF précise par ailleurs que *« les communications de la Cour des comptes mentionnées à l'article L. 143-1 peuvent être rendues publiques par le premier président ».*

➤ **Charte de déontologie des juridictions financières**

Les points 4 et 18 de la Charte rappellent que le respect des principes et valeurs qu'elle énonce est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières.

Le point 26 souligne que les personnes qu'elle concerne *« respectent pour toutes leurs activités une obligation de discrétion professionnelle. Elles s'abstiennent notamment de communiquer tous documents ou informations ayant un caractère confidentiel ou dont la publicité revient à la seule juridiction dont elles relèvent (...) ».*

Le point 36 indique que dans le cas *« de publication dans des revues spécialisées à vocation universitaire, scientifique, technique ou financière (...), il leur est possible de se prévaloir de leur qualité au sein des juridictions financières, ce qui implique de leur part une modération appropriée dans le propos (...) ».*

III. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Un projet d'article extrêmement peu différent de l'annexe figurant aux deux observations définitives de la Cour

Vous avez précisé au collège que *« par rapport au document annexé aux deux rapports non publics de la Cour, l'article devrait atteindre environ 40 000 signes (il en compte aujourd'hui environ 50 000). Il devrait être retouché pour suivre les divisions de textes habituelles de la revue (...), les titres devraient être raccourcis, un chapitre de présentation devrait ouvrir l'article et un « essentiel à retenir » clore le document ».*

Dans ces conditions, l'article projeté reprendrait de très près cette annexe, sans aucune véritable réélaboration.

III.2. Une absence d'apport complémentaire permettant de considérer qu'il s'agirait d'une œuvre originale

Faute que l'article qui serait tiré du travail de parangonnage soit réellement original par rapport à celui figurant dans les observations définitives de la Cour, il ne saurait pouvoir être reconnu pour être en lui-même une œuvre de l'esprit appartenant à son auteur. Si la définition de cette notion est uniquement jurisprudentielle, elle peut s'apprécier, *a contrario*, comme couramment utilisée dans le

monde universitaire, par rapport à celle de plagiat défini à l'article L. 122-4 du code de propriété intellectuelle ou de contrefaçon réprimé à l'article L. 335-3 du même code.

III.3. Une publication qui contreviendrait dans ces conditions aux règles de confidentialité des observations définitives de la Cour et ne respecterait pas l'impératif de discrétion professionnelle souligné par la Charte de déontologie

Comme le rappellent systématiquement en page de couverture les observations définitives diffusées par la Cour « *en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes qui a seule compétence pour adresser la liste des destinataires* ». Il est également rappelé aussi à chaque page qu'il s'agit d'« *un document non public réservé à la liste des destinataires arrêtée par la Cour des comptes* ».

La publication partielle d'observations définitives, fût-ce dans une revue à caractère universitaire, en reprenant sous une forme à peine remaniée une annexe qui en est pleinement partie intégrante, ne respecterait pas les dispositions du code des juridictions financières (articles L. 143-11, R. 143-11 et R. 143-12) qui définissent strictement les règles de communication et de publication des travaux de la Cour.

Elle contreviendrait en outre à la Charte de déontologie des juridictions financières qui souligne explicitement que les personnes concernées « *s'abstiennent notamment de communiquer tous documents ou informations ayant un caractère confidentiel ou dont la publicité revient à la seule juridiction dont elles relèvent* ».

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que vous ne pouvez en l'occurrence déontologiquement publier sous la forme dans laquelle vous l'envisagez, ni *a fortiori* signer en votre qualité de conseillère référendaire, un article certes issu de vos travaux d'instruction mais reprenant très étroitement et sans apports nouveaux des analyses parties intégrantes de deux observations définitives dont [la Cour] a délibéré et dont elle n'a pas décidé, pour des raisons dont elle est seule juge, la publication.

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.

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

AVIS n° 2021-02

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-02 du 9 mars 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat occupant des fonctions de direction au sein du secrétariat général de la Cour d'effectuer une mobilité dans un service à compétence nationale

Cher collègue,

Premier conseiller de chambre régionale des comptes, rapporteur extérieur à la Cour, vous avez bien voulu saisir le collège de votre projet de mobilité en tant que directeur technique et adjoint au directeur [d'un service à compétence nationale] pour vous assurer qu'il ne se heurte pas à des obstacles d'ordre déontologique.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. Vous êtes actuellement affecté à la Cour où vous exercez les fonctions de directeur (...) au sein du secrétariat général

Après avoir été précédemment en fonctions à la chambre régionale des comptes [X], vous avez rejoint la Cour [...] statutairement en tant que rapporteur extérieur. Vous y êtes depuis lors directeur (...) au sein du secrétariat général.

Vous avez précisé au collège que « [cette] direction (...) a pour principales missions de mettre à disposition des équipes de contrôle une expertise [dans un domaine particulier] (...). Elle porte également la coordination de la production de ressources méthodologiques en appui aux contrôles, ainsi que l'animation de projets de transformation [dans ce secteur] des juridictions financières ».

I.2. Vous avez le projet d'exercer les fonctions de directeur technique et adjoint au directeur [d'un service à compétence nationale spécialisé dans ce domaine]

Ce service a compétence nationale [...] a, au titre [du décret qui l'institue], pour mission « d'appuyer les services de l'État dans la régulation des plateformes [mises en place dans ce secteur], dans leurs travaux de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de cette régulation ».

Placé sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'économie, de la communication et du numérique, il est rattaché au directeur général des entreprises pour sa gestion administrative et

financière.

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires**

L'article 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée notamment par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dispose que :

« 1.-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.

Au sens de la présente loi, 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 ».

➤ **Charte de déontologie des juridictions financières**

Le point 4 de la Charte souligne que le respect des principes et valeurs qu'elle énonce 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 ».*

Le point 47 précise en particulier que *« la nature des fonctions exercées par les magistrats à l'extérieur des juridictions financières doit être compatible avec leur statut, leur permettre de respecter le serment qu'ils ont prêté et ne pas nuire à l'image et à la réputation de l'institution ».*

III. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Selon la fiche de poste que vous avez communiquée à sa demande au collège, vos responsabilités seraient essentiellement d'ordre technique

Le titulaire du poste *« participe à la définition des orientations stratégiques du pôle, organise leur mise en œuvre et est responsable des ressources informatiques internes du pôle, d'un point de vue budgétaire, technique et juridique (...)*. A ce titre, (il) sera notamment chargé :

- de définir, piloter et assurer le fonctionnement du schéma directeur informatique ;
- (...)
- de participer au pilotage des missions d'expertise et d'assistance technique dévolues au service (...);
- (...)
- d'assurer le suivi des relations et partenariats engagés par le [service] avec les autres services de l'Etat ou avec les autorités administratives indépendantes ;
- de participer à l'élaboration du programme de travail du [service] et l'allocation des ressources aux différentes missions d'expertises dévolues ;
- (...)
- de proposer, le cas échéant, des orientations sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques

publiques en matière de régulation des plateformes [mises en place dans ce secteur] ;
- (...).

III.2. Vos responsabilités en tant que directeur (...) ne vous ont mis en interrelation avec le ministère des finances que de manière essentiellement ponctuelle et indirecte

Vous avez fait part au collègue que vous n'avez pas « *participé directement à l'instruction de travaux impliquant les trois ministères ayant autorité sur le [service à compétence nationale]* ».

Vous lui indiquez cependant que « *dans [vos] fonctions d'encadrement, [vous avez] pu organiser matériellement certains travaux (...) qui ont porté sur [une direction générale de l'un des ministères ayant autorité sur ce service]* ». Le collègue a pris connaissance de la liste des travaux concernés qui n'appellent pas d'observation de sa part. Aucun n'a porté en particulier sur la direction (...) à laquelle est rattaché administrativement et financièrement ce nouveau service à compétence nationale.

Vous l'informez aussi que « *[vos] fonctions ont également pu [vous] amener à interagir avec [cette] direction générale (...) en ce qui concerne les projets [relatifs] aux juridictions financières. Cette mission consiste en l'organisation et l'animation de réunions de travail périodiques autour de ces questions, les équipes de la direction (...) étant chargées de la production de spécifications d'évolution des outils (...) utilisés par les juridictions financières* ». Ces contacts n'apparaissent pas de nature à vous mettre en situation de risque de conflit d'intérêts au regard des attributions qui seraient les vôtres.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure qu'il n'existe pas d'obstacle d'ordre déontologique au projet de mobilité en tant que directeur technique, adjoint au directeur, [de ce] service à compétence nationale (...) dont vous l'avez saisi.

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.

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

AVIS n° 2021-03

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-03 du 24 mars 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes d'être membre du comité d'audit d'une commune relevant du ressort d'une autre chambre que celle où il est affecté

Cher collègue,

Président de section à la chambre régionale des comptes [A], vous avez bien voulu demander au collège s'il vous était déontologiquement possible d'accepter la proposition qui vous est faite de devenir membre du comité d'audit que la ville de [X] met en place.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. La ville de [X] a élargi la composition de son comité d'audit et en a précisé les missions

La ville de [X] avait créé par délibération du 8 octobre 2018 un comité d'audit. Ce dernier était composé du directeur général des services et d'autres cadres supérieurs de l'administration municipale et chargé d'apprécier, en s'appuyant sur les travaux de l'inspection générale des services, le degré de maturité des processus de contrôle interne.

Par une nouvelle délibération du 8 février 2021, le conseil municipal a modifié la composition de ce comité du suivi en y introduisant deux élus et en y associant des experts externes « *afin d'[en] conforter les conditions de transparence et d'objectivité* ».

Parallèlement, les missions de ce comité ont été précisées. Ce dernier doit notamment « *émettre des avis sur les risques encourus par la ville de [Y] et la priorisation des actions à conduire sur la base de la cartographie établie par l'inspection générale des services* » et « *proposer au Maire le plan d'audit annuel de l'inspection générale, portant sur un processus, le fonctionnement d'une direction ou d'un service* ».

Il lui incombe aussi de « *prononcer la clôture, la révision ou la prolongation des plans d'action des directions et services* ». Par ailleurs, « *le cas échéant, les cartographies et plans d'action des satellites et partenaires externes de la collectivité pourront [lui] être présentés* ».

I.2. Vous êtes sollicité pour être (...) membre de cette instance en tant que personnalité qualifiée

Il est désormais prévu que siègent à ce comité « *deux personnalités externes, choisies pour leurs compétences en matière d'évaluation et de gestion des risques ou de réalisation d'audits* ».

Votre expérience de l'audit, tout particulièrement en tant qu'inspecteur général des services de la ville et de la métropole de [Y], fonctions que vous avez exercées [antérieurement], est à l'origine de la proposition qui vous est faite de devenir membre de ce comité.

I.3. Cette mission serait exercée à titre bénévole

Vous avez précisé au collège que cette participation, qui se traduirait par deux à trois réunions par an sur une demi-journée, ne serait pas rémunérée, seuls vos frais de déplacement étant pris en charge par la ville de [X].

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ ***Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires***

L'article 25 *septies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée notamment par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que « *I.-Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées* ».

Le fonctionnaire peut néanmoins (IV de cet article) « *être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice* ».

➤ ***Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique***

L'article 10 de ce texte dispose que « *sous réserve des interdictions prévues aux 2° à 4° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et de celles prévues par le présent décret, l'agent peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. Cette activité ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal* ».

Son article 11 précise que « *les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes* :

1° Expertise et consultation, sans préjudice des dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 (...) ».

➤ ***Charte de déontologie des juridictions financières***

Les points 4 et 18 de la Charte rappellent que le respect des principes et valeurs qu'elle énonce est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières. Le point 10 réaffirme l'indépendance des juridictions financières, principe qui implique que les magistrats « *ne sont soumis et ne doivent apparaître soumis à aucun lien de subordination de quelque nature que ce soit* ».

Le point 41, inséré dans la partie relative aux activités accessoires aux fonctions dans les juridictions financières, précise pour sa part que « *dans le cadre de l'exercice d'une activité accessoire, les personnes concernées par la présente charte se conforment aux dispositions du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 [remplacé au 1^{er} février 2020 par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020]. Ces activités (...) doivent être compatibles avec l'exercice normal des fonctions et ne pas nuire à la réputation de l'institution. La rémunération tirée d'activités accessoires doit se situer à un niveau raisonnable* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Vos activités antérieures et actuelles ne sont pas de nature à vous exposer à un risque direct ou apparent de conflit d'intérêts

Votre carrière professionnelle, tant au sein qu'à l'extérieur des juridictions financières, s'est déroulée tout entière dans d'autres régions que la région dans laquelle est située la ville de [X] et vous n'avez fait état au collège d'aucune activité antérieure en lien direct ou indirect avec [cette] ville.

Votre fonction actuelle de président de section assesseur à la CRC [A] n'est pas non plus de nature à vous exposer à un risque de conflit d'intérêts.

III.2. Les missions dévolues au comité d'audit pourraient l'amener à intervenir sur des plans d'action faisant suite à des contrôles de la CRC [B]

Le comité d'audit a pour vocation d'exercer sa mission en relation très étroite avec l'inspection générale des services dont il propose notamment le plan d'audit annuel au maire. On ne saurait exclure cependant qu'il ait à se prononcer, le cas échéant, sur des plans d'action de directions, services ou organismes extérieurs liés à la ville de [X] mis en place à la suite de contrôles de la chambre régionale des comptes [B].

Participer à un tel examen serait susceptible de vous mettre en porte-à-faux et pourrait porter atteinte à l'image des juridictions financières, ce qu'il convient de prévenir.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que vous pouvez, sous réserve de l'accord de votre autorité hiérarchique, donner une suite favorable à la proposition qui vous est faite de devenir membre du comité d'audit de la ville de [X] à condition :

- de vous déporter systématiquement en cas d'examen d'un plan d'action faisant suite à un contrôle de la CRC [B] et de faire noter votre absence de participation à la délibération sur le point concerné au procès-verbal de la réunion ;
- de procéder à une actualisation de votre déclaration d'intérêts.

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.

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

AVIS n° 2021-04

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-04 du 28 avril 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de présider à titre d'activité accessoire le conseil d'administration d'une société anonyme

Cher collègue,

Conseiller maître à la Cour des comptes, vous avez bien voulu demander au collège s'il vous était déontologiquement possible d'exercer à titre d'activité accessoire la présidence du conseil d'administration d'une société anonyme compétente en matière de gestion du financement du logement.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. La [société] est une société anonyme dont le président du conseil d'administration est nommé par l'État

La [société] a été créée en application de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation pour assurer la gestion des garanties que l'État apporte aux organismes financiers qu'il conventionne par lui pour distribuer différents prêts à l'habitat. Conformément à ce texte, ses statuts de société anonyme au capital détenu par différents organismes de crédit ont été approuvés par [décret]. Ils précisent, conformément à l'article précité du code, que « *le président du conseil d'administration est nommé par arrêté conjoint [des ministres compétents]* ».

I.2. Vous êtes sollicité pour assurer ces fonctions en raison de votre connaissance de ce secteur

Votre expertise reconnue en matière du financement du logement du fait de vos activités antérieures dans ce domaine est à l'origine de la proposition qui vous est faite par les pouvoirs publics d'assurer la présidence du conseil d'administration de cette société, étant précisé que les fonctions de président et de directeur général y sont dissociées.

I.3. Cette mission serait exercée à titre bénévole

Dans ce cadre, vous avez précisé au collège que cette responsabilité, qui se traduirait par une dizaine de réunions par an, ne serait pas rémunérée et serait exercée à titre bénévole.

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ ***Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires***

L'article 25 septies de ce texte dispose notamment que :

« I.- Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (...).

Il est interdit au fonctionnaire :

(...)

2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

(...)

4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;

(...)

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

(...)

VII.- Les conditions d'application du présent article, notamment la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire en application du IV, sont fixées par décret en Conseil d'Etat".

➤ ***Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique***

L'article 10 de ce texte dispose que *« sous réserve des interdictions prévues aux 2° à 4° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et de celles prévues par le présent décret, l'agent peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. Cette activité ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service (...)* ». Son article 11 arrête la liste limitative des activités susceptibles dans ce cadre d'être autorisées à titre accessoire.

➤ ***Charte de déontologie des juridictions financières***

Les points 4 et 18 de la Charte rappellent que le respect des principes et valeurs qu'elle énonce est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières. Le point 10 réaffirme

l'indépendance des juridictions financières, principe qui implique que les magistrats « *ne sont soumis et ne doivent apparaître soumis à aucun lien de subordination de quelque nature que ce soit* ».

Le point 41, inséré dans la partie relative aux activités accessoires aux fonctions dans les juridictions financières, précise pour sa part que « *dans le cadre de l'exercice d'une activité accessoire, les personnes concernées par la présente charte se conforment aux dispositions du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 [remplacé au 1^{er} février 2020 par le décret 2020-69 du 30 janvier 2020]. Ces activités (...) doivent être compatibles avec l'exercice normal des fonctions et ne pas nuire à la réputation de l'institution* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Malgré certaines spécificités de son fonctionnement, [cette société] est indiscutablement une société à but lucratif

Créée en application d'une disposition législative, [la société] est dotée de statuts approuvés par décret qui prévoit la nomination de commissaires du gouvernement par arrêté interministériel et la désignation du président de son conseil d'administration également par arrêté.

Pour autant, malgré ces spécificités et quels que soient par ailleurs son objet social restreint et son absence de distribution de bénéfices aux établissements de crédit qui en sont actionnaires, sa nature de société anonyme lui confère *ipso facto* un caractère lucratif au sens de l'article 1382 du Code civil : « *La société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter* ».

III.2. La nomination par arrêté interministériel aux fonctions de président de son conseil d'administration et le caractère bénévole de l'exercice de ces responsabilités ne confèrent pas à leur titulaire la position de représentant de l'État

Les statuts de [la société] précisent que le président de son conseil d'administration est nommé par arrêté interministériel. Même si les statuts de la société prévoient une rémunération du président du conseil d'administration, vous avez fait part que ces fonctions étaient exercées à titre bénévole.

Pour autant, votre désignation ne saurait s'assimiler à celle d'un fonctionnaire de l'État nommé par les pouvoirs publics pour siéger es qualité et sans contrepartie financière au sein du conseil d'administration en application d'un texte le prévoyant expressément, ce qui en l'occurrence n'est pas le cas.

En tout état de cause, le collège a considéré dans ses avis n° 2014-05 du 18 juillet 2014 et n° 2015-11 du 20 décembre 2015 que la nomination d'un magistrat de la Cour comme représentant de l'État dans le conseil d'administration d'une société était incompatible avec l'image d'indépendance de la juridiction, tout particulièrement s'agissant d'une société soumise au contrôle de la Cour.

III.3. Dans ces conditions, votre nomination en qualité de président du conseil d'administration de cette société contreviendrait absolument aux dispositions de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 2013 modifiée

Le I. 2° de ce texte porte une prohibition générale et absolue pour tout fonctionnaire de « *participer*

aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ».

Le décret du 20 janvier 2020 pris notamment en application du IV de ce même article ouvre certes la possibilité que soit autorisé par l'autorité hiérarchique à titre dérogatoire l'exercice de certaines activités accessoires par un fonctionnaire, à titre lucratif ou non, auprès d'un organisme public ou privé, mais précise explicitement à son article 10 que c'est notamment « *sous réserve des interdictions prévues aux 2° à 4° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 susvisée* ».

Ainsi que le collègue a déjà eu l'occasion de le préciser dans plusieurs de ses avis, notamment son avis n° 2014-02 du 4 avril 2014, le conseil d'administration d'une société anonyme constitue un organe de direction au sens de la loi et en être membre est incompatible avec le statut de magistrat en activité à la Cour. A plus forte raison en est-il de même s'agissant de l'exercice des fonctions de président de conseil d'administration, aux pouvoirs et aux responsabilités étendus et spécifiques, comme le collègue l'a au demeurant antérieurement considéré dans son avis n° 2010-05 du 20 décembre 2010.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que la présidence du conseil d'administration de [cette société] serait incompatible avec votre statut de conseiller maître en activité à la Cour et que vous ne pouvez en conséquence donner une suite favorable à la proposition qui vous est faite en ce sens.

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.

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

AVIS n° 2021-05

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-05 du 17 juin 2021 relatif à la transmission à des tiers par un magistrat de chambre régionale des comptes qui en a été destinataire en sa qualité de conseiller municipal du rapport d'observations définitives établi par une autre chambre que celle où il est affecté sur la gestion de la commune dont il est l' élu

Monsieur le Secrétaire général,

Par lettre du (...), vous avez saisi le collège de déontologie pour recueillir son avis sur la situation d'un magistrat en fonction à la chambre régionale des comptes [A].

Le président du collège a informé les membres de cette instance qu'il avait évoqué avec vous le cas de ce magistrat préalablement à la saisine du collège et que, dans ces conditions, il estimait nécessaire de se déplacer. Conformément à l'article 1^{er} du règlement intérieur du collège, c'est au doyen (qu'il est revenu) d'assurer sa présidence.

Les quatre membres du collège se sont réunis (...) par visio-conférence. Après avoir entendu l'intéressé, ils ont délibéré et adopté l'avis suivant.

➤ ELEMENTS DE FAIT

I.1. [M. X] est conseiller municipal de la commune de [Z]. Il a, depuis 2001, exercé plusieurs mandats électifs, notamment en tant que vice-président de la région de rattachement de cette commune jusqu'en 2015 et membre du conseil municipal de [Y] puis de [Z]. Il est membre de la chambre régionale des comptes [A] depuis (fin) 2020.

I.2. Le 4 février dernier, le maire de [Z] a reçu du président de la chambre régionale des comptes [B] dans le ressort de laquelle se trouve la commune [Z], le rapport d'observations définitives portant sur la gestion de sa commune pour les exercices 2012 et suivants. En application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, le maire a transmis le jour même aux 55 membres du conseil municipal ledit rapport qu'il a inscrit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal prévue le 10 février suivant. [M. X] a précisé au collège que ce rapport avait également été mis en ligne le même jour sur le site intranet de la commune et qu'en conséquence, au-delà des seuls membres du conseil municipal, une cinquantaine de personnes, fonctionnaires ou collaborateurs d'élus de la commune, avaient pu en prendre connaissance.

I.3. [M. X], pour sa part, a transféré ce rapport à plusieurs membres de son groupe politique quatre jours avant la séance du conseil municipal.

I.4. Le quotidien (...) a publié, à la veille du conseil municipal, un article sur ce rapport qui lui avait été vraisemblablement transmis par un membre du groupe politique auquel appartient [M. X].

I.5. Le maire de [Z] a adressé au Premier président de la Cour des comptes le (...), soit près de six semaines après la réunion du conseil municipal, une lettre par laquelle il estime que [M. X], en diffusant ce document, a violé le secret professionnel. Il invoque à l'appui de sa protestation l'article L. 243-5 du code des juridictions financières. Cet article précise la possibilité dont disposent les destinataires d'un rapport d'observations définitives d'adresser une réponse qui sera jointe au rapport et rendue publique.

II. ELEMENTS DE DROIT

II.1. Aucune disposition du code ne prohibe la diffusion du rapport d'observations définitives dès l'instant que l'exécutif de la collectivité territoriale concerné a reçu le rapport de la chambre régionale des comptes. L'article L. 243-6 du code des juridictions financières l'oblige même à inscrire l'examen du rapport à la plus proche réunion de son assemblée délibérante et à le joindre à la convocation transmise aux membres de son assemblée. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le maire de [Z].

II.2. C'est en sa qualité d'élu du conseil municipal que [M. X] a cru devoir diffuser ce rapport, qu'il avait tout à fait régulièrement reçu au même titre qu'une centaine d'élus et de fonctionnaires de la commune de [Z]. C'est à tort en effet qu'est invoqué l'article R. 243-5 du code des juridictions financières puisque cet article ne vise que les destinataires du rapport d'observations provisoires et non ceux du rapport d'observations définitives.

II.3. [M. X] est membre de la chambre régionale des comptes [A]. Il ignorait donc tout du contenu de ce rapport d'observations définitives, qui avait été établi par la chambre régionale des comptes [B], alors même d'ailleurs qu'il n'était pas encore entré au service des juridictions financières. Si le point 26 de la charte de déontologie vise l'obligation de discrétion professionnelle, celle-ci s'applique aux magistrats et autres personnes concernées dans l'exercice de leurs fonctions et ne saurait s'appliquer à un élu municipal dès lors qu'il a reçu un document émanant du chef de l'exécutif d'une commune à l'appui de l'ordre du jour de l'assemblée délibérante.

II.4. De même, l'article R. 243-16 du code des juridictions financières ne peut pas davantage être invoqué pour critiquer la diffusion par ses soins d'un rapport émanant certes de la chambre régionale des comptes [B], mais qui lui a été transmis par le maire de [Z]. Cet article précise en effet que la chambre régionale des comptes à l'origine du rapport peut le communiquer dès la tenue de la réunion de l'assemblée délibérante. Il ne saurait concerner un élu municipal, fût-il magistrat financier.

II.5. Le règlement intérieur du conseil municipal de [Z], adopté le 30 septembre 2020, ne contient aucun article qui prohiberait la diffusion d'un document joint à la convocation à une réunion de l'assemblée délibérante, préalablement à celle-ci.

II.6. En outre, un avis de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) du 3 février 2005 (n° 2005-0551) précise que « *dans le cadre de la procédure de contrôle de gestion mise en œuvre par les chambres régionales des comptes, le rapport d'observations ne devient communicable qu'au terme de la procédure contradictoire dont il fait l'objet. Ce terme est constitué par l'expiration du délai d'un mois dont disposent les dirigeants des organismes en cause pour répondre au rapport d'observations définitives qui leur est notifié. À l'expiration de ce délai, le rapport d'observations définitives, auquel sont annexées le cas échéant les réponses des dirigeants, est communicable de plein droit* ».

Au terme de cet avis, il est clair que si un rapport d'observations provisoires n'est pas communicable (sauf naturellement à son ou ses destinataires nommément désignés), pas plus que le rapport d'observations définitives avant la période d'un mois prévue pour permettre aux dirigeants des organismes concernés d'y apporter une réponse, en revanche celui-ci peut être communiqué une fois passé ce délai.

III. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et l'analyse qui précèdent conduisent le collège à estimer que [M. X] n'a commis aucune infraction, ni au code des juridictions financières, ni à la charte de déontologie, en transmettant à des tiers le rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville de [Z] qui lui avait été communiqué en sa qualité de conseiller municipal, par le maire de cette commune, préalablement à la réunion du conseil municipal.

Conformément à l'article 6 du règlement intérieur du collège, cet avis sera communiqué à [M. X]. Il pourra être également transmis à des tiers sous réserve d'en communiquer alors le texte intégral.

AVIS n° 2021-06

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-06 du 23 juin 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes accueilli en détachement d'effectuer une mobilité en qualité de directeur général d'un syndicat mixte soumis au contrôle de la chambre où il est affecté

Cher collègue,

Administrateur territorial hors classe détaché (...) dans le corps des conseillers de chambres régionales des comptes et affecté en qualité de premier conseiller à la chambre régionale des comptes [A], vous avez demandé au collège s'il vous était déontologiquement possible de rejoindre dans le cadre d'un projet de mobilité le syndicat mixte [X] pour y exercer la fonction de directeur général.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. Votre projet de mobilité se traduira statutairement par une demande de détachement dans un organisme soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes [A]

Le syndicat mixte [X] a été créé (...) dans le but (...) de développer un service de [moyens de transport] en libre-service (...). Il réunit aujourd'hui (...) communes dont notamment la ville de [Y] qui a été à l'initiative de sa création, ainsi que différentes autres collectivités dont en particulier la région (..) et la métropole (...). Il est présidé depuis octobre 2020 par [M. Z]

Ce syndicat est soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes [A]. Cette dernière a au demeurant rendu public en novembre 2019 un relevé d'observations définitives sur cet organisme (...).

I.2. Votre saisine du collège s'inscrit dans le cadre de l'obligation prévue en pareil cas par l'article L. 222-7 du code des juridictions financières

Cet article dispose que « *l'avis du collège de déontologie est sollicité sur toute demande de détachement d'un magistrat des chambres régionales des comptes dans une collectivité territoriale, un établissement public, ou un organisme soumis au contrôle de la chambre à laquelle il a appartenu au cours des trois années précédentes* ».

Ces dispositions s'appliquent de par leur formulation très générale tant aux magistrats membres du corps des magistrats des chambres régionales des comptes qu'à ceux qui y sont accueillis en

détachement.

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires**

L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée notamment par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que « *le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ».

L'article 25 bis de cette même loi dispose également que « *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.*

Au sens de la présente loi, 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 ».

➤ **Charte de déontologie des juridictions financières**

Le point 4 de la Charte souligne que le respect des principes et valeurs qu'elle énonce, et notamment les principes d'indépendance et d'impartialité, « *est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières et, comme tel, une condition de leur crédibilité de de la confiance qui leur est accordée. Il inspire en conséquence l'ensemble des comportements et des magistrats et personnes concernées dans tout ce qui est susceptible d'affecter directement ou indirectement leur activité professionnelle et de nuire à la crédibilité des juridictions elles-mêmes* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Les fonctionnaires accueillis en détachement dans le corps des conseillers des chambres régionales des comptes ne sont pas soumis pour leur sortie aux incompatibilités qui s'appliquent aux membres de ce corps

Le deuxième alinéa de l'article L. 222-7 du code des juridictions financières dispose qu'« *un magistrat du siège membre du corps des chambres régionales des comptes ne peut, dans le ressort d'une chambre régionale des comptes à laquelle il a appartenu au cours des trois années précédentes, exercer des fonctions dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de cette chambre, dès lors que, au cours de cette même période :*

– *il a été amené à participer au jugement de ses comptes, au contrôle de ses comptes et de sa gestion, ou au contrôle de ses actes budgétaires ;*

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

– les fonctions exercées par le magistrat le placent, au regard des contrôles auxquels il a pris part, dans une position de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 220-7 ».

Ce régime d'incompatibilités a un champ rigoureusement circonscrit par la loi aux seuls magistrats membres du corps et est d'application stricte. De manière qui peut apparaître étonnante, aucune règle particulière ne régit en revanche, en l'état actuel des textes, l'exercice par un magistrat accueilli en détachement de fonctions dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme soumis au contrôle de la chambre régionale où il est ou a été affecté.

III.2. Au cas d'espèce, les activités qui ont été les vôtres au sein de la CRC [A] depuis que vous y avez été affecté et dans vos fonctions antérieures à la Cour n'apparaissent pas susceptibles de vous avoir mis en conflit d'intérêts au regard de la fonction que vous projetez d'occuper

Vous avez communiqué au collègue la liste des délibérés auxquels vous avez participé en tant que membre de la collégialité de la [...] section de la CRC, dont le périmètre de contrôle comprend la ville de [Y] et la région (...). Si ces derniers ont porté sur différents aspects de la gestion de ces collectivités, aucun des contrôles en cause ne concernait les actions mises en œuvre en matière de transports par ces collectivités.

Les contrôles qui vous ont été affectés en tant que rapporteur depuis votre arrivée à la chambre ne portent pas non plus sur ces sujets.

Le contrôle organique du syndicat mixte [X], qui a donné lieu à un relevé d'observations définitives rendu public par la chambre en décembre 2019, a été réalisé par une autre section de la chambre, bien avant votre arrivée.

Dans le cadre de vos fonctions immédiatement antérieures de rapporteur extérieur à la Cour, vous n'avez pas eu à connaître non plus de la gestion de ce syndicat.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que l'activité que vous projetez d'exercer en qualité de directeur général du syndicat mixte [X] n'apparaît pas de nature à vous exposer à un risque de conflit d'intérêts et à compromettre l'indépendance, l'impartialité et la réputation des juridictions financières.

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.

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

AVIS n° 2021-07

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-07 du 29 juin 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes de présider un Conseil de fabrique dans le ressort de la chambre où il est affecté

Cher collègue,

Premier conseiller à la chambre régionale des comptes [A], vous avez bien voulu demander au collège s'il vous était déontologiquement possible d'accepter la proposition qui vous est faite d'assurer la présidence du Conseil de fabrique de la commune de [X], (...) où vous habitez.

Vous précisez que vous appartenez à la (...) section de la CRC, dont le périmètre géographique de contrôle recouvre [notamment le département dans lequel cette commune est située].

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. Le Conseil de fabrique est chargé de gérer un établissement public du culte dans le cadre du droit des cultes concordataire resté applicable en Alsace-Moselle

Instituées par l'article 76 de la loi du 19 Germinal an X (8 avril 1802), les fabriques sont des établissements publics locaux *sui generis*. Elles sont chargées de veiller à l'entretien des édifices cultuels et de gérer les biens et ressources affectés à l'exercice du culte catholique dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin où ne s'applique pas la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, mais où est demeuré en vigueur le droit des cultes concordataire.

I.2. Vous êtes sollicité pour assurer la présidence de cette instance dans votre commune de résidence

Dans le cadre du décret du 30 décembre 1809 modifié qui les régit, les fabriques sont administrées par un conseil comprenant, pour les communes de moins de 5 000 habitants, comme c'est le cas en l'espèce, outre le maire de la commune et le prêtre desservant qui en sont membres de droit, cinq membres laïcs. Ces derniers sont cooptés pour un mandat de six ans renouvelables deux fois, font l'objet d'un agrément par l'évêque et exercent leurs fonctions à titre bénévole.

Le Conseil de fabrique élit un bureau pour un mandat d'un an renouvelable, composé d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire, le prêtre desservant étant par ailleurs membre de droit du bureau.

Le président du Conseil de fabrique assure la présidence des séances, avec voix prépondérante en cas de partage sur une délibération, et est chargé de souscrire les marchés, de signer les mandats et de représenter la fabrique en justice. Le trésorier pourvoit pour sa part à l'encaissement des recettes et à l'exécution des dépenses, les établissements publics du culte n'étant pas dotés de comptables publics.

I.3. Cet organisme ne bénéficie pas au cas d'espèce de concours financiers publics

Contrairement aux associations cultuelles issues de la loi de 1905, qui ne peuvent recevoir de subventions publiques, une fabrique peut être, selon le droit local concordataire, attributaire de concours financiers de la part de collectivités territoriales ou de l'État.

En particulier, la commune peut lui accorder des subventions ponctuelles, notamment pour travaux. Elle est par ailleurs obligatoirement tenue au titre de l'article 92 du décret du 30 décembre 1809 de lui attribuer une subvention annuelle d'équilibre en cas d'insuffisance de ses ressources par rapport à ses charges.

S'agissant de la fabrique de [X], vous avez précisé à sa demande au collège que celle-ci n'a pas reçu de subvention ponctuelle de la commune depuis 2012 ni d'aucune autre collectivité territoriale. Elle n'a pas eu besoin non plus de demander à la commune de couvrir un déficit de ses comptes annuels.

I. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **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 conflits d'intérêts ; constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public ou des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

➤ **Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires**

L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée notamment par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que *« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le principe de laïcité ».*

L'article 25 septies de ce même texte dispose que *« I.-Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées ».*

Le fonctionnaire peut néanmoins (IV de cet article) *« être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice ».*

➤ **Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique**

L'article 10 de ce texte dispose que « *sous réserve des interdictions prévues aux 2° à 4° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et de celles prévues par le présent décret, l'agent peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. Cette activité ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal.*

Dans le respect des mêmes obligations déontologiques, l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre ».

➤ **Charte de déontologie des juridictions financières**

Les points 4 et 18 de la Charte rappellent que le respect des principes et valeurs qu'elle énonce est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières. Le point 10 réaffirme l'indépendance des juridictions financières.

Le point 14, consacré à la neutralité et à la laïcité, précise notamment que « *dans le cadre de leurs activités politiques, professionnelles ou confessionnelles, [les personnes concernées par la Charte] ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution ou leur collaboration avec celle-ci* ».

Le point 41, inséré dans la partie relative aux activités accessoires aux fonctions dans les juridictions financières, précise pour sa part que « *dans le cadre de l'exercice d'une activité accessoire, les personnes concernées par la présente charte se conforment aux dispositions du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 [remplacé au 1^{er} février 2020 par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020]. Ces activités (...) doivent être compatibles avec l'exercice normal des fonctions et ne pas nuire à la réputation de l'institution* ».

II. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Un établissement public du culte n'est soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes que par exception

Une fabrique est financée par des ressources propres spécifiques que précise l'article 96 du décret du 30 décembre 1809 et ne dispose pas de comptable public. Elle ne relève pas du champ de compétence de la chambre régionale des comptes, sauf par exception :

- si elle bénéficie d'un soutien financier de la commune par l'octroi de subventions ponctuelles ou d'équilibre, le compte d'emploi des concours attribués peut faire, le cas échéant, l'objet d'un contrôle de sa part ;
- au cas où une commune refuserait l'inscription des crédits nécessaires au versement de la subvention d'équilibre qui lui incombe, ces crédits peuvent faire l'objet d'une inscription d'office par le préfet après avis de la chambre régionale des comptes. Il s'agit en effet de dépenses obligatoires comme le précise expressément l'article L. 2543-3-3° du code général des collectivités territoriales.

III.2. Au cas d'espèce, la fabrique dont il vous est proposé d'assurer la présidence du Conseil n'est pas dans une situation pouvant conduire à une intervention de la CRC

La fabrique de [X] ne bénéficie d'aucun financement public de la part de la commune ni de la part d'une autre collectivité territoriale soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes [A], ni sous forme de subvention pour un objet particulier ni sous forme d'une subvention communale d'équilibre.

Cette situation élimine tout risque de suspicion d'interférence entre vos fonctions à la (...) section de la chambre régionale des comptes [A], dont le ressort géographique comprend notamment le département [dans lequel cette fabrique est située], et la responsabilité de président de ce Conseil de fabrique. Comme le collège l'a précisé dans son avis n° 2017-08 du 16 octobre 2017 sur une situation qui présente des similitudes avec le cas d'espèce, c'est en effet le fait qu'un organisme reçoive ou non un financement public qui est déterminant dans l'appréciation de la compatibilité d'une fonction de magistrat avec l'exercice d'une responsabilité dans un organisme qui n'entre dans le champ de contrôle d'une chambre régionale des comptes que par exception.

III.3. La présidence du Conseil de fabrique constitue une activité bénévole exercée auprès d'un organisme public

La fonction de président d'un Conseil de fabrique n'est pas rétribuée et est assurée au bénéfice d'un établissement public institué par la loi.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que vous pouvez donner une suite favorable à la proposition qui vous est faite de présider le Conseil de fabrique de [X], à condition :

- d'en informer au préalable votre président et de recueillir au cas d'espèce son accord,
- de procéder à une actualisation de votre déclaration d'intérêts pour y mentionner cette fonction, conformément à l'article L. 220-8 du code des juridictions financières,
- de ne pas faire état de votre qualité de magistrat de chambre régionale des comptes dans l'exercice de cette présidence.

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.

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

AVIS n° 2021-08

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-08 du 9 juillet 2021 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes de contrôler des collectivités au sein desquelles a été nouvellement nommé un directeur général des services avec lequel il a travaillé dans des fonctions antérieures

Cher collègue,

Premier conseiller à la chambre régionale des comptes [A], vous avez demandé au collège s'il vous était déontologiquement possible d'effectuer les contrôles de la commune de [X] et de la communauté de communes [Y] dès lors que vous avez été amené à travailler dans une fonction antérieure avec le directeur général des services de ces deux collectivités.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. Les contrôles de ces deux collectivités vous ont été affectés conformément à la programmation des travaux de la CRC pour 2021

Vous avez précisé au collège que ces contrôles portent sur les exercices 2015 et suivants et comportent notamment un examen spécifique du respect des règles de déontologie au sein de ces collectivités.

I.2. Vous venez d'apprendre qu'un nouveau directeur général des services avec qui vous aviez été amené à travailler dans des fonctions antérieures a été nommé à compter du 1^{er} juillet 2021

Cette personne occupait depuis mars 2021 les fonctions de directeur général adjoint en charge des ressources des deux collectivités. Elle était antérieurement en poste au sein des services du département (...) en tant que chef du service juridique, puis responsable de la mise en œuvre du règlement général de protection des données (RGPD).

Or, vous avez-vous-même exercé en tant qu'administrateur territorial la responsabilité de directeur des finances de ce département de novembre 2013 jusqu'à votre détachement à la CRC [A]. Dans ce cadre, vous avez été amené à travailler avec cette personne.

Au regard de ces relations professionnelles antérieures et dès lors que le directeur général des services sera votre interlocuteur principal, vous vous demandez si votre affectation à ces contrôles est susceptible de poser une difficulté d'ordre déontologique.

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **Code des juridictions financières**

L'article L.220-7 du code des juridictions financières dispose que « *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 ».

➤ **Charte de déontologie des juridictions financières**

La Charte de déontologies souligne dans son point 3 que les principes et valeurs qu'elle énonce « *ont pour objectif de garantir que les magistrats (...) exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité, neutralité (...) et se comportent de façon à prévenir à cet égard tout doute légitime* ».

Elle précise notamment à son point 10 que « *l'indépendance des juridictions financières suppose que les magistrats (...) veillent à éviter toute situation qui entraverait ou pourrait paraître entraver leur liberté d'investigation (...)* ».

➤ **Recueil des normes professionnelles**

La norme 1. 45 dispose que « *les rapporteurs (...) demandent à ne pas être chargés d'un contrôle ou d'une évaluation, voire à en être déchargés en cours de réalisation, si celui-ci porte sur un organisme ou service dans ou pour lequel (...) des éléments personnels portent atteinte à leur impartialité et à leur objectivité* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Les contrôles en cause portent sur une période où le nouveau directeur général des services n'exerçait aucune responsabilité dans les deux collectivités concernées

La période sous revue couvre les exercices 2015 et suivants. Le nouveau directeur général des services n'a rejoint ces deux collectivités en tant que directeur général adjoint chargé des ressources qu'à compter de mars 2021 et n'en est devenu directeur général des services qu'au 1^{er} juillet 2021.

Dans ces conditions, le directeur général des services n'aura vis-à-vis de vous qu'un simple rôle de correspondant administratif, sans que sa responsabilité propre apparaisse susceptible de pouvoir être engagée à un titre ou à un autre.

III.2. Votre présence antérieure commune dans une autre collectivité ne s'est traduite que par des relations ponctuelles

La relation de travail que vous avez entretenue avec cette personne quand vous étiez également en poste au sein des services du département (...) n'a pas été continue ni de nature hiérarchique, mais de

simple coopération occasionnelle.

Cette relation demeurée dans un cadre purement professionnel remonte au demeurant maintenant à plusieurs années.

III.3. Cette situation n'apparaît pas dans ces conditions de nature à vous exposer à un risque de conflit d'intérêts dans la réalisation de ces contrôles

Au regard de la nature de vos relations professionnelles antérieures avec le nouveau directeur général des services et de l'arrivée toute récente de ce dernier au sein des services des deux collectivités en cause, il n'apparaît pas que ces liens désormais au demeurant anciens caractérisent une situation de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 220-7 du code des juridictions financières qui serait susceptible de compromettre l'indépendance, l'impartialité et la réputation des juridictions financières.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que la situation dont vous l'avez saisi n'est pas de nature à devoir vous contraindre à demander à être déchargé des contrôles de la commune de [X] et de la communauté de communes [Y] qui vous ont été affectés.

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.

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

AVIS n° 2021-09

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-09 du 21 septembre 2021 relatif à la possibilité pour une magistrate de participer à une enquête sur une politique publique au regard des fonctions exercées par son époux dans une société concernée par cette dernière

Chère collègue,

Conseillère maître en activité à la Cour des comptes, vous avez demandé au collège s'il vous était déontologiquement possible d'être affectée à une enquête portant sur [une politique publique] et au contrôle du service à compétence nationale (...) en charge de ces sujets au regard des fonctions exercées par votre époux dans une société [concernée par l'objet de l'enquête].

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. Vous êtes pressentie pour faire partie des deux équipes distinctes qui seront respectivement en charge de ces travaux

Vous avez indiqué au collège que vous êtes pressentie pour rejoindre les deux équipes chargées respectivement de ces contrôles. Ces dernières comprennent chacune un conseiller maître et un rapporteur. Vous seriez affectée pour votre part à l'une et l'autre équipe dont vous constitueriez ainsi le seul membre commun. Un même contre rapporteur est par ailleurs prévu pour ces deux contrôles.

I.2. Votre époux exerce des fonctions de direction dans une importante société [intervenant dans le secteur concerné]

Votre époux exerce des fonctions de direction au sein d'une importante société [intervenant dans ce secteur]. Cette société est concernée directement par la question [sur laquelle porte l'enquête].

Au regard de ce positionnement professionnel, vous vous demandez si votre affectation à ces contrôles est susceptible de poser une difficulté d'ordre déontologique.

I. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **Code des juridictions financières**

L'article L. 120-6 du code des juridictions financières dispose que « *les membres (...) de la Cour 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 ».

➤ **Charte de déontologie des juridictions financières**

La Charte de déontologie souligne dans son point 3 que les principes et valeurs qu'elle énonce « *ont pour objectif de garantir que les magistrats (...) exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité, neutralité (...) et se comportent de façon à prévenir à cet égard tout doute légitime* ».

Elle précise notamment à son point 10 que « *l'indépendance des juridictions financières suppose que les magistrats (...) veillent à éviter toute situation qui entraverait ou pourrait paraître entraver leur liberté d'investigation (...)* ».

Elle indique dans son point 17 que « *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 avantage proche* ».

Elle rappelle au point 25 que « *les personnes concernées par la Charte respectent le secret professionnel qui touche notamment les investigations et les délibérations. Le secret est absolu et ne connaît ni modulation, ni division, ni dérogation* ».

➤ **Recueil des normes professionnelles**

La norme 1. 45 dispose que « *les rapporteurs (...) demandent à ne pas être chargés d'un contrôle ou d'une évaluation, voire à en être déchargés en cours de réalisation, si celui-ci porte sur un organisme ou service dans ou pour lequel (...) des éléments personnels portent atteinte à leur impartialité et à leur objectivité* ».

II. ANALYSE DU COLLEGE

III.1. Les travaux de la Cour ont vocation à être effectués par deux équipes dont vous seriez le seul membre commun

Cette pluralité de rapporteurs (4 au total en dehors de vous) apparaît par elle-même un élément important au regard de l'indépendance d'appréciation de la Cour.

III.2. Ils ne portent pas directement et particulièrement sur la société où votre époux exerce son activité

Il s'agit d'une part d'une enquête transversale sur une politique publique et d'autre part, plus spécifiquement, du contrôle organique d'un service (...) chargé de recueillir, analyser et exploiter les renseignements que sont tenus de lui transmettre les nombreux professionnels qui y sont assujettis, du secteur financier comme du secteur non financier.

III.3. Au sein de cette société, votre époux n'assure pas la responsabilité principale dans ces domaines, même s'il est nécessairement concerné par eux

Ces questions sont plus spécifiquement du ressort d'une direction de la conformité. Les attributions de votre époux apparaissent cependant de nature à ce qu'il ne puisse ignorer ces sujets dans son champ de compétences. S'il n'appartient pas au comité de direction générale, sa participation au comité exécutif où siège également la directrice de la conformité peut par ailleurs lui donner accès, le cas échéant, à des informations sur les décisions qui peuvent être prises en ce domaine.

III.4. Au regard cependant de l'importance majeure de la société en cause, une grande vigilance est indispensable pour éviter tout risque de mise en cause de l'impartialité de la Cour

La société où exerce votre époux en effet est le premier [acteur concerné] en Europe et l'un des dix premiers mondiaux. Au regard de la très grande sensibilité des questions [sur lesquelles porte l'enquête], toute apparence de conflit d'intérêts potentiel pourrait être de nature à susciter une éventuelle mise en cause de la neutralité des travaux conduits par la Cour, notamment s'ils devaient donner lieu à publication.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à conclure que vous ne pourriez participer à ces contrôles, outre le respect le plus rigoureux du secret professionnel à l'égard de votre entourage, que sous les strictes conditions suivantes :

- non désignation en tant que rapporteure générale chargée de la coordination de ces deux enquêtes, qui devra être assurée par le contre rapporteur commun
- absence de tout contact avec la société où exerce votre époux
- décharge immédiate de ces deux contrôles si l'instruction fait apparaître des éléments la concernant spécifiquement.

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.

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

AVIS n° 2021-10

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-10 du 23 septembre 2021 relatif à la possibilité pour un rapporteur extérieur de demeurer membre d'un parti politique et d'un *think tank*

Cher collègue,

Rapporteur extérieur nouvellement arrivé à la Cour, vous avez souhaité vérifier auprès du collège s'il vous était bien possible, et en ce cas à quelles conditions, de demeurer membre d'un parti politique et d'un *think tank* aux instances et aux travaux desquels vous participez depuis de nombreuses années.

Vous lui avez précisé que vous avez dûment fait figurer dans votre déclaration d'intérêts, comme il convient, votre appartenance à un niveau départemental à une instance collégiale de ce parti et votre fonction de président d'une association qui constitue une antenne locale de ce *think tank*.

Après avoir examiné les éléments de fait et de droit permettant de vous apporter une réponse, le collège vous confirme que ces différents engagements ne se heurtent par eux-mêmes à aucun empêchement d'ordre juridique ni déontologique dès lors que vous ne faites aucunement état dans ces activités de vos fonctions à la Cour et que votre comportement et votre expression respectent rigoureusement des principes particulièrement stricts de réserve et de prudence de manière à prévenir tout risque d'atteinte à l'indépendance, à l'impartialité et à l'image et à la réputation de la Cour.

L'article L. 120-5 du Code des juridictions financières dispose en particulier qu'« *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 la durée de leurs fonctions à la Cour des comptes aux personnels mentionnés aux sections 2 à 5 du chapitre II du titre premier du présent code* », dont notamment les rapporteurs extérieurs.

Comme le rappelle en effet le point 30 de la Charte de déontologie des juridictions financières, « *les magistrats et les autres personnes concernées par la Charte, disposent, comme tout autre fonctionnaire, de la liberté d'adhérer à un parti politique, à un syndicat ou à une association* ». Le point 14 précise toutefois à cet égard que « *dans leur activité professionnelle, les personnes concernées s'abstiennent de toute manifestation ou comportement qui pourrait traduire une appartenance politique, philosophique ou confessionnelle. Dans le cadre de leurs activités politiques, philosophiques ou confessionnelles, elles ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution ou leur collaboration aux travaux de celle-ci* ».

Le point 32 souligne par ailleurs que « *sauf nécessité professionnelle, (ces personnes) ne font pas état*

à l'extérieur de l'institution des modalités et du contenu des investigations qu'elles mènent ou dont elles ont connaissance (...) ».

Le point 33 insiste plus généralement sur l'obligation que « dans leur expression publique ou susceptible de le devenir (les personnes soumises à la Charte) observent un principe général de prudence, qui comporte à la fois un discernement dans les thèmes évoqués et les supports utilisés, une vigilance appropriée dans le choix des circonstances et la modération dans le contenu et la forme ».

Il vous appartient ainsi d'être particulièrement vigilant sur le respect de ces différentes obligations déontologiques.

Le collège souligne par ailleurs qu'il convient aussi, dans la définition de votre programme de travail, d'être attentif à ce que les contrôles auxquels vous serez affecté n'interfèrent pas avec des thématiques sur lesquelles vous auriez été amené antérieurement à vous exprimer dans le cadre des travaux auxquels vous avez pu participer au sein du *think tank* auquel vous contribuez.

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

AVIS n° 2021-11

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2021-11 du 1^{er} octobre 2021, à la demande d'un président de chambre régionale des comptes, sur le projet d'un vérificateur des juridictions financières de rejoindre en tant que directeur général des services une communauté de communes au contrôle de laquelle il participe

Monsieur le président,

Vous avez bien voulu saisir le collège de déontologie, en application des dispositions de l'article L. 120-9 du code des juridictions financières, du projet d'un vérificateur des juridictions financières de rejoindre en tant que directeur général des services la communauté de communes de [X], en cours de contrôle par la chambre que vous présidez.

Vous indiquez que cette nomination vous apparaît de nature à mettre l'intéressé dans une situation de conflit d'intérêts sur laquelle vous sollicitez l'avis du collège.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1. M. [X] exerce à la fois les fonctions de chef de l'antenne locale de la CRC [A] et de vérificateur

Directeur territorial détaché pour une durée de deux ans dans le corps des vérificateurs des juridictions financières et affecté en cette qualité à la chambre régionale des comptes [A] depuis le [...], l'intéressé a été désigné comme responsable de l'antenne de [Y] à la même date. A ce titre, il a été amené, parallèlement à ses activités de contrôle, à avoir des échanges avec différentes collectivités, dont entre autres la communauté de communes de [Z].

I.2. Il appartient à l'équipe de contrôle en charge de l'examen des comptes et de la gestion de la communauté de communes de [Z]

Confié à une équipe de trois personnes, dont l'intéressé, sous l'autorité d'une magistrate, le contrôle de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur les exercices 2015 et suivants a été ouvert le 16 mars 2021. Il doit s'achever en novembre prochain. Le plan de contrôle ne précisait pas explicitement la répartition des diligences entre les membres de l'équipe, mais l'intéressé devait initialement en assurer l'essentiel. Les modifications d'équipe intervenues depuis lors ont conduit par la suite à des ajustements notables sur ce point.

1.3 Il vous a fait part qu'il prendrait très prochainement les fonctions de directeur général des services de cette collectivité

Sollicité pour connaître s'il demandait le renouvellement de son détachement, l'intéressé a fait connaître tout dernièrement qu'il avait été recruté à compter du 1^{er} novembre 2021 par la communauté de communes de [Y] pour y exercer les fonctions de directeur général des services.

II. ELEMENTS DE DROIT

II.1. Aucun texte ne s'oppose au détachement d'un vérificateur des juridictions financières dans une collectivité dans le contrôle de laquelle il est intervenu

Ne leur est pas applicable notamment le régime d'incompatibilités défini à l'article L. 222-7 du code des juridictions financières, qui interdit en particulier à un magistrat d'exercer des fonctions dans une collectivité territoriale du ressort de la chambre à laquelle il a appartenu pendant les trois années précédentes si notamment il a participé au contrôle de ses comptes et de sa gestion.

II.2. Les vérificateurs sont cependant tenus de respecter des obligations valables pour tous les fonctionnaires

Les textes législatifs généraux, et notamment la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 telle que modifiée en dernier lieu par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 et celle n° 2019-928 du 6 août 2019, édictent 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.

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 (...)* ».

L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique précise à cet égard que « *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 à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

II.3. La Charte de déontologie précise des principes et valeurs qui ont vocation à inspirer le comportement de l'ensemble des personnels de contrôle, et notamment des vérificateurs

Dans son avis n° 2019-08 du 9 septembre 2019 rendu, 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, le collègue a apporté les précisions suivantes à ce sujet :

« 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 (...). 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 ».

Le collège a ainsi considéré que « *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* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

Au cas d'espèce, les éléments de fait et les éléments de droit relatifs à la situation de M. [X] conduisent le collège à l'analyse suivante :

III.1. C'est à juste titre que vous avez immédiatement demandé au vérificateur de cesser toute activité de contrôle et tout contact avec la communauté de communes de [Z]

L'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983 modifiée dispose que « *II. Lorsque l'autorité hiérarchique constate que le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du I de l'article 25 bis, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin ou enjoint au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine* ».

Sur ce fondement, et dès que vous avez été informé que l'intéressé allait en devenir le directeur général des services à l'expiration très prochaine de son détachement, vous lui avez aussitôt demandé par courriel dont il vous a accusé réception de cesser immédiatement toute activité de contrôle portant sur cette communauté de communes et de veiller à n'avoir aucune relation en tant que chef d'antenne avec elle.

Vous avez à juste titre en effet considéré que ce vérificateur se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts, réel ou d'apparence, tel que défini par les lois du 13 juillet 1983 et du 2 octobre 2013.

III.2. Vous avez cependant informé le collège que l'intéressé n'a, dans les faits, pas participé effectivement à ce contrôle

Vous avez précisé au collège lors de l'instruction que l'intéressé a été retenu par d'autres obligations et qu'il n'a en définitive réalisé aucun acte de contrôle portant sur cet EPCI. L'équipe a de fait bénéficié de plusieurs renforts.

III.3. Dans ces conditions, le risque d'atteinte à l'image et à la réputation des juridictions financières apparaît à relativiser

La Charte dans son point 4 souligne que le respect des valeurs et principes déontologiques « *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. Il inspire en conséquence l'ensemble des comportements des magistrats et des personnes concernées dans tout ce qui est susceptible d'affecter directement ou indirectement leur activité professionnelle et de nuire à la crédibilité des juridictions financières elles-mêmes* ». Ce principe, comme rappelé plus haut, doit également guider le comportement des personnels de contrôle qui ne sont pas soumis à la Charte.

L'absence de toute participation effective du vérificateur au contrôle de la communauté de communes de [Z] même s'il était affecté à l'équipe qui en était chargée, l'injonction qui lui a été immédiatement adressée de s'abstenir de tout acte de contrôle dès qu'a été connu le poste qu'il occuperait au sein de cette collectivité à l'issue de son détachement, accompagnée de la consigne de cesser tout contact avec cette dernière dans ses fonctions de chef d'antenne apparaissent à cet égard comme autant d'éléments de nature à permettre de considérer que la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouve l'intéressé est à relativiser au regard du risque d'atteinte à l'impartialité de la juridiction.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le collège à considérer au cas d'espèce que ce vérificateur peut sur un plan déontologique occuper le poste de directeur général des services de la communauté de communes de [X], sous la double réserve impérative :

- qu'une décision de votre part officialise son retrait de l'équipe de contrôle à compter de la date où vous lui avez demandé de cesser toute activité d'instruction et toute relation avec cet établissement public, cette décision étant notifiée au président de ce dernier ;
- qu'il ne soit pas en charge, une fois qu'il aura pris ses nouvelles fonctions, des relations avec l'équipe de contrôle et la chambre régionale des comptes pour la fin de l'instruction, puis pour toutes les étapes ultérieures du contrôle jusqu'à son complet achèvement, un autre agent de la communauté de communes devant être expressément désigné par son président à cet effet.

Conformément à l'article 4 du règlement intérieur du collège, je transmets également copie de cet avis à M. [X].

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.

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