



# Comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

## RAPPORT ANNUEL

**Année 2013**

**établi par**

***M. Jacky RICHARD***

Conseiller d'État  
Président du Comité de déontologie

***M. Claude BERNET***

Inspecteur général honoraire  
de l'agriculture  
Membre du Comité de déontologie

***M. Jean GUELLEC***

Ingénieur général honoraire du génie rural,  
des eaux et des forêts  
Membre du Comité de déontologie

***M. Pierre RICHEZ***

Inspecteur général honoraire de la santé  
publique vétérinaire  
Membre du Comité de déontologie

***M. Bertrand MEARY***

Ingénieur général honoraire  
des ponts et chaussées  
Membre du Comité de déontologie

*Avec la collaboration de*

***M. Gilles Burban***

Secrétaire du Comité de déontologie  
Secrétaire général du CGAAER

Mars 2014



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>1 CGAAER ET COMITE DE DEONTOLOGIE</b> .....	7
<b>2 LES REUNIONS DU COMITE DE DEONTOLOGIE EN 2013</b> .....	9
2.1 Synthèse sur les questions générales.....	9
2.2 Questions générales relatives à la déontologie .....	12
2.3 Suivi des questions soumises par le Bureau au Comité et des avis rendus.....	15
<b>3 PARTICIPATION DU PRESIDENT DU COMITE A L'ASSEMBLEE GENERALE DU CGAAER DU 5 SEPTEMBRE 2013</b> .....	16
<b>4 L'ACTUALITE DE LA DEONTOLOGIE</b> .....	21
<b>ANNEXES</b> .....	25
ANNEXE 1 TEXTES .....	27
ANNEXE 2 CHARTE DE DÉONTOLOGIE .....	31



## INTRODUCTION

Selon la formule de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique<sup>1</sup> présidée par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat « *La probité et l'impartialité peuvent certes s'appuyer sur des dispositifs normatifs, (...), mais elles relèvent aussi de la conscience individuelle et collective, ce qui suppose la plus large diffusion d'une véritable culture de la déontologie* ».

La déontologie est en effet l'un de ces domaines dans lesquels nombre d'administrations ont ressenti le besoin de compléter les dispositions légales par des instruments de droit souple. Le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux fait partie de ces organismes qui ont souhaité développer, en leur sein, une culture de la déontologie. Depuis mai 2008, il dispose d'un comité de déontologie que j'ai l'honneur de présider et, depuis juin 2009, d'une charte de déontologie, bien commun du Conseil général dont le comité est le gardien vigilant.

Ce 5<sup>ème</sup> rapport annuel retrace les avis émis en 2013 par le comité et se fait l'écho des réflexions qui ont enrichi les échanges et débats les plus significatifs tenus en son sein.

Ce rapport n'a pas d'autre ambition que d'être, dans les moments de doute, un guide pour l'action des membres du Conseil général.

**Jacky RICHARD**

**Conseiller d'État  
Président du Comité de déontologie**

---

<sup>1</sup> *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, La Documentation française, janvier 2011



# 1 CGAAER ET COMITE DE DEONTOLOGIE

Le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) a été créé en avril 2006 par regroupement du Conseil général du génie rural des eaux et des forêts, du Conseil général vétérinaire et de l'Inspection générale de l'agriculture. Il est présidé par le ministre chargé de l'agriculture. Réformé en février 2010, il se dénomme désormais Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et son organisation a été simplifiée (sept sections au lieu de dix) à cette occasion.

Le Conseil général a pour missions de participer à l'initiation, la conception et l'animation des politiques publiques, d'auditer, d'inspecter, de contrôler et d'évaluer les politiques publiques conduites par le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Le Conseil général assiste le ministre dans la gestion des crises et réalise à sa demande des missions de conseil, d'expertise, de médiation, d'appui et de coopération internationale. Il participe à des missions, travaux et réflexions interministériels.

Il peut être chargé de missions à la demande de collectivités territoriales, de l'Union européenne, d'une organisation internationale ou d'un État étranger.

Pour assurer ces missions avec l'indépendance de jugement souhaitée par les textes, notamment en ce qui concerne l'audit, l'inspection et l'évaluation des politiques publiques, le Conseil général dispose d'un mode d'organisation spécifique qui fonctionne sur la base d'une charte de déontologie et d'un règlement intérieur. Leur finalité est de préserver l'indépendance de pensée et d'expression des membres du CGAAER, tout en maintenant la cohérence ministérielle.

Un Comité de déontologie, composé de personnalités qualifiées non membres du Conseil général, a été chargé d'élaborer une charte de déontologie et de la soumettre à l'approbation du Ministre. Présidé par M. Jacky Richard, Conseiller d'État, le Comité est composé de MM. Claude Bernet, Jean Guellec, Bertrand Meary et Pierre Richez.

Lors de la réorganisation du Conseil général, concrétisée par les décrets et arrêtés du 10 février 2010, ces principes ont été confirmés :

Les membres du Conseil général [..] exercent leurs fonctions conformément à une charte de déontologie.

Cette charte garantit notamment la désignation par le Vice-Président du Conseil général des personnels chargés de l'exécution des missions confiées à ce Conseil, leur indépendance dans l'exercice de ces missions, la liberté de rédaction des rapports et conclusions, le droit pour chaque membre de maintenir dans les travaux une opinion divergente, la revue collective des travaux.

La Charte de déontologie est élaborée et suivie dans son application par un Comité de déontologie composé de personnalités extérieures au Conseil général. Elle est approuvée par le ministre chargé de l'agriculture.

La composition du Comité de déontologie, les conditions dans lesquelles il peut être saisi et les modalités de son fonctionnement sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture. Son secrétariat est assuré par le Secrétaire général du Conseil général.

Le Comité de déontologie peut être saisi de demande d'avis par les membres du Bureau, de toute réclamation par un membre ou par le responsable d'une structure administrative ou d'un organisme inspecté ou audité par le Conseil général.

Le Comité de déontologie se réunit au moins un fois par an. Son rapport annuel est présenté à l'assemblée générale du CGAAER et rendu public.



## 2 LES REUNIONS DU COMITE DE DEONTOLOGIE EN 2013

Le Comité est entré depuis 2010, après la période consacrée à l'élaboration de la charte, dans la deuxième phase de son activité : participer, par ses avis et recommandations, au respect des principes énoncés dans la charte. Il est désormais inscrit dans le paysage institutionnel du CGAAER.

Il a ainsi traité de questions générales relatives à la déontologie et a été saisi de demandes d'avis par le Bureau du Conseil général.

Le Comité a tenu deux réunions en 2013, les 25 juin et 4 décembre, au cours desquelles il a abordé les points suivants :

### 2.1 Synthèse sur les questions générales

#### Rapport annuel 2012 du Comité de déontologie

Lors de sa séance 25 juin 2013, le Comité a examiné et approuvé son rapport annuel.

Le Président Jacky Richard a rappelé que, comme les années précédentes, ce rapport sera présenté à l'Assemblée générale du CGAAER de septembre.

Il a souligné que ce rapport 2012 retient la même forme de présentation que les précédents rapports annuels en reprenant les travaux réalisés, les textes concernant le Comité et son activité stricto sensu au travers des avis émis et de ses réunions tenues dans l'année 2012.

Cette présentation permet de bien sérier ces avis et de présenter clairement les travaux d'une année 2012 qui a été riche pour l'activité du Comité. Une discussion s'engage sur ce document dont le fond et la forme générale reçoivent un accord unanime.

Le Président a donné quelques précisions sur la rédaction de l'introduction dont il a souhaité qu'elle soit porteuse d'un message fort et rappelé les principes de l'action du Comité, le dit rapport étant l'expression publique du travail du Comité.

#### Fonctionnement du Comité : question de la création d'une fonction de rapporteur

Le Président a exposé que cette question est celle de la création d'une fonction de rapporteur qu'il a resituée dans le contexte de préparation des décisions du Comité.

Il est proposé que cette fonction, et pour les questions et sujets qui nécessiteraient une telle préparation des travaux, soit exercée à tour de rôle par un membre du Comité avec une rotation par ordre alphabétique.

Le débat est l'occasion d'évoquer le type de sujet pouvant ou devant être préparé de cette façon, le délai de préparation (un mois ?) que cela suppose, le risque de créer un effet de filtre sur les questions soumises au Comité.

Il est observé que la note de la 7<sup>ème</sup> chambre est un exercice facile en ce sens qu'il ne permet pas d'expérimenter vraiment la procédure de rapporteur dont l'origine, précisément, était dans l'évaluation d'une situation complexe de travail à temps partiel d'un membre lors du dernier comité de 2012.

En résumé, la discussion conclut à l'intérêt de cette procédure de désignation d'un rapporteur,

sans systématisation, en réservant cette procédure aux questions complexes qui s'y prêtent ou qui l'exigent et en ayant conscience que cela conduira à un allongement des délais d'examen des avis sollicités.

Jacky Richard a précisé également que le préalable de la désignation d'un rapporteur n'est pas requis pour établir l'ordre du jour du Comité.

### Questions d'actualité

#### *Note d'évaluation du contrôle interne 2012 du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt par la 7ème chambre de la Cour des Comptes*

Claude Bernet a été chargé de rapporter, lors de la séance du Comité du 25 juin 2013, sur la « note d'évaluation du contrôle interne 2012 du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt par la 7ème chambre de la Cour des Comptes ».

La note décrit, dans un premier temps, la procédure de contrôle et d'audit au sein du ministère de l'agriculture. L'analyse faite est très positive avec une description fine des dispositifs mis en place, notamment le rôle du Comité ministériel d'audit interne et de la mission ministérielle d'audit interne assurée par la 1ère section du CGAAER.

La note contient in fine deux propositions :

- veiller à la formation des auditeurs,
- veiller aux moyens mis à la disposition des auditeurs.

Il s'agit d'un document positif et pour le ministère et pour le CGAAER pour sa contribution au contrôle interne.

Bertrand Hervieu rappelle qu'il trouvait intéressant que cette note de la 7ème chambre qui précisait le rôle de la MIGA – 1ère section du CGAAER soit communiquée aux membres du Comité de déontologie.

Une synthèse de cette note a été rédigée et diffusée aux membres du CGAAER et aux membres du Comité.

#### *Présentation par le Vice-Président du Conseil général du projet de réflexion stratégique*

Le Président du Comité a invité Bertrand Hervieu à présenter devant le Comité réuni le 4 décembre 2013 la réflexion stratégique du Conseil général. Le système de regard qu'il doit y avoir entre ces grandes orientations stratégiques et la mission de veille du Comité sera très utile.

Il faut regarder comment pourront être confrontés des points de vue et des échanges de bonnes pratiques par rapport à des initiatives de contrôle, de veille déontologique qui commencent à être assez nombreuses dans « l'éco système ».

Bertrand Hervieu a présenté le projet de réflexion stratégique pour avis du Comité de déontologie, notamment sur les questions relatives à la réalisation des missions.

Il est prévu que les services développent à échéance régulière en interne des réflexions stratégiques.

Ce dossier a été ouvert au Conseil général il y a un an, de façon très collégiale, avec lancement d'un groupe de travail.

Un groupe de quatre collègues a repris l'ensemble des travaux pour aboutir à un document en quatre points précédé d'un préambule sur la construction du Conseil général, rappel nécessaire compte-tenu du taux de renouvellement au Conseil général de 20 à 25% des membres par an, et rappel de ce qu'a représenté le fait de confier la mission d'audit interne au

Conseil général.

Les quatre points :

- Ce que nous sommes : le Conseil général acteur des politiques publiques. Le préambule de la loi d'avenir redéfinit les politiques publiques agricoles et cela cadre bien le périmètre d'intervention du CGAAER. Ces politiques publiques pour être mise en œuvre font appel à des partenaires qui ne sont pas dans le strict périmètre du ministère. Cela permet aussi de souligner le développement de l'interministérialité des missions qui nous sont confiées, avec nécessité d'harmoniser les modes d'intervention et les procédures missions.

- Ce que nous voulons conforter : c'est le cœur du projet. Nous souhaitons ici une meilleure définition des missions qui nous sont confiées car il y a actuellement trop de flou dans le cadrage des missions. Pour cela il faut définir les missions ce qui permettra de les mieux décliner : audit, inspection, évaluation, conseil, auxquelles s'ajoutent des missions caractérisées et les missions particulières.

- Les marges de progrès : nous devons améliorer la qualité de nos processus missions ; cela va de pair avec des processus de formation facultative ou obligatoire. Nous nous acheminons également vers une saisine exclusive par le ministre ou son directeur de cabinet, avec accord de la direction générale sur les termes de la mission. Cela simplifie aussi les procédures de publication.

Cela suppose quelques arbitrages, qui ont été rendus : la clarification du positionnement, l'élargissement du périmètre, la réintroduction des missions d'inspection générale, la généralisation de la communicabilité des rapports (et le Comité n'y est pas étranger), l'affectation positive lors du recrutement au Conseil général, point de débat avec le secrétariat général du ministère.

- Les axes stratégiques sont ensuite déclinés : affirmer notre positionnement et nos missions, renforcer nos capacités d'action, développer la dynamique collective, être pleinement force de proposition et valoriser nos travaux.

En réponse à une question sur le numerus clausus, Bertrand Hervieu a précisé qu'il ne cherche pas à faire augmenter le plafond d'emploi et qu'il le fait même baisser.

Le projet stratégique sera proposé à la prochaine Assemblée générale du CGAAER pour approbation avant sa validation par le Ministre lors de l'Assemblée générale de janvier. Des groupes de travail seront ensuite créés pour la mise en œuvre opérationnelle des quatre axes stratégiques.

Concernant la valorisation des travaux, il sera proposé de réaliser des synthèses des travaux réalisés pour mieux valoriser les rapports produits.

Cette valorisation passe également par le renforcement des actions de communication des productions du CGAAER (lettre du CGAAER, rapport d'activité).

Le suivi des recommandations formulées dans les rapports doit également être mis en œuvre. Pour cela il faut trouver une méthode.

Assurer le libre accès aux rapports, sauf restrictions du commanditaire, devra être érigé en principe.

Donc quatre chantiers qui ne sont pas étranger au travail que fait le Comité.

Jacky Richard a trouvé cette réflexion très intéressante et en phase avec le travail du Comité. Cela permet de connaître les sujets sur lesquels les membres sont mobilisés.

Il a noté de vraies avancées, comme le suivi des rapports et les notes de synthèse. C'est un vrai progrès, qui oblige à prendre du recul sur les analyses en montrant leur impact sur les politiques publiques. C'est aussi un travail valorisant, dans un cadre plus large, le travail réalisé par les membres.

Pierre Richez, au-delà de ce projet stratégique, s'est dit frappé de l'évolution positive du Conseil général. Le préambule est donc indispensable. On voit ainsi que la structure cherche à se concentrer sur l'essentiel ; il est vrai qu'il a fallu du temps pour que le Conseil général

arrive à cela.

L'exemple le plus significatif est d'avoir cessé de gérer du personnel (départ de la MOVAC au SG du ministère en 2010)

Cela a dû être pour certains un déclic. Maintenant le Conseil général existe vraiment comme l'on pouvait l'imaginer à sa création.

Jacky Richard, en conclusion, a noté que le Comité a pris connaissance avec intérêt de ce projet et que certains des membres, à titre personnel, ont positivement reçu des dispositions qui, à leurs yeux, sont un incontestable progrès.

## **2.2 Questions générales relatives à la déontologie**

### Question du recensement des structures ou services de la Fonction publique disposant d'un comité de déontologie (séance 25 juin 2013)

Le Président Jacky Richard a commenté un document provisoire de synthèse remis à chacun des participants au Comité.

A noter que la Fonction publique ne dispose pas d'un recensement de ces structures dédiées à la déontologie.

Le constat qui ressort est qu'il y a profusion de commissions, de niveaux différents et de champs disparates.

Ces structures pourraient être classées selon leur champ d'intervention : la fonction publique et vie publique, le sanitaire, la régulation économique, les institutions européennes.

On peut aussi tenter un classement selon leur base juridique ; il existe des comités et commissions prévus par la loi, par décret ; d'autres sont des instances de droit privé ou du ressort d'autres structures notamment de type universitaire.

Il s'agit d'instances de régulation et parfois d'auto-régulation.

Il ressort également du recensement que le sujet de la déontologie monte en puissance.

Tout cela amène aussi au constat de la montée en puissance du « droit souple » (Chartes, référentiels, recommandations de nature diverse) par rapport au « droit dur » (loi et règlement).

Jacky Richard a proposé que face à cette évolution constante, un point soit fait régulièrement sur cette question des instances de déontologie.

Bertrand Hervieu a signalé que le Conseil général consulte les services d'inspection des autres ministères, en particulier sur les réflexions stratégiques. Une enquête sur la présence ou non d'un comité d'éthique auprès de ces services pourrait être lancée. Il propose de présenter les résultats de ce recensement au Comité de déontologie lors d'une prochaine séance.

### Analyse des pratiques en matière de déontologie dans les autres conseils généraux ou inspections générales (séance du 4 décembre)

Jacky Richard a proposé d'examiner la question de l'analyse des pratiques en matière de déontologie dans les autres conseils généraux ou inspections générales : est-il utile de procéder à des investigations pour savoir ce qui se passe dans les structures de même nature ?

Pour Claude Bernet, cette comparaison est toujours une bonne chose.

Bertrand Hervieu a noté l'intérêt de cette approche compte-tenu de l'augmentation du nombre de missions interministérielles.

Jacky Richard a fait part de son expérience et pense qu'il faut accepter la spécificité de certaines inspections, telle l'IGF, organisée avec des jeunes fonctionnant en « brigade », et travailler de manière plus classique avec les autres inspections, indépendamment de ce cas particulier.

Claude Bernet a soulevé la question des missions d'audit portant sur les financements européens.

Bertrand Hervieu a souligné que la question des apurements est une préoccupation d'actualité avec les régions qui vont devenir autorité de gestion pour le FEADER. Il faut disposer des moyens juridiques pour intervenir. Le CGAAER travaille aussi avec la CICC.

Jacky Richard a relevé qu'il s'agit de missions d'audit et qu'il y a perte de compétence en matière d'inspection stricto sensu. Il signale, non à titre d'exemple, l'exemple de l'organisation de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) où le principe de la double appartenance des membres incluant une appartenance géographique permet de répondre à des « coups durs ». Le fait générateur est alors le lien avec le lieu où cela se produit. Cela permet d'entretenir la vigilance et a responsabilisation.

Bertrand Hervieu a rappelé les principes en vigueur au Conseil général de la liberté de choisir une section et de postuler pour une mission quelle que soit pour les membres la section qui la suit.

La MIGA est principalement axée sur l'audit.

### Réexamen de la Charte de déontologie

Claude Bernet a proposé lors de la séance du 25 juin que le Comité de déontologie réexamine la charte de déontologie du CGAAER, après quatre années de mise en œuvre, et intègre les nouvelles approches qui ont été prises en compte par ailleurs notamment la question des déclarations d'intérêt (cf. le projet de charte de déontologie du CGEDD du 7 décembre 2012 distribué en séance).

Lors de sa séance du 4 décembre 2013 le Comité a procédé à une relecture de la charte de déontologie pour voir si des points doivent être modifiés, améliorés, compte-tenu de la durée de vie de la charte.

Une discussion s'est engagée sur la Charte de déontologie. Il s'agit d'un texte court – et c'est une qualité – à champ d'application large. Ainsi le texte n'étouffe pas le sujet. Il faut donc conserver cet aspect et ne pas charger indûment ce texte.

C'est sur les aspects spécifiques liés à la déontologie (incompatibilités, rémunérations accessoires, organisation des missions, pratiques professionnelles) qui font le cœur du métier d'inspection, d'audit et d'évaluation, qu'il faut regarder si des dispositions ont vieilli ou si des questions n'ont pas été prises en compte.

La charte a quatre ans et il n'y a pas eu beaucoup de cas où le Comité a constaté que les articles n'étaient pas adaptés.

Il a été fait remarquer que le Comité n'a pas toute la perception et toute la connaissance car il

est en dehors du système. Il est donc proposé, après cet examen, de faire procéder à une consultation au sein du Conseil général sur la charte, comme cela a été fait lors de l'écriture de la charte, ou une consultation spécifique au Bureau, voire des usagers, ce qui peut être un peu plus délicat.

Cette consultation serait un moyen pour le Conseil général de travailler à nouveau sur la déontologie. Du point de vue du calendrier, cela s'articulerait bien avec la réflexion stratégique en cours dans laquelle il sera intéressant d'intégrer la déontologie.

Il faudrait définir quel serait le support d'interrogation des membres du Conseil général. Il revient au Bureau d'organiser la consultation interne, qui peut se faire de façon ouverte ou avec un support de questionnement.

La consultation des directions d'administration centrale peut passer par le Secrétaire général du ministère. Cela marquerait la distance entre ce comité et le Conseil général lui-même.

Cette réflexion sur une éventuelle mise à jour de la charte vient bien avec la question de la comparaison avec d'autres chartes. Il est important d'avoir une vision du paysage des comités de déontologie dans les autres conseils généraux ou inspections générales.

Une mise à jour de cette charte devrait se faire dans la perspective d'une approche commune sur les termes avec ces autres inspections générales. C'est un travail de longue haleine.

Sur la nature juridique du texte, Jacky Richard a rappelé que dans la vie publique il y a le droit dur et le droit souple. Ce deuxième type de droit est fondé sur des bonnes pratiques, des recommandations. Ce droit peut même être « saisi » par le juge. Nous vivons de plus en plus dans un monde où la norme classique et le droit dur ne sont plus les seuls à influencer juridiquement sur les comportements et génèrent autour d'eux un espace de droit souple. Les chartes de déontologie relèvent clairement du domaine du droit souple. Elles se trouvent dans un rapport distancié mais réel avec le droit dur statutaire.

En conclusion, le Comité a retenu l'organisation de cette consultation vers deux directions, d'une part les membres, et d'autre part les directions d'administration centrale, en impliquant le Bureau du Conseil général et le Secrétariat général du ministère, dans le cadre d'une expression générale et collégiale.

Les échanges portent ensuite la forme de cette consultation – questionnement ouvert ou fermé.

Le message aux membres indiquera que la charte a cinq ans, avec un parti pris à l'origine d'avoir un texte court et demandera si, à l'usage, ce principe d'un texte ramassé est le bon ou s'il serait préférable d'aller vers un texte plus détaillé.

Les débats en Assemblée générale ont montré que ce point suscite de l'intérêt, en lien avec la question de l'indépendance de jugement, avec la réflexion stratégique et avec la question de la proximité du Conseil avec le Ministre.

Sur l'usage fait de la Charte par les membres, il est souligné que son existence a marqué profondément les pratiques du Conseil général. Les membres les ont fait leur sans forcément se réclamer de la Charte. Elles sont rentrées dans la culture professionnelle et institutionnelle. Il n'y a donc pas besoin de les brandir.

La Charte fonctionne comme un outil de prévention. C'est sans doute l'une des explications de la baisse du nombre de saisines. Un exemple est fourni par le cas d'une mission à l'issue de laquelle les conclusions ne sont pas toutes partagées par l'ensemble des membres de la mission. La sortie du « conflit » peut venir de la possibilité de faire connaître une position « dissidente » de l'un des inspecteurs, qui peut figurer dans le rapport. Il y a autorégulation en interne.

En revanche, il en va différemment quand un des responsables (président de section) n'est pas d'accord avec l'analyse. Dans ce cas, c'est le Bureau qui œuvre, avec en toile de fond les

termes de la Charte, le rôle du président de section qui suit la mission, et l'intérêt du service.

Les membres du Comité ont procédé ensuite à une revue des articles de la Charte.

Recours à l'article 40 : il n'y a pas eu de cas d'utilisation.

Les activités accessoires et la rémunération : le débat a porté sur le temps partiel, et sur le cas où un membre consacre une partie de son temps à une association. Les cas sont identifiés.

Ils le sont également pour des opérations très ponctuelles avec la signature par le Vice-président des autorisations de cumul et pour les cas où le membre est un élu.

### transparence financière de la vie publique

Lors de la séance du 25 juin, Jacky Richard a proposé d'examiner ce qui résulte du débat parlementaire sur la transparence financière de la vie publique avec la préparation de la Commission ad hoc.

## **2.3 Suivi des questions soumises par le Bureau au Comité et des avis rendus**

Lors de sa séance 25 juin 2013, le Comité a examiné les suites données à l'avis qu'il a émis le 15 novembre 2012 sur une demande d'un membre du CGAAER de réintégration à temps partiel tout en exerçant par ailleurs une activité personnelle de conseil auprès d'entreprises.

A la demande du Président, une copie de la Charte de déontologie signée par le membre concerné à son arrivée au CGAAER a été remise à chacun des membres du Comité.

Sur la question de l'activité de ce membre au sein du CGAAER depuis son arrivée, Bertrand Hervieu a exposé que l'avis émis par le Comité continue d'être regardé en interne au CGAAER mais aussi par le Cabinet et l'Administration centrale notamment à l'occasion des missions qui sont demandées au Conseil général.

Le Président Jacky Richard a reconnu que ce dossier posait deux questions majeures : celle du conflit d'intérêt potentiel, mais aussi celle de la quotité de travail à temps partiel avec surtout un manque d'information sur le (ou les) domaine(s) d'activité de conseil de l'intéressé.

Jacky Richard a rappelé que le mi-temps pour exercer une activité de conseil est très difficile à suivre pour la structure CGAAER ou le ministère et aurait dû conduire à une réponse négative de l'Administration.

Pour conclure sur ce dossier, dont chacun s'accorde pour dire que l'avis émis par le Comité fera référence pour rejeter d'éventuelles demandes de nature identique, le Président Jacky Richard a demandé qu'un nouveau point soit fait lors d'un prochain Comité.

### **3 PARTICIPATION DU PRESIDENT DU COMITE A L'ASSEMBLEE GENERALE DU CGAAER DU 5 SEPTEMBRE 2013**

Jacky Richard, Président du Comité de déontologie, est intervenu le 5 septembre 2013 devant l'Assemblée générale du CGAAER à l'occasion de la présentation du rapport annuel 2012 du Comité, conformément à l'article 4 de l'arrêté du 10 février 2010 relatif à l'organisation du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

Cette intervention a été l'occasion pour le Président de brosser un tableau général.

*Extraits du procès-verbal de l'Assemblée générale :*

« Jacky Richard exprime son plaisir de rendre compte de ce quatrième rapport annuel. Il est la manifestation d'une continuité et de la volonté d'installer une heureuse tradition dans la durée. La question de la déontologie n'est pas théorique ; elle doit se confronter et se mesurer à l'aune du réel. Après la présentation du rapport par Claude Poly, secrétaire du Comité, il souhaite aborder très concrètement les standards relevant de la déontologie avec les membres de l'assemblée générale.

Jacky Richard présente les excuses des membres absents du Comité et remercie Claude Poly pour son action efficace au quotidien pour le secrétariat du Comité ainsi que Bertrand Hervieu qui participe régulièrement, même s'il n'en est pas membre, aux réunions du Comité.

Claude Poly présente l'économie générale et le contenu du rapport annuel 2012 du Comité de déontologie et rappelle que celui-ci est disponible sur le serveur du CGAAER dans sa forme adoptée par le Comité le 25 juin 2013.

C'est, effectivement, le quatrième rapport annuel du Comité. Ce document résulte de l'article 4 de l'arrêté de février 2010 relatif à l'organisation du Conseil général qui prévoit qu'un rapport annuel du Comité est élaboré et transmis au Ministre. Claude Poly rappelle que les précédents rapports figurent sur le site Internet du Ministère et que le présent document y sera également versé.

La forme du rapport 2011 a été conservée, avec le rappel des textes en annexe. Le rapport retrace tout ce qui a été débattu au sein des réunions de l'année et communique les avis du Comité. Sur le contenu, on retiendra l'introduction du Président qui souligne les points forts de l'activité de l'année. La première partie du document concerne le Conseil général et le Comité de déontologie et met en exergue les liens qui les unissent. La deuxième partie retrace les séances du Comité en 2012.

Deux avis ont été émis en 2012 suite à des saisines du Bureau du Conseil général : un sur la communicabilité des rapports et l'autre sur le cumul d'activité et le positionnement des membres par rapport à cette thématique.

Une lecture faite en parallèle entre les avis et les réunions du Comité éclaire les travaux réalisés.

Sont rappelés également les échanges qui ont eu lieu lors de l'Assemblée générale de septembre 2012. C'est une forme de synthèse et d'aboutissement à ce qui s'est dit lors des réunions du Comité.

Jacky Richard souligne que l'intérêt de sa rencontre avec les membres réunis en Assemblée générale est d'introduire un dialogue avec les membres du Conseil général. Il rappelle qu'au cours des deux réunions de juillet et novembre, trois sujets ont accaparé le Comité :

- la question de la communicabilité des rapports,
- la question d'exercice de missions dans le cas particulier d'une situation individuelle

- (réintégration à mi-temps après disponibilité),
- et une préoccupation transverse : le Comité s'est intéressé à l'actualité concrète de la déontologie et y a consacré une part importante de sa réunion de juin 2013 ; le point important est le projet de loi examiné en Conseil des ministres, après un premier texte de loi du gouvernement précédent mais qui n'avait pas été discuté devant le Parlement. Le nouveau texte a été déposé et sera discuté devant les deux Assemblées, dont l'ordre du jour est, on le sait, chargé.

Le Comité a examiné les pratiques des autres corps de contrôle sur cette question de la déontologie.

Au ministère de l'intérieur la possibilité vient d'être ouverte aux citoyens de saisir directement les corps de contrôle. La mise en œuvre ne manquera pas d'être, sans doute, délicate et difficile.

Le débat qu'a eu le Comité, à l'occasion de l'examen d'une situation individuelle, sur les conditions d'exercice de l'action des membres du Conseil général, avec des situations que l'on rencontre fréquemment dans la vie d'un corps de contrôle a permis de forger une doctrine sur trois points :

- l'appréciation du risque : équilibre entre ce que l'on peut faire et ce que l'on ne doit pas faire. La ligne de partage n'est pas toujours évidente à déceler. Il est parfois difficile de savoir à quel moment on passe « de l'autre côté ».
- la question de l'exercice à temps partiel dans un corps de contrôle où cet exercice est plus délicat que dans une activité classique d'administration : le droit existe et est soumis à accord hiérarchique. Cela pose la question de la nature de la vérification de l'exercice réel des obligations de service.
- la question du suivi en gestion au quotidien des membres du Conseil général avec une discussion très utile et opérationnelle avec le Vice-Président. La signature de la charte de déontologie par les membres du Conseil général atteste de leur prise de connaissance de ce qui y est mentionné. Claude Bernet a d'ailleurs proposé lors de la réunion du 25 juin dernier une relecture de cette charte. Cela nous a permis de faire un panorama des autres situations qui pourraient exister dans un corps de contrôle et de conseil.

Concernant la communicabilité des rapports Jacky Richard souligne une bonne discussion en Comité sur la différence nécessaire à faire entre communicabilité des rapports et communication des rapports.

Lorsque la communication est pour des raisons politiques pas totalement ouverte, c'est dans ces cas là que la question de la communicabilité se pose, avec des demandes de communication du rapport.

Au regard du droit existant et des positions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) : tout ce qui est avis ou inspection préparatoires à une décision du Gouvernement est non-communicable.

Mais il faut aussi ensuite faire un travail de « peignage » du contenu des rapports.

Le Comité pense que le travail du Conseil général est en permanence sous le regard d'éléments extérieurs, celui des usagers, des citoyens et ce regard, cette pression, doit inciter à plus de rigueur et de qualité dans la rédaction des rapports qui doivent correspondre à l'exigence du travail d'un corps de contrôle. Ce que l'on peut prouver doit être analysé et argumenté. Par contre, ce qui est du ressort des intuitions ou tout ce qui n'est pas attesté, n'a pas lieu de figurer dans le rapport.

Le Vice-Président remercie le Président du comité et ouvre les échanges entre le Président du Comité et les membres du Conseil général.

Question sur l'actualité de la déontologie : il y a une question commune aux structures d'inspection générale, le suivi des recommandations. Comment les autres Conseils font-ils le suivi de leurs avis et recommandations ?

Réponse de Jacky Richard : c'est un sujet très important et très prégnant dans la vie des corps de contrôle mais qui relève plus de la vie des Conseils que de la déontologie. Le sujet est traité dans les règlements intérieurs, les cahiers d'audit. Cette question existe toujours car effectivement, à l'instar de l'IGF, on ne retient généralement que le premier acte (l'inspection) et on oublie le reste. Les autres IG ont mis sur place des process comme à l'Education nationale qui organise une réunion par an sur le suivi des rapports avec le Cabinet. Mais il n'y a pas de lien direct avec la déontologie.

Question : Les deux avis rendus par le comité en 2012 sont tout à fait pesés mais restent lettre morte s'ils ne sont appliqués dans la vie quotidienne du Conseil général pour l'attribution des missions, avec l'appréciation des risques de conflit d'intérêt ou de temps possible passé. Les textes du Comité de déontologie ne sont pas simplement une nécessité annuelle mais entraînent une implication sur les décisions du Bureau. Dans la pratique on a vu que les faits sont têtus.

Question : relecture de la charte de déontologie pour rechercher les points d'amélioration pour tenir compte des évolutions du droit et des évolutions administratives.

Question : communicabilité des rapports. La distinction faite entre communicabilité et publication clôt le chapitre de la discussion. Mais il reste la question des règles de publication par rapport à la frilosité de certains cadres de l'administration. Si on regarde certains autres Conseils généraux, la publication est la règle et l'exception est la non publication motivée (en dehors des rapports qui concernent des situations personnelles) pour les rapports sur les politiques publiques. Cela répond à la question du suivi des recommandations. C'est lors de la désignation des missionnaires que doit être indiqué le statut du rapport. Il y a à prendre une option stratégique en énonçant que la règle est la publication.

Question : Sur le sujet des éventuels conflits d'intérêts lors de la réintégration dans un Corps et sur la question du cumul de rémunération, les représentants du corps en CAP ont demandé au Secrétaire Général du Ministère s'il y avait eu saisine du comité de déontologie de la Fonction Publique. La question qui a été posée ne correspond pas, et c'est normal, à celle que l'on a à se poser au sein du Conseil général. Il serait intéressant de connaître la réaction que peut avoir le Comité de déontologie du Conseil général, avec le problème de lien entre les deux comités.

Remarque : deux aspects : licéité et décence.

Pour la première, il y a les textes, pour la deuxième c'est plus difficile.

Les problèmes de déontologie sont liés à la culture du groupe qui se réfère à cette déontologie : cette action est-elle légale (licéité) ; la décence est liée à la culture de groupe (emplois du temps, activités parallèles). La question de la décence est essentielle.

Avons-nous une culture de groupe ? Il peut y avoir des questions de conflit d'intérêt, mais aussi de décence. Il est licite de s'affranchir d'un avis du Comité, mais est-ce décent ?

Réponse : Jacky Richard précise qu'il convient de mesurer toute la portée du projet de loi avant de revoir la charte, mais il n'y a pas forcément de lien, en termes de tonalité et de contenu. Il rappelle l'esprit et la tonalité générale de la charte de déontologie. Le degré d'exigence était déjà élevé à l'origine en 2007-2008. Les choses ont pu bouger : si c'est la cas ce serait certainement dans le sens du renforcement. La lecture peut conduire à réécrire certaines phrases et aborder des points concrets en fonction du contexte. Cela fera l'objet d'échanges en Comité et le Président du Comité reviendra vers l'Assemblée générale.

Concernant la communicabilité des rapports, le Président se dit en accord avec ce qui a été dit et mesure les difficultés lors du travail avec d'autres Corps de contrôle. Le droit commun doit être la publication mais le Ministre peut décider de ne pas publier. Dans ce cas c'est le Ministre qui en assume tout à fait logiquement la responsabilité. On peut penser que plus on publie, moins il y a d'appel d'air « à connaître ».

Concernant l'avis du comité de la Fonction Publique, le Comité le connaissait lorsqu'il a délibéré. La question posée était considérée comme relevant du gestionnaire. Le gestionnaire (Secrétaire général du ministère) a saisi le comité fonction publique qui s'est placé sur le terrain strictement juridique selon lequel la commission de déontologie de la Fonction Publique n'était pas compétente. Le Comité du CGAAER s'est placé en position d'opportunité et a rendu un avis qui n'a pas été suivi. Le fait de pouvoir en discuter aujourd'hui montre une position responsable sur ce sujet.

On a pris nos responsabilités mais on n'a pas été suivi. On peut en reparler au-delà des situations de personne. Cet échange, lui, est déjà un progrès. Cette question nous a permis de forger une doctrine.

Question : si la Fonction Publique n'a pas suivi l'avis du comité, l'avis est-il caduc ?

Réponse : La commission de la Fonction Publique a dit qu'elle n'était pas compétente. Mais nous n'avons pas été suivi par le gestionnaire du ministère.

Question : Ce débat intéressant soulève la question de la gestion du ministère. Dans les autres corps de contrôle les choses sont différentes ; le gestionnaire ne prendrait pas la même position car c'est en parallèle avec la culture du groupe. C'est bien le problème de la décence.

Réponse : il y a le droit existant et nous, nous nous sommes placés sur le terrain d'un avis d'opportunité. Le Secrétaire général du ministère s'est placé sur un autre terrain d'opportunité. Cette situation aura eu l'immense mérite de susciter un vrai débat responsable.

Bertrand Hervieu remercie le président Jacky Richard et note qu'il était important d'avoir tous ensemble cette discussion. Il se félicite que nous puissions partager sereinement sur des questions aussi délicates et souligne qu'il est important d'avancer, de décision en décision. Il remercie les membres du Comité pour leur disponibilité et souligne que le Comité apporte au Conseil général une légitimité dans son positionnement. »



## 4 L'ACTUALITE DE LA DEONTOLOGIE

### Transparence de la vie publique

1 – Extrait du compte-rendu du Conseil des ministres du 24 avril 2013

#### « PROJETS DE LOI - TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Le Premier ministre a présenté un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique.

Le Gouvernement a décidé d'accélérer les travaux qui avaient été entrepris pour rénover le cadre de la lutte contre les conflits d'intérêts dans la vie publique.

Les rapports de la commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, puis de la commission présidée par M. Lionel Jospin pour la rénovation et la déontologie de la vie publique, avaient souligné les limites de notre droit en la matière.

Les présents projets de loi en proposent une véritable refonte, avec l'objectif de placer notre pays au rang des démocraties les plus avancées en matière de prévention des conflits d'intérêts, et d'utiliser le principe de transparence au service de cet objectif. Ils s'inscrivent donc au cœur de l'engagement du Président de la République de promouvoir une République exemplaire, et de rénover la vie publique.

Ces deux textes dont l'économie générale a déjà été présentée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'aux représentants des groupes politiques du Parlement, permettront de se doter de moyens effectifs de prévention, de contrôle et de sanction du non-respect des obligations de probité et d'intégrité qui s'imposent à tous ceux qui exercent des responsabilités publiques.

I. Il s'agit donc en premier lieu de compléter les obligations de transparence auxquelles sont soumis les responsables politiques, d'en confier le contrôle à une autorité indépendante, disposant de pouvoirs effectifs, et de renforcer les sanctions encourues.

Le Gouvernement propose de créer une Haute autorité de la transparence de la vie publique. Cette autorité administrative indépendante, qui remplacera l'actuelle commission pour la transparence financière de la vie politique, sera présidée par une personnalité nommée en conseil des ministres, après avis du Parlement selon la procédure de l'article 13 de la Constitution. Elle sera composée de six membres élus de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, et de la Cour des comptes.

Les principaux responsables politiques et administratifs de notre pays devront lui transmettre une déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat ainsi qu'une déclaration d'intérêts. Le champ de cette obligation sera sensiblement élargi par rapport au droit : membres du Gouvernement, parlementaires nationaux et européens, principaux responsables exécutifs locaux, membres des autorités administratives indépendantes, collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République, titulaires d'emploi à la décision du Gouvernement nommés en conseil des ministres et responsables des principales entreprises publiques. Les sanctions pénales en cas de non-respect des obligations de transmission seront renforcées puisqu'elles pourront être portées à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. S'agissant des membres du Gouvernement, la peine encourue en cas de déclaration mensongère sera de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

La Haute autorité contrôlera le respect de ces obligations et pourra demander des éléments complémentaires aux intéressés. Elle disposera à cet effet des services fiscaux, et se verra attribuer un pouvoir d'injonction. Elle pourra rendre public un rapport spécial lorsqu'elle relèvera un manquement. S'il concerne un parlementaire, ce rapport sera transmis au

bureau de l'assemblée compétente qui appréciera les suites à donner. En outre, la Haute autorité pourra transmettre son rapport au parquet. Elle pourra être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que par les associations agréées de lutte contre la corruption. Elle pourra également s'auto-saisir si elle constate des manquements.

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement, des parlementaires nationaux, et des principaux responsables exécutifs locaux, seront rendues publiques selon des modalités qui seront précisées par décret en Conseil d'Etat. La loi précise les éléments des déclarations qui ne pourront pas être rendus publics.

Chaque ministre nouvellement nommé fera l'objet d'une vérification de sa situation fiscale. Cette vérification se fera sous le contrôle de la Haute autorité.

La durée pendant laquelle les anciens ministres bénéficient du versement de leur indemnité, dans le cas où ils n'ont pas repris d'activité rémunérée sera réduite à un mois. Cette indemnité ne pourra plus être perçue en cas de manquement de l'intéressé à ses obligations de déclaration auprès de la Haute autorité de la transparence de la vie publique.

Le projet de loi modifie en outre le code pénal, le code électoral et le code général des impôts afin que les élus, les ministres et les titulaires des emplois nommés en conseil des ministres puissent être condamnés à une peine d'inéligibilité définitive en cas d'infraction portant atteinte à la moralité publique, comme la corruption ou le trafic d'influence, la fraude électorale ou la fraude fiscale.

II. Les projets de loi visent également à doter la France de mécanismes efficaces de prévention des conflits d'intérêt et des atteintes à la probité.

Le projet de loi ordinaire fixe les principes fondamentaux de dignité, de probité et d'impartialité qui doivent guider l'action des membres du Gouvernement comme des personnes désignées par le suffrage universel pour exercer un mandat local. Il impose également à ces personnes de prévenir les situations de conflit d'intérêts et, si elles surviennent, d'y mettre fin. Il introduit une définition du conflit d'intérêts de manière à prévenir toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction publique.

Au-delà des obligations de déclaration d'intérêts, il organise un système de déport, imposant aux membres du Gouvernement, aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux membres des autorités administratives indépendantes se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts de s'abstenir de prendre part à l'affaire ou à la décision en cause.

Il institue également un dispositif de mandat de gestion, sans droit de regard de la part des intéressés pendant toute la durée de leurs fonctions, pour les intérêts financiers détenus par les membres du Gouvernement et les membres des autorités administratives indépendantes intervenant dans le domaine économique.

L'interdiction faite par le code pénal aux fonctionnaires de rejoindre à l'issue de leurs fonctions une entreprise avec laquelle ils avaient été en relation du fait de ces fonctions sera étendue aux membres du Gouvernement et aux titulaires de fonctions exécutives locales. La Haute autorité assurera le contrôle déontologique des départs vers le privé. Les peines encourues en cas de manquement seront aggravées.

Enfin, dans le même objectif de transparence et de prévention des conflits d'intérêts, le Gouvernement propose d'interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice de toute activité de conseil ainsi qu'avec des fonctions au sein d'entreprises dont une part importante de l'activité commerciale est entretenue avec l'administration. Les fonctionnaires élus au Parlement seront désormais placés en position de disponibilité, et non plus de détachement, pendant la durée de leur mandat. »

## 2 – Travaux préparatoires

LOI organique no 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

*Assemblée nationale :*

Projet de loi organique no 1004 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, no 1108 ;

Discussion les 17, 18 et 19 juin 2013 et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 25 juin 2013 (TA no 161).

*Sénat :*

Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, no 688 (2012-2013) ;

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois no 722 (2012-2013) ;

Texte de la commission no 723 (2012-2013) ;

Texte renvoyé en commission le 9 juillet 2013 ;

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois, no 731 (2012-2013) ;

Résultat des travaux de la commission no 732 (2012-2013) ;

Discussion les 9, 12 et 15 juillet 2013 et adoption le 15 juillet 2013 (TA no 192, 2012-2013).

*Assemblée nationale :*

Projet de loi organique, modifié par le Sénat, no 1249 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission mixte paritaire, no 1271.

*Sénat :*

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission mixte paritaire, no 770 (2012-2013) ;

Résultat des travaux de la commission no 771 (2012-2013).

*Assemblée nationale :*

Projet de loi organique, modifié par le Sénat, no 1250 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, no 1280 ;

Discussion le 22 juillet 2013 et adoption le 23 juillet 2013 (TA no 192).

*Sénat :*

Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, no 797 (2012-2013) ;

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois, no 801 (2012-2013) ;

Résultat des travaux de la commission no 802 (2012-2013) ;

Discussion et adoption le 25 juillet 2013 (TA no 210, 2012-2013).

*Assemblée nationale :*

Projet de loi organique, modifié en nouvelle lecture par le Sénat, no 1334 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, no 1346 ;

Discussion le 11 septembre 2013 et adoption en lecture définitive le 17 septembre 2013 (TA no 209).

– *Conseil constitutionnel :*

Décision no 2013-675 DC en date du 9 octobre 2013.

LOI no 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

*Assemblée nationale :*

Projet de loi no 1005 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, no 1109 ;

Discussion les 17 et 19 juin 2013 et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 25 juin 2013 (TA no 162).

*Sénat :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, no 689 (2012-2013) ;

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois, no 722 (2012-2013) ;

Texte de la commission no 724 (2012-2013) ;

Discussion les 9 et 15 juillet 2013 et adoption le 15 juillet 2013 (TA no 193, 2012-2013).

*Assemblée nationale :*

Projet de loi, modifié par le Sénat, no 1250 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission mixte paritaire, no 1272.

*Sénat :*

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission mixte paritaire, no 770 (2012-2013) ;  
Résultat des travaux de la commission no 772 (2012-2013).

*Assemblée nationale :*

Projet de loi, modifié par le Sénat, no 1250 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, no 1280 ;

Discussion le 22 juillet 2013 et adoption le 23 juillet 2013 (TA no 192).

*Sénat :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, no 798 (2012-2013) ;

Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois, no 801 (2012-2013) ;

Résultat des travaux de la commission no 803 (2012-2013) ;

Discussion et adoption le 25 juillet 2013 (TA no 211, 2012-2013).

*Assemblée nationale :*

Projet de loi, modifié en nouvelle lecture par le Sénat, no 1335 ;

Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, no 1345 ;

Discussion le 11 septembre 2013 et adoption en lecture définitive le 17 septembre 2013 (TA no 208).

– *Conseil constitutionnel :*

Décision no 2013-676 DC en date du 9 octobre 2013.

### 3 - Textes publiés

LOI organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

LOI n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Décret du 19 décembre 2013 portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique - M. NADAL (Jean-Louis)

Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Décret n°2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Arrêté du 14 mars 2014 relatif aux indemnités susceptibles d'être versées aux membres et aux rapporteurs de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Décret n°2014-386 du 29 mars 2014 relatif à la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement prévue à l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

## **ANNEXES**

ANNEXE 1 TEXTES

ANNEXE 2 CHARTE DE DÉONTOLOGIE



*Création du Conseil général*

**Décret no 2006-487 du 26 avril 2006 relatif au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, notamment ses articles 5, 10 et 14**

**Art. 5.** – L'assemblée générale réunit les membres du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Elle est présidée par le ministre ou par le vice-président. Elle délibère du règlement intérieur, de la charte de déontologie et du programme de travail annuel du Conseil général, qui sont soumis à l'approbation du ministre. Dans les conditions fixées par le règlement intérieur, elle délibère également du contrat d'objectifs pluriannuel, du rapport d'activité, du plan de formation du conseil général, ainsi que des questions sur lesquelles elle estime utile d'appeler l'attention des ministres intéressés.

**Art. 10.** – Les membres du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sont affectés à titre principal à l'une des missions permanentes, à l'une des sections ou, dans des conditions fixées par arrêté, à l'une des commissions, par décision du vice-président prise sur avis conforme du bureau.

Le règlement intérieur fixe les conditions dans lesquelles sont désignés les membres chargés des différentes missions confiées au conseil général.

La charte de déontologie détermine les cas d'incompatibilité entre la réalisation des missions relevant de la mission permanente d'orientation et de valorisation des compétences et de celles relevant de la mission permanente d'inspection générale et d'audit.

**Art. 14.** – Les missions du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sont réalisées conformément aux principes définis par une charte de déontologie répondant aux normes internationalement reconnues en matière d'audit interne des organisations publiques et approuvée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Cette charte est élaborée par un comité de déontologie, composé de personnalités qualifiées non membres du conseil général.

La composition du comité, les règles de sa saisine et de son fonctionnement sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Ce comité formule tous avis et recommandations relatifs à l'application de la charte.

Il établit un rapport annuel qui est rendu public.

*Comité de déontologie*

**Arrêté du 19 mai 2008 relatif au comité de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux**

**Article 1** - Le comité de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux est composé ainsi qu'il suit :

Président : M. Jacky Richard, conseiller d'État.

Membres :

M. Claude Bernet.

M. Jean Guellec.

M. Régis Leseur.

M. Bertrand Meary.

**Article 2** - Le président et les membres du comité de déontologie sont nommés pour une durée de trois ans.

**Article 3** - Le comité de déontologie se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président.

Ce comité élabore, en liaison avec les membres du bureau, la charte de déontologie du conseil général et participe, par ses avis et recommandations, au respect de ses principes : à cet effet, il peut être saisi de toute demande d'avis par les membres du bureau du conseil général. Il peut également être saisi de toute réclamation par un membre du conseil ou par le responsable d'une structure administrative ou d'un organisme inspecté ou audité par le conseil général.

**Article 4** - Le comité de déontologie établit un rapport annuel d'activité qui est présenté à l'assemblée générale du conseil général et rendu public.

**Article 5** - Le secrétariat du comité de déontologie est assuré par le secrétaire général du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

**Article 6** - Le vice-président du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

#### **Arrêté du 4 juillet 2008 approuvant le règlement intérieur modifié du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux**

Règlement intérieur :

**Art. 21** : Tout membre du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, au moment de son affectation, prend connaissance de la charte de déontologie et en donne acte par écrit.

#### **Arrêté du 8 juin 2009 approuvant la charte de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux**

**Art. 1er.** – La charte de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, annexée au présent arrêté, est approuvée.

**Art. 2.** – Le vice-président du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

#### **Réforme du Conseil général**

#### **Décret no 2010-141 du 10 février 2010 relatif au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux**

**Art. 1er.** – Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux participe, sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture, qui le préside, à la conception, à la définition et à l'évaluation des politiques publiques dont le ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche a la charge ou auxquelles il contribue.

A ce titre :

a) Il assiste le ministre dans la conception d'ensemble des politiques et stratégies, lui fournit et interprète les éléments de prospective et de réflexion nécessaires ;

b) Il procède à l'audit, à l'inspection, à l'évaluation et au contrôle des politiques conduites par les services centraux et déconcentrés placés sous l'autorité du ministre, ou dont celui-ci dispose, ainsi que des établissements publics dont il a la tutelle. Il peut également effectuer des vérifications sur les organismes soumis, par les dispositions qui les régissent, au contrôle du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ou qui bénéficient de financements de ce ministère ou de l'un des établissements publics intervenant dans ses domaines de compétence ;

c) Il assiste le ministre dans la gestion des crises et l'évaluation de leur traitement, et propose les évolutions qu'elles appellent ;

d) Il réalise à sa demande des missions de conseil, d'expertise, de médiation, d'appui et de coopération internationale.

Il participe à des missions, travaux et réflexions interministériels. A la demande du Premier ministre, ou des ministres intéressés dans les conditions prévues par leur décret d'attributions ou avec l'accord du ministre chargé de l'agriculture, il réalise des missions, le cas échéant conjointes avec des services d'autres ministères, d'inspection, de contrôle, de prospective ou de réflexion.

Pour des missions d'appui, il peut également être sollicité par les directeurs des services ou établissements publics de l'État intéressés.

Enfin, il peut être chargé de missions relevant de ses domaines de compétence, à la demande de collectivités territoriales, de l'Union européenne, d'une organisation internationale ou d'un Etat étranger, avec l'accord du ministre chargé de l'agriculture.

**Art. 5.** – Les membres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux exercent leurs fonctions conformément à une charte de déontologie.

Cette charte garantit notamment la désignation par le vice-président du conseil général des personnels chargés de l'exécution des missions confiées à ce conseil, leur indépendance dans l'exercice de ces missions, la liberté de rédaction des rapports et conclusions, le droit pour chaque membre de maintenir dans les travaux une opinion divergente, la revue collective des travaux.

La charte de déontologie est élaborée et suivie dans son application par un comité de déontologie composé de personnalités extérieures au conseil général. Elle est approuvée par le ministre chargé de l'agriculture.  
La composition du comité de déontologie, les conditions dans lesquelles il peut être saisi et les modalités de son fonctionnement sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

#### **Arrêté du 10 février 2010 relatif à l'organisation du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux**

**Art. 4.** – Outre son président, le comité de déontologie est composé de quatre personnalités qualifiées nommées pour une durée de trois ans, renouvelable une fois, par arrêté du ministre chargé de l'agriculture. Ils sont choisis notamment parmi les membres honoraires ou en activité du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des corps d'inspection générale ou des conseils généraux.

Ce comité élabore, en liaison avec les membres du bureau, la charte de déontologie du conseil général et participe, par ses avis et recommandations, au respect de ses principes : à cet effet, il peut être saisi de toute demande d'avis par les membres du bureau du conseil général. Il peut également être saisi de toute réclamation par un membre du conseil général ou par le responsable d'une structure administrative ou d'un organisme inspecté ou audité par le conseil général.

Il établit un rapport annuel d'activité qui est présenté à l'assemblée générale et rendu public.

#### **Arrêté du 13 février 2010 approuvant le règlement intérieur modifié du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux**

Annexe : règlement intérieur

#### **Art. 17 : la charte de déontologie**

Tout membre ou membre associé du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, au moment de son affectation, prend connaissance de la charte de déontologie en visant celle ci dans le mois suivant cette affectation.

#### *Renouvellement de la composition du Comité de déontologie*

#### **Arrêté du 20 mai 2011 relatif au comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux**

**Article 1** - Le comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux est composé ainsi qu'il suit :

Président : M. Jacky Richard, conseiller d'Etat.

Membres :

M. Claude Bernet.

M. Jean Guellec.

M. Bertrand Meary.

M. Pierre Richez

**Article 2** - Le président et les membres du comité de déontologie sont nommés pour une durée de trois ans.

**Article 3** - Le comité de déontologie se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président.

**Article 4** - Le secrétariat du comité de déontologie est assuré par le secrétaire général du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

**Article 5** - Le vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.



*Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation  
et des espaces ruraux, comité de déontologie*

Le comité de déontologie,

Vu le décret n° 2006-487 relatif au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, notamment ses articles 10 et 14 ;

Vu l'arrêté du 26 avril 2006 relatif à l'organisation du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, notamment son article 9 ;

Vu la norme NFX 50-110 sur la qualité de l'expertise ;

Vu le code de déontologie de l'Institut international d'audit interne (IIA) ;

Après avoir entendu le bureau le 12 décembre 2008 et l'assemblée générale du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux le 5 février 2009,

propose au ministre chargé de l'agriculture le projet de charte de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux qui suit :

**Champ d'application**

I. — Les missions confiées aux membres et membres associés du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sont conduites conformément aux règles suivantes, qui sont également applicables à toute personne mandatée par le ministre chargé de l'agriculture pour les assister.

**Incompatibilités**

II. — Aucun membre ou membre associé du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, ou personne visée au point précédent, ne peut participer à la réalisation d'une mission d'audit, d'inspection, d'évaluation ou de médiation :

- s'il est lié, par parenté, alliance, intérêt économique et financier, notamment avec l'un des acteurs concernés par la mission ;

- s'il a un intérêt économique ou financier dans l'un des organismes ou entreprises concernés par la mission ;

- s'il a exercé, depuis moins de trois ans, une responsabilité (emploi, mandat électif, mandat syndical notamment) dans l'un des services concernés ou dans la circonscription géographique concernée.

Le vice-président, après avis du bureau, peut, pour certaines missions, porter cette période à plus de trois ans.

Cependant, cette période n'est pas opposable en matière d'évaluation de politique publique, quand le conseil général n'est pas maître d'ouvrage.

III. — Les membres et membres associés du conseil général, et les personnes visées au point I, se refusent lorsqu'il leur est proposé une mission qu'ils n'estiment pas pouvoir assurer avec l'indépendance nécessaire. En cas de doute, ils saisissent le vice-président du conseil général. Le vice-président et le bureau veillent à prévenir les situations d'incompatibilité dans la répartition des missions.

IV. — Les membres du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, mis à la disposition ou chargés d'une mission d'appui à un autre service, ou à une autre autorité publique, cessent d'accomplir des missions d'inspection ou d'audit, à l'exception des missions en cours qu'ils peuvent terminer s'il n'y a pas d'incompatibilité au titre de la présente charte.

V. — Les membres du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sont soumis aux règles communes des fonctionnaires en ce qui concerne d'éventuelles activités accessoires, rémunérées ou non. Ils informent le vice-président de tout projet de ce type, qui est soumis à son accord. Dans la répartition des missions, le vice-président et le bureau veillent à prévenir toute incompatibilité générée par une telle activité. Ces décisions sont conservées afin d'en assurer l'homogénéité.

VI. — La liberté de se porter candidat à toute élection est la règle. Toutefois, le membre ou membre associé du conseil général, candidat à un mandat électoral, en informe le vice-président. Les candidats à un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen sont, de plus, invités à se rapprocher du

vice-président pour envisager le placement en disponibilité pour convenance personnelle pendant la durée de la campagne électorale officielle.

### **Réalisation des missions**

VII. — Dans l'ensemble des missions, particulièrement en matière d'inspection et de médiation, les membres du conseil général agissent dans le respect des personnes, en tenant compte des risques liés à des situations personnelles, notamment médicales, de divers ordres.

VIII. — Les membres du conseil général mettent en œuvre les méthodologies et techniques en usage. Le vice-président, assisté par le bureau, veille à la qualité des travaux du conseil, notamment par l'élaboration de guides méthodologiques d'audit, d'inspection, d'évaluation, de médiation, et par la formation initiale et continue des membres, dans le cadre du plan de formation. Un document-cadre précise le processus commun des missions.

IX. — Les membres du conseil général accomplissent scrupuleusement les missions qui leur sont imparties par le ministre, tout en restant maîtres de leurs méthodes de travail et du champ de leurs investigations ainsi que de leurs conclusions, conformément aux normes internationales de l'audit. Ils doivent être en mesure de détailler leurs méthodes de travail pour toute mission.

X. — Lorsqu'une mission est confiée à plusieurs membres du conseil général, le coordonnateur ou, à défaut, le président de mission, section ou commission concerné, veille à la collégialité du travail, par la définition en commun des méthodes, l'échange régulier des constatations, la préparation des conclusions et la coordination de la rédaction.

XI. — Toute conclusion écrite mettant en cause une personne ou un service est soumise, avant d'être rendue à l'autorité commanditaire, à l'avis contradictoire de la personne ou du chef de service concerné, qui est joint au rapport de mission, accompagné de la réponse de ses auteurs.

XII. — Si, durant une mission, des pressions ou des manœuvres sont exercées pour orienter ou gêner les travaux des investigateurs, le coordonnateur de la mission informe les auteurs des conséquences de leurs actes, en premier lieu de la mention qui en sera faite dans le rapport ; si les manœuvres ne cessent pas, le coordonnateur interrompt les investigations, et dresse un compte rendu qu'il transmet au vice-président, sous couvert du président de mission, section ou commission concerné.

XIII. — lorsqu'un membre ou membre associé du conseil général saisit le parquet en application du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, il en informe immédiatement le vice-président.

XIV. — En cas de divergences de vues entre membres du conseil général sur les conclusions d'une mission, le coordonnateur, puis, si nécessaire, le président de mission, section ou commission concerné, recherche une solution par la concertation. Si elle est impossible, une ou plusieurs opinions divergentes argumentées figurent dans le rapport. Le vice-président assortit ce rapport d'un commentaire.

XV. — Les membres du conseil général, assistés par le service de documentation, rassemblent et conservent la documentation nécessaire pour administrer la preuve de ce qu'ils avancent dans leurs rapports de missions.

### **Réserve et discrétion professionnelle**

XVI. — Les membres du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sont soumis aux obligations de réserve et de discrétion professionnelles communes aux fonctionnaires. L'étendue des pouvoirs d'investigation résultant de l'article 13 du décret relatif au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux confère à ses membres, au-delà des obligations communes aux fonctionnaires, des obligations particulières de réserve et de discrétion professionnelle. Le conseil général garantit aux services et institutions, objets d'investigations, la confidentialité des données issues de ces investigations lorsqu'elles sont personnelles ou couvertes par une règle légale de secret.

### **Diffusion de la charte**

XVII. — La présente charte sera visée par tout nouveau membre ou membre associé du conseil général, dans le mois suivant son affectation. Elle sera remise aux chefs de services et responsables d'institutions concernés par une mission, au début de celle-ci.