



## RAPPORT ANNUEL

Mis en place en mars 2007, le Collège de déontologie présente ici son 2<sup>ème</sup> rapport annuel (mars 2008 - mars 2009).

Les constatations présentées dans son 1<sup>er</sup> rapport annuel en mars 2008 conservent leur actualité. Elles ne seront donc pas répétées.

Par rapport à la période précédente, l'activité est restée limitée, notamment pour les six derniers mois de la période, où les membres des juridictions financières semblent avoir été mobilisés par d'autres préoccupations.

Les saisines officielles - qui émanent uniquement des autorités de la Cour - sont rares. Les magistrats et personnels de la Cour interrogent un peu plus fréquemment le président du collège, en général de manière officieuse et informelle, et souvent sous le sceau de la confidentialité, pour recueillir des éléments d'appréciation plus qu'un avis au sens strict.

Au rythme actuel de l'activité, les observations faites au précédent rapport annuel sur l'étroitesse de la base jurisprudentielle en matière déontologique, et donc sur la difficulté à dégager, à l'usage des magistrats et personnels des juridictions financières, un corps de règles et recommandations pratiques sont confirmées.

### I - Ces difficultés sont communes aux trois ordres de juridiction

Il a déjà été observé que le développement de démarches déontologiques au cours des deux dernières décennies n'a atteint que tardivement les instances juridictionnelles.

Les magistrats - au sens large - ont tendance à se considérer comme « prescripteurs » et non comme « consommateurs » de déontologie, et s'ils en sont venus à s'impliquer dans ce champ, cela n'a jamais été sous l'effet d'une impulsion interne, mais sous la pression d'un environnement de plus en plus critique.

Si elles se sont, plus par résignation ou par nécessité que par conviction, engagées dans une démarche déontologique, les juridictions des trois ordres ont eu des difficultés à la concrétiser.

- Les juridictions financières ont pris, relativement, une avance certaine, en particulier au niveau des réflexions préalables, dont les bases étaient déjà réunies dans le rapport de M. Michel May, CM, et de Mme Monique Saliou, CR, de 1991. Ces réflexions ont été reprises pour ce qui concerne les CRTC dans le cadre des orientations stratégiques de 2003, puis à partir de 2005 et à l'initiative du Premier président, pour l'ensemble des juridictions financières.

Cette avance s'est aussi exprimée au niveau de la mise en œuvre : les juridictions financières sont encore aujourd'hui les seules à avoir un document de référence (charte) et un collège de déontologie en activité.

- S'agissant de l'ordre judiciaire, le précédent rapport annuel avait rappelé que l'élaboration d'un guide de règles déontologiques lui avait été imposé par le Parlement, à la suite du traumatisme de l'affaire d'Outreau.

L'article 18 de la loi organique du 6 mars 2007 impose en effet au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) l'obligation d'élaborer un guide de règles déontologiques applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Cette démarche, qui allait à l'encontre d'une position très officiellement exprimée par le Conseil supérieur de la magistrature, a été certes engagée, mais à un rythme qui traduit les réticences de l'institution. Il est au demeurant pas certain que le choix de confier l'élaboration des normes déontologiques à une instance disciplinaire se révèle judicieux.

La constitution d'un groupe de travail du CSM, destiné à élaborer des propositions à partir de sa jurisprudence disciplinaire, a nécessité plus de six mois.

Il semble ensuite que ce groupe de travail ait principalement conclu à la nécessité de faire alimenter ses travaux par des études, confiées à l'Institut des hautes études de justice (IHEJ) que préside M. Antoine Garapon.

Ces études ont d'abord consisté à réunir de la documentation sur les travaux effectués dans d'autres pays.

Puis le CSM a décidé de lancer, en s'appuyant sur l'IHEJ, une vaste concertation pour associer le plus grand nombre possible de magistrats à la réflexion. Des correspondants (un pour le siège, un pour le parquet) ont été désignés dans chaque Cour d'appel, à la Cour de Cassation, ainsi qu'à l'école nationale de la magistrature et à la Chancellerie, et un site a été ouvert sur l'intranet du CSM.

Plus de deux ans après la publication de la loi organique, le travail se poursuit sous la forme de la diffusion de quelques fiches : impartialité, indépendance, intégrité, autres valeurs (respect de l'autre, écoute de l'autre ...).

Ces fiches, courtes et extrêmement générales, peuvent tout au plus être considérées comme des contributions à l'analyse de la problématique<sup>1</sup>, susceptibles d'inspirer aux magistrats consultés des questions plus précises, ou des prises de position. Elles ne dessinent ni ne proposent aucune orientation.

Elles n'offrent en tout cas, dans leur état actuel, aucun matériau exploitable pour les travaux du collège de déontologie des juridictions financières.

Il n'est pas possible actuellement de savoir dans quels délais les travaux du CSM sont supposés aboutir, ni selon quelles modalités ils recevront des suites.

---

<sup>1</sup> Même si certaines mentionnent quelques questions précises : « peut-on entendre une plaidoirie les yeux fermés sous prétexte de mieux écouter » (fiche « respect de l'autre ») ou « l'exigence d'intégrité est-elle compatible avec l'appartenance à certaines sociétés secrètes, groupements ou associations » (fiche « intégrité »).

- S'agissant de l'ordre administratif, la décision d'engager une réflexion déontologique a été prise par le vice-président du Conseil d'Etat dans le cadre des réflexions qu'il a lancées en 2007, après sa nomination, sur l'évolution des juridictions administratives.

A l'issue de ces travaux, qui ont notamment débouché sur le décret du 6 mars 2008 (qui institue en particulier la séparation des fonctions consultatives et des fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat), le vice-président a annoncé en matière de déontologie le lancement d'une large concertation, portant sur quatre grands thèmes :

- la prévention des conflits d'intérêt et le déport,
- les activités extérieures,
- le devoir de réserve, notamment dans l'exercice d'activités politiques,
- les obligations professionnelles et le secret des délibérations.

Allant au-delà de l'idée de charte, le Conseil d'Etat s'est fixé pour ambition de mettre à la disposition des membres des juridictions administratives un guide, qualifié de « vademecum », précisant les règles à appliquer dans les situations susceptibles de se présenter le plus fréquemment : « sur le terrain de la déontologie, un recueil de règles communes à l'ensemble des membres sera publié. Au-delà de la déclaration de principe, ce recueil énoncera de façon synthétique les règles de comportement à adopter face à certaines questions (...) Le suivi en sera assuré par un collège de déontologie, compétent pour l'ensemble de la juridiction administrative, et comportant trois membres, dont une personnalité extérieure ».

Pour surmonter l'obstacle de l'étroitesse de la « base juridictionnelle » en matière de déontologie (le collège de déontologie prévu n'a pas été encore désigné), le Conseil a choisi une démarche ambitieuse d'élaboration d'une arborescence de situations.

Ont été en conséquence constitués deux groupes de travail, l'un pour le Conseil d'Etat, et l'autre pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, pour identifier les situations concrètes rencontrées ou susceptibles d'être rencontrées, et pour définir les prescriptions ou recommandations à leur appliquer.

Le vademecum serait commun à l'ensemble des juridictions administratives, et serait un document public.

Il est difficile d'obtenir des informations sur le contenu et l'avancement de ces travaux. Officieusement, ceux-ci sont terminés, mais ils auraient fait apparaître des divergences de vues entre les autorités initiatrices de la démarche, qui souhaitent afficher des exigences déontologiques fortes permettant de prévenir efficacement les critiques, et les membres des juridictions, qui considéreraient ces exigences comme excessives, sinon vexatoires.

La situation ainsi résumée est toujours « en attente d'arbitrages ».

- Pour la Cour et les CRC, deux attitudes sont envisageables.

- Continuer la démarche définie dans le premier rapport annuel, qui consiste d'une part à répondre de manière pragmatique aux questions qui sont concrètement soulevées, en laissant se constituer peu à peu une jurisprudence, d'autre part à attendre l'éventuel aboutissement des travaux menés par les juridictions judiciaires et administratives, pour, le moment venu, s'en inspirer pour élargir la base de règles ou recommandations proposées aux membres des juridictions financières.

- Engager une démarche analogue à celle du Conseil d'Etat, en créant des groupes de travail Cour/CRTC pour établir une arborescence de situations susceptibles d'être rencontrées, et élaborer un guide de règles et recommandations.

Les difficultés rencontrées par le CSM et le Conseil d'Etat, la lourdeur de la démarche nécessaire, et le poids des différents travaux actuellement menés dans le cadre de la réforme des juridictions financières, conduisent le collège à considérer qu'il est préférable de conserver pour encore un an au moins le choix effectué dans le précédent rapport, et d'examiner alors seulement, en fonction des résultats des démarches menées par les deux autres ordres de juridictions, dont on peut espérer qu'elles auront abouti ou tout au moins progressé, si la seconde approche doit être mise en œuvre.

## II - Même encore très lacunaire, une première analyse des orientations dégagées par le Collège de déontologie peut être présentée

### 1) Indépendance, impartialité, intégrité

Ce qui caractérise ce premier domaine, c'est que la pression des exigences extérieures s'accroît fortement.

D'une part, la contestation des autorités publiques se développe et s'organise, en s'appuyant de plus en plus sur des contentieux alimentés par des avocats spécialisés.

D'autre part, cette situation générale, qui touche également et même particulièrement les juridictions, est renforcée par les exigences de la convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence extensive de la CEDH en matière de droit au procès équitable.

Cette jurisprudence fait en particulier appel à la « théorie des apparences » : il ne suffit pas que les juges soient, objectivement, indépendants, impartiaux et intègres, il faut de surcroît qu'ils ne se placent pas ou ne se trouvent pas placés dans une situation qui puisse autoriser à en douter.

La CEDH a ainsi annulé (arrêt « Sacilor » de 2006) un arrêt du Conseil d'Etat, prononcé sur un sujet technique de droit minier, au motif qu'avait appartenu à la formation de jugement un conseiller d'Etat nommé, peu de temps après, secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, département ministériel dont l'empire s'étend à l'industrie et donc aux mines<sup>2</sup>.

Dans ce contexte, le collège de déontologie de la Cour et des CRTC a été conduit à préconiser des positions très restrictives dans plusieurs situations où, indépendamment du comportement objectif du magistrat, il considérait qu'existait un risque de mise en doute de l'impartialité, de l'indépendance ou de la neutralité d'une juridiction financière.

Il a été amené à préciser en outre que les chefs de juridiction, parce qu'ils ont à rappeler aux magistrats et personnels placés sous leur autorité les obligations déontologiques qui sont les leurs, mais aussi parce qu'ils ont un pouvoir de programmation (ou non programmation) des travaux et une influence générale au sein de leur juridiction, sont astreints à des exigences particulièrement fortes en matière d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité.

---

<sup>2</sup> « Au moment du délibéré, un des membres de la formation de jugement était pressenti pour exercer des fonctions importantes au sein du ministère opposé à la requérante (situation qui) pouvait nourrir a posteriori des doutes objectivement fondés sur l'indépendance et l'impartialité de la formation de jugement à laquelle appartenait l'intéressé ».

## 2) Neutralité

a) Au sens de la Charte, cette rubrique porte d'abord sur les limites à la liberté d'expression.

A l'inverse de la rubrique précédente, la pression des exigences externes est plutôt en voie d'affaiblissement, dans la mesure où le devoir de réserve est défini comme une restriction d'un droit d'expression fondamental, et où l'opinion publique accueille plutôt favorablement les manquements à ce qui était traditionnellement considéré comme le devoir de réserve<sup>3</sup>.

La sanction disciplinaire, qui est l'aboutissement logique du manquement au devoir de réserve, est semble-t-il également peu pratiquée, et d'un maniement malaisé.

b) Le collège a eu assez fréquemment à se prononcer, ou son président à répondre à des demandes de conseil, sur les limites à la mention de l'appartenance à la juridiction dans le cadre d'activités politiques, philosophiques ou confessionnelles.

Il a pris dans ce domaine des positions également restrictives, parce que la mention de l'appartenance à la juridiction financière - qui n'est en règle très générale pas nécessaire à l'expression des opinions exprimées - est de nature à l'inverse à porter atteinte à l'image d'indépendance, d'impartialité et de neutralité de la juridiction.

c) Le collège a eu à connaître des problèmes posés, au regard de l'obligation de neutralité, par les candidatures de membres des juridictions financières à des élections politiques.

• Il convient tout d'abord de rappeler que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2006 portant statut des magistrats de la Cour précise que ses membres doivent :

- s'interdire de se prévaloir à l'appui d'une activité politique de leur appartenance à la juridiction ;
- s'abstenir de toute manifestation de nature politique incompatible avec leur devoir de réserve.

Il paraît évident au collège de déontologie que la candidature à une élection majeure est une manifestation de nature politique, susceptible d'entrer en conflit avec l'obligation de neutralité.

---

<sup>3</sup> De surcroît, la justification principale du devoir de réserve pour les magistrats se rattache, au moins pour l'ordre judiciaire qui est le seul à offrir des éléments de comparaison, aux exigences du bon fonctionnement de la justice.

Selon le CSM (1993), le but de l'obligation de réserve est de préserver "la dignité, l'impartialité et l'indépendance de la magistrature". Cette approche a été confirmée par la CDEH (1999) : "on est en droit d'attendre des fonctionnaires de l'ordre judiciaire qu'ils usent de leur liberté d'expression avec retenue, chaque fois que l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mises en cause". M. Guy Canivet, dans son ouvrage sur "la déontologie des magistrats" (2003) précise : "Le devoir de réserve interdit aux juges toute critique et toute expression outrancière de nature à compromettre la confiance et le respect que leur fonction doit inspirer au justiciable. Il s'agit donc incontestablement d'une limite à la liberté d'expression, qui "est un droit de l'homme dont les magistrats jouissent comme les autres citoyens"(CDP, 1993).

- La charte de déontologie élargit cette base et surtout explicite les obligations qui en résultent :

Elle élargit le champ de l'obligation, puisqu'elle s'applique à l'ensemble des personnels de contrôle des juridictions financières, et non aux seuls magistrats de la Cour.

Elle explicite les conséquences à en tirer, puisqu'elle prévoit expressément que les personnes chargées de contrôle, dès lors qu'elles sont candidates à une élection nationale ou à celle du Parlement européen, sont invitées à demander à être placées en position de disponibilité pendant la durée de la campagne officielle.

Le collège de déontologie considère que l'expression « sont invitées » à une valeur impérative. Elle exprime le fait que c'est de leur propre chef que les membres des juridictions financières doivent tirer les conséquences de leur engagement politique en demandant à être placés en disponibilité.

Mais il s'agit bien d'une obligation déontologique, dont l'enjeu est fort pour l'image de neutralité et d'impartialité de la juridiction.

- Dans le cas des élections locales, pour lesquelles les enjeux sont souvent beaucoup plus limités, le collège a été amené à préconiser des dispositions plus souples, qui ont été l'objet de l'instruction du Premier président du 25 janvier 2008 (annexée au précédent rapport annuel).

- Il doit être également rappelé que les exigences de neutralité et d'impartialité impliquent que tous les magistrats, rapporteurs ou experts qui, sans être eux-mêmes candidats, participeront à une campagne électorale doivent s'abstenir d'engager d'une façon ou d'une autre l'Etat, la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes.

### 3) Conflits d'intérêt

a) Le collège a fait l'objet d'une saisine officielle, portant sur les précautions à prendre pour l'affectation des personnels de contrôle nommés au tour extérieur ou réintégrés dans la juridiction financière après avoir exercé une activité à l'extérieur de celle-ci.

Le collège a considéré que la règle qui imposerait aux intéressés une première affectation, pour trois ans par exemple, dans une chambre n'ayant aucun rapport avec les fonctions antérieures, pourrait être d'une rigidité inutile et même aller à l'encontre du principe qui fonde les mobilités et les tours extérieurs, et qui est d'enrichir les juridictions financières d'expériences acquises dans d'autres fonctions.

Il n'en reste pas moins que pour les personnels concernés les risques de conflits d'intérêts, et pour les juridictions les soupçons sur leur impartialité et leur neutralité, sont réels.

Le collège a préconisé que les dispositions appropriées soient arrêtées au cas par cas, à partir d'un examen contradictoire avec l'intéressé des éléments de son parcours antérieur, pour définir les domaines et les précautions nécessaires et suffisantes pour se prémunir des risques encourus. Les autorités de la Cour et l'intéressé peuvent, évidemment, consulter le collège de déontologie, qui peut leur faire des recommandations. Le Conseil d'Etat a adopté une position comparable (décision au cas par cas).

Le collège a été en 2008 conduit à émettre une recommandation de ce type, relative à la réintégration d'un magistrat de CRC dans une chambre régionale dans le ressort de laquelle il avait exercé des activités dans le cadre d'un détachement. L'intéressé s'est rallié à l'analyse du collège et a modifié sa demande.

b) Certaines consultations émanant de magistrats ont fait apparaître un problème qu'il n'est pas, à ce stade, apparu possible de trancher en termes généraux, et qui concerne les liens familiaux : les règles définies par la Charte s'appliquent au magistrat ou personnel de contrôle concerné. Mais la mise en cause de son indépendance et de son impartialité peut, dans le cadre de la théorie des apparences résulter des activités du conjoint ou même d'un parent plus éloigné (exemple d'un beau-frère exerçant les fonctions de directeur général de l'organisme contrôlé par un magistrat). Le Conseil d'Etat qui a identifié des cas délicats, porte une attention particulière à ce sujet, sur lequel il mène une réflexion spécifique. Le collège a été conduit à recommander dans de tels cas la plus extrême prudence.

c) Il convient de rappeler que certains personnels de contrôle, relevant de chambres amenées à enquêter sur l'Etat actionnaire, sur des entreprises publiques partiellement admises à la cote, sur des autorités de régulation, sur l'agence des participations de l'Etat, etc., ont accès à des « informations privilégiées » au sens des articles 621 et 622 du règlement de l'Autorité des marchés financiers.

Ces personnels de contrôle sont astreints non seulement à une obligation de strict respect du secret qui protège ces informations, mais également à une vigilance particulière en matière de gestion de leur patrimoine personnel, sauf à s'exposer aux sanctions prévues pour les délits d'initiés.

Par ailleurs, le collège a ici encore été amené à préciser que les présidents de juridiction, pour les raisons exposées plus haut tenant à leur pouvoir de programmation, mais aussi parce qu'ils ont une autorité générale dans leur juridiction et ne peuvent pas se déporter lorsqu'ils la président, sont soumis à des exigences particulièrement strictes en matière de détention d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

#### 4) Discrétion et secret

Le collège n'a pas été saisi de cas de violation du secret des délibérations ni de la confidentialité des investigations. Ces violations sont au demeurant souvent difficiles à établir.

#### 5) Activités accessoires extérieures

Le champ défini par cette rubrique de la Charte a été « recouvert » par des dispositions de caractère législatif et réglementaire (loi du 2 février 2007 et décret du 7 mai 2007) qui s'appliquent à tous les agents publics, y compris les magistrats et les personnels des juridictions financières<sup>4</sup>.

L'objectif de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et de son décret d'application du 2 mai 2007 a été d'assouplir les règles applicables aux cumuls d'activité, à la fois en élargissant la définition des activités autorisées et en supprimant le plafonnement des rémunérations (compte de cumul).

Ces textes s'articulent autour de deux principes dont une bonne application permet de répondre avec souplesse aux situations qui peuvent se présenter.

---

<sup>4</sup> L'article 10 du décret ouvre la porte à des adaptations de ce socle commun : « pour tenir compte des différences de nature ou de condition d'exercice des fonctions, des conditions plus restrictives d'application du présent chapitre à certains corps, cadres d'emploi, emplois ou professions peuvent être déterminées par décret ou par les dispositions ou les statuts particuliers qui les régissent ». Mais aucune disposition spécifique n'a été prise et c'est le droit commun qui s'applique aux juridictions financières.

• D'une part, ces textes définissent un critère général de cumul d'activités des agents publics : l'activité accessoire doit être « compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et ne pas affecter leur exercice » (article 20 de la loi du 2 février 2007) et notamment « ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service » (article 1<sup>er</sup> du décret du 2 mai 2007).

• D'autre part, les textes de 2007 instituent un régime d'autorisation préalable des activités accessoires. La décision appartient à l'autorité dont l'agent public relève, ce qui permet d'adapter aux différentes catégories d'agents publics et aux différents métiers les critères de l'appréciation de cette compatibilité.

Dès lors, les textes de 2007 apparaissent applicables sans difficulté aux juridictions financières. Le Collège n'a identifié qu'un cas où le décret de 2007 pourrait éventuellement se révéler mal adapté pour la Cour (cf. infra, cas des activités bénévoles).

La contrepartie à l'assouplissement du dispositif antérieur a été de l'encadrer par un régime rigoureux comportant :

- une obligation de déclaration préalable par l'intéressé de son souhait d'exercer une activité accessoire<sup>5</sup> ;
- la nécessité d'une autorisation également préalable, de cette activité, donnée par l'autorité dont relève l'agent et notifiée par écrit ;
- un délai de réponse enfermé dans le délai très strict d'un mois (deux lorsque la demande est incomplète), sauf à voir l'autorisation réputée tacitement accordée.

Mais il n'est pas simple de s'assurer que « l'activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice ».

Il paraît en particulier indispensable de subordonner la décision à un avis du ou des présidents de chambre concernés : celui de la chambre à laquelle est affecté le demandeur, et celui de la chambre compétente dans le domaine où s'exerce l'activité accessoire (celui du président de la chambre régionales pour les CRTC).

En outre, dans certains cas, il paraîtra utile de recueillir l'avis du collège de déontologie.

Le délai fixé par les textes est donc particulièrement contraignant. Il est dès lors très souhaitable que les intéressés, sauf à s'exposer à un risque fort de refus (ou de remise en cause, prévue par le décret, de l'autorisation implicite) saisissent les autorités de la Cour suffisamment en amont du dépôt formel de leur demande.

L'application, au sein des juridictions financières, des nouvelles règles désormais fixées par la loi et le décret de 2007 devrait être précisée sur ces différents points dans une norme interne (instruction du Premier président) qui, au-delà du rappel du dispositif et de l'exigence d'une autorisation préalable, définirait les modalités précises et les délais de la procédure d'autorisation, tant dans le cas de la Cour que dans celui des chambres régionales et territoriales des comptes.

---

<sup>5</sup> Cette déclaration est en principe effectuée à la Cour a posteriori à l'occasion des états semestriels de travaux, et dans les chambres régionales à l'occasion des fiches annuelles de notation (à quoi s'ajoutent des déclarations ou demandes d'autorisation spontanées en cours d'année). Mais cette déclaration ne paraît pas toujours perçue comme un impératif catégorique par les intéressés et, dans les conditions actuelles, ne paraît pas pouvoir faire utilement - et ne fait pas - l'objet d'une exploitation par la Cour.

Le régime de déclaration et d'autorisation préalable défini par les textes de 2007 doit remplacer ce dispositif.



Sur le fond, la généralité des critères à appliquer, et l'extrême variété des situations qui peuvent se présenter sont telles qu'il n'est pas possible d'établir un catalogue de règles à appliquer (interdiction, autorisation) même si c'est ce que souhaiteraient les personnels concernés.

Seule une approche progressive et pragmatique permettra de dégager une jurisprudence alimentant des règles ou recommandations facilitant les choix des membres des juridictions et la prise des décisions d'autorisation par les autorités responsables.

Pour avancer dans cette voie, une consultation des présidents de chambre de la Cour et des présidents de CRC et l'examen des premiers cas concrets soumis au collège, l'ont conduit à préciser quelques orientations :

a) Les activités d'enseignement et de formation ne soulèvent a priori pas d'objections particulières. La procédure d'autorisation s'impose néanmoins, à la fois parce qu'elle est prévue par les textes, et parce que certaines situations particulières peuvent poser problème. L'instruction interne évoquée plus haut pourrait prévoir des modalités simplifiées pour ce type d'autorisation.

b) Sauf exception dûment appréciée, doivent être proscrites les interventions, à titre d'activités extérieures( autres que d'enseignement et de formation), de magistrats et personnels de contrôle dans le champ de compétence de la chambre de la Cour<sup>6</sup> ou dans les collectivités territoriales et leurs satellites du ressort territorial de la chambre régionale des comptes à laquelle ils appartiennent.

Cette règle ne s'appliquerait pas aux cas où les intéressés sont désignés dans différentes instances pour y représenter la Cour, ou en qualité de membre de la Cour, par des textes qui le prévoient : dans un tel cas l'autorisation préalable est évidemment constituée par la proposition ou décision de nomination du Premier président.

c) Le cas des activités accessoires bénévoles est relativement complexe :

- elles sont interdites en tout état de cause dans les cas prévus par l'article 25-I de la loi du 13 juillet 1983 modifiée par l'article 20 de la loi du 2 février 2007 (participation aux organes de direction de sociétés ou associations à but lucratif, consultations, expertises ou plaidoyers dans des litiges intéressant une personne publique, prise d'intérêt dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration...);
- elles sont soumises à la procédure d'autorisation définie par le décret du 2 mai 2007 lorsqu'elles s'exercent auprès d'une personne publique ou privée à but lucratif;
- elles sont dispensées de cette autorisation préalable lorsque les activités bénévoles s'exercent auprès d'une personne publique ou privée à but non lucratif (article 4 du décret du 2 mai 2007).

Cette dernière disposition peut éventuellement poser un problème à la Cour au titre des associations faisant appel à la générosité publique dont-elle assure le contrôle.

Le collège ne propose pas à ce stade de prévoir une disposition réglementaire permettant de déroger à l'article 4 du décret du 2 mai 2007, afin de soumettre à autorisation l'exercice par les personnels de contrôle de la Cour d'activités bénévoles dans des associations faisant appel à la générosité publique.

Il suggère, au moins dans un premier temps, de traiter ce problème dans le cadre des obligations déontologiques et non des textes de 2007.

---

<sup>6</sup> Ou le cas échéant de la formation interchambre ou interjuridiction.

Il devrait être alors précisé dans les normes internes évoquées plus haut que les personnels de la Cour ont l'obligation déontologique :

- de faire déclaration, dans un objectif de transparence, des activités accessoires (autres que celles de simple membre) qu'ils exercent au sein d'associations faisant appel à la générosité publique et soumises à ce titre au contrôle de la Cour ;
- de ne pas exercer de fonctions au sein des organes de direction de telles associations, sauf autorisation, sollicitée dans les mêmes conditions que celles du décret du 2 mai 2007.

d) Le cas des travaux rémunérés effectués après cessation d'activité au sein des juridictions financières a été soulevé par plusieurs présidents. Mais il ne relève pas du même régime.

Si en effet les agents publics cessant ou ayant cessé depuis moins de trois ans leurs fonctions sont astreints à des obligations, c'est au titre des articles 17 et 18 de la loi du 2 février 2007 (« pantouflage » dans des entreprises dont l'agent public a assuré la surveillance et le contrôle, avec laquelle il a conclu des marchés, ou pour laquelle il a proposé à l'autorité compétente des décisions relatives à leurs opérations...). Ce dispositif relève de la Commission de déontologie placée auprès du Premier ministre et des critères et procédures qui lui sont propres.

Si l'on excepte les cas qui doivent être soumis à cette Commission, la Cour ne peut donc intervenir auprès de ses personnels retraités que sur le strict terrain de la déontologie personnelle, en leur recommandant de s'abstenir, pendant un délai minimum, d'intervenir dans leur domaine antérieur d'activité<sup>7</sup>.

#### 6) Postes de débouché

a) Le collège de déontologie n'a été saisi d'aucune demande d'avis dans ce domaine. Son président a été consulté par un magistrat souhaitant bénéficier des dispositions des textes de 2007 relatifs au cumul d'activités pour création d'entreprise, dans un domaine où il avait exercé des activités antérieures à l'extérieur de la juridiction. Il a été constaté que ces projets s'inscrivaient dans le cadre des textes en vigueur et étaient conformes à la Charte.

b) En revanche, la Commission de déontologie placée auprès du Premier ministre a eu, au cours des années passées, à se prononcer sur les conditions devant être respectées par des membres des juridictions financières lors de leur passage dans le secteur privé.

L'annexe jointe présente une liste (non exhaustive et extraite de ses rapports publics) d'avis émis par la Commission de déontologie concernant des membres de juridictions financières.

Jean-François CARREZ

---

<sup>7</sup> Pour les CRTC, l'article R. 222-6 du CJF impose aux magistrats en retraite un délai de cinq ans avant d'occuper un emploi dans les collectivités territoriales du ressort.

## ANNEXE 1

Eléments de jurisprudence de la Commission de déontologie  
placée auprès du Premier Ministre,  
concernant des membres des juridictions financières

- Un conseiller à la Cour des comptes ne doit pas traiter de dossiers concernant des entreprises ou organismes contrôlés par lui dans les cinq ans précédant sa mise à la retraite ou en disponibilité (avis n° 96.A0527 et n° 96.A528 du 31 octobre 1996). A noter que le délai de cinq ans a été ramené à trois ans en 2007.
- Un conseiller de chambre régionale des comptes ne doit pas conseiller en tant qu'avocat les collectivités locales ou organismes soumis au contrôle des chambres dans lesquelles il avait été affecté (avis n° 96.A0465 du 10 octobre 1996 et n° 01.A01.A0479 du 17 mai 2001).
- Un conseiller référendaire à la Cour des comptes ayant été directeur de cabinet du ministre de la culture et de la communication doit s'abstenir d'intervenir en faveur de ses clients auprès du ministère de la culture et de la communication, de conseiller tout organisme qu'il a été chargé de contrôler dans ses fonctions à la Cour et d'assister toute personne physique ou morale dans des procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes et devant la Cour de discipline budgétaire et financière (avis n° 04-A0710 du 10 novembre 2004).
- Un président de section d'une chambre régionale des comptes ne doit pas traiter des affaires concernant des collectivités territoriales ou organismes soumis au contrôle de cette chambre régionale des comptes (avis n° 02-A0729 du 10 octobre 2002).
- Un conseiller maître à la Cour des comptes ayant exercé des fonctions de directeur de cabinet civil et militaire du ministre de la défense puis d'ambassadeur de France doit s'abstenir d'une part de s'occuper d'affaires dont il a eu à connaître dans les cinq ans qui ont précédé sa mise en disponibilité, d'autre part d'intervenir en faveur de ses clients auprès du ministère des affaires étrangères ou des autorités de l'Etat auprès duquel il a été ambassadeur (avis n° 04-A0467 du 28 juillet 2004).
- Un conseiller maître à la Cour des comptes peut exercer une activité auprès d'un fonds d'investissement américain sous réserve qu'il s'abstienne de toute relation professionnelle avec les entreprises qu'il a été chargé de contrôler dans l'exercice de ses fonctions à la Cour (avis n° 03.A0683 du 30 octobre 2003).
- Un premier conseiller de chambres régionales des comptes ne peut exercer une activité de gérant d'une société d'investissement immobilier dans la région où la chambre à laquelle il était affecté à son siège : dans l'exercice de son activité privée, l'intéressé sera nécessairement conduit à avoir des relations d'affaires avec des collectivités locales ou organismes soumis au contrôle de cette chambre régionale des comptes (Avis n° 02.A0708 du 19 septembre 2002)
- Un conseiller référendaire de la Cour des comptes peut-être directeur d'une société de conseil en communication aux entreprises sous réserve de s'abstenir de toute relation d'affaires avec des entreprises qui relèvent du contrôle de la chambre de la Cour à laquelle il a appartenu (avis n° 99.A0774 du 2 décembre 1999).