



## RAPPORT ANNUEL

La Charte de déontologie, rendue publique par le Premier président par lettre du 17 novembre 2006, prévoit en particulier que le collège de déontologie, qu'elle institue, adresse chaque année un rapport au Premier président et au Procureur général.

Le collège ayant été mis en place en février 2007, présente ici son premier rapport.

Par sa périodicité annuelle, ce document est d'abord un rapport d'activité. Mais la charte prévoit aussi que le collège de déontologie, qui a vocation à poursuivre la réflexion, puisse soumettre au Premier président des propositions en vue de faire évoluer et d'adapter les principes de la charte, en fonction de l'expérience acquise.

### **I. L'ACTIVITE DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE EN 2007**

#### **1. Les options de départ**

La formalisation d'une démarche déontologique au sein des juridictions financières, avec la publication d'une charte et la création d'un collège consultatif, s'inscrit dans une évolution générale de nos sociétés qui touche un nombre croissant de professions et d'activités.

Pour les juridictions financières, il s'agit d'une adaptation, ou d'une clarification, mais pas d'une rupture : depuis plus de deux siècles le serment consacre solennellement les obligations déontologiques des magistrats, et leur réputation de rigueur et d'intégrité fonde depuis plus longtemps encore l'autorité des juridictions financières françaises.

L'adaptation a consisté d'une part à mieux définir le champ des obligations déontologiques, et d'autre part à identifier des instances d'avis et de conseil, ainsi que des possibilités d'action dans le champ disciplinaire (dont disposaient déjà les CRTC).

Dans ce contexte, le collège a choisi une voie progressive et pragmatique :

Il a tout d'abord considéré qu'il convenait, au moins dans une première étape de son existence, d'observer sans l'influencer la mise en œuvre des principes de la charte.

Il s'agissait pour lui de voir quelles demandes allaient s'exprimer, quelles situations allaient poser des problèmes, qui allait saisir le collège, et approfondir la réflexion initiale à partir des cas très concrets qui lui seraient soumis.

Le collège a d'autre part eu le souci d'éviter que la clarification introduite ne paraisse avoir pour objet ou n'ait pour effet de limiter à l'excès les occasions d'une nécessaire ouverture des membres des juridictions financières vers l'extérieur, ni de réduire sans nécessité leurs marges de liberté ou d'initiative. Sans méconnaître le rôle qui leur est donné de promouvoir le respect des règles déontologiques, les membres du collège ont voulu éviter de devenir des « ayatollahs de la déontologie » et de privilégier systématiquement les réponses les plus rigoureuses.

Au demeurant, hors les cas évidents mais rares de manquements flagrants aux principes déontologiques, la démarche du collège ne consistera pas, le plus souvent, à répondre de manière univoque « oui » ou « non » aux questions qui lui sont posées, en préconisant soit d'interdire, soit d'autoriser, (même si c'est souvent sous cette forme qu'il est interrogé) mais, dès lors que l'on doit faire face en réalité à un risque, à identifier les comportements nécessaires et suffisants pour s'en prémunir.

Enfin, le collège a choisi, pour son premier rapport, de ne pas commenter ses premiers avis. Ceux-ci sont en effet encore trop peu nombreux pour constituer un échantillon de jurisprudence significatif, et l'exposé nécessaire des circonstances de l'espèce risquerait de permettre trop facilement l'identification des personnes concernées. Ce choix ne l'engage toutefois pas pour les années ultérieures.

## **2. Les saisines de cas individuels**

Hormis les échanges verbaux informels que ses membres ont pu avoir occasionnellement avec différentes personnes sur les questions de déontologie, le collège a été officiellement saisi d'un certain nombre de demandes d'avis.

1) Le collège a été saisi par les autorités de la Cour, Premier président (dont un cas à l'initiative d'un président de CRC) ou présidents de chambre, de sept demandes d'avis auxquelles il a été répondu par écrit.

- Cinq demandes d'avis portaient sur la compatibilité d'activités extérieures et/ou sur la mention de l'appartenance à la Cour dans des activités extérieures. La plupart ne soulevaient pas de difficulté particulière, et ont fait l'objet d'avis favorables.

Dans deux cas, la demande portait sur la participation de magistrats à des instances (consultatives) relevant d'entreprises du secteur concurrentiel. Pour y répondre, le collège a été amené à faire effectuer une étude spécifique sur les problèmes que peut à cet égard poser l'article 433-18 du code pénal, qui cite expressément les magistrats de la Cour des comptes, et sur leurs conséquences éventuelles sur les autres personnels des juridictions financières (magistrats des CRC et autres personnels de contrôle). Les conclusions de cette étude sont analysées dans l'annexe I du présent rapport.

- Une demande d'avis portait sur un manquement au devoir de réserve, susceptible de donner lieu à sanction disciplinaire ;
- Une demande d'avis portait sur les sources des obligations déontologiques des experts : la charte de déontologie s'applique à eux, mais la prestation de serment ne leur a pas été étendue.

2) Trois magistrats de la Cour ont sollicité l'avis du président du collège, comme la charte le permet.

- Une demande de conseil portait sur les précautions à prendre dans la gestion d'un portefeuille boursier lorsqu'on appartient à une chambre ayant accès à des informations confidentielles sur certaines entreprises ou secteurs d'activité.
- Une demande portait sur les règles à respecter en cas de publication d'un article de presse.
- Une demande portait sur les conditions de la signature par un magistrat dans une revue juridique de commentaires de jurisprudence sur des arrêts de juridictions financières.

### **3. Les saisines de sujets de caractère collectif**

1) Le collège a été saisi par un président de chambre de la question générale des règles ou précautions déontologiques applicables au cas d'activités d'expertise et de conseil, exercées à temps partiel par des magistrats ou personnels de contrôle en fonction à la Cour.

Cette question, soulevée à l'occasion d'une demande particulière, a fait apparaître le besoin d'une réflexion élargie :

- portant sur les activités de conseil et d'expertise, mais aussi sur l'ensemble des activités extérieures à temps partiel ;
- transversale au sein de la Cour, dans la mesure où les réponses pragmatiques apportées au coup par coup pouvaient laisser penser que les règles n'étaient pas toujours identiques selon la chambre à laquelle appartenait le demandeur ;
- intégrant une analyse de l'application, dans le cas de la Cour, des nouveaux textes de 2007 sur le cumul d'activités des agents publics<sup>1</sup> ;
- concernant, conformément à la vocation du collège de déontologie, l'ensemble des juridictions financières.

Dans ces conditions, le collège :

- sur le cas particulier dont il était saisi, a recommandé, à titre conservatoire, de ne pas autoriser les missions de conseil relevant du champ de compétence et d'expertise de la chambre à laquelle appartient la personne chargée de contrôle ;
- a décidé d'entreprendre une enquête dans les différentes chambres, et d'y associer les présidents de CRTC, afin d'étudier les situations s'étant présentées au cours des années récentes, et les réponses apportées aux demandes reçues, dans le cas des missions de conseil et d'expertise, mais aussi pour l'ensemble des activités extérieures.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités de fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (cf. annexe 2).

Le régime instauré par ces textes permet aux agents publics de cumuler leur activité principale avec une ou plusieurs activités accessoires rémunérées ou non, dès lors que ces activités ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service. La liste limitative de ces activités est fixée par les articles 2 et 3 du décret du 2 mai 2007.

L'objectif est de dégager de manière concertée des orientations permettant de guider les choix individuels des personnels concernés, et d'harmoniser les décisions prises à leur égard.

2) Le collège a reçu du Parquet général copie de la note que celui-ci a adressée le 24 avril 2007 aux commissaires du gouvernement auprès des CRTC. Cette note diffuse et commente une décision de tribunal administratif, qui a pris appui sur un principe déontologique pour conclure à l'irrégularité d'une procédure : le tribunal administratif a en effet enjoint à une CRC de retirer une lettre d'observations définitives, en raison d'un doute susceptible de porter sur l'impartialité de son président : en sollicitant de la part de la collectivité contrôlée des subventions pour des associations qu'il présidait, le président de la CRC s'est, selon le tribunal, placé dans une situation de nature à jeter le doute sur son impartialité à l'égard de cette collectivité, un tel doute suffisant à fonder l'annulation des observations de la chambre régionale.

Le Parquet général a donc été conduit à rappeler la nécessité d'une « particulière vigilance sur le plan déontologique pour éviter toute situation collective ou individuelle de nature à jeter la suspicion sur les décisions rendues par les formations délibérantes ou par leurs présidents ».

#### **4. Le cas des candidatures à des élections**

La première année d'activité a été marquée par deux échéances électorales.

##### 1) Le cas des élections législatives

Pour les élections nationales et européennes, la charte a défini clairement la norme déontologique : les magistrats et personnels chargés de contrôle, candidats à ces élections, doivent déontologiquement se placer en position de disponibilité pendant la durée de la campagne.

Toutes les personnes concernées ont respecté ce principe pour les élections législatives de juin 2007.

##### 2) Le cas des élections municipales

La charte ne prévoit pas de disposition explicite pour les élections locales.

Le collège de déontologie a été associé à la définition des principes à appliquer, qui ont été portés à la connaissance des personnels intéressés par note du Premier président du 25 janvier 2008. Cette note a été transmise également par le Premier président aux présidents des CRTC. Ces textes figurent en annexe 3.

Par rapport aux textes antérieurs (note du Premier président Logerot du 17 février 2004), cette note innove sur plusieurs points.

Elle prévoit désormais une obligation de déclaration par le candidat, qui est double :

- déclaration au président de chambre, afin d'examiner avec lui les mesures à prendre pour que la participation à la campagne électorale n'ait pas de répercussions dommageables sur l'exécution du programme de travail ;
- déclaration au secrétaire général de la Cour, pour examiner au besoin les précautions nécessaires à la préservation de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance de la Cour.

La recommandation de la mise en disponibilité demeure, comme dans l'instruction antérieure de 2004 qui visait les élections locales, car elle est la seule solution qui assure une séparation sans ambiguïté entre l'activité au sein de la juridiction et l'activité politique.

Mais compte tenu de l'extrême diversité des situations caractérisant les élections locales, le cas où les personnes concernées considèreraient légitimement que les enjeux politiques et médiatiques d'une campagne municipale ou cantonale ne justifieraient pas cette mise en disponibilité, est désormais explicitement prévu, et les précautions à respecter définies :

- La note du Premier président rappelle expressément que les personnes concernées ne doivent pas faire état de leur titre et de leur fonction, à la seule exception des formalités où le candidat doit mentionner sa profession.
- Il a été de surcroît décidé de rappeler dans un tel cas aux candidats qu'ils doivent strictement « éviter toute situation ou expression publique qui pourrait apparaître comme un manquement à (leur) devoir de réserve ou porter atteinte à l'image de neutralité, de sérénité et d'indépendance de la Cour ».

A la date de la rédaction du présent rapport, un premier bilan peut être esquissé :

- les personnels concernés ont dans leur quasi-totalité effectué les démarches de déclaration prévues dans la note du Premier président, ce qui a permis les échanges nécessaires avec leur président de chambre et le secrétariat général ;
- sur un peu plus de vingt personnes concernées, trois ont demandé leur mise en disponibilité. Dans les autres cas, les candidats ont fait valoir que la taille de la commune concernée, leur position sur la liste ou leur implication dans la campagne ne rendaient pas nécessaires des mesures autres que celles prévues dans ce cas.

## II. PREMIERES REFLEXIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE

Après un an et sur la base d'une expérience encore très restreinte, il n'apparaît pas qu'une évolution du contenu de la charte soit aujourd'hui souhaitable.

1) Le collège s'est interrogé sur l'opportunité d'un travail d'explicitation et de développement de la charte, dont la rédaction initiale a fait le choix de la concision.

Il n'a pas retenu cette hypothèse : la déontologie est d'une part l'affirmation d'un certain nombre de principes, qui ont nécessairement un caractère à la fois abstrait et général et qui gagnent de manière certaine à être formulés de manière concise et, d'autre part, une jurisprudence, constituée de l'application des principes à des situations très diverses.

Dès lors, le commentaire littéraire des principes ne paraît pas de nature à éclairer utilement les personnels de contrôle. Il risque au contraire d'introduire des incertitudes supplémentaires<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La littérature déontologique est abondante mais surtout confuse, d'autant qu'elle se réfère à un nombre élevé de concepts, en grande partie redondants (près de trente-cinq sont couramment employés).

Seule présente un réel intérêt pour préciser les exigences déontologiques, une approche par leur application dans des situations concrètes.

Cette approche par la jurisprudence pose cependant un problème aux juridictions financières : la « base statistique » constituée par l'effectif de leurs personnels de contrôle est trop étroite pour donner avant longtemps matière à une jurisprudence assez riche pour offrir des références suffisantes, et ceci même dans l'hypothèse où les sollicitations du collège de déontologie se feraient plus nombreuses à l'avenir.

La situation est totalement différente de celle des magistrats de l'ordre judiciaire, dont les effectifs sont beaucoup plus nombreux et pour lesquels le CSM a, en plus de 50 années d'existence, constitué une base de jurisprudence disciplinaire extrêmement abondante et couvrant la totalité des aspects de l'activité des juges.

L'ordonnance du 6 mars 2007 fait obligation au CSM d'élaborer, à partir de cette base jurisprudentielle, un code de règles déontologiques destiné aux magistrats.

Cette voie n'est pas praticable pour les juridictions financières (trois décisions disciplinaires pour les CRTC en 25 ans et encore aucune pour la Cour, qui ne s'est donnée que récemment les textes nécessaires).

Le dispositif de règles déontologiques qui résultera des travaux tout récemment engagés par le CSM pourra utilement être étudié.

Très vraisemblablement, on pourra tirer de ce travail, ainsi que de la masse d'exemples concrets de la jurisprudence du CSM, des illustrations et éclaircissements très intéressants sur le sens et l'application de certains principes déontologiques.

Mais l'élaboration de règles par le CSM prendra du temps, et il ne peut s'agir que de transposition prudente.

- Le CSM doit élaborer un code de règles, à partir d'une jurisprudence disciplinaire. Il faut au demeurant noter que le CSM avait clairement manifesté son opposition à l'élaboration d'un tel code, et que celle-ci a été imposée par le Parlement par l'article 18 de l'ordonnance précitée (qui est le résultat ou le « sous-produit » législatif de l'« affaire d'Outreau »). Les travaux nécessaires à l'élaboration de ce code n'ont d'ailleurs, un an après l'adoption de l'ordonnance, qu'été à peine amorcés et ne déboucheront certainement pas avant, au plus tôt, 2009.

- Il s'agit des règles applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire, qui ne sont que partiellement adaptées aux magistrats financiers (ainsi, les principes déontologiques de « tact » et de « délicatesse » ont une importance toute particulière pour les magistrats de l'ordre judiciaire dont les décisions interviennent de manière permanente et forte dans la vie privée des personnes) et encore moins aux personnels de contrôle non magistrats.

2) Le collège n'estime pas non plus utile de revenir sur la liste des principes retenus lors de l'élaboration de la charte.

Certes, le choix des rubriques et leur hiérarchisation pourraient être discutés : ils sont en partie redondants ; certaines règles ne sont pas principalement déontologiques (comme celles qui fixent les procédures d'autorisation d'activités extérieures) ; il subsiste de débats antérieurs une disposition qui concerne les normes professionnelles (par ailleurs exclues de la charte) : celle qui traite de la confraternité, etc.

Enfin, la question soulevée à propos des experts montre qu'il subsiste une ambiguïté sur la place respective du serment et de la charte, dont le champ ne coïncide de surcroît pas (cf. encadré ci-dessous).

Cependant, le collège considère que les principes fixés par la charte ont l'avantage d'être simples et de se référer aux situations que les personnels de contrôle sont le plus susceptibles de rencontrer, et qu'il est prématuré, après un an et une expérience très restreinte, d'en préconiser des évolutions.

*Le serment correspondait à une approche individuelle où les normes déontologiques visaient le comportement de chaque magistrat, d'abord dans le cadre de son travail (« bien et fidèlement remplir ses fonctions, garder le secret des délibérations ») ensuite seulement dans son comportement général (« se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat »).*

*La charte s'inscrit dans le contexte d'un développement généralisé des approches déontologiques. Si elle n'ignore pas le comportement individuel des magistrats et personnels de contrôle, elle est principalement inspirée par la nécessité de préserver la neutralité, l'impartialité et l'indépendance de l'institution.*

*Ce changement n'est pas mineur. Certes, chaque membre de la juridiction doit être individuellement irréprochable (l'opprobre dont il peut être personnellement l'objet risquant de rejaillir sur l'institution). Mais il faut, de surcroît, dans un contexte de mise en cause de plus en plus fréquente de l'autorité et des décisions des juridictions par les justiciables et leurs conseils, qu'ils évitent toute situation ou même apparence susceptible de faire naître ou d'alimenter un doute sur l'impartialité et l'indépendance de la juridiction à laquelle ils appartiennent.*

*Ceci pourra conduire le collège à être défavorable à un projet même dans des cas où l'intégrité personnelle d'un membre de la juridiction ne pourrait en aucune manière être mise en cause.*

3) Toutefois, le collège s'est interrogé sur le bien-fondé de la disposition qui réserve l'autorisation préalable des activités extérieures à celles de ces activités qui sont rémunérées.

La pertinence de ce critère apparaît en effet contestable : le risque d'atteinte à l'autorité, à l'indépendance, à l'impartialité ou à la neutralité de la Cour peut tout autant venir d'activités extérieures bénévoles, dont certaines peuvent être importantes et médiatiquement exposés (la décision juridictionnelle relative au principe d'impartialité, citée en 1<sup>ère</sup> partie du rapport, visait la présidence d'associations de la loi de 1901, qui a un caractère bénévole).

La loi déjà citée du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique va également dans ce sens<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cette loi a réécrit l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 en précisant que certaines activités privées sont interdites absolument même si elles sont exercées dans un but non lucratif ; par dérogation à ce principe, les agents publics « peuvent toutefois être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, 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 leur sont confiées et n'affecte par leur exercice ». Il n'est donc plus nécessaire de distinguer d'une part les cumuls d'activités publiques ou privées, d'autre part les activités à but lucratif ou à but non lucratif : l'activité doit être accessoire et compatible avec les fonctions principales.

Le collège suggère donc que le terme « rémunérées » disparaisse des principes définis par la charte. Cependant, il est vraisemblable que le caractère bénévole d'une activité militera, dans la plupart des cas, en faveur d'un avis favorable.

D'autre part, le collège a relevé une divergence entre la durée définie au paragraphe « prévention des conflits d'intérêt » de la charte (respect d'un délai de trois années) et celle définie par le code des juridictions financières pour les CRC (cinq ans), sans justification évidente. Il pourrait y être remédié.

\*

\*        \*

La faible intensité des sollicitations dont le collège de déontologie a fait l'objet au cours de sa première année d'existence traduit d'abord le fait que les personnels des juridictions financières sont convaincus de respecter déjà, et respectent effectivement dans leur très grande majorité, les obligations déontologiques qui s'imposent à eux.

Elle traduit peut-être aussi, sur un plan plus général, le fait que la déontologie s'impose, pour les juridictions des divers ordres, sous une pression extérieure plus que par un mouvement interne : alors que depuis le début des années 80 des activités de plus en plus nombreuses et variées se sont dotées de codes de déontologie<sup>4</sup>, les juridictions, judiciaires, administratives ou financières, sont restées très en retrait (jusqu'aux initiatives récentes, où les juridictions financières ont au demeurant pris une certaine avance par rapport aux autres ordres juridictionnels).

Reste le constat que le collège a été relativement peu sollicité, notamment par les personnels concernés. Il n'est de plus pas certain que, jusqu'à présent, les membres des CRTC aient pleinement perçu que le dispositif mis en place était également à leur service.

Même si à ce stade de la mise en œuvre de la charte de déontologie est apparu prématuré d'aborder ce débat, la question se posera sans doute de savoir si, au-delà de l'appropriation spontanée des principes de la charte par les personnels des juridictions financières, une démarche de prévention et de formation plus active ne devra pas être envisagée.

---

<sup>4</sup> Professions de santé, architectes, experts comptables, policiers, mais aussi journalistes, bibliothécaires, détectives privés, entomologistes, voyantes ... ainsi que des entreprises privées et publiques de plus en plus nombreuses, des associations, etc..