

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis de l'année 2022

Table des matières

Avis n° 2022-01 du 21 janvier 2022 relatif à la possibilité pour une magistrate de participer à un comité consultatif constitué par une société financière	2
Avis n° 2022-02 du 21 février 2022, à la demande du Premier président, relatif à la situation d'un magistrat présenté comme directeur de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle	7
Avis n° 2022-03 du 20 mai 2022 relatif à la possibilité pour une magistrate sortant de cabinet d'exercer une activité accessoire dans un secteur que couvraient ses anciennes fonctions	14
Avis n° 2022-04 du 3 juin 2022 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes de se porter candidat à l'exercice d'une fonction de direction au sein d'un établissement public de santé soumis au contrôle de la chambre où il est affecté	18
Avis n° 2022-05 du 14 juin 2022 relatif à la possibilité pour un conseiller référendaire en service extraordinaire de devenir administrateur d'une Union départementale des associations familiales .	22
Avis n° 2022-06 du 23 septembre 2022 relatif à l'exercice par un magistrat de certaines activités accessoires.....	26
Avis n° 2022-07 du 28 septembre 2022 relatif aux précautions déontologiques à observer par un conseiller référendaire en service extraordinaire au regard des fonctions de son épouse dans un organisme susceptible d'être concerné par un contrôle de la chambre où il est affecté	27
Avis n° 2022-08 du 17 octobre 2022, à la demande d'un président de chambre régionale des comptes, sur l'affectation de vérificateurs des juridictions financières au contrôle d'un établissement exploité en régie par un département où ils ont été précédemment en fonctions	31
Avis n° 2022-09 du 20 octobre 2022 relatif à la possibilité pour une magistrate de chambre régionale des comptes d'être détachée en qualité de secrétaire générale d'une société publique locale soumise au contrôle de la chambre où elle est affectée.....	36
Avis n° 2022-10 du 24 novembre 2022 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes d'être détaché en qualité de directeur général adjoint des services d'une commune soumise au contrôle de la chambre où il est affecté	40
Avis n° 2022-11 du 19 décembre 2022 relatif à la possibilité pour un magistrat de présider à titre d'activité accessoire une société coopérative d'intérêt collectif.....	44

AVIS n° 2022-01

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-01 du 21 janvier 2022 relatif à la possibilité pour une magistrate de participer à un comité consultatif constitué par une société financière

Chère collègue,

Conseillère référendaire à la Cour des comptes, vous avez bien voulu demander au Collège s'il vous était déontologiquement possible d'accepter la proposition qui vous est faite par une société financière de participer au comité constitué en son sein pour définir les principes d'une gestion éthique en cohérence avec les principes et valeurs de l'Eglise catholique et donner un avis sur la compatibilité des investissements réalisés avec la doctrine sociale de cette dernière.

Le Collège a examiné le fondement de sa compétence et les éléments de fait et de droit permettant de vous apporter une réponse.

I. COMPETENCE DU COLLEGE

1.1 Vous êtes actuellement en fonction au Haut conseil des finances publiques

Depuis le [...], vous êtes affectée exclusivement au Haut Conseil des finances publiques conformément à un arrêté du Premier président en date du [...].

Vous n'exercez de ce fait plus aucune activité au sein de la Cour des comptes.

1.2 Vous y avez été affectée par une mesure d'ordre interne, s'agissant d'un organisme associé à la Cour

La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation des finances publiques précise que le Haut conseil des finances publiques, s'il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, est une instance indépendante. Ses moyens de fonctionnement ne sont pas inscrits au budget de la Cour mais figurent dans un programme particulier de la mission budgétaire « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Ce même texte stipule cependant que le Haut Conseil des finances publiques est « placé auprès de la Cour des comptes » dont il constitue ainsi l'un des organismes associés.

Sur ce fondement, vous avez fait l'objet non pas d'un arrêté portant statutairement mise à disposition d'un organisme extérieur, mais d'une simple mesure d'affectation interne, la Cour continuant à demeurer à assurer directement votre rémunération qui est imputée ensuite sur le programme budgétaire 340.

1.3 Dans ces conditions, vous devez être considérée comme continuant à être dans les cadres de la Cour

A ce titre, le Collège reste compétent pour répondre à votre saisine, conformément aux dispositions de l'article L- 120-9 du code des juridictions financières qui dispose que « le collège de déontologie des juridictions financières est chargé (...) de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement l'un des magistrats (...) de la Cour des comptes (...) sur saisine de la personne concernée (...) ».

II. ELEMENTS DE FAIT

2.1 Vous êtes sollicitée par la société [X] pour devenir membre de son comité [Y]

Selon la charte qui le régit, « le comité [Y] s'inscrit dans le cadre d'une démarche de [la société X], société de gestion du groupe [Z], (...) pour mieux répondre aux attentes des nombreuses institutions culturelles qu'elle accompagne. » Il « a pour mission d'aider à définir un univers d'investissement éthique pour une gestion financière qui vise à respecter les critères fondamentaux de l'Eglise catholique », notamment, le cas échéant, par un avis sur la conformité à la doctrine sociale et *environnementale* de l'Eglise de l'activité de certains émetteurs.

Le Comité est composé de représentants d'entités religieuses désignées par ces dernières mais peut également comprendre des personnes nommées *intuitu personae* par la direction de la société [X]. C'est à ce titre qu'il vous a été proposé d'en devenir membre.

2.2 Cette participation serait bénévole

La convention de partenariat que vous seriez amenée à conclure avec la société [X] pour définir les modalités de votre participation aux réunions du comité [Y] précise expressément que « *dans un souci d'indépendance, les participants aux réunions du comité ne perçoivent pas de rémunération au titre de leur participation* », seuls des frais de déplacement pouvant être éventuellement pris en charge.

III. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ Article L.120-6 du code des juridictions financières

« Les membres (...) de la Cour 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 sur les droits et obligations des fonctionnaires

L'article 25 de la loi du 13 juillet 1993 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée notamment par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que « *Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du 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 décret 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.*

Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée. (...) Dans le respect des mêmes obligations déontologiques, l'exercice d'une activité bénévole auprès de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre ».

L'article 11 de ce même texte précise que « *les activités accessoires susceptibles d'être autorisées sont les suivantes : 1° Expertise et consultation (...)* ».

➤ **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 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 1er 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* ».

IV. ANALYSE DU COLLEGE

4.1 Une participation au comité [Y] constitue une activité accessoire d'expertise exercée au bénéfice d'une société privée à but lucratif

Le comité [Y] a été créé par la société [X] « *pour compléter son expertise et sa recherche en matière d'Investissement Socialement responsable (ISR) et adopter son offre dédiée à sa clientèle culturelle* », comme l'indique le préambule de la convention de partenariat que chacun de ses membres, qu'il s'agisse du représentant d'une entité religieuse ou d'une personne physique, doit conclure avec le président du directoire de cette société.

Votre grande connaissance du secteur financier comme vos engagements personnels apparaissent être manifestement à l'origine de la sollicitation qui vous a été adressée par les responsables de [la société X] pour participer aux travaux de ce comité.

En ce sens, et au regard de l'objet de ce dernier, cette participation constitue une activité accessoire d'expertise exercée à titre bénévole auprès d'une société privée à but lucratif au sens des articles 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée et des articles 10 et 11 du décret du 30 janvier 2021.

4.2 Cette participation à un comité chargé de s'assurer de la conformité d'activités de gestion financière à la doctrine et aux critères de l'Eglise catholique n'est pas en tant que telle contraire au respect du principe de laïcité

Le respect du principe de laïcité interdit au fonctionnaire de manifester ses opinions religieuses dans l'exercice de ses fonctions. En revanche, il ne s'applique pas aux activités privées ou accessoires qu'il est susceptible d'exercer par ailleurs, conformément à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée selon lequel « *la liberté d'opinion est garantie au fonctionnaire* ».

La charte des juridictions financières précise cependant que « *dans le cadre de leurs activités (...) confessionnelles, les personnes ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution* ». La nature du comité [Y] rend souhaitable une telle précaution qui s'impose par ailleurs en tout état de cause avec une rigueur toute particulière.

4.3 Cette participation ne saurait faire état d'une appartenance à la Cour

Il ressort des informations et documents transmis au collège que les comptes rendus des travaux et les avis du comité [Y] peuvent être diffusés librement par [la société X], notamment à des fins de prospection commerciale. Les comptes rendus des comités affichent un cartouche reprenant les personnes présentes.

Par ailleurs, la liste de ses membres peut faire l'objet d'une communication externe (articles de presse, documents de présentation du comité...).

Le fait que la société [X] ne soit pas soumise au contrôle de la Cour et qu'il ne s'agisse pas d'une participation à une instance de direction mais à un comité consultatif spécialisé est de nature à éviter tout risque de conflit d'intérêts, effectif ou d'apparence.

Toutefois, le fait d'y être nommé par le président du directoire, la nature et la diffusion de ses travaux, la publicité susceptible d'être donnée à la liste de ses membres exigent une vigilance toute particulière au regard d'un risque d'atteinte à l'image de la juridiction.

Dans ces conditions, absolument aucune mention de votre appartenance à la Cour et de vos activités au Haut Conseil des finances publiques ne saurait figurer dans les documents issus des travaux de ce comité. Il importe que la société [X] s'oblige de même à n'en faire aucun état dans sa communication.

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 par la société [X] de participer au comité [Y], à condition :

- d'en informer au préalable le Premier président et de recueillir son accord,
- de procéder à une actualisation de votre déclaration d'intérêts pour y mentionner cette fonction, conformément à l'article L. 120-10 du code des juridictions financières,
- de ne faire aucun état de votre qualité de membre de la Cour des comptes ni de votre fonction au Haut conseil des finances publiques dans votre appartenance à ce comité et votre participation à ses travaux,
- de faire insérer dans la convention individuelle de partenariat que vous signerez avec le président du directoire de [la société X] ou son représentant les dispositions nécessaires pour garantir rigoureusement l'absence de toute mention de votre qualité et de vos activités professionnelles dans les comptes rendus et avis de ce comité comme dans tout document de communication interne et externe de cette société.

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.

Antoine Durrleman

AVIS n° 2022-02

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-02 du 21 février 2022, à la demande du Premier président, relatif à la situation d'un magistrat présenté comme directeur de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle

Monsieur le Premier président,

Par un courrier du 15 février, vous avez bien voulu saisir le collège de déontologie, en application des dispositions de l'article L.120-9 du code des juridictions financières, d'une demande d'avis sur la situation de M.[X], conseiller maître en fonctions à la [...] chambre de la Cour.

Vous lui faites part que ce dernier, bien que sollicité à diverses reprises tant par le secrétaire général de la Cour que par vous-même tout dernièrement pour demander une mise en disponibilité pour convenances personnelles à la suite de l'annonce de sa désignation comme directeur de la campagne [du] candidat [Y] à l'élection présidentielle, s'est refusé à effectuer cette démarche qu'il n'envisage de faire que le 7 mars prochain.

Vous soulignez « qu'au regard de la notoriété et de la visibilité de la fonction qu'il occupe auprès de [Y] et de la sensibilité particulière de la période pré-électorale, il aurait été attendu que M. [X] demande de lui-même à être placé en disponibilité pour convenances personnelles, ainsi que deux magistrats de la Cour des comptes l'ont déjà fait depuis plusieurs mois dans des situations comparables”.

Vous demandez en conséquence au collège de lui « faire part de l'appréciation qu'il porte sur la situation de M.[X] au regard des règles déontologiques qui s'appliquent aux magistrats des juridictions financières ».

Le Collège a organisé le 17 février une audition de M. [X] conformément à l'article 3 de son règlement intérieur et a examiné les éléments de fait et de droit permettant de vous apporter une réponse.

I. ELEMENTS DE FAIT

I.1 Plusieurs articles de presse ont fait état au cours des dernières semaines de la désignation de M. [X] comme directeur de campagne de [Y]

Après la déclaration de candidature de [Y] à l'élection présidentielle le 15 janvier, plusieurs articles de presse dans différents journaux ont publiquement et successivement fait état que M. [X] avait été désigné comme son directeur de campagne.

Certains de ces articles ont expressément mentionné dans la présentation qu'ils ont faite de ce dernier et de son rôle [...] le fait qu'il était conseiller maître à la Cour des comptes.

1.2 La demande adressée à M.[X] par le secrétaire général de la Cour de solliciter une mise en disponibilité pour convenances personnelles n'a pas suscité cette démarche de sa part

A la suite de la parution le 20 janvier d'un article indiquant que « selon nos informations, [Y] a choisi [M. X] pour diriger sa campagne » et précisant notamment que ce dernier est conseiller maître à la Cour des comptes, le secrétaire général de la Cour lui a aussitôt indiqué par courriel que « sa situation vis-à-vis de la Cour doit être claire » et lui a demandé de lui adresser une demande de mise en disponibilité.

Par un courriel du 28 janvier, M. [X] a fait valoir qu'aucune disposition juridique ne peut contraindre un membre de la Cour à se mettre en disponibilité à raison d'engagements politiques affichés ; qu'il s'est toujours astreint à ne jamais mentionner, a fortiori utiliser, son appartenance à la Cour dans quelque prise de position publique que ce soit et que si cette appartenance peut être évoquée par des commentateurs, c'est à son corps défendant ; que son mandat d'élu local ne l'a nullement empêché d'assurer son service à la Cour ; qu'il ne peut écarter l'hypothèse qu'il en soit autrement s'il était amené à diriger la campagne de [Y] si devait se confirmer sa candidature à l'élection présidentielle ; et que si tel était le cas, il solliciterait alors de la Cour sa mise en disponibilité.

1.3 Saisi à nouveau de cette demande par vous-même, M.[X] a confirmé qu'il ne présentera une éventuelle demande de mise en disponibilité qu'ultérieurement et sous certaines hypothèses

Par un courrier du 11 février, vous avez signifié à M. [X] qu'« il est de notoriété publique qu'[il] assur[e] les fonctions de directeur de campagne de [Y] dans sa candidature à la présidence de la République », que « dans des conditions comparables, deux de nos collègues [vous] ont demandé immédiatement après, voire avant même, la déclaration de candidature de deux personnalités auprès desquelles elle s'étaient engagées leur placement en disponibilité pour convenances personnelles, conformément à une tradition constante de la Cour traduite dans sa charte de déontologie » et qu'« il serait inconcevable qu'[il] rest[e] dans une situation différente ». Vous lui avez demandé en conséquence « de [se] conformer à cette tradition sans délai ».

Dans la réponse qu'il vous a adressée le 14 février, M. [X] relève que « certains membres de la Cour placés « dans la situation que rapportent certains articles de presse me concernant n'ont ni demandé à être placés en disponibilité (...) ni (...) été invités par le secrétaire général à le faire » et rappelle qu'au demeurant il n'a « connaissance d'aucune disposition statutaire prévue dans le cas de figure qui serait le [s]ien ».

Il indique qu'il n'a « nullement refusé d'envisager de se mettre en disponibilité » mais qu'il adresserait [t] sans délai une demande « si [Y] figurait dans la liste des candidats à l'élection présidentielle telle que validée le 7 mars prochain par le Conseil constitutionnel » et « dès lors qu'il aurait des responsabilités dans son équipe officielle de campagne », en précisant que « cette démarche reposerait exclusivement sur le constat d'une impossibilité matérielle à assumer [s]es tâches au sein de la [...] chambre, eu égard à l'investissement personnel dans cette campagne qui alors en résulterait ».

Il souligne qu'il se conformerait strictement en cela au point 14 de la charte des juridictions financières qui invite les personnes qui ont des responsabilités dans une équipe officielle de campagne à demander à être placées en position de disponibilité pendant toute la durée de la campagne officielle.

Il fait valoir au surplus que l'ouverture de la campagne officielle a été fixée au 28 mars 2022 alors que son éventuelle demande de mise en disponibilité interviendrait « dès le 7 mars ».

Lors de son audition par le collègue, M. X a développé ce même argumentaire en précisant en outre que [Y] n'a pas diffusé d'organigramme officiel de son équipe de campagne et qu'il n'est à ce stade que directeur de campagne « pressenti ».

II. ELEMENTS DE DROIT

2.1 Les magistrats à la Cour des comptes bénéficient, comme tous les fonctionnaires, du droit fondamental à la liberté d'opinion

L'article 6 de la loi n° 83-634 modifiée du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires* ».

Cette liberté fondamentale implique notamment le droit d'adhérer aux opinions politiques de son choix et d'entreprendre, dans le respect des lois et règlements, toutes les actions qui peuvent découler d'un tel engagement comme notamment l'adhésion à un parti politique, la candidature à une élection et la participation à une campagne électorale.

2.2 Leur statut de magistrat les soumet cependant à des exigences renforcées au regard de l'obligation générale de neutralité du service public

L'article 25 de la loi n°83-634 précitée dispose que « *dans l'exercice de ses fonctions, [le fonctionnaire] est soumis à une obligation de neutralité* ».

Toutefois leur statut de magistrat dont l'impartialité ne saurait de quelque manière que ce soit être mise en doute impose aux membres de la Cour des comptes des obligations renforcées dont la portée dépasse de beaucoup le seul exercice de leurs fonctions professionnelles.

L'article L. 120-5 du code des juridictions financières précise ainsi expressément 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* ».

2.3 La charte de déontologie des juridictions financières place au cœur des obligations déontologiques la nécessité impérative de prévenir tout risque d'atteinte à l'indépendance et à l'image et à la réputation de celles-ci

La charte souligne très fortement dès son préambule cette dimension essentielle :

- son point 3 précise ainsi que « *[l]es valeurs et principes [qu'elle comporte] 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* ».
- son point 4 fait valoir que « *le respect de ces valeurs et principes 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 (...) dans tout ce qui est susceptible d'affecter directement ou indirectement leur activité professionnelle et de nuire à la crédibilité des juridictions elles-mêmes* ».

A ce titre, les points 9 et suivants de la charte insistent tout particulièrement sur « les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité » qui constituent des obligations déontologiques majeures :

- le point 10 indique que « *l'indépendance des juridictions financières suppose que les magistrats et autres personnes concernées par les obligations de la charte ne sont soumis et ne doivent apparaître soumis à aucun lien de subordination de quelque nature que ce soit (...)* ».
- à cet effet, selon le point 11, « *les personnes concernées par la charte font en sorte, dans leurs comportements tant professionnels que privés, de ne pas se trouver dans une situation qui pourrait porter atteinte ou paraître porter atteinte à l'impartialité et à la neutralité de la juridiction à laquelle elles appartiennent* ».
- en ce sens, le point 14 de la charte insiste sur la toute particulière vigilance qui s'impose pour respecter rigoureusement le principe de neutralité en soulignant notamment que « *dans le cadre de leurs activités politiques (...), [les personnes concernées par la charte] ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution ou leur collaboration aux travaux de celle-ci* ».
- ce même point précise à cet égard, s'agissant des campagnes électorales, que « *dans l'esprit de cette règle, et eu égard à l'investissement personnel qui en résulte, ces mêmes personnes, dès lors qu'elles sont candidates à une élection nationale, ou à celle du Parlement européen, ou qu'elles ont des responsabilités dans une équipe officielle de campagne, sont invitées à demander à être placées en position de disponibilité pendant toute la durée de la campagne officielle. Il en est de même pour les élections locales lorsqu'elles peuvent entraîner les personnes concernées à des prises de position et à une exposition médiatique de nature à porter atteinte au principe de neutralité* ».

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 :

3.1 Une période préélectorale, d'une particulière sensibilité s'agissant de l'élection à la présidence de la République, impose une vigilance renforcée pour prévenir tout risque d'atteinte à l'indépendance et à l'image de la Cour

Le début de la campagne officielle pour l'élection à la présidence de la République qui se tiendra le 10 avril 2022 a été fixée au 28 mars 2022 après que le Conseil constitutionnel aura publié le 7 mars 2022 la liste des personnes dont la candidature à cette élection aura été validée.

Comme chacun sait cependant, la multiplicité des candidatures annoncées et la présentation des programmes des candidats qui aspirent à se présenter à cette élection nourrissent le débat public depuis au moins l'été 2021. Dans les faits, la campagne électorale a ainsi très activement commencé depuis de très nombreux mois, avec la constitution d'équipes de campagne officielles ou officieuses.

La période qui a débuté le 1er janvier et qui précède juste la publication par le Conseil constitutionnel de la liste des candidats retenus revêt notamment une sensibilité toute particulière sur le plan médiatique.

En atteste notamment le fait que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) a précisé dans une recommandation du 6 avril 2021 que pour les media audiovisuels, la « période électorale de l'élection présidentielle 2022 a débuté le 1er janvier 2022 », l'ARCOM distinguant trois périodes successives :

- du 1er janvier au 7 mars 2022 : durant cette période, les diffuseurs veillent à l'équité des temps de parole et des temps d'antenne des candidats et de leurs soutiens.

- à partir du 8 mars, jour de la publication au Journal officiel de la liste des candidats, jusqu'au jour de l'ouverture de la campagne électorale, l'équité des temps de parole et des temps d'antenne entre les candidats et leurs soutiens doit être respectée dans des conditions de programmation comparables.
- pendant la période de campagne électorale proprement dite en vue des deux tours du scrutin, les services de télévision et de radio doivent respecter l'égalité des temps de parole et des temps d'antenne dans des conditions de programmation comparables.

Plus particulièrement encore dans ces différentes périodes, il importe que l'indépendance et l'impartialité de la Cour ne puissent susciter aucune forme de doute du fait de l'implication, des responsabilités assumées et de l'exposition médiatique de certains de ses membres dans des équipes de campagne.

3.2 La charte de déontologie n'envisage cependant qu'un magistrat soit invité à se mettre en disponibilité que pendant la durée de la campagne officielle et dès lors qu'il appartient officiellement à une équipe de campagne

S'il n'existe pas d'obligation statutaire à demander à être mis en disponibilité en cas de participation à une campagne électorale, que ce soit comme candidat ou en y assurant des responsabilités, la charte a instauré une règle déontologique très claire et impérative, tant pour des élections à caractère national que pour des élections locales, en invitant les personnes concernées à demander alors leur mise en disponibilité.

Dans son avis n° 2009-1 du 17 mars 2009, le collège s'est en effet prononcé sur la portée déontologique de cette règle, en ces termes : « *Le collège de déontologie considère que l'expression « sont invitées » a 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* ».

Contrairement à la charte de déontologie de la juridiction administrative, beaucoup plus explicite et ne se limitant pas à préciser les précautions à observer pour la seule campagne officielle, la charte des juridictions financières laisse en revanche dans le flou les autres moments d'une campagne électorale et ne définit pas explicitement les critères et les règles de bonne pratique qui devraient alors guider sur un plan déontologique le comportement des magistrats qui y participeraient. Il en résulte des positionnements très différents des membres de la Cour qui sont ou ont pu être impliqués dans la campagne électorale présidentielle, ce qui traduit à l'évidence une nécessité de clarifier les règles déontologiques applicables à ces situations.

Le développement que la charte consacre aux questions posées par une participation à une campagne électorale, rédigé il y a plus de 15 ans, apparaît ainsi trop circonscrit. Il mériterait d'être ajusté et complété pour tenir compte de l'évolution de la société, de ses modes de communication, notamment numériques, et de la sensibilité toujours plus vive de l'opinion publique à tout risque de manquements déontologiques, directs ou indirects, réels ou d'apparence, susceptibles d'affaiblir la crédibilité des juridictions financières.

3.3 Pour autant, ces dispositions impératives ne font nullement obstacle à ce qu'un magistrat envisage de lui-même se mettre en disponibilité avant la campagne officielle, notamment quand son engagement politique devient notoire et qu'il exerce des responsabilités dans un dispositif de campagne

Une charte de déontologie est conçue comme un guide d'action qui, à la différence d'un code disciplinaire, ne définit pas de manière restrictive les comportements prescrits ou interdits, mais se borne à souligner l'importance des valeurs fondamentales qui doivent inspirer, même en l'absence de tout texte, l'action du magistrat. Elle n'a pas vocation à tout prévoir et à tout régler, mais fait appel au jugement et au discernement de chacun en lui apportant les repères déontologiques qui doivent inspirer non seulement ses pratiques professionnelles mais l'ensemble de ses activités.

La charte souligne que dans son point 4 que « *pour les magistrats (...), le serment constitue un engagement personnel essentiel. Il fait appel à la responsabilité individuelle pour assurer le respect de la déontologie* ».

En l'occurrence, l'importance très particulière attachée à l'élection du Président de la République, l'ampleur du débat public qu'elle suscite depuis plusieurs mois et notamment depuis début janvier autour des candidats, la mobilisation de leurs soutiens, la présentation de leurs programmes à forte dimension politique comme il est normal, impliquent, pour les magistrats apportant leur concours à ces candidats, qu'ils s'abstiennent de faire état de leurs titres et de leurs fonctions, que ce soit dans les écrits destinés à une diffusion, au cours des manifestations publiques ou sur les réseaux sociaux. Si leurs titres et fonctions sont mentionnés publiquement sans qu'ils soient à l'origine de cette mention, il leur appartient de demander expressément par un communiqué rendu public qu'il n'en soit plus fait état.

En outre, ils devraient envisager de tirer aussitôt, indépendamment de toute répercussion éventuelle de leur engagement politique sur l'exécution de leur programme, les conséquences statutaires de ce concours, lorsqu'ils apparaissent et sont présentés publiquement comme figurant parmi les principaux collaborateurs d'un candidat qu'ils soient ou non qualifiés de directeur de campagne, qu'ils figurent ou non dans l'organigramme officiel d'une équipe de campagne, la visibilité de leur engagement et les contraintes qui y sont attachées ne devant en aucune façon affecter l'image de neutralité de la Cour.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Sur un plan général, il apparaît indispensable au collège que la charte de déontologie des juridictions financières soit précisée et complétée sur le point particulier des règles déontologiques à observer par les membres de la Cour et les autres personnels concernés pendant toute la durée d'une campagne électorale.

S'agissant de la situation de M.[X], les circonstances que le collège vient de rappeler auraient pu opportunément déterminer ce dernier à solliciter sa mise en disponibilité pour convenances personnelles dès que des articles de presse ont fait connaître sa présence active dans l'équipe de campagne de [Y], comme l'ont fait très tôt certains de ses collègues parmi ceux engagés dans la campagne électorale d'autres candidats.

Le collège constate cependant que son engagement dans la campagne de [Y] n'a pas eu à ce jour de conséquence sur l'exécution de son programme de travail, ainsi que le lui a confirmé son président de chambre.

Il prend acte également des déclarations de M. [X] sur le fait que la mention de son appartenance à la Cour dans les articles consacrés à son engagement politique auprès de cette dernière n'est pas de son fait. Il considère toutefois qu'il serait judicieux que M. [X] publie un communiqué pour qu'il n'en soit plus fait référence ni dans son entourage politique ni dans les media.

Il prend en considération l'engagement de M. [X] de demander sa mise en disponibilité le 7 mars, à supposer [Y] figurant dans la liste des candidats retenus par le Conseil constitutionnel, soit trois semaines avant le début de la campagne officielle où cette mise en disponibilité s'imposerait à lui au regard des dispositions de la charte de déontologie. Il estime néanmoins que cette demande de mise en disponibilité devra alors être inconditionnelle, contrairement à ce que M. [X] indique dans le courrier qu'il vous a adressé le 14 février, et ne saurait dépendre de la réalisation des autres hypothèses qu'il évoque.

En tout état de cause, il considère que dans la courte période où M. [X] resterait ainsi en position normale d'activité, il devra respecter de la manière la plus stricte et la plus rigoureuse l'obligation renforcée de réserve dans son expression et dans son action, fût-elle sur son temps privé, qu'impose à tout magistrat l'article L.125 du code des juridictions financières.

*

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

Cet avis peut être communiqué à des tiers, conformément à l'article 6 de ce même règlement, sous réserve d'en communiquer alors l'intégralité.

Je vous prie de bien vouloir agréer, monsieur le Premier président, l'expression de toute ma considération.

Antoine Durrleman

AVIS n° 2022-03

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-03 du 20 mai 2022 relatif à la possibilité pour une magistrate sortant de cabinet d'exercer une activité accessoire dans un secteur que couvraient ses anciennes fonctions

Chère collègue,

Conseillère maître à la Cour des comptes, où vous êtes affectée à la [...] chambre, vous avez bien voulu demander au Collège s'il vous était déontologiquement possible d'accepter la proposition qui vous est faite par [une] association [...] de vous confier une mission d'appui et d'accompagnement dans le cadre de ses réflexions sur son développement.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

2.1 Jusque-là conseillère [dans un cabinet ministériel], vous avez été récemment nommée à la Cour

Vous avez été nommée conseillère maître au tour extérieur à compter du [...] et avez quitté à cette date les fonctions [...] que vous occupiez au cabinet [...].

2.2 La mission pour laquelle vous êtes sollicitée consisterait notamment à préparer la réponse de l'association à un appel à projets lancé par les pouvoirs publics [...]

Cet appel à projets [...] s'insère dans le [...] plan d'investissement France 2030 [...].

Il est géré par [un établissement financier public] avec le concours [d'un établissement spécialisé et d'une administration interministérielle].

Dans ce contexte, votre mission viserait à préciser le positionnement stratégique de l'association et à préparer un plan d'action lui permettant de répondre aux objectifs de l'appel à projets.

L'association souhaite pouvoir s'adjoindre votre concours pour 5 mois à compter du 1er juin prochain, à raison de 3 jours par mois, soit 15 journées de travail au total. Elle vous propose pour cela une rémunération nette de 12 000 euros.

2.3 Vous faites part au Collège que vous n'avez eu à connaître de ce sujet dans vos responsabilités antérieures qu'en amont des décisions et sans intervention de votre part dans le détail de leur mise en œuvre

Vous indiquez que vous avez été conduite par vos fonctions mêmes à participer en amont à la conception du volet [concerné] du plan France 2030 et à saisir le [le membre du gouvernement au cabinet duquel vous apparteniez], avec d'autres membres de son cabinet compétents dans d'autres

domaines, des grands axes de ce plan, sans participer personnellement à la réunion interministérielle et aux échanges qui ont arrêté ensuite le détail [...] ni notamment intervenir dans la définition et la rédaction du cahier des charges de cet appel à projets.

Vous précisez également que vous n'avez pas été amenée à prendre de décisions portant sur l'association qui vous sollicite. Cette dernière est financée à hauteur de 70 % de son budget sur fonds publics, apportés par la Région Hauts-de-France, l'Union européenne, et le Centre national du cinéma.

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **Code des juridictions financières**

Au titre de l'article L.120-6 de ce code, « *Les membres (...) de la Cour 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 et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

➤ **Code général de la fonction publique**

L'article L.121-3 du code général de la fonction publique dispose que « *l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées* ».

L'article L.123-7 du même code précise notamment que « *l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité lucrative à quelque titre que ce soit, sous réserve des dispositions des articles L.123-2 à L.123-8* ».

Au titre de l'article L.123-7, il peut ainsi toutefois « *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. Cette activité doit être compatible avec l'exercice des fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice, et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire* ».

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

L'article 10 de ce décret dispose que « *sous réserve des interdictions prévues [par le code général de la fonction publique] 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* ».

L'article 11 de ce même texte précise que « *les activités accessoires susceptibles d'être autorisées sont les suivantes : 1° Expertise et consultation (...)* ». 3

➤ **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 18 rappelle « *la nécessité qu'il ne soit pas porté atteinte à l'image et à la réputation de l'institution* » et met en évidence les principes de dignité, d'intégrité et d'impartialité qui s'imposent de ce fait aux personnes soumises à la Charte. Le point 20 insiste sur le fait que « *l'intégrité et la probité inspirent l'exercice professionnel des personnes concernées par la Charte ainsi que leur conduite dans leurs autres activités* ».

Le point 41, inséré dans la partie relative aux activités accessoires aux fonctions dans les juridictions financières, précise à cet égard 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 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

3.1 Au regard de vos fonctions actuelles à la Cour, le risque d'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de la juridiction apparaît pouvoir être limité

Vous n'avez pas été affectée au sein de la Cour à la [...] chambre, compétente notamment sur le secteur [concerné] et qui aura à contrôler, le moment venu, la mise en œuvre et la réalisation des objectifs du volet [en question] du plan France 2030 dans toutes ses différentes composantes. Au regard de la proposition qui vous est faite, une telle affectation vous aurait mise dans une évidente situation de conflits d'intérêts.

Votre affectation à la [...] chambre atténue ce risque sans pour autant le supprimer totalement. Comme vous l'avez précisé à la demande du Collège, vous appartenez notamment en effet à sa [...] section [...] compétente pour le contrôle de [l'établissement gestionnaire de l'appel à projet] et qui aura à examiner ultérieurement plus particulièrement à ce titre l'organisation, le déroulement et les résultats de l'appel à projets [...] dont la gestion a été confiée à cette institution. Les travaux qui vous ont été attribués à votre arrivée à la Cour portent au demeurant sur différentes opérations impliquant fortement et directement cet établissement.

Vous êtes certes convenue avec votre président de chambre, selon les précisions que vous avez apportées au Collège, que vous n'effectueriez pas de contrôle organique sur [cet établissement]. Il n'en reste pas moins que votre appartenance à la collégialité en tant que conseillère maître pourrait vous conduire cependant à devoir délibérer sur un contrôle réalisé par une autre équipe, ce qui nécessiterait alors un déport immédiat de votre part.

3.2 En revanche, cette mission d'expertise serait de nature à affecter de manière très préjudiciable l'image et la réputation de la Cour

Exercer comme magistrate après avoir quitté le cabinet [...] une activité accessoire dans le secteur [concerné] où vous exerciez précisément des responsabilités éminentes avant de rejoindre la Cour ne pourrait que faire suspecter chez les spécialistes de ce domaine, voire dans l'opinion publique, que vous vous trouveriez dans une situation de conflit d'intérêts, au moins d'apparence, au regard de vos attributions antérieures. Les autres organismes qui entendent répondre également à cet appel à projets seraient en particulier très légitimement fondés à s'en étonner et à reprocher à la Cour de ne pas avoir prévenu un tel risque. De fait, même si vous n'avez pas directement participé à la mise au point de ce dernier, vous avez acquis par vos fonctions une connaissance précieuse des enjeux et des problématiques sur lesquels il porte et des attentes des pouvoirs publics en termes de proposition de formations innovantes qui serait pour l'association qui vous sollicite un atout qui pourrait à l'évidence être déterminant.

Cette situation serait d'autant plus préjudiciable à l'image et la réputation de la Cour que cette mission interviendrait moins de trois mois après votre nomination comme conseillère maître, vous mobiliserait jusqu'à l'automne pour un nombre global de jours loin d'être négligeable, alors même que la réalisation de ses premiers travaux exige en principe une totale mobilisation pour tout nouveau magistrat, et serait rémunérée par une association financée très majoritairement par des fonds publics à un niveau qui apparaît relativement élevé.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Au regard des principes d'indépendance et d'impartialité et de la prohibition de tout risque d'atteinte à l'image et à la réputation des juridictions financières que la Charte de déontologie met au cœur de l'exigence déontologique qui s'impose à leurs membres, le Collège considère d'une manière générale que :

- l'affectation et les activités confiées aux anciens membres de cabinets ministériels au sein des juridictions financières doivent faire l'objet de précautions d'ordre déontologique renforcées. Cette vigilance et cette prudence ne doivent pas porter seulement sur les travaux qui leur sont confiés es qualités mais concernent également les activités accessoires pour lesquelles ils peuvent être sollicités par des tiers.
- un délai de viduité s'impose nécessairement après la cessation des fonctions exercées au sein d'un cabinet avant de pouvoir envisager de retrouver une activité dans le même secteur. Ce délai est de 5 ans quand il s'agit d'un organisme à propos duquel l'intéressé a été amené à intervenir directement ou à prendre des décisions le concernant, conformément à la Charte de déontologie. S'agissant d'une activité accessoire au bénéfice d'une institution privée, un délai de 3 ans apparaît souhaitable par principe dès lors que la mission proposée porte sur un sujet dont l'intéressé a eu à connaître directement ou indirectement.
- les responsabilités exercées au sein du cabinet du [...] étant d'une étendue, d'une visibilité et d'une sensibilité particulières, notamment quand y ont été exercées des fonctions de directeur de cabinet, chef de cabinet et chef de pôle, le respect de ces exigences déontologiques s'impose avec une rigueur particulière à ceux qui le quittent pour retrouver les juridictions financières et a fortiori à ceux qui y sont nommés en sortie de cabinet.

Au cas particulier, en fonction de ces considérations et au regard des éléments et analyses qui précèdent, le Collège estime ainsi que sur un plan déontologique vous ne pouvez donner une suite favorable à la proposition qui vous est faite par l'association [...] d'assurer auprès d'elle une mission d'expertise pour l'aider à répondre à l'appel à projets [...].

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.

Antoine Durrelman

AVIS n° 2022-04

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-04 du 3 juin 2022 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes de se porter candidat à l'exercice d'une fonction de direction au sein d'un établissement public de santé soumis au contrôle de la chambre où il est affecté

Cher collègue,

Premier conseiller à la chambre régionale des comptes [A], vous avez demandé au Collège s'il vous était déontologiquement possible, dans le cadre d'un projet de mobilité professionnelle, de vous porter candidat à l'exercice d'une fonction de direction au sein de [l'hôpital X].

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 Vous envisagez de faire acte de candidature sur un poste de directeur à pourvoir dans cet établissement

Vous faites part au Collège de votre souhait de vous porter candidat sur un emploi de directeur-adjoint chargé des ressources humaines à [l'hôpital X] dont l'avis de vacance est tout récemment paru au Journal officiel.

1.2 Votre projet de mobilité se traduirait statutairement par une demande de détachement dans un organisme soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes à laquelle vous appartenez

En tant qu'établissement public de santé, [l'hôpital X] est soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes [A] à laquelle vous êtes affecté depuis le 1er janvier 2018.

La chambre a ainsi rendu public en juin 2018 un relevé d'observations définitives sur cet organisme à la suite de l'examen de ses comptes depuis l'exercice 2009.

1.3 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* ».

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 d'une manière générale 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 ».

- S'agissant plus particulièrement de mobilité professionnelle, le deuxième alinéa de l'article L. 222-7 du code précise 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 ».*

- L'article R.226-1 du code indique pour sa part que « *les magistrats des chambres régionales des comptes peuvent accomplir la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public [antérieurement au 1er janvier 2022, de l'Ecole nationale d'administration].*

Toutefois, les intéressés ne peuvent accomplir cette mobilité en exerçant des fonctions :

- a) Dans un cabinet ministériel ;*
- b) Auprès d'une collectivité territoriale ou d'un organisme soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes où ils exercent leurs fonctions au moment de leur départ en mobilité ».*

➤ 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 et de la confiance qui leur est accordée. Il inspire en conséquence l'ensemble des comportements 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

3.1 Les travaux qui ont été les vôtres au sein de la CRC [A] depuis que vous l'avez rejointe n'ont pas porté sur [l'hôpital X]

Vous avez fait part au Collège que vous appartenez depuis votre arrivée à la chambre à sa 3ème section, dont le périmètre de contrôle comprend les collectivités locales, les établissements publics et leurs organismes associés rattachés aux départements [B et C].

Dans ces conditions, les contrôles des comptes et de la gestion ainsi que les contrôles juridictionnels et contrôles budgétaires que vous avez effectués en tant que rapporteur ont tous portés exclusivement sur des organismes dépendant de cette section.

L'organigramme de la chambre fait apparaître au demeurant que tous les organismes situés dans le [département D] relèvent de la compétence de la 1ère section, dont [l'hôpital X] depuis la réorganisation intervenue fin 2020 qui a retiré à la 4ème section sa compétence spécialisée de contrôle de tous les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux du ressort de la CRC.

Vous avez précisé également au Collège que vous n'avez assisté par ailleurs en qualité de magistrat à aucun délibéré de la chambre portant sur [l'hôpital X].

3.2 Le directeur général de cet établissement n'apparaît pas avoir été avant ses actuelles fonctions le représentant légal d'un organisme soumis au contrôle de la chambre

Nommé directeur général de [l'hôpital X] par décret du [...], M. [Z] était précédemment en poste à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris où il a fait l'essentiel de sa carrière. Les éléments biographiques disponibles sur Internet le concernant ne font pas apparaître qu'il ait précédemment occupé dans la région[A] quelque fonction que ce soit dans un organisme de la compétence de la chambre.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à conclure que la fonction à laquelle vous projetez de vous porter candidat à [une fonction de direction à l'hôpital X] n'apparaît pas de nature à vous mettre dans une situation de conflit d'intérêts effective et à compromettre l'indépendance, l'impartialité et la réputation des juridictions financières.

Il vous conseille cependant d'éviter, si vous étiez retenu pour occuper cette fonction, d'intervenir lors d'un contrôle de la CRC dans les sujets, s'il venait à s'en présenter, qui pourraient risquer de vous exposer à une apparence de conflit d'intérêts du fait des liens qui pourraient être antérieurement les vôtres avec les membres de l'équipe de contrôle.

Par ailleurs le Collège croit devoir appeler votre attention sur le fait qu'au titre de l'article R.226-1 du code des juridictions financières, un détachement après de [l'hôpital X] ne pourra être pris en compte au titre de la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public, dès lors qu'il s'agit d'un établissement soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes où vous exercez votre activité avant votre départ en mobilité.

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° 2022-05

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-05 du 14 juin 2022 relatif à la possibilité pour un conseiller référendaire en service extraordinaire de devenir administrateur d'une Union départementale des associations familiales

Cher collègue,

Premier conseiller de chambre régionale des comptes, actuellement détaché à la Cour en tant que conseiller référendaire en service extraordinaire et affecté à la [...] chambre, vous avez demandé au Collège s'il vous était déontologiquement possible d'accepter la proposition qui vous est adressée d'entrer au conseil d'administration de l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de [X].

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 Vous avez été sollicité pour devenir administrateur de l'UDAF de [X]

Vous faites part au Collège que cette structure associative a été créée en application des dispositions du code de l'action sociale et des familles (article L. 211-12). Vous précisez que l'exercice de la fonction d'administrateur est bénévole et qu'il s'agit d'une fonction non exécutive. Il n'exigerait votre présence à [Y] où se trouve le siège de l'UDAF que pour quatre à six réunions par an.

1.2 Cette association exerce de multiples activités dans le domaine social

Comme le fait apparaître son rapport d'activité pour 2020 joint à votre demande d'avis, l'UDAF de [X] n'assure pas seulement le rôle consultatif sur les questions d'ordre familial et de représentation des associations familiales auprès des pouvoirs publics qui constitue sa mission institutionnelle. Comme l'y autorise le code de l'action sociale et de la famille, elle a développé avec dynamisme et gère un grand nombre de services en direction des familles, principalement dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et dans celui de la protection des personnes. Elle assure à cet égard en particulier la gestion d'un service de tutelle aux majeurs protégés.

De ce fait, il s'agit d'une UDAF particulièrement importante tant par ses effectifs que par son budget, financé par la caisse nationale des allocations familiales, l'Etat et les collectivités territoriales, en particulier le département de [X].

1.3 Vous souhaitez vérifier dans ces conditions que votre présence dans ce conseil d'administration ne se heurterait pas à une difficulté d'ordre déontologique au regard de vos fonctions actuelles mais aussi de celles que vous voudriez exercer ensuite

Vous avez le souci de vous assurer que la fonction d'administrateur de l'UDAF de [X] serait compatible sur un plan déontologique :

- dans l'immédiat avec vos fonctions actuelles à la [...] chambre au regard du champ de compétences de celle-ci,
- par la suite avec une affectation à la chambre régionale des comptes [A] que vous envisagez de rejoindre à l'issue de votre détachement à la Cour.

II. 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 et les personnels (...) 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* ».

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

L'article 11 de ce texte dispose que « *dans le respect des mêmes obligations déontologiques [absence d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service], l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes (...) privées sans but lucratif est libre* ».

➤ **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 et de la confiance qui leur est accordée. Il inspire en conséquence l'ensemble des comportements 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* ».

➤ **Règlement intérieur du Collège de déontologie**

Selon l'article 4 de ce texte, « *lorsque la demande porte sur une simple éventualité (...), [le collège] répond au demandeur qu'il n'est pas en mesure de rendre l'avis (...) demandé* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

✓ **Au regard de votre affectation actuelle**

3.1 Au sein de la Cour, le contrôle des Unions départementales des associations familiales en tant que telles relève de la compétence de la 6ème chambre

La mission institutionnelle d'avis et de représentation auprès des pouvoirs publics confiée par le code de l'action sociale et des familles aux UDAF est financée par un fonds spécial alimenté par un prélèvement sur les prestations familiales distribuées par la branche « famille » de la sécurité sociale.

De ce fait, c'est la 6ème chambre, compétente sur les questions de politique familiale et de sécurité sociale, qui a reçu au sein de la Cour attribution pour le contrôle de ces structures. Cette chambre a ainsi procédé en 2016 au contrôle d'un échantillon de plusieurs UDAF (qui ne comprenait pas l'UDAF de [X]). Cette série de contrôles a donné lieu à un référé du Premier président en date du 5 janvier 2017 au ministre de l'économie et des finances et à la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes sur l'Union nationale des associations familiales et le réseau des UDAF.

3.2 La [...] chambre a aussi cependant la possibilité de procéder directement au contrôle de la plupart des activités sociales que gère l'UDAF de [X]

Au titre de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, « sans préjudice de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes par l'article L. 211-7 du présent code (...), la Cour des comptes peut contrôler les personnes morales de droit privé à caractère (...), social ou médico-social mentionnées à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (...) et financées par l'Etat, ses établissements publics ou l'un des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du présent code ».

Sur ce fondement et au regard de son champ de compétences dans le champ des politiques sociales, il apparaît à l'examen de la liste des activités gérées par l'UDAF de [X] que la [...] chambre pourrait aussi procéder directement au contrôle de la gestion par l'UDAF de [X] de la plupart d'entre elles : hébergement de personnes sans domicile, accompagnement de demandeurs d'asile, service de tutelle aux majeurs protégés, accompagnement d'allocataires du RSA...

3.3 Toutefois vos travaux au sein de la [...] chambre ne portent pas sur ces sujets

Vous êtes affecté à la 3ème section [...]. Les activités sociales gérées par l'UDAF de [X] relèvent de la compétence des autres sections de la [...] chambre.

✓ **Au regard d'une affectation ultérieure à la chambre régionale des comptes [A]**

3.4 La demande d'avis adressée au Collège porte à ce stade sur une simple éventualité

Vous faites part de votre souhait de rejoindre ultérieurement la chambre régionale des comptes [A] pour y occuper une fonction de président de section. Ce changement d'affectation et cette promotion demeurent cependant hypothétiques. Dans ces conditions, et conformément à son règlement intérieur et à sa jurisprudence constante en pareille situation, le Collège n'est pas en mesure de vous rendre à ce stade l'avis demandé sur la compatibilité entre une présence au sein du conseil d'administration de l'UDAF de [X] et une éventuelle appartenance à cette chambre régionale dans des fonctions dont le périmètre reste au demeurant imprécis.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à conclure qu'au regard des fonctions que vous exercez actuellement à la Cour, votre entrée au conseil d'administration de l'UDAF de [X], qui comprend statutairement 24 membres, n'apparaît pas de nature à vous mettre dans une situation

de conflit d'intérêts et à compromettre l'indépendance, l'impartialité et la réputation des juridictions financières.

Le Collège appelle votre attention sur le fait que pour formuler cet avis il a pris acte que vous lui avez indiqué qu'il s'agissait en l'occurrence d'une fonction non exécutive. L'acceptation de responsabilités particulières, comme celle notamment de Trésorier, ne serait pas de son point de vue en cohérence avec cet engagement.

En tout état de cause, il conviendra, si vous donnez suite à la proposition qui vous est adressée, que vous remettiez à votre présidente de chambre une déclaration d'intérêts complémentaire faisant état de cette nouvelle responsabilité associative.

Dans le cas où vous rejoindriez effectivement par la suite la chambre régionale des comptes [A], il vous appartiendrait alors de saisir à nouveau le Collège en lui apportant toutes précisions nécessaires sur votre positionnement au sein de cette dernière.

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.

Antoine Durrleman

AVIS n° 2022-06

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Avis n° 2022-06 du 23 septembre 2022 relatif à l'exercice par un magistrat de certaines activités
accessoires**

Non publié

AVIS n° 2022-07

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-07 du 28 septembre 2022 relatif aux précautions déontologiques à observer par un conseiller référendaire en service extraordinaire au regard des fonctions de son épouse dans un organisme susceptible d'être concerné par un contrôle de la chambre où il est affecté

Cher collègue,

Conseiller référendaire en service extraordinaire à la [...] chambre de la Cour, vous avez souhaité vérifier auprès du Collège si les précautions déontologiques que vous projetez de prendre à la suite de la nomination de votre épouse comme directrice [dans un groupe d'hospitalisation privé] étaient appropriées pour prévenir tout risque de conflit d'intérêts.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 La [...] chambre peut contrôler des établissements d'hospitalisation privés

Au titre de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, la Cour « *peut contrôler les personnes morales de droit privé à caractère sanitaire (...) financées par l'Etat et ses établissements publics ou l'un des organismes [de sécurité sociale]* ».

L'exercice de cette compétence de contrôle est dévolu à la [...] chambre et en son sein à sa 2ème section pour les établissements de santé privés.

1.2 Votre épouse a été nommée directrice [dans un très important groupe d'hospitalisation privée à but lucratif]

Vous faites part au Collège que votre épouse vient d'être recrutée comme directrice des affaires publiques [du groupe X], la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qu'elle avait saisie en tant qu'administratrice de l'Etat n'ayant émis aucune réserve sur ce projet de mobilité dans le secteur privé.

1.3 Au regard de ce positionnement professionnel, vous vous demandez si votre affectation à la [...] chambre est susceptible de poser une difficulté d'ordre déontologique

Vous informez le Collège que vous avez remis à votre présidente de chambre une déclaration d'intérêts complémentaire faisant apparaître les fonctions qu'exerce désormais votre épouse au sein du groupe [X].

Vous lui indiquez par ailleurs que depuis votre arrivée à la [...] chambre vous êtes affecté exclusivement à sa 4ème section.

Vous lui faites part qu'en tout état de cause, vous vous engagez à observer de strictes précautions pour éviter toute suspicion de conflit d'intérêts, en rappelant que votre épouse a exercé au cours de sa carrière les fonctions de rapporteure extérieure à la Cour et est pleinement consciente des obligations qui s'imposent à ses membres.

II. 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 4 que « *le respect de ces principes et valeurs 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 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* ».

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

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* ».

Elle insiste au point 26 sur le fait que « *ces mêmes personnes respectent pour toutes leurs activités une obligation de discrétion professionnelle (...). Elles s'abstiennent notamment de communiquer tous documents et informations à caractère confidentiel (...). Elles observent la discrétion la plus complète sur tout renseignement et toute donnée de fait dont elles peuvent avoir connaissance directement ou indirectement à l'occasion de leurs fonctions présentes (...) et qui ne peuvent être normalement connus qu'en vertu des pouvoirs dont disposent les juridictions financières (...)* ».

III. ANALYSE DU COLLEGE

3.1 La Cour n'a pas compétence pour contrôler le groupe [X] en tant que tel

Comme souligné dans le référé sur les « premiers constats issus des contrôles des cliniques privées » adressé le 26 mars 2019 par le Premier président à la ministre des solidarités et de la santé, « le champ

de compétences des juridictions financières sur les cliniques privées, en l'état actuel de la législation, est limité aux seules entités juridiques porteuses des activités de soins. Il ne s'étend ni aux structures satellites ni aux groupes d'appartenance qui pourtant entretiennent des liens juridiques et financiers très étroits avec les établissements ».

Dans ces conditions, la [...] chambre est incompétente pour contrôler en particulier la structure faîtière du groupe [X] et sa direction générale, au sein de laquelle se situe notamment la direction des affaires publiques.

Cette situation vous évite tout conflit d'intérêts direct qui aurait nécessairement résulté d'un tel contrôle.

3.2 Votre affectation au sein de la chambre ne vous donne pas vocation à participer au contrôle d'établissements de santé dépendant de ce groupe

La [...] section à laquelle vous appartenez à titre exclusif est en effet compétente sur les questions de famille, de retraite et d'accidents du travail, les problématiques de politique de santé et d'organisation des soins étant du ressort de la [...] section.

De ce fait, vous n'avez pas vocation à être chargé d'un éventuel contrôle d'établissements de soins privés, et notamment, le cas échéant, d'établissements appartenant au groupe [X].

Cette affectation à d'autres champs de contrôle que l'assurance maladie et les politiques de santé vous prémunit également de tout risque potentiel de conflit d'intérêts direct et effectif au regard des fonctions de votre épouse.

3.3 Au regard cependant de la nature des fonctions de votre épouse et de l'importance majeure du groupe [X] au sein du système de soins, une vigilance rigoureuse est indispensable pour éviter tout risque de mise en cause de l'impartialité des investigations que la chambre pourrait conduire en matière d'hospitalisation privée

Toute apparence de conflit d'intérêts potentiel pourrait être de nature à susciter une éventuelle mise en cause de la neutralité des travaux conduits en ce domaine par la Cour et à compromettre son image et sa réputation, dès lors notamment qu'ils ont vocation désormais à être systématiquement publiés.

Vous prévoyez à cet égard de vous « *abstenir d'échanger avec les rapporteurs chargés d'un tel contrôle [d'établissements appartenant au groupe [X], et naturellement [de] ne chercher en aucun cas à obtenir des informations concernant l'instruction – la confidentialité de l'instruction faisant de toutes façons partie des règles professionnelles essentielles de la Cour* ».

Cet engagement constitue en effet une précaution indispensable, à respecter avec rigueur, en cas d'engagement d'un contrôle sur un établissement de soins appartenant au groupe [X]. Mais le Collège considère qu'elle doit être élargie à toute enquête portant sur un établissement de soins privé qui ne dépendrait pas de ce groupe, pour éviter toute suspicion sur la neutralité des investigations menées.

Plus généralement, le Collège appelle votre attention sur les obligations de discrétion professionnelle absolue sur lesquelles insiste le point 26 de la Charte et qu'il vous appartient de respecter strictement. Elles ne valent pas seulement pour toutes les informations et données relatives à l'hospitalisation privée qui pourraient éventuellement parvenir à votre connaissance du fait de votre présence à la Sixième chambre, quelles que soient les précautions prises. Elles s'imposent tout autant au regard de celles issues du contrôle d'établissements publics de santé, notamment à la faveur d'enquêtes

communes au sein des juridictions financières, pour lesquelles une obligation de totale confidentialité s'impose à vous avec la même rigueur. Dans un contexte de concurrence entre établissements publics de santé et cliniques privées à but lucratif, il est impératif de ne pas non plus en faire état auprès de qui que ce soit.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à conclure que les nouvelles fonctions de votre épouse ne font pas obstacle à ce que sur un plan déontologique vous demeuriez affecté à la [X] chambre, sous réserve de respecter strictement les précautions suivantes :

- demeurer affecté exclusivement à sa 4ème section et n'être affecté en aucun cas par la suite à la 2ème section compétente pour contrôler les établissements de santé privés ;
- vous abstenir de tout contact avec les rapporteurs chargés du contrôle, le cas échéant, d'établissements relevant du groupe [X], mais aussi plus généralement avec ceux qui seraient chargés du contrôle d'établissements privés à but lucratif dépendant d'autres groupes de santé ;
- vous conformer rigoureusement, vis-à-vis de votre épouse comme de tout autre, aux obligations de la Charte des juridictions financières, selon laquelle « *les personnes qu'elle concerne s'abstiennent notamment de communiquer tous documents et informations à caractère confidentiel (...). Elles observent la discrétion la plus complète sur tout renseignement et toute donnée de fait dont elles peuvent avoir connaissance directement ou indirectement à l'occasion de leurs fonctions présentes (...) et qui ne peuvent être normalement connus qu'en vertu des pouvoirs dont disposent les juridictions financières (...)* », qu'il s'agisse d'informations et de données portant sur des établissements de soins privés ou relatives à des établissements publics de santé.

* * *

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.

Antoine Durrleman

AVIS n° 2022-08

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-08 du 17 octobre 2022, à la demande d'un président de chambre régionale des comptes, sur l'affectation de vérificateurs des juridictions financières au contrôle d'un établissement exploité en régie par un département où ils ont été précédemment en fonctions

Monsieur le président,

Vous avez bien voulu saisir le Collège de déontologie de l'affectation, au regard des fonctions qu'ils ont précédemment exercées au sein des services du Conseil départemental de [X], de M. [Y] et de Mme [Z], vérificateurs des juridictions financières, au contrôle d'un établissement thermal exploité en régie par le département.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 La chambre a décidé de procéder au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement départemental [B] à compter de l'exercice 2019

Exploité en régie au travers d'un budget annexe, cet établissement effectue des activités de thermalisme bénéficiant d'une prescription médicale de cure et des activités payantes. [...] En complément, le département verse une subvention d'équilibre de 697 000 € soit 47 % du total des produits de gestion.

1.2 Vous souhaitez affecter à ce contrôle deux vérificateurs des juridictions financières

Vous avez prévu de confier ce contrôle à une équipe de trois personnes, composée d'un magistrat expérimenté et de deux vérificateurs des juridictions financières :

- M. [Y], qui a rejoint la chambre en avril 2018 par détachement du département [...] et qui a été par la suite intégré dans le corps des juridictions financières
- Mme [Z] détachée à la chambre à compter d'octobre 2022 également par le département, où elle a exercé son activité jusqu'au 31 août 2019 au sein du service des établissements sociaux et médico-sociaux, avant d'être successivement mise en détachement puis en disponibilité

1.3 Le ministère public fait cependant valoir que leur affectation serait de nature à susciter un risque de conflit d'intérêts

Le procureur financier près la chambre, consulté conformément aux dispositions des articles R.212-4 et R.212-17 du code des juridictions financières sur le projet d'arrêté modificatif du programme de la chambre portant ajout à ce dernier de ce contrôle, a dans son avis du 26 septembre 2022 fait valoir que « *concernant la constitution de l'équipe de contrôle, le ministère public rappelle que les deux*

vérificateurs prévus au sein de cette équipe ont été précédemment employés par le département de La Réunion. Afin de prévenir tout conflit d'intérêts, ces deux agents ne devraient pas participer à l'instruction d'un contrôle portant sur un exercice pendant lequel ils ont été effectivement employés par cette collectivité. Au-delà, le ministère public reste plus globalement réservé quant à la participation de magistrats et vérificateurs à un contrôle portant sur un organisme où ils ont précédemment été employés ».

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à cette situation sont les suivants.

➤ Code général de la fonction publique

L'article L. 121-1 du code général de la fonction publique impose que *« l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ».*

L'article L.122-14 prescrit que *« l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts définies à l'article L.121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver ».*

L'article L.121-5 précise à cet égard qu'*« au sens du présent code, 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 des fonctions de l'agent public ».*

L'article L. 121-6 dispose par ailleurs que *« l'agent public est tenu au secret professionnel (...) »* et l'article L121-7 qu'il *« doit faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ».*

➤ Code des juridictions financières

Selon l'article R.212-23 du code des juridictions financières, *« les vérificateurs des juridictions financières collaborent, sous la direction et la responsabilité des magistrats (...), aux contrôles relevant de la chambre où ils sont affectés ».*

➤ Normes professionnelles des juridictions financières

Le point 1.49 du Recueil des normes professionnelles des juridictions financières prévoit que *« les nouveaux personnels de contrôle sont accompagnés durant une période suffisante par un collègue expérimenté, désigné par le président de chambre pour assurer un mentorat ».*

Le point 1.55 précise que *« le contrôle (...) est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés de conduire l'instruction et d'en présenter les résultats dans un rapport. Le choix du ou des rapporteurs et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs vérificateurs vise à doter l'équipe chargée des travaux de la taille et des compétences appropriées, et à permettre leur réalisation de manière indépendante et impartiale ».*

III. ANALYSE DU COLLEGE

3.1 Aucune règle d'incompatibilité ne fait obstacle au détachement d'un agent d'une collectivité territoriale comme vérificateur des juridictions financières dans la chambre régionale qui a dans son ressort cette collectivité

Les incompatibilités « entrantes » édictées par l'article L.222-4 du code des juridictions financières ne concernent que les nominations en qualité de présidents, vice-présidents et magistrats des chambres régionales des comptes, notamment l'interdiction de nomination « *si [la personne concernée] a exercé dans le ressort de cette chambre régionale des comptes depuis moins de trois ans des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un organisme (...) soumis au contrôle de cette chambre* ».

3.2 Contrairement aux magistrats et autres personnels concernés par la Charte de déontologie des juridictions financières, aucune disposition spécifique n'impose aux vérificateurs des juridictions financières le respect d'un « délai de viduité » avant de participer au contrôle d'une collectivité où ils ont précédemment exercé des fonctions

La Charte de déontologie des juridictions financières dispose dans son point 15 qu'« *afin prévenir les conflits d'intérêts (...), les personnes concernées par la charte s'abstiennent de prendre part à des investigations ou à un délibéré concernant un organisme dans lequel elles détiennent, ou ont détenu dans les cinq années précédentes, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité* ».

Cette prohibition, qui en tout état de cause n'est pas générale et absolue mais limitée à une période de 5 ans après la sortie des fonctions considérées, ne s'applique pas aux vérificateurs des juridictions financières. L'article L. 120-7 du code des juridictions financières n'englobe en effet pas ces derniers parmi les personnels soumis aux dispositions de la Charte de déontologie.

3.3 Toutefois, comme le souligne à juste titre le ministère public, il importe d'être particulièrement vigilant dans la constitution et l'organisation de l'équipe chargée de ce contrôle pour éviter tout risque de conflit d'intérêts potentiel qui serait de nature à susciter un doute sur l'indépendance et l'impartialité des juridictions financières et à porter atteinte à leur image et à leur réputation

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* ».

Dans son avis 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 relevant de la Charte, le Collège a considéré que « *si la Charte en elle-même s'applique 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 (...). 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 conclu 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* ».

3.4 En l'occurrence, l'ancienneté et la nature des fonctions précédemment exercées respectivement par M. [X] et Mme [Y] ainsi que l'organisation de ce contrôle apparaissent de nature à prévenir une mise en cause de l'impartialité de la juridiction

Les deux vérificateurs que vous prévoyez d'affecter au contrôle de cet établissement thermal ont, l'un et l'autre, cessé d'exercer des fonctions dans les services du Conseil départemental depuis déjà plusieurs années : près de 4 ans et demi pour M. [Y], qui était chargé du suivi d'un fonds européen avant son départ pour la chambre ; un peu plus de 3 ans révolus pour Mme [Z] dont la fiche de poste atteste que lors de son détachement du département [...], son activité ne portait que sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux, alors qu'un établissement thermal relève du code de la santé publique.

Compte tenu au surplus du fait que les vérificateurs des juridictions financières travaillent sous la direction et la responsabilité d'un magistrat et n'ont donc pas de responsabilité juridique directe dans l'instruction ou la préparation des rapports, des délibérés et des suites, ces délais apparaissent très largement en cohérence avec celui de 5 ans qui s'impose aux personnels soumis à la Charte et suffisants en eux-mêmes pour prévenir tout risque potentiel de conflit d'intérêts effectif.

Les précautions supplémentaires dont vous avez fait part par ailleurs au Collège dans l'organisation de ce contrôle en renforcent au demeurant l'effectivité vis-à-vis de l'établissement contrôlé. La grande expérience du magistrat chargé de ce contrôle, ancien directeur d'hôpital et depuis 5 ans affecté à la chambre où il a contrôlé de nombreux établissements de soins, la répartition attentive des tâches entre ce dernier, davantage centré sur les aspects de pilotage stratégiques et de gouvernance de l'établissement, et les deux vérificateurs, en charge plus particulièrement de l'analyse du pilotage fonctionnel et de ses différentes activités, la constitution de ces derniers en binôme fonctionnel où M. [Y] assurera le mentorat de Mme [Z], comme le précisera la lettre de mission, le rappel formel dans celle-ci d'un strict respect des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts apparaissent au Collège comme des mesures appropriées.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à considérer au cas d'espèce et au regard des précisions que vous lui avez apportées que la participation de M. [Y] et de Mme [Z] au contrôle de l'établissement départemental [B] ne se heurte pas à un obstacle d'ordre déontologique, sous réserve des précautions complémentaires suivantes de manière à prévenir également toute suspicion de conflit d'intérêts d'apparence :

- qu'une décision de votre part officialise la fonction de mentor de Mme [Z] que vous confiez à M. [Y] et que la lettre d'ouverture du contrôle au président du Conseil départemental de [X] en fasse explicitement état,
- que la lettre de mission relative à ce contrôle réserve exclusivement au magistrat chef d'équipe les contacts nécessaires avec les services concernés du Conseil départemental et que la lettre d'ouverture du contrôle le précise également clairement.

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 la plus distinguée.

Antoine Durrleman

AVIS n° 2022-09

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-09 du 20 octobre 2022 relatif à la possibilité pour une magistrate de chambre régionale des comptes d'être détachée en qualité de secrétaire générale d'une société publique locale soumise au contrôle de la chambre où elle est affectée

Chère collègue,

Première conseillère 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 détachement la [société X] pour y exercer la fonction de secrétaire générale.

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 Vous avez été sollicitée pour devenir secrétaire générale de la société [X]

La [société X] est une société publique locale d'aménagement d'intérêt national créée [...] selon les dispositions de l'article L. 321-7 du code de l'urbanisme conjointement par l'Etat [...], et la ville de [B] qui en sont actionnaires à parts égales.

Cette société anonyme devra réaliser des travaux évalués à 1,2 Md€ avec un financement apporté par l'Etat (subvention et garanties d'emprunts) et la ville de [B].

Son conseil d'administration, composé de représentants de l'Etat et de la ville de [B] en nombre égal, a désigné comme président M. [Y], par ailleurs maire de [B], par une décision prise à l'unanimité lors de sa réunion constitutive.

1.2 Cette société est soumise conjointement au contrôle de la Cour des comptes et de la chambre régionale des comptes [A]

Compte tenu des concours financiers dont elle a vocation à bénéficier tant de la part de l'Etat que de la ville de [B], cette société anonyme apparaît susceptible d'être contrôlée aussi bien par la Cour des comptes sur le fondement des articles L. 133-2 et L. 133-3 du code des juridictions financières que par la chambre régionale des comptes [A], à laquelle vous appartenez, sur celui de l'article L. 221-8 de ce même code.

Aussi bien, un arrêté du Premier président (...) a créé une formation interchambres (FIJ) [Z] entre les six chambres de la Cour concernées (...) et la chambre régionale des comptes [A], (...) pour mener les contrôles nécessaires. La présidence en est assurée par le président de la chambre régionale [A] et ses rapporteurs sont tous des magistrats de cette chambre.

La [société X] pourra ainsi être contrôlée, le cas échéant, par cette FIJ, étant précisé que son arrêté institutif dispose par ailleurs que les chambres en faisant partie pourront également lui faire renvoi de contrôles auxquelles elles auraient directement procédé.

1.3 Votre saisine du Collège s'inscrit de ce fait dans le cadre de l'obligation prévu 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* ».

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ Code général de la fonction publique

L'article L. 121-1 du code général de la fonction publique impose que « *l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ».

➤ Code des juridictions financières

L'article L. 220-7 du code des juridictions financières prescrit 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 à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Le deuxième alinéa de l'article L. 222-7 du code des juridictions financières dispose que « *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 ».*

➤ **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 des 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

3.1 Les activités qui ont été les vôtres au sein de la CRC [A] ne vous ont pas amenée à participer en tant que rapporteure ou membre d'une collégialité délibérante au jugement des comptes, au contrôle des comptes et de la gestion, ou au contrôle des actes budgétaires de collectivités ou organismes situés dans le [département C où est située la ville B]

Vous êtes affectée exclusivement à la deuxième section de la chambre régionale des comptes, compétente auparavant pour les [départements D et E], et désormais seulement pour le [département D]. Le relevé des contrôles que vous avez réalisés atteste que vos travaux en tant que rapporteure ont porté uniquement sur des collectivités et organismes situés dans ces deux départements.

Vous avez formellement confirmé en particulier au Collège que vous n'avez participé à aucun délibéré relatif au jugement des comptes, au contrôle des comptes et de la gestion, ou au contrôle des actes budgétaires de la ville de [B] et que vous n'avez non plus jamais délibéré sur une collectivité, un établissement ou un organisme ayant pour représentant légal les représentants légaux, passés et actuels, de cette collectivité.

3.2 Vous n'avez pas été désignée comme membre ou rapporteure de la FIJ «[Z] »

Créée de fraîche date, débutant à peine son activité et n'ayant pas encore clos son premier exercice, la [société X] n'a comme il est naturel fait encore l'objet d'aucune ouverture d'un contrôle auquel vous auriez pu participer.

En tout état de cause, vous n'avez pas été désignée pour siéger comme membre de la FIJ «[Z]» ni pour en être rapporteure. Vous n'avez pas été amenée à participer de ce fait à d'éventuels travaux préparatoires, comme, le cas échéant, une note de faisabilité sur la stratégie de contrôle à mettre en œuvre qui aurait pu en particulier intégrer de premiers éléments en vue de l'élaboration d'un futur plan de contrôle de la [société X].

3.3 Vous avez confirmé au Collège que vous ne présentez par ailleurs au regard des fonctions qui vous sont proposées aucun conflit d'intérêts, effectif ou d'apparence, au sens de l'article L. 220-7 du code des juridictions financières.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à conclure que votre projet de détachement auprès de la [société X] pour y occuper les fonctions de secrétaire générale ne se heurte à aucune des incompatibilités définies par l'article L. 220-7 du code des juridictions financières.

Toutefois, au regard de la composition de l'équipe de rapporteurs de la FIJ, qui comprend exclusivement vos collègues de la chambre régionale, le Collège recommande qu'en cas d'ouverture dans le délai de trois ans à compter de votre prise de fonctions d'un contrôle par celle-ci comme aussi, le cas échéant, directement par la chambre régionale elle-même, vous demandiez au directeur général de la SPEDEM de désigner pour ce contrôle un autre référent administratif que vous-même, de manière à prévenir tout risque potentiel de suspicion de conflit d'intérêts qui pourrait être de nature à mettre en cause 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, chère collègue, l'expression de ma considération très distinguée.

Antoine Durrleman

AVIS n° 2022-10

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-10 du 24 novembre 2022 relatif à la possibilité pour un magistrat de chambre régionale des comptes d'être détaché en qualité de directeur général adjoint des services d'une commune soumise au contrôle de la chambre où il est affecté

Cher collègue,

Premier conseiller à la chambre régionale des comptes [A], vous avez demandé au Collège s'il vous était déontologiquement possible, dans le cadre d'un projet de mobilité professionnelle, d'exercer des fonctions de direction au sein des services de la ville de [X].

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 Vous souhaitez rejoindre la ville de [X] pour y exercer des fonctions de directeur général adjoint des services

Vous faites part au Collège de votre projet de mobilité à compter du 1er janvier 2023 auprès de la ville de [X] en tant que directeur général adjoint chargé du pôle ressources.

1.2 Votre projet de mobilité se traduirait statutairement par une demande de détachement dans une collectivité soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes à laquelle vous appartenez

La commune de [X] est soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes [A] à laquelle vous êtes affecté depuis le 1er janvier 2018.

La chambre a au demeurant ouvert le 21 juillet 2020 un contrôle des comptes et de la gestion de cette collectivité sur les exercices 2014 et suivants, qui est encore en cours à ce stade.

1.3 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* ».

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ **Code général de la fonction publique**

L'article L.121-1 du code général de la fonction publique impose que « *l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ».

➤ **Code des juridictions financières**

- L'article L. 220-7 du code des juridictions financières dispose d'une manière générale 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 ».

- S'agissant plus particulièrement de mobilité professionnelle, le deuxième alinéa de l'article L. 222-7 du code précise 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 ».*

- L'article R.226-1 du code indique pour sa part que « *les magistrats des chambres régionales des comptes peuvent accomplir la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public [antérieurement au 1er janvier 2022, de l'Ecole nationale d'administration].*

Toutefois, les intéressés ne peuvent accomplir cette mobilité en exerçant des fonctions :

- a) Dans un cabinet ministériel ;*
- b) Auprès d'une collectivité territoriale ou d'un organisme soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes où ils exercent leurs fonctions au moment de leur départ en mobilité ».*

➤ **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 et de la confiance qui leur est accordée. Il inspire en conséquence l'ensemble des comportements 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

3.1 Les travaux qui ont été les vôtres au sein de la CRC [A] n'ont pas porté sur la commune de [X]

Vous avez fait part au Collège que vous appartenez depuis votre arrivée à la chambre à sa 1ère section, dont le périmètre de contrôle comprend les organismes situés ou ayant leur siège dans les départements [B, C, et D] jusqu'au 31 décembre 2019, puis dans les seuls départements [C et D] depuis le 1er janvier 2020.

Comme en attestent les relevés de vos travaux, les contrôles des comptes et de la gestion ainsi que les contrôles juridictionnels et contrôles budgétaires que vous avez effectués en tant que rapporteur ont tous portés exclusivement sur des organismes dépendant de cette section.

3.2 Le contrôle en cours d'achèvement de cette collectivité relève d'une autre section que celle où vous êtes affectée

La commune de [X] relève de la 2ème section de la chambre, compétente sur les organismes situés ou ayant leur siège sur le territoire de [E].

Vous avez précisé au Collège que le contrôle en cours a donné lieu à un délibéré sur un rapport d'instruction à fin d'observations provisoires le 10 mai 2022, mais que vous n'avez participé en qualité de magistrat à aucun délibéré portant sur cette collectivité depuis votre affectation à la chambre.

Ce contrôle est au demeurant en cours d'achèvement. Le premier rapport d'observations définitives devrait être adressé en décembre 2022 au maire de [X]. Le délibéré de la chambre sur le deuxième rapport d'observations définitives et sa communication à l'ordonnateur sont prévus à ce stade en janvier 2023.

3.3 Vous n'avez fait part plus généralement au regard des fonctions que vous souhaitez rejoindre d'aucun conflit d'intérêts, effectif ou d'apparence, au sens de l'article L.220-7 du code des juridictions financières.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à conclure que votre projet de détachement auprès de la ville de [X] n'apparaît pas de nature à vous mettre dans une situation de conflit d'intérêts et à compromettre l'indépendance, l'impartialité et la réputation des juridictions financières.

Il vous demande cependant d'observer les précautions suivantes dès lors que vous aurez rejoint vos nouvelles fonctions au 1er janvier 2023 et que le contrôle de la commune ne sera alors pas complètement terminé :

- n'intervenir en aucune manière dans la mise au point du courrier de l'ordonnateur en réponse au premier rapport d'observations définitives dont il aura été destinataire, si cette réponse, qui a

- vocation à être jointe au deuxième rapport d'observations définitives lors de la publication de ce dernier n'avait pas été déjà adressée à la chambre avant votre arrivée, comme il est vraisemblable
- ne pas assister à la séance du conseil municipal où ce rapport donnera lieu à débat conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

Par ailleurs le Collège croit devoir appeler votre attention sur le fait qu'au titre de l'article R.226-1 du code des juridictions financières, un détachement auprès de cette commune ne pourra être pris en compte au titre de la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Institut national du service public, dès lors qu'il s'agit d'une collectivité territoriale soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes où vous exercez votre activité avant votre départ en mobilité.

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.

Antoine Durreleman

AVIS n° 2022-11

COLLEGE DE DEONTOLOGIE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Avis n° 2022-11 du 19 décembre 2022 relatif à la possibilité pour un magistrat de présider à titre d'activité accessoire une société coopérative d'intérêt collectif

Cher collègue,

Conseiller référendaire à la [...] chambre de la Cour, vous avez bien voulu demander au Collège s'il vous était déontologiquement possible d'exercer la présidence de [la société X], qui sera créée [prochainement].

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

I. ELEMENTS DE FAIT

1.1 La [société X] prend la succession d'une association préexistante pour gérer un centre de santé [...]

Vous précisez au Collège que cette structure se substituera [...] à une association de la loi de 1901 pour assurer le portage juridique d'un centre de santé d'une vingtaine de salariés [...]. Cette association « y assure des soins au sein d'un territoire que l'on peut qualifier de désert médical et y invente depuis 30 ans une manière de promouvoir la santé avec et par les habitants.e.s. Elle a été pionnière dans les domaines de la médiation en santé ou des politiques d'aller-vers et est aujourd'hui impliquée dans plusieurs expérimentations ».

1.2 Il s'agit statutairement d'une société coopérative d'intérêt collectif constituée sous forme d'une société par actions simplifiée à capital variable

Vous indiquez que le passage d'une association à une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) traduit « l'ambition de tirer profit des dispositifs de participation expérimentés au sein de l'économie sociale et solidaire afin d'associer plus encore toutes les parties prenantes du centre de santé au processus décisionnel et au portage du projet politique du centre ».

Les statuts de cette SCIC que vous avez communiqués au Collège font apparaître qu'elle a opté pour se constituer sous la forme d'une société par action simplifiée (SAS) à caractère variable.

1.3 Vous projetez d'exercer à titre bénévole et en passant à temps partiel la présidence de cette SCIC

Vous faites part au Collège que vous avez l'intention de vous porter candidat à la présidence de cette société lors de son assemblée générale constitutive. Vous lui précisez que cette fonction est assurée à titre bénévole.

Vous l'informez par ailleurs que, « *anticipant le fait que ce projet [vous] prenne un peu de temps, a fortiori à ses débuts, vous avez sollicité [votre] passage à 4/5e [de temps] à partir du premier janvier 2023* ».

II. ELEMENTS DE DROIT

Les textes applicables à votre situation sont les suivants :

➤ Code général de la fonction publique

L'article L.121-3 du code général de la fonction publique dispose que « *l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées* ».

L'article L.123-7 du même code précise notamment que « *l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité lucrative à quelque titre que ce soit, sous réserve des dispositions des articles L.123-2 à L.123-8* ».

Il est interdit à l'agent public : (...) 2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

Ce même article prévoit que l'agent public peut toutefois « *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. Cette activité doit être compatible avec l'exercice des fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice, et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire* ».

➤ 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 [par le code général de la fonction publique] 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. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée (...).*

L'article 11 de ce même texte précise que « *les activités accessoires susceptibles d'être autorisées sont les suivantes : (...)*

- 8° activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ».

L'article 12 dispose notamment que « *préalablement à l'exercice de toute activité accessoire soumise à autorisation, l'intéressé adresse à l'autorité hiérarchique dont il relève (...) une demande écrite* ». 3

➤ Code des juridictions financières

Au titre de l'article L.120-6 de ce code, « *les membres (...) de la Cour 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 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**

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 18 rappelle « *la nécessité qu'il ne soit pas porté atteinte à l'image et à la réputation de l'institution* » et met en évidence les principes de dignité, d'intégrité et d'impartialité qui s'imposent de ce fait aux personnes soumises à la Charte. Le point 20 insiste sur le fait que « *l'intégrité et la probité inspirent l'exercice professionnel des personnes concernées par la Charte ainsi que leur conduite dans leurs autres activités* ».

Le point 41, inséré dans la partie relative aux activités accessoires aux fonctions dans les juridictions financières, rappelle à cet égard 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°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

3.1 Les spécificités des statuts de la [société X] mettent en évidence que cette structure à la gestion désintéressée est dénuée de tout objectif de lucrativité

Le statut des sociétés coopératives d'intérêt collectif comporte de manière générale de très nombreuses particularités issues des articles 19 *quinquies sqq.* de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération qui en a défini le régime spécifique de gestion désintéressée, et notamment l'obligation de se doter de réserves impartageables.

Au cas particulier, les statuts de la [société X] vont sur plusieurs points très au-delà des conditions minimales que fixe ce texte pour bénéficier du régime des SCIC : absence de toute répartition de bénéfices aux associés sous quelque forme que ce soit, directe ou indirecte, réserves impartageables portées à 100 % d'éventuels excédents contre un minimum de 42,5 %, absence de toute rémunération des parts d'associés, rachat éventuel de ces dernières à leur seul montant nominal, interdiction de toute attribution d'une part de l'actif aux associés et à leurs ayant-droits, absence de toute rémunération du président, comme le stipulent expressément les articles 29 et 30 de ses statuts.

Bien que constituée sous la forme d'une société par actions simplifiée (SAS) et à ce titre tenue notamment de s'inscrire au registre du commerce et des sociétés, cette SCIC déroge du fait de ces dispositions spécifiques qui lui confèrent un caractère de non lucrativité à la définition de la société que donne 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* ».

3.2 Cette absence de lucrativité ne fait pas tomber l'exercice bénévole de sa présidence dans le cadre d'un passage à temps partiel sous le coup de l'interdiction pour un agent public de participer aux instances de direction d'une société

Il convient en effet de lire de manière globale et en en reliant les différentes dispositions l'article L.123-7 du code général de la fonction publique. Sous cette perspective, l'interdiction de participer à l'organe de direction d'une société découle de la prohibition de l'exercice à titre professionnel d'une activité lucrative dans une structure elle-même lucrative.

Au cas d'espèce, la présidence de la [société X] constitue statutairement une activité complètement bénévole auprès d'une société dont l'activité n'a elle-même de par ses statuts aucun caractère lucratif et qui présente dans sa nature, ses objectifs et ses modalités d'action un évident caractère d'intérêt général. Cette fonction a vocation à être exercée en ce qui vous concerne non seulement bénévolement mais dans le cadre d'un passage à un temps partiel, soit dans des conditions de nature à respecter scrupuleusement les dispositions de l'article L. 122-3 du code général de la fonction publique selon lequel « *l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle à l'exécution des tâches qui lui sont confiées* ».

Dans les strictes conditions ainsi rappelées, il apparaît en l'occurrence que la fonction de président de cette SCIC n'est pas incompatible par elle-même avec le statut de magistrat en activité à la Cour. Elle doit être considérée comme une activité d'intérêt général exercée à titre accessoire et bénévole auprès d'une personne privée sans but lucratif et susceptible à ce titre d'être autorisée par l'autorité hiérarchique conformément aux dispositions du 8° de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relative aux contrôles déontologiques dans la fonction publique dès lors qu'elle ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

3.3 Cette fonction n'apparaît pas de nature à vous exposer à un risque de conflit d'intérêts au regard de vos activités à la [...] chambre

Il n'apparaît pas que l'exercice de cette présidence risque de vous exposer à un risque de conflit d'intérêts, effectif ou d'apparence, au sens de l'article L.120-6 du code des juridictions financières, au regard de vos activités à la Cour. Vous êtes affecté en effet [à] la [...] chambre [...] alors que les sujets sanitaires [...] relèvent [d'une autre] chambre.

Plus généralement, les conditions dans lesquelles vous seriez amené à exercer cette présidence dans le cadre d'un passage à temps partiel préviennent toute atteinte au fonctionnement normal de la Cour et à l'image et à la réputation de l'institution.

IV. CONCLUSIONS DU COLLEGE

Les éléments et analyses qui précèdent conduisent le Collège à conclure dans ce cas d'espèce très spécifique que la présidence de la [société X] selon les modalités dont vous lui avez fait part ne serait pas incompatible sur un plan déontologique avec votre statut de conseiller référendaire en activité à la Cour, sous réserve des obligations suivantes :

- solliciter sans délai, formellement et par écrit, l'autorisation préalable des autorités de la Cour d'exercer cette activité accessoire d'intérêt général auprès d'une personne privée sans but lucratif conformément aux dispositions des articles 11 et 12 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, de telle manière que celles-ci se prononcent sur votre demande avant [la] mise en place effective de cette structure. 5
- faire figurer cette responsabilité dans votre déclaration d'intérêts.

Le Collège appelle votre attention sur le fait que son avis se fonde sur les conditions d'exercice de la fonction de président de cette structure telles que vous lui en avez fait part. Si ces dernières devaient

évoluer, et notamment si vous envisagiez ultérieurement de mettre fin à votre temps partiel ou d'en modifier la quotité, il vous appartiendrait de saisir à nouveau le Collège de déontologie.

* * *

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.

Antoine Durrleman

