

Charte de déontologie des juridictions financières

(Version du 13 mai 2024)

Préambule

1. Les missions des juridictions financières et leur rôle aux plans national et international les conduisent à respecter les obligations d'impartialité et d'indépendance résultant tant des principes nationaux que de la convention européenne des droits de l'homme et des principes et valeurs énoncés dans le code de déontologie de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

2. L'exigence déontologique est présente dès l'origine des juridictions financières par l'obligation de prêter serment. Elle a été formalisée par une charte de déontologie qu'elles ont adoptée en 2006. La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires consacre l'existence d'une telle charte précisant les valeurs et principes qui doivent inspirer les comportements au sein des juridictions financières.

3. Ces valeurs et principes ont pour objectif de garantir que les magistrats et autres personnes concernées des juridictions financières exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité, neutralité, dans le respect du principe de laïcité, avec dignité, intégrité et probité, et se comportent de façon à prévenir à cet égard tout doute légitime.

4. 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 et personnes concernés dans tout ce qui est susceptible d'affecter directement ou indirectement leur activité professionnelle et de nuire à la crédibilité des juridictions elles-mêmes.

5. Pour les magistrats et les personnes cités à l'article 15 de la loi du 20 avril 2016 mais aussi pour les autres catégories de personnes qui doivent le prêter, le serment constitue un engagement personnel essentiel. Il fait appel à la responsabilité individuelle pour assurer le respect de la déontologie. La plupart des engagements déontologiques sont résumés et contenus dans la formule du serment qui oblige à garder le secret des délibérations et à se comporter avec dignité et loyauté.

6. La déontologie ne se confond pas avec la fonction disciplinaire. Les dispositions de la présente charte constituent des repères destinés à procurer aux magistrats et aux autres personnes concernées une aide pour résoudre les questions d'ordre éthique et éclairer les choix auxquels ils peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.

Elles ont également vocation à montrer aux autres institutions et au public que ces mêmes personnes, en contrepartie des prérogatives importantes dont elles disposent, agissent dans le respect de valeurs fondamentales garantissant la légitimité de leur action.

7. Les Conseils supérieurs de la Cour et des chambres régionales des comptes ont été consultés sur la présente charte, conformément au code des juridictions financières qui prévoit leur consultation sur toute question déontologique d'ordre général ou individuel.

Personnels concernés

8. Conformément au code des juridictions financières, la présente charte s'applique aux magistrats, aux conseillers maîtres et conseillers référendaires en service extraordinaire ainsi qu'aux auditeurs auprès de la Cour et aux magistrats et rapporteurs auprès des chambres régionales et territoriales. Ces dispositions inspirent le comportement des magistrats lorsqu'ils exercent des fonctions à l'extérieur de la juridiction, ainsi que celui des magistrats honoraires dans le cadre des fonctions qui leur sont confiées au titre des juridictions financières. Les conseillers experts qui assistent la Cour des comptes pour l'évaluation des politiques publiques sont, conformément au code des juridictions financières, soumis aux mêmes obligations.

Le serment revêtant un caractère définitif, les magistrats et les autres catégories de personnels qui le prêtent ne peuvent en aucun cas en être relevés.

LES VALEURS ET PRINCIPES GENERAUX

9. Les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris d'aucune sorte, ni volonté de favoriser un intérêt particulier et sans céder à aucune pression.

Indépendance

10. 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. Ils veillent à éviter toute situation qui entraverait ou pourrait paraître entraver leur liberté d'investigations dans le cadre des normes professionnelles ou la liberté de formation et d'expression de leurs opinions dans les délibérés. La seule limite apportée à cette liberté réside dans le respect des décisions collégiales.

Impartialité, neutralité, laïcité

Impartialité

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.

12. L'impartialité des membres des formations de délibéré suppose que leur opinion a été formée sans préjugé ni parti pris.

13. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnes concernées par la charte veillent à permettre l'expression des parties, des personnes mises en cause et des tiers. Elles analysent et rendent compte objectivement des arguments et opinions exprimés.

Neutralité et laïcité

14. Dans leur activité professionnelle, les personnes concernées s'abstiennent de toute manifestation ou comportement qui pourrait traduire une appartenance politique, philosophique ou confessionnelle. Dans le cadre de leurs activités politiques, philosophiques ou confessionnelles, elles ne mettent pas en avant leur appartenance à l'institution ou leur collaboration aux travaux de celle-ci.

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.

En ce qui concerne l'élection présidentielle, compte tenu de sa place dans la vie démocratique du pays, cette prescription s'applique avant même le dépôt officiel de la candidature, en particulier en cas de primaire mais plus généralement dès lors que cette candidature est confirmée par l'intéressé lui-même ou peut se déduire pour les membres de son équipe de la publication d'un organigramme de campagne, ou encore est tenue pour certaine dans les médias et par l'opinion publique sans démenti du candidat ou, pour ce qui les concerne, des membres supposés de son équipe. Elle s'applique jusqu'à la fin de la campagne officielle sauf retrait du candidat ou démission par l'intéressé de l'équipe de campagne.

Il en est de même pour les élections locales lorsque la campagne risque d'entraîner les candidats eux-mêmes ou leurs collaborateurs à des prises de position ou à une exposition médiatique de nature à porter atteinte au principe de neutralité, et en tout état de cause lorsque le candidat est tête de liste ou membre d'un binôme aux élections locales – dans le cas des élections municipales si la commune compte plus de 40 000 habitants, ou pour les élections communautaires des établissements publics de coopération intercommunale si la population de l'établissement dépasse ce même seuil.

En tout état de cause, et même en dehors des périodes de campagne officielle, si les engagements politiques de la personne concernée sont temporairement incompatibles avec ses obligations professionnelles, et notamment l'obligation de consacrer l'intégralité de son temps de travail à son emploi, les principes du droit de la fonction publique, autant que les exigences de l'équité du débat démocratique, impliquent un aménagement de son temps de travail ou son placement en congé sous réserve de la compatibilité avec le fonctionnement de l'institution, ou son placement en position de disponibilité.

LA PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS

15. Afin de prévenir les conflits d'intérêts et dans le respect des dispositions du code des juridictions financières dans ce domaine, 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 trois années précédentes, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance, leur impartialité ou leur neutralité.

Elles n'interviennent d'aucune manière sur un organisme ou un service où elles ont exercé des responsabilités au cours des trois dernières années.

Les personnes concernées par la charte qui ont été candidates à une élection ou ont occupé une fonction officielle dans l'organigramme de l'équipe de campagne durant la période préélectorale au sens du point 33 de la présente charte, s'abstiennent, pendant une durée de trois ans suivant le dernier tour de l'élection concernée, de prendre part aux travaux d'instruction ou aux délibérés susceptibles de les placer en situation de conflit d'intérêts.

16. Elles s'abstiennent d'intervenir en faveur d'un tiers, même à titre amical, dès lors que la situation s'apparenterait à un conflit d'intérêts.

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

LES PRINCIPES DE COMPORTEMENT

18. Les principes de dignité et de loyauté qui résultent à la fois du serment et de la nécessité qu'il ne soit pas porté atteinte à l'image et à la réputation de l'institution, ont pour conséquence des principes de comportement.

Dignité, intégrité et probité

Dignité

19. Les personnes concernées par la présente charte exercent leurs tâches avec dignité, conformément au serment. Elles se comportent avec droiture et s'abstiennent de tout agissement contraire à l'honneur.

Intégrité et probité

20. L'intégrité et la probité inspirent l'exercice professionnel des personnes concernées par la charte ainsi que leur conduite dans leurs autres activités.

21. Ces mêmes personnes ne peuvent tirer de leur position officielle aucun avantage. Elles ne sollicitent ni n'acceptent de quiconque, dans le cadre de leurs fonctions, pour elles-mêmes ou pour des tiers, aucun avantage qui puisse exercer une influence ou

jeter un doute sur l'indépendance ou l'impartialité de leurs décisions, sur leur honnêteté ou sur la façon dont elles exercent leurs fonctions. Elles ne sollicitent pas pour elles-mêmes des distinctions honorifiques.

22. Elles n'acceptent pas, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. Seuls peuvent être acceptés les cadeaux de faible valeur, s'inscrivant dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange à caractère officiel.

23. Les invitations ne peuvent être acceptées que si elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence ou leur intention, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial des fonctions.

24. Ces mêmes personnes ne doivent pas se placer ou se laisser placer dans une situation susceptible de les obliger à accorder en retour, dans l'exercice de leurs fonctions, une faveur ou une contrepartie à une personne physique ou morale.

Discrétion et secret

25. 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. Le secret des délibérations implique que les personnes concernées par la charte s'abstiennent en toutes circonstances de faire connaître leur opinion personnelle et celle des membres délibérants. Elles respectent les secrets protégés par la loi.

26. Ces mêmes personnes respectent pour toutes leurs activités une obligation de discrétion professionnelle. Elles s'abstiennent notamment de communiquer tous documents ou informations ayant un caractère confidentiel ou dont la publicité revient à la seule juridiction dont elles relèvent. Elles observent la discrétion la plus complète sur tout renseignement et sur toute donnée de fait dont elles peuvent avoir connaissance directement ou indirectement à l'occasion de leurs fonctions présentes ou passées et qui ne peuvent être normalement connus qu'en vertu des pouvoirs dont disposent les juridictions financières. Elles prennent toutes dispositions nécessaires pour préserver la confidentialité des informations professionnelles échangées.

27. Ces différentes obligations visent tous les moyens et supports de communication.

Relations professionnelles

28. Les personnes concernées par la présente charte, lorsqu'elles sont amenées à participer à des délibérés, se comportent en tous actes à l'égard de leurs collègues de façon à garantir la sérénité des délibérations et le bon fonctionnement de la collégialité. Elles adoptent de manière plus générale un comportement de respect vis-à-vis de chacun, y compris dans leur expression sur les réseaux sociaux, même privés.

Relations avec les contrôlés

29. Elles veillent constamment à adopter une attitude d'écoute lors des entretiens et contrôles, sans jamais laisser transparaître des sentiments personnels de sympathie ou d'antipathie vis-à-vis des personnes rencontrées dans l'exercice de leurs missions. Elles s'abstiennent d'utiliser, dans leurs propos et leurs écrits, des expressions qui pourraient être ressenties comme déplacées ou vexatoires.

Modalités d'expression publique ou susceptible de le devenir

30. Les magistrats et autres personnes concernées par la charte disposent, comme tout autre fonctionnaire, de la liberté d'opinion, de la liberté d'adhérer à un parti politique, à un syndicat ou à une association.

L'obligation de réserve s'apprécie dans le respect des responsabilités syndicales ou associatives quand elles ont pour objet la défense des intérêts professionnels.

31. Ces mêmes personnes veillent dans toute expression publique ou susceptible de le devenir à respecter leurs obligations de réserve et de loyauté, à ne pas s'exprimer en qualités dès lors qu'elles n'ont pas été autorisées à le faire, et à ne pas porter atteinte ni à la nature ni à la dignité des fonctions exercées. Elles veillent de même à éviter toute atteinte à l'indépendance, à l'impartialité et à la neutralité des juridictions financières ou encore à leur image et à leur réputation. Elles s'abstiennent de prendre part à toute polémique qui, par sa diffusion et eu égard à son objet ou à son caractère, serait de nature à porter atteinte à l'institution.

32. Elles ne font pas état à l'extérieur de l'institution des modalités et du contenu des investigations qu'elles mènent ou dont elles ont connaissance, ou des délibérés auxquels elles ont participé. Elles évitent tout commentaire sur la vie interne des juridictions financières.

33. Dans leur expression publique ou susceptible de devenir publique, elles observent un principe général de prudence, qui comporte à la fois un discernement dans les thèmes évoqués et les supports utilisés, une vigilance appropriée dans le choix des circonstances et la modération dans le contenu et la forme. Ce principe s'applique de manière plus stricte en période préélectorale, c'est-à-dire pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection, conformément à l'article L. 52-1 du code électoral (ou douze mois pour l'élection présidentielle).

34. Dans les messages qu'elles envoient sur les réseaux sociaux ou sur les messageries non professionnelles qui sont une forme d'expression publique, elles ne font pas état de leur appartenance aux juridictions financières. Elles s'abstiennent de même de prendre part à toute polémique qui, par sa diffusion et eu égard à son objet ou à son caractère, serait de nature à rejaillir sur l'institution.

35. Dans l'usage des médias sociaux numériques et en l'absence de garantie de la confidentialité et de la sécurité des accès et du contenu sur ces médias, elles veillent particulièrement au respect du principe général de prudence. Elles ne font état de leur appartenance aux juridictions financières ni dans les messages qu'elles envoient, ni dans leur identification, sauf pour renseigner, dans un souci de transparence, leur profil sur les médias sociaux à vocation professionnelle.

Cette vigilance est renforcée lorsque l'accès au réseau n'est pas exclusivement réservé à un cercle privé de personnes agréées par le titulaire du compte, en nombre restreint, ou en période préélectorale au sens du point 33 de la présente charte.

36. Elles s'abstiennent de s'exprimer publiquement sur les publications des juridictions financières sauf dans le cadre d'une communication institutionnelle. Lorsqu'elles sont amenées à s'exprimer sur des sujets traités par les juridictions financières, elles respectent le message délivré dans ces publications et évitent les commentaires critiques qui ne viendraient pas au soutien d'une réflexion scientifique ou académique.

37. Dans le cas d'activités d'enseignement, de publication dans des revues à vocation universitaire, scientifique, juridique, technique ou financière, ou d'expression dans des colloques ou séminaires de même nature, il leur est possible de se prévaloir de leur qualité au sein des juridictions financières, ce qui implique de leur part une modération appropriée dans leurs propos, quel qu'en soit le support. De manière plus générale, elles tiennent compte, dans ces activités, du risque de reproduction et de diffusion par des tiers de tout ou partie de leurs propos.

38. Lorsqu'elles souhaitent s'exprimer dans un média à vocation générale dans l'exercice de leurs fonctions ou en qualité de membre des juridictions financières, elles sollicitent au préalable l'accord de l'autorité compétente. Dans les autres cas, elles prennent toutes dispositions nécessaires pour séparer leur expression de leur qualité de membre des juridictions financières.

39. Les présidents de chambre régionale et territoriale des comptes peuvent s'exprimer ès qualité sur les sujets relevant de leur compétence.

40. Dans l'exercice d'une mission confiée ès qualité à un magistrat, à l'extérieur des juridictions financières, la mention de son appartenance est autorisée, mais la précision que ses propos et positions n'engagent pas ces juridictions est souhaitable.

LES ACTIVITES ACCESSOIRES ET AUTRES ACTIVITES EXTERIEURES AUX JURIDICTIONS FINANCIERES

41. Conformément aux articles L. 121-3 et L. 123-1 du code général de la fonction publique, les personnes concernées par la charte consacrent, comme les autres agents publics, l'intégralité de leurs activités professionnelles aux tâches qui leur sont confiées.

42. L'exercice d'une activité accessoire est soumis aux procédures d'autorisation fixées par le Premier président et, pour les membres concernés du ministère public, par le Procureur général, dans le respect des conditions prévues à l'article L. 123-7 du même code et au décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Une activité accessoire ne peut être autorisée qu'à la condition :

- d'être compatible avec l'exercice normal des fonctions et de ne pas faire obstacle à la réalisation du programme de travail ou des missions confiées par l'institution ;

- de ne pas porter atteinte à l'indépendance, à l'impartialité ou à la neutralité des juridictions financières et ne pas nuire à leur réputation ;

- de donner lieu à une rémunération se situant à un niveau raisonnable, en valeur absolue et par rapport à la rémunération que le personnel concerné tire de son activité principale.

Le respect des conditions d'autorisation s'apprécie de façon consolidée lorsqu'un même personnel exerce plusieurs activités accessoires.

L'autorité hiérarchique s'assure du respect de ces conditions d'autorisation avant la transmission de la demande à l'autorité détentrice du pouvoir d'autorisation.

43. Conformément à l'article L. 123-2 du code général de la fonction publique, la production des œuvres de l'esprit est libre, dans le respect des dispositions relatives aux droits d'auteurs des agents publics, sous réserve du respect du secret et de la discrétion professionnels pour tous les faits, informations ou documents dont la personne concernée a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, et sans préjudice de l'exécution du programme de travail fixé par la juridiction.

De même, les activités bénévoles exercées au profit de personnes publiques ou de personnes privées sans but lucratif sont exercées librement, en application de l'article 10 du décret du 30 janvier 2020. Elles font cependant l'objet d'une déclaration d'intérêts si elles sont susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts.

44. Les personnes concernées peuvent aussi exercer des activités extérieures aux juridictions financières dans le cadre de dispositions législatives ou réglementaires qui prévoient la participation d'un ou plusieurs membres des juridictions financières, et après désignation du Premier président.

Ces activités s'exercent selon les procédures de désignation et d'autorisation édictées par le Premier président, après avis du supérieur hiérarchique.

45. Les activités mentionnées aux points 41 à 44 sont exercées dans le respect des obligations déontologiques applicables aux personnels concernés.

Elles donnent lieu à un entretien avec le supérieur hiérarchique au moment de l'entretien d'évaluation annuelle. En dehors de la procédure particulière prévue au dernier alinéa du point 44, toute activité nouvelle accessoire ou extérieure exercée en dehors des juridictions financières donne lieu à l'information du supérieur hiérarchique.

46. Les activités mentionnés aux points 41 à 44 ne doivent pas placer les intéressés en situation de conflit d'intérêts.

Lorsque cela est nécessaire, elles donnent lieu à l'actualisation de la déclaration d'intérêts.

Les présidents de chambres de la Cour ou de chambres régionales et territoriales des comptes ne peuvent exercer d'activités accessoires ou extérieures dans un organisme soumis au contrôle de la chambre. Ils ne peuvent être membres du collège d'une autorité administrative indépendante.

Sans préjudice des cas d'incompatibilité prévus à l'alinéa précédent, les personnels soumis à la présente charte s'abstiennent de participer aux travaux et aux délibérés sur les affaires dont ils ont eu à connaître au titre des activités mentionnées aux points 41 à 44.

47. L'avis du collège de déontologie peut être demandé par les personnes concernées et par les autorités qui y ont qualité sur des projets d'exercice d'activités accessoires, extérieures ou libres.

FONCTIONS OCCUPEES PAR DES MAGISTRATS A L'EXTERIEUR DES JURIDICTIONS FINANCIERES

48. La nature des fonctions exercées par les magistrats à l'extérieur des juridictions financières doit être compatible avec leur statut, leur permettre de respecter le serment qu'ils ont prêté et ne pas nuire à l'image et à la réputation de l'institution.

LE COLLEGE DE DEONTOLOGIE

49. La fonction de référent déontologue instituée par la loi du 20 avril 2016 est remplie par le président du collège de déontologie.

50. Le collège n'intervient pas dans les procédures à caractère disciplinaire.

51. Lorsque la question posée au collège concerne une situation individuelle, il informe la personne concernée et lui adresse copie de sa réponse.

52. Le collège adresse chaque année un rapport au Premier président et au Procureur général. Ce rapport est présenté au Conseil supérieur de la Cour et au Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes.

53. Le collège peut émettre de sa propre initiative, à partir notamment de son expérience, des recommandations précisant ou complétant la présente charte ou formulant toute proposition d'évolution qui lui paraît opportune.