

RECOMMANDATION N° 2019-01R

27 février 2019

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Recommandation n° 2019-01R pour les personnels des juridictions financières,
relative aux modalités d'une expression publique ou susceptible de le devenir**

SOMMAIRE

PREAMBULE	2
I. LE CADRE JURIDIQUE	2
A. Les dispositions générales	3
1. Les textes généraux, applicables à tous les fonctionnaires	3
2. La jurisprudence administrative	3
B. Les textes spécifiques aux juridictions financières	3
1. L'article 47-2 al.1 de la Constitution (introduit en 2008 dans la Constitution)	3
2. Le code des juridictions financières	3
3. La Charte de déontologie des juridictions financières	4
II. ANALYSE DU COLLEGE	4
A. La place particulière des juridictions financières et de leurs membres	4
1. La position institutionnelle des juridictions financières et leur rôle auprès du public.....	4
2. Les particularités dans la situation et l'expression des magistrats et agents des juridictions financières ..	4
B. Les avis, recommandations et conseils antérieurs du collège	5
1. Principaux points d'appui des analyses du collège et éléments généraux de raisonnement.....	6
2. Points particuliers d'attention	6
C. Eléments d'appréciation complémentaires.....	7
III. BONNES PRATIQUES	8
A. Le respect de principes transversaux	8
1. Le cadre général de l'expression.....	8
2. Dans tous les cas un principe général de prudence	8
3. Dans certains cas, exclusion, accord préalable ou information.....	9
B. Repères concrets	9
1. Repères généraux	9
2. Repères complémentaires selon les types de vecteurs ou les circonstances.....	10
3. Repères sur certains objets de l'expression	10
C. Rémunérations	11

Préambule

La saisine du collège par le Premier président

Le Premier président a saisi le collège le 29 juillet 2018 du sujet de l'expression publique. Il constate que la Charte de déontologie encadre l'expression publique des magistrats et rapporteurs par des principes généraux et que, dans sa recommandation du 15 décembre 2017, le collège a apporté un éclairage complémentaire sur une modalité particulière, « l'expression régulière et fréquente, dans un média à caractère public et national ». Il indique que, néanmoins, « compte tenu notamment de la diversité des supports utilisables, de l'extension des missions des juridictions financières ou encore de la multiplication des occasions d'expression publique, ce cadre pourrait être complété, dans l'objectif de fixer des principes éclairant, de manière plus générale, les comportements en matière d'expression publique ». Afin de répondre à cette préoccupation, il souhaite donc que le collège formule une nouvelle recommandation, déclinant et précisant les principes posés par la Charte.

Champ de la recommandation

L'évolution des modes et des pratiques de communication estompe la frontière entre expressions publique et privée. Utilisant désormais très fréquemment les médias sociaux, la seconde se fait non plus seulement vers l'entourage familial ou les relations proches, mais couramment vers des groupes plus nombreux. Les possibilités de transfert ou de partage des messages font que ceux-ci peuvent, de proche en proche, acquérir un caractère public. La réflexion du collège sur les formes et les conditions actuelles de l'expression l'a ainsi conduit à considérer que la recommandation doit concerner, par-delà l'expression publique proprement dite, celle qui est susceptible de le devenir.

Par ailleurs, au cours de sa réflexion, le collège a constaté que les principes et bonnes pratiques qu'il dégagait ne valaient pas seulement pour les magistrats et personnels concernés par la Charte, mais aussi en grande partie pour les autres personnels et qu'il était donc préférable d'adresser la recommandation à l'ensemble des personnels. Cette solution lui a paru d'autant plus souhaitable que l'expression s'effectue très fréquemment via des outils numériques et qu'il est donc plus adapté de retenir le même champ d'application que pour la recommandation du collège sur les médias sociaux¹.

Objet de la recommandation

La libre communication des pensées et des opinions n'est pas seulement un droit pour chacun. Individuelle ou collective, l'expression concourt à la circulation des idées, participe au progrès des réflexions et analyses, voire peut contribuer au rayonnement de l'institution.

Dans le même temps, doivent être assurés le respect des obligations résultant de la loi, telle l'absence de conflits d'intérêts, d'atteinte à l'impartialité ou de préjudice pour l'image et la réputation des juridictions financières. Il existe donc un besoin des magistrats et agents de savoir comment se situer lorsqu'ils souhaitent s'exprimer.

La diversité des formes et des circonstances de l'expression, la rapidité des développements techniques et de l'évolution des supports et médias rendent impossible de viser à couvrir l'exhaustivité des situations. **L'objectif de la présente recommandation est de dégager des repères qui puissent être utiles aux personnels et aux responsables des juridictions financières dans l'ensemble des cas de figure**, et cela sans poser de prescriptions qui aillent au-delà des textes législatifs et réglementaires et de la Charte de déontologie.

Après avoir recensé et synthétisé les éléments de droit essentiels (I) la présente recommandation dégage les problématiques propres aux juridictions financières, récapitule les analyses antérieures du collège et les complète notamment sur des sujets non encore traités (II) puis en déduit des repères généraux et des conseils de bonnes pratiques dans diverses situations concrètes (III).

I. LE CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique comporte à la fois des textes généraux consacrant la liberté d'expression et encadrant son exercice, et des dispositions spécifiques aux juridictions financières.

¹ La présente recommandation reprend sur divers sujets l'analyse et les préconisations que le collège a formulées dans sa recommandation n° 2018-01R sur l'utilisation d'internet, des messageries et des médias sociaux. Il lui est apparu préférable, dans un souci de lisibilité, de les reprendre intégralement plutôt que sous forme de renvois.

Les deux recommandations se placent sur des plans complémentaires : celle sur les médias sociaux vise essentiellement certains vecteurs et leur mode d'utilisation, la présente est plus large et centrée sur les contenus-mêmes de l'expression.

A. Les dispositions générales

1. Les textes généraux, applicables à tous les fonctionnaires

- La [Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen](#) (notamment son [article 11](#)) et la Convention européenne des droits de l'homme (particulièrement son [article 10](#))
- La [loi du 29 juillet 1881](#) relative à la liberté de la presse, notamment ses dispositions en matière d'injures et de diffamation
- Le [code pénal](#), plus particulièrement ses articles 225-1 et suivants, 226-1 et suivants, 433-18 (usage irrégulier du titre), R.621-1 et -2, R.625-7 et suivants
- Le [code civil](#), spécialement ses articles 7 à 15
- Le code de la propriété intellectuelle, en ses articles L.111-1 à L.112-4, L.331-1 à 4, L.335-1.
- La [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, en particulier ses articles 6, 6 ter A, 25, 25 septies et 26. Elle ne comporte pas de dispositions spécifiques à l'expression, mais son article 25 pose les principes déontologiques majeurs que doivent respecter les fonctionnaires et agents publics : « Le fonctionnaire exerce ses fonctions » en respectant ces principes, dont la « dignité » et « l'impartialité ». En outre, et toujours « Dans l'exercice de ses fonctions », « il est tenu à l'obligation de neutralité ». Il « les exerce dans le respect du principe de laïcité et, à ce titre, s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Il traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité ». Il « appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes ».
- La [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#) relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, pour le droit d'alerte reconnu aux agents (articles 6 et 8).

2. La jurisprudence administrative

Cette jurisprudence a dégagé une obligation de réserve, qui préserve la liberté d'opinion du fonctionnaire et limite, en venant la moduler, sa liberté d'expression. Le juge en apprécie le respect en fonction des circonstances de chaque cas, en se fondant notamment sur trois séries de critères : la nature et le contenu de l'intervention ainsi que le ton utilisé et le caractère éventuellement excessif du commentaire ; le degré de publicité de l'expression et le caractère volontaire ou non de cette publicité ; le niveau hiérarchique du fonctionnaire concerné et le caractère plus ou moins sensible des fonctions exercées (Recommandation n° 2017-01R).

B. Les textes spécifiques aux juridictions financières

1. L'article 47-2 al.1 de la Constitution (introduit en 2008 dans la Constitution)

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

2. Le code des juridictions financières

Aux termes des articles L. 120-3 pour la Cour et L. 220-4 pour les Chambres régionales, tout magistrat des juridictions financières, lors de sa nomination, prête serment publiquement de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat. Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment.

Les articles L. 120-5 et L. 220-6 précisent qu'un membre des juridictions financières ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de cette appartenance et s'abstient de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions. Ces articles sont applicables pendant l'exercice de leurs fonctions dans les juridictions financières aux personnels mentionnés aux sections 2 à 5 du chapitre II du titre Ier du Livre 1^{er} (Cour des comptes) et aux rapporteurs visés à l'article L. 212-7 (CRC) ainsi qu'aux vérificateurs. Le Code prévoit spécifiquement l'existence d'une Charte de déontologie et celle d'un collège de déontologie dont il précise les missions.

3. La Charte de déontologie des juridictions financières

Outre les dispositions générales de la Charte qui trouvent matière à s'appliquer notamment en matière d'expression (points 4, 8 al.2, 10, 11, 14 al.1, 25, 26, 27 et 44), l'actualisation intervenue le 1^{er} septembre 2017 a introduit des dispositions spécifiques sur l'expression publique (points 28 à 37).

II. ANALYSE DU COLLEGE

A. La place particulière des juridictions financières et de leurs membres

1. La position institutionnelle des juridictions financières et leur rôle auprès du public

Le statut de juridictions de la Cour et des CRTC, la nature même de leurs activités, leur position institutionnelle auprès des pouvoirs publics constitutionnels et plus largement de l'ensemble des institutions, ainsi que leur rôle constitutionnel dans l'information des citoyens, donc dans la formation de leur opinion, leur confèrent une place particulière. Celle-ci a conduit le législateur à prévoir des obligations déontologiques spécifiques.

En outre, contrairement à celle de la plupart des administrations ou autorités, l'action de ces juridictions passe essentiellement par des publications et une politique de communication à forte exposition médiatique. Leur rôle auprès du public, l'audience et la confiance dont elles bénéficient et qui tiennent notamment à l'impartialité qui leur est reconnue, renforcent cette exigence déontologique. Il est d'autant plus important que l'expression de leurs agents ne puisse ni porter préjudice à leur image et à leur réputation, ni brouiller leurs messages.

2. Les particularités dans la situation et l'expression des magistrats et agents des juridictions financières

a) Les éléments de droit particuliers aux magistrats et à certaines catégories d'agents

Le serment impose à tout magistrat de « bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations », mais aussi, « de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat ».

Il fait ainsi de certains principes (dignité, secret) un engagement personnel de tous ceux qui le prêtent et non plus seulement une obligation résultant de la loi. Il ajoute aux obligations de tous les fonctionnaires celle de loyauté. Les termes « en tout » ont pour conséquence que le serment ne concerne pas le seul exercice des fonctions, notamment en ce qu'il engage à se comporter comme un digne et loyal magistrat. En outre, ce serment présente un caractère définitif et le magistrat ne peut en être relevé.

Pour certaines autres catégories de personnels, le Code prévoit également un serment, formulé en des termes proches mais qui ne comporte pas les termes « en tout ».

La réserve, pour les magistrats financiers, est une obligation législative et non, comme pour les autres fonctionnaires, une simple construction jurisprudentielle. Elle l'est aussi, pendant l'exercice de leurs fonctions, pour les rapporteurs. Ce caractère législatif est identique à celui en vigueur pour les membres de la juridiction administrative dont la Charte de déontologie précise que la réserve « revêt, eu égard à la nature des fonctions exercées, une acuité particulière en ce qui concerne les membres des juridictions, administratives comme judiciaires ».

La mention de l'appartenance aux juridictions financières est encadrée par la loi, ce qui s'explique par le fait que cette mention donne un poids particulier à celui qui s'exprime.

La charte de déontologie a acquis une autorité renforcée depuis que la loi de 2016 a spécifiquement consacré son existence. Ses dispositions appellent notamment les commentaires suivants :

- Les points 1, 3 et 10 affirment le principe fondamental d'indépendance, qui n'était exprimé ni dans la loi de 2016, ni dans le code des juridictions financières. Cette affirmation donne d'autant plus de portée à l'engagement de loyauté figurant dans le serment prévu par la loi et au devoir de loyauté inscrit dans la charte (point 44). La loyauté apparaît comme le corollaire de l'indépendance affirmée pour les magistrats.
- Le point 4 met l'accent sur l'image et la réputation des juridictions financières (« le respect des valeurs et principes [de la Charte] par les personnes qu'elle concerne 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 »). Cette préoccupation apparaît également au point 18 comme un élément majeur dictant les « principes de comportement » dont font partie les dispositions relatives à l'expression publique, notamment le point 29, et au point 44.
- Par sa formulation générale, le point 11 (« les personnes concernées par la Charte font en sorte, dans

leurs comportements tant professionnels que privés, de ne pas se trouver dans une situation qui pourrait porter atteinte ou paraître porter atteinte à l'impartialité et à la neutralité de la juridiction ») concerne les activités exercées pour la juridiction, mais aussi les autres.

- Trouve également à s'appliquer l'obligation de discrétion et de secret (article L. 141-4 CJF) précisée aux points 25 et 26 et qui, aux termes du point 27, vise « tous les moyens et supports de communication ».

A l'exception de ce qui résulte de l'article 47-2 de la Constitution, les textes pertinents sont analogues pour les magistrats de la Cour et ceux des CRTC. La nature des sujets traités et le contexte général dans lequel se situent chacune des juridictions peuvent conduire à des approches différenciées.

b) Les autres personnels concernés eux aussi, même si c'est à des degrés divers

Les autres personnels relèvent des dispositions générales qui s'appliquent à tous les fonctionnaires (cf. I.A.1. ci-dessus). Leur expression s'inscrit cependant dans des problématiques analogues et justifie elle aussi le respect de bonnes pratiques (cf. Recommandation n° 2018-01R). Au demeurant, dans le contexte actuel de développement du numérique, chacun, magistrat ou autre personnel, s'exprime notamment sur les médias sociaux et d'une manière qui est publique ou peut le devenir.

c) Une fréquence et une diversité de l'expression traditionnellement fortes

Même lorsqu'ils n'explicitent pas leur appartenance aux juridictions financières, leurs compétences et leurs parcours professionnels, dans les juridictions financières ou à l'extérieur, confèrent à nombre de leurs membres une expertise recherchée, qui leur donne des possibilités d'expression multiples (articles, colloques, ouvrages, séminaires). Certains exercent ou ont exercé des fonctions électives ou politiques (élu, éditorialistes...) ou ont une activité de production littéraire.

L'ensemble des éléments retracés dans ce A. constitue la toile de fond des avis, recommandations et conseils émis en ce domaine par le collège (B) et des analyses complémentaires qu'il peut formuler (C).

B. Les avis, recommandations et conseils antérieurs du collège

Dès son rapport sur l'année 2007, le collège mentionnait que « chaque membre de la juridiction doit être individuellement irréprochable (l'opprobre dont il peut être personnellement l'objet risquant de rejaillir sur l'institution). Mais il faut de surcroît, dans un contexte de mise en cause de plus en plus fréquente de l'autorité et des décisions des juridictions par les justiciables et leurs conseils, qu'ils évitent toute situation ou même apparence susceptible de faire naître ou alimenter un doute sur l'impartialité et l'indépendance de la juridiction à laquelle ils appartiennent ». Cette analyse vaut notamment en matière d'expression.

Le collège a ensuite formulé plusieurs avis, conseils et recommandations spécifiques à ce domaine, dont les principaux sont recensés dans l'encart ci-dessous. Les développements qui suivent visent à en dégager les principaux éléments de raisonnement. Ils se réfèrent également à d'autres avis concernant d'autres sujets mais dont les analyses sont transposables à celui de l'expression.

Principaux avis, recommandations et conseils antérieurs du collège en matière d'expression ²

Consultables notamment via l'Index thématique disponible sur l'intranet

Avis n° 2008-03 sur la publication d'un article de presse sur l'avenir des CRC

Avis n° 2014-07 sur la mention du titre de conseiller-maître à la Cour dans le programme d'un colloque

Avis n° 2014-14 sur un article publié par un magistrat

Avis n° 2017-09 et 2017-10 sur la compatibilité d'une expression quotidienne dans un média avec la situation de conseiller maître en fonctions à la Cour des comptes

Recommandation n° 2017-01R sur la compatibilité avec les principes fixés par les textes et éclairés par la Charte, d'une expression régulière et fréquente, dans un média à caractère public et national

Recommandation n° 2018-01R sur le respect de la déontologie dans l'usage d'internet, des messageries et des médias sociaux

Avis n° 2019-... (à paraître) sur la compatibilité d'une expression avec les fonctions exercées à la Cour des comptes

² Le collège a également utilisé dans sa réflexion des conseils qu'il avait été amené à donner, qui n'ont pas donné lieu à publication mais dont la teneur sera analysée dans son rapport d'activité 2018, par exemple un conseil du 16 février 2018 sur l'acceptation d'une activité d'éditorialiste occasionnel et bénévole dans un hebdomadaire économique et politique.

1. Principaux points d'appui des analyses du collège et éléments généraux de raisonnement

a) *Les obligations de tout fonctionnaire*

Quatre de ces obligations trouvent particulièrement à s'appliquer en matière d'expression, la dignité, l'impartialité, la neutralité et le respect du principe de laïcité. S'y ajoute l'obligation de travail à temps plein, assortie du caractère limitatif de la liste des activités accessoires autorisables.

b) *Les obligations particulières des magistrats et de certains autres personnels*

Parmi les obligations particulières prévues par le code des juridictions financières ou exprimées dans la Charte, le collège a mis en évidence le caractère essentiel de certaines.

Il s'appuie ainsi particulièrement sur le point 4 de la Charte (« image et réputation », cf. commentaire ci-dessus) mais aussi sur son point 29 qui synthétise une part importante des principes applicables : « Les personnes concernées par la Charte veillent, dans toute expression publique, à respecter leur obligation de réserve et de loyauté, et à ne pas porter atteinte à la nature et la dignité des fonctions exercées, ainsi qu'à l'image et à la réputation des juridictions financières ».

Les obligations déontologiques concernent prioritairement l'exercice des fonctions et non le comportement et l'expression dans la vie personnelle ou dans les autres activités à caractère professionnel. Pour autant, l'expression ne doit pas être de nature à conduire les contrôlés ou l'opinion publique à douter du respect, par le magistrat ou la personne concernée, des principes ci-dessus dans l'exercice de ses fonctions dans les juridictions financières. Pour les magistrats, ces obligations sont renforcées par l'expression « **en tout** (comme un digne et loyal magistrat) ».

Au même titre que pour les juridictions administratives et judiciaires, l'obligation de réserve peut être considérée comme revêtant une acuité particulière pour les juridictions financières.

2. Points particuliers d'attention

a) *La critique des positions, de l'organisation ou des missions des juridictions financières*

A l'occasion de la publication d'un article par un magistrat, le collège a été amené (Avis n° 2014-14) à faire un commentaire de l'actuel point 33 de la Charte, aux termes duquel l'expression publique sur les publications des juridictions financières doit respecter le message délivré dans ces publications et éviter les commentaires critiques qui ne viendraient pas au soutien d'une réflexion scientifique ou académique³.

Le collège a par ailleurs souligné la nécessité qu'une expression individuelle ne vienne pas interférer avec la politique de communication de la Cour (Recommandation précitée n° 2018-01R).

b) *La mention de l'appartenance ou la vraisemblance que le lien soit fait avec les juridictions*

La notoriété accrue des juridictions financières et leur place dans le débat public confèrent un relief particulier à l'appartenance à ces juridictions, qu'elle soit explicite ou aisément déductible par croisement d'informations disponibles pour le public⁴. Elles donnent à l'expression un poids particulier (Recommandation n° 2017-01R).

Pour cette raison et sur la base de l'actuel article L. 120-5 du CJF, le collège a toujours attaché de l'importance à la prudence à observer dans la mention de l'appartenance à ces juridictions (ex. Avis n° 2008-03 et n° 2014-07).

³ Dans cet article, le magistrat émettait des doutes, en outre formulés sans nuances, sur l'intérêt et le bien-fondé d'un des métiers de la Cour. La publication ne mentionnait pas sa qualité de magistrat mais seulement son activité accessoire d'enseignement. Sa notoriété et la visibilité de ses fonctions à la Cour étaient cependant telles que les lecteurs risquaient de considérer que, au-delà de l'enseignant, c'est le magistrat et membre de la formation compétente qui s'exprimait. Le collège a donc été d'avis qu'il lui soit rappelé que pesait sur lui une exigence de prudence toute particulière dans son expression publique car, même contre son gré, elle ne pouvait être détachée complètement d'une expression de la Cour. Il se devait donc de prendre en compte la position institutionnelle de celle-ci.

⁴ Sur le même sujet, cf. point 46 de la Charte de la juridiction administrative « Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom sans faire état de leur qualité, la plus grande prudence s'impose aux membres de la juridiction administrative dans l'expression de toutes leurs opinions, qu'elles soient d'ordre politique, juridique, religieux ou associatif, en particulier, lorsque leur notoriété nationale ou locale rend publique leur qualité de membre de la juridiction administrative ».

Il a constamment rappelé (Avis des 1er décembre 2008 et 17 mars 2009) qu'il ne doit pas être fait état de cette qualité, sauf dans les cas expressément mentionnés aux points 37 et 38 de la Charte.

Un magistrat dispose, comme tout citoyen, du droit d'exprimer librement ses opinions. Il peut souhaiter s'exprimer dans une publication écrite ou audio-visuelle, non comme magistrat mais comme citoyen. Sa notoriété personnelle et la visibilité des fonctions qu'il remplit, l'association potentielle susceptible d'être faite entre les deux, peuvent cependant être telles que les lecteurs ou auditeurs risquent de considérer qu'au-delà du citoyen, c'est le magistrat qui s'exprime. Tel est a fortiori le cas lorsqu'ils appartiennent à une juridiction à qui la Constitution confère un rôle particulier auprès de l'opinion publique comme des pouvoirs publics.

Le point 35 de la Charte souligne plus particulièrement qu'en matière d'expression dans un média à vocation générale, l'accord préalable de l'autorité hiérarchique doit être sollicité lorsque c'est dans l'exercice de ses fonctions ou en qualité de membre des juridictions financières que la personne concernée souhaite s'exprimer. Dans les autres cas, elle doit prendre toutes dispositions nécessaires pour séparer son expression de cette même qualité. Dans la recommandation n° 2018-01R, le collège a constaté que l'évolution des techniques, notamment le développement des moteurs de recherche, remet en cause la portée de cette exigence et rend d'autant plus indispensable de faire preuve de toute la prudence nécessaire.

La possibilité de s'exprimer publiquement a pour contrepartie que celui qui s'est exprimé doit s'abstenir de participer à des contrôles ou à des délibérations collégiales concernant ces mêmes sujets ([Avis n° 2015-08](#)).

c) L'absence de lien de dépendance et de conflit d'intérêts

Le collège a montré que certaines modalités d'expression doivent être évitées parce qu'elles pourraient aller à l'encontre du principe d'indépendance qui s'applique aux magistrats et de l'article 25 bis I. et II. de la loi n° 83-634 relatif aux conflits d'intérêts (avis n° 2017-09 et 10, recommandation n° 2017-01R). Il en serait par exemple ainsi si un magistrat acceptait que son expression s'exerce dans le cadre d'un ensemble d'obligations constituant un contrat de travail ou assimilé, prévoyant en contrepartie une rémunération de nature salariale.

d) Risques absolus / risques contingents

La recommandation n° 2018-01R a mis en lumière que le risque d'atteinte aux valeurs et principes déontologiques peut être soit absolu, soit contingent. Cette analyse vaut pour l'expression sous toutes ses formes.

Certains risques peuvent être considérés comme **absolus** parce qu'ils vont par nature à l'encontre des valeurs et principes déontologiques ou de la position institutionnelle des juridictions financières, sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans une analyse des circonstances. Il en est ainsi notamment :

- pour les messages qui porteraient atteinte à des principes ou à des droits constitutionnellement reconnus et garantis, par exemple par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
- lorsque l'expression porterait atteinte aux institutions ou aux principes fondamentaux d'une juridiction ou plus particulièrement aux juridictions financières ; de même lorsqu'elle viserait à stigmatiser globalement une catégorie d'institutions (Avis n° 2008-03 : stigmatisation de la « perméabilité des collectivités territoriales aux pressions »)
- lorsque l'expression s'exercerait dans des conditions incompatibles avec l'indépendance des magistrats, tel un lien de subordination avec un employeur (cf. supra)
- quand elle contreviendrait à des dispositions pénales, par exemple en matière d'injures ou diffamation.

D'autres risques sont **contingents**, c'est-à-dire supposent une appréciation au cas par cas, prenant en compte :

- La nature, l'objet et le contenu de l'intervention, sa tonalité, l'audience du support
- L'affectation de l'intéressé, son niveau hiérarchique et le degré de sensibilité de ses fonctions

C. Éléments d'appréciation complémentaires

Au-delà de ce socle, certains éléments complémentaires doivent être pris en compte :

- Le développement croissant du rôle des juridictions financières et l'évolution de leur politique de communication : outre le site institutionnel sur internet, elles sont désormais présentes sur un large éventail de médias sociaux (Facebook, Twitter, LinkedIn), où beaucoup d'agents le sont également.
- Des possibilités accrues, et pour tous les agents, de s'exprimer, et fréquemment voire en quasi-permanence, notamment grâce au développement d'internet, des messageries et des médias sociaux.

- Les effets croisés des différentes formes d'expression, qui induisent un effet croissant de propagation entre types de supports : un article dans la presse générale ou même technique peut susciter des réactions en chaîne sur les médias sociaux ; un simple « tweet » peut déclencher des réactions par tweets mais aussi via d'autres médias sociaux, voire la presse écrite.
- Une expression privée qui revêt de plus en plus un caractère potentiellement public : l'analyse formulée dans la recommandation 2018-01R sur les conséquences des interférences et failles dans les systèmes numériques est généralisable à tous les types d'expression.
- Le caractère d'activités accessoires que peuvent revêtir certaines formes d'expression : il entraîne l'application des dispositions relatives à une telle activité. Si d'autres expressions n'entrent pas dans ce cadre, elles peuvent avoir des effets proches (ex. l'utilisation de médias sociaux pour s'exprimer, éventuellement de manière régulière, sur des sujets d'actualité juridiques, politiques ou techniques) : elles justifient alors des précautions et une prudence adaptées, s'inspirant des bonnes pratiques préconisées ci-après.

III. BONNES PRATIQUES

Les analyses qui précèdent permettent de dégager un ensemble de bonnes pratiques visant à ce que les obligations législatives qui concernent l'ensemble des personnels, ainsi que, pour ceux qui y sont soumis, les dispositions de la Charte, trouvent leur plein effet.

A. Le respect de principes transversaux

1. Le cadre général de l'expression

Aux termes du point 29 de la Charte, « [les personnes concernées par celle-ci] veillent dans toute expression publique à respecter leur obligation de réserve et de loyauté, et à ne pas porter atteinte à la nature et la dignité des fonctions exercées, ainsi qu'à l'image et à la réputation des juridictions financières ». Ces dispositions doivent aussi inspirer les comportements de l'ensemble des personnels des juridictions financières.

La compatibilité avec les principes rappelés ci-dessus et avec ceux d'indépendance, d'impartialité, de neutralité et avec les limites posées quant à la mention de l'appartenance doit être assurée, quelles que soient l'occasion, la forme et le support de l'expression.

De manière générale, **l'expression doit être conforme au devoir de loyauté**. La loyauté s'entend dans les relations professionnelles comme vis-à-vis de l'institution et comporte notamment l'absence d'interférences avec ses travaux et sa communication.

En raison de la porosité des espaces publics et privés, notamment via les réseaux sociaux, la notion d'expression « publique », qui fait l'objet des points 28 à 37 de la Charte, doit être considérée aujourd'hui comme englobant aussi l'expression susceptible de devenir publique. Peut potentiellement être concernée l'expression à l'intention d'un cercle apparemment restreint dès lors qu'il dépasse le seul entourage proche. Ce constat conduit à utiliser dans les préconisations qui suivent le terme « expression », de préférence à ceux d'« expression publique ».

Le cadre dans lequel s'exerce l'expression et celle-ci en elle-même ne doivent pas être de nature à créer une situation de conflit d'intérêts.

Le temps consacré à l'expression et à sa préparation ne doit pas préjudicier à l'exercice de la fonction dans les juridictions financières. Il doit être compatible avec les obligations qui y sont afférentes, notamment en termes d'emploi du temps et d'organisation du travail ([Avis n° 2015-06](#)). Le respect de ces obligations doit d'autant plus être assuré par l'autorité hiérarchique et la personne concernée lorsque la régularité de l'expression ou sa fréquence peut entraîner une charge de préparation significative ([Recommandation n° 2018-01R](#)).

Lorsque l'expression peut être considérée comme une activité accessoire, elle doit s'inscrire dans le cadre résultant de la loi n° 83-634 et du décret n° 2017-105 fixant la liste limitative des activités accessoires autorisables.

2. Dans tous les cas un principe général de prudence

L'ensemble des textes et analyses qui précèdent et des principes qui les sous-tendent converge vers un principe général de prudence. Celui-ci comporte à la fois une retenue dans les comportements, une modération dans les contenus et une vigilance appropriée dans le choix des circonstances et supports de l'expression. La retenue suppose le discernement dans les thèmes évoqués, la modération s'applique à la fois au fond et à la forme.

La prudence suppose de tenir compte de la puissance croissante des moteurs de recherche : même si l'appartenance aux juridictions financières n'est pas directement mentionnée dans l'expression ou à son occasion, l'utilisateur d'internet peut instantanément la retrouver. Même lorsqu'il s'exprime sous son seul nom et sans faire état de sa qualité, voire sous couvert d'un pseudonyme, une prudence s'impose au personnel des juridictions financières dans l'expression de ses opinions lorsqu'elle est susceptible de devenir publique.

La modération appropriée dans les propos, énoncée au point 34 de la Charte pour les activités d'enseignement, trouve à s'appliquer plus largement :

- dans tous les cas d'expression devant un public et même lors d'une expression en principe privée mais qui risque de devenir publique ;
- et non seulement dans les cas où il est fait directement mention de l'appartenance à la juridiction, mais aussi lorsque cette appartenance est nécessairement connue des personnes devant lesquelles on s'exprime ou qui peuvent avoir connaissance des propos tenus.

La retenue et la modération trouvent d'autant plus à s'appliquer en cas d'expression sur les juridictions financières ou dans des domaines sur lesquels celles-ci ont pris des positions collégiales. Même contre le gré de celui qui s'exprime, son expression ne peut être détachée complètement de celle des juridictions financières et il se doit donc de prendre en compte leur position institutionnelle et leur nature collégiale.

Cet ensemble de précautions doit être d'autant plus accentué lorsque la notoriété nationale ou locale rend de fait publique l'appartenance aux juridictions financières ou lorsque la visibilité ou la fonction de celui qui s'exprime ou la nature du support utilisé crée un risque particulier.

3. Dans certains cas, exclusion, accord préalable ou information

a) Exclusion totale et définitive :

Outre l'usage irrégulier de titre, est à exclure toute expression susceptible de constituer une infraction pénale.

Est de même à exclure toute expression qui s'inscrirait dans le cadre d'un lien de subordination tel qu'un contrat de travail ou risquerait de créer un lien de dépendance vis-à-vis de tout intérêt public ou privé. Ainsi, lorsqu'une relation est convenue avec un média, le lien pourrait résulter par exemple du caractère régulier de l'expression et de sa fréquence, mais aussi du format de l'intervention, de la nature des thèmes traités, de l'éventuelle subordination à une ligne éditoriale, voire des diverses conditions matérielles dans lesquelles serait réalisée cette expression et des contraintes qu'elles imposeraient ; de tels liens pourraient encore résulter des préoccupations d'audience ou de diffusion du média considéré.

Le respect des valeurs et principes de la Charte conduit à s'abstenir de toute expression en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions exercées.

b) Accord préalable ou information préalable

Accord préalable de l'autorité compétente dans deux cas : les personnes concernées le demandent lorsqu'elles interviennent dans le cadre d'activités accessoires ou lorsqu'elles souhaitent s'exprimer dans un média à vocation générale dans l'exercice de leurs fonctions ou en qualité de membre des juridictions (point 35 de la Charte).

Information préalable : en cas d'expression ponctuelle sur un sujet concernant des domaines de compétence des juridictions financières ou dans des médias à large diffusion, le principe de loyauté, indissociable de celui d'indépendance, conduit à informer préalablement l'autorité compétente, même si les textes n'en font pas expressément obligation.

B. Repères concrets

1. Repères généraux

Il est conseillé à ceux qui souhaitent s'exprimer d'avoir à l'esprit **la grille générale suivante** :

- **Pour l'analyse des risques** :
 - **La possibilité que, même s'il n'est pas fait explicitement état de l'appartenance aux juridictions financières, une partie au moins des auditeurs et des lecteurs établisse ce lien**
 - **Le caractère public des propos tenus ou le risque qu'ils le deviennent**

- **Leur position hiérarchique (le cas échéant, leur notoriété) et le poids particulier qu'elle peut donner à leurs propos**
- **Pour les précautions à prendre, la nécessité :**
 - **De respecter l'obligation de réserve et la modération dans l'expression**
 - **De veiller à ce que les propos, lorsqu'ils sont susceptibles de devenir publics, aient un fondement objectif, soient étayés et ne constituent pas la simple expression d'opinions ou préférences personnelles**
 - **D'éviter les interférences avec la communication des juridictions financières dont les positions sont issues d'un processus contradictoire et collégial**
 - **De se déporter des délibérations collégiales concernant des sujets sur lesquels ils se sont exprimés et, plus largement, de prendre en compte l'impact potentiel sur leur programme de travail.**

2. Repères complémentaires selon les types de vecteurs ou les circonstances

La grille générale ci-dessus fournit les repères essentiels dans les circonstances d'expression les plus fréquentes, notamment l'enseignement ou les colloques. Pour les médias sociaux, la [recommandation n° 2018-01R](#) analyse les risques à éviter et formule des bonnes pratiques conseillées. Les repères complémentaires ci-dessous peuvent être proposés pour des circonstances spécifiques.

a) Pour l'expression dans des ouvrages ou revues

Une telle expression est à la fois fréquente et diverse. Qu'il s'agisse d'ouvrages ou revues à caractère technique sur des sujets entrant dans le champ de compétence des juridictions financières, de sujets généraux à caractère politique ou d'autres sujets, par exemple des œuvres de fiction, il est important de veiller :

- au contenu, mais également au libellé des titres et à la présentation de l'auteur, même lorsqu'ils sont laissés à l'initiative de l'éditeur.
- à éviter que les conditions de l'édition ou de la diffusion créent un lien de dépendance (par exemple achats en nombre par des entités soumises au contrôle des juridictions financières ou par des entreprises privées liées à ces entités).
- à l'usage des pseudonymes : il ne peut pas viser à contourner des obligations telles que la loyauté et, plus généralement, à s'affranchir du respect des valeurs et principes déontologiques ; en outre, et compte tenu des possibilités actuelles des outils numériques de recherche, il existe un risque avéré de ré-identification de l'auteur réel. Dans les usages professionnels ou dans tous ceux qui sont susceptibles de concerner même indirectement les juridictions financières, l'utilisateur ne masque pas son identité.

b) Pour les médias :

La nécessité d'éviter les risques de conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits conduit celui qui souhaite s'exprimer à ne pas choisir comme support de cette expression un média relevant du contrôle de la formation à laquelle il est affecté ou financé par un organisme relevant de ce contrôle.

3. Repères sur certains objets de l'expression

a) Expression politique

Si la liberté d'opinion est entière, les interventions de nature politique présentent un risque de méconnaissance des règles déontologiques plus important que celles concernant par exemple des sujets littéraires ou artistiques, en raison de l'obligation de réserve et des principes d'impartialité et de neutralité, mais aussi des interférences possibles avec les domaines de compétence de la Cour en matière de politiques publiques.

D'une manière générale, l'appartenance aux juridictions financières ne doit pas être mentionnée, non seulement pour toute expression publique d'opinions à caractère politique stricto sensu, mais également sur tous « sujets de société » et, en particulier, pour la signature d'une pétition.

Trouve particulièrement à s'appliquer le point 32 de la Charte aux termes duquel les personnes concernées « 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 rejaillir sur l'institution ».

La fréquence des interventions majore le risque que, en apparence au moins, une atteinte soit portée aux principes d'impartialité et de neutralité : une indispensable prudence doit en résulter dans ces situations, et elle doit être proportionnelle à la régularité des interventions.

b) Expression dans le cadre de fonctions syndicales, associatives ou représentatives

L'obligation de réserve s'apprécie dans le respect des responsabilités syndicales ou associatives quand elles ont pour objet la défense des intérêts professionnels (Point 30 de la Charte). En ce même cas, s'appliquent les obligations générales des fonctionnaires et celles résultant du serment.

Lorsqu'elles président une association ou y exercent une fonction de responsabilité, les personnes concernées le mentionnent, le cas échéant, dans leur déclaration d'intérêts lorsque les activités de cette association concernent des domaines entrant dans le périmètre de compétence des juridictions financières. Elles évitent, dans l'expression publique qu'elles peuvent avoir à ce titre, les interférences avec les positions des juridictions et leur politique de communication.

C. Rémunérations

Si l'expression donne lieu à rémunération, celle-ci ne devra pas être « susceptible d'introduire un doute sur le fait que c'est bien pour [la Cour] que s'exerce, à titre principal, l'activité professionnelle » (avis n° 2015-06). Elle ne devra pas non plus être, en elle-même ou par cumul avec d'autres rémunérations annexes, « d'un niveau qui pourrait laisser penser que les membres de la Cour peuvent, par des activités accessoires, se procurer une sorte de second salaire » (avis du 18 juillet 2016). En outre, elle ne doit pas être de nature à créer un lien de dépendance ou de subordination, par exemple résulter d'un contrat de travail (avis n° 2017-09 et -10 et recommandation n° 2017-01R).

De manière générale, la rémunération doit s'effectuer à des taux normaux, correspondant à la compétence et au travail réalisé et ne pouvant paraître rémunérer l'image attachée à l'appartenance à la Cour ou l'influence des fonctions actuelles ou passées du magistrat (avis n° 2015-06). Elle doit être portée à la connaissance des responsables de la Cour (avis du 16 septembre 2013 et du 18 juillet 2016).

*

L'exercice de la liberté fondamentale d'expression s'accompagne nécessairement du respect d'un ensemble de principes déontologiques désormais davantage affirmés dans les textes. L'expression publique ou susceptible de le devenir s'inscrit notamment dans le devoir de loyauté et suppose d'observer un principe général de prudence.

La présente recommandation vise à traiter l'essentiel des questions que les personnels peuvent être amenés à se poser à ce jour. Le Collège estime que certaines de ses dispositions mériteraient d'être reprises dans la Charte en raison de leur portée générale :

- Le remplacement des mots « expression publique » par ceux d' « expression publique ou susceptible de le devenir ».
- L'introduction des principes généraux de prudence, vigilance et modération et, dans l'actuel point 29, celle des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, à côté de ceux de réserve, de loyauté, de dignité et d'absence d'atteinte à l'image et la réputation des juridictions financières.

Il demeure par ailleurs à la disposition de l'ensemble des personnels pour les aider, s'ils le souhaitent, à analyser au cas par cas les situations particulières qu'ils peuvent rencontrer, compte tenu de la diversité même des formes d'expression et de l'évolution rapide des vecteurs de communication.