

Charte de déontologie des juridictions financières

(Version du 28 mai 2019)

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 citées 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 rapporteurs extérieurs 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. Il en est de même pour les élections locales lorsqu'elles peuvent entraîner les personnes concernées à des prises de position et à une exposition médiatique de nature à porter atteinte au principe de neutralité.

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 en 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 cinq 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 cinq dernières années.

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, et à ne pas porter atteinte ni à la nature ni la dignité des fonctions exercées. Elles veillent de même à éviter toute atteinte à l'indépendance, l'impartialité et 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. Sauf nécessité professionnelle, 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.

32. Dans les messages qu'elles envoient sur les réseaux sociaux ou sur les messageries non professionnelles, elles ne font pas état de leur appartenance aux juridictions financières. 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 rejaillir sur l'institution.

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.

34. 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.

35. Lorsqu'elles s'expriment publiquement sur les publications des juridictions financières, les personnes concernées par la charte respectent le message délivré dans ces publications et évitent les commentaires critiques qui ne viendraient pas au soutien d'une réflexion scientifique ou académique.

36. 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.

37. 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.

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

39. 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 AUX FONCTIONS DANS LES JURIDICTIONS FINANCIERES

40. Conformément à l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, les personnes concernées par la charte consacrent l'intégralité de leurs activités professionnelles aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent, sauf exception prévue par la loi, exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit.

41. Dans le cadre de l'exercice d'une activité accessoire, les personnes concernées par la présente charte se conforment aux dispositions du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017. Ces activités, qu'elles soient rémunérées ou non, le sont dans le respect de la dignité qui sied à l'appartenance aux juridictions financières. Elles doivent être compatibles avec l'exercice normal des fonctions et ne pas nuire à la réputation de l'institution. La rémunération tirée d'activités accessoires doit se situer à un niveau raisonnable.

42. A cette fin, et sans préjudice des dispositions du paragraphe 43, les personnes concernées font part préalablement à leur président de chambre ou, si elles ne sont pas affectées dans une chambre, à l'autorité hiérarchique dont elles relèvent, des activités extérieures rémunérées ou non qu'elles accomplissent à titre occasionnel ou récurrent.

43 Elles respectent les procédures d'autorisation fixées par le Premier président et, pour ce qui concerne les membres concernés du ministère public, par le Procureur général. L'avis du collège de déontologie peut être demandé par les personnes concernées et par les autorités qui y ont qualité.

44. Les activités à caractère scientifique, littéraire ou artistique et notamment la production des œuvres de l'esprit sont libres. Toutefois les personnes concernées se doivent de respecter, y compris dans ce cadre, leur obligation de réserve, la dignité qui sied à leurs fonctions et leur devoir de loyauté.

45. Les personnes exerçant des activités accessoires s'abstiennent de participer aux travaux et aux délibérés sur les affaires dont elles ont à connaître à ce titre.

46. Les personnes concernées par la charte qui exercent des fonctions exécutives au sein de collectivités territoriales examinent si ces responsabilités sont compatibles avec l'exercice des fonctions au sein de la juridiction et sollicitent le cas échéant leur mise en disponibilité ou l'exercice à temps partiel de leurs fonctions.

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

47. 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

48. Le collège de déontologie prévu par la loi du 20 avril 2016 remplit aussi la fonction du référent déontologue institué par cette même loi. La consultation du collège s'effectue par l'intermédiaire de son président.

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

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

51. 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.

52. 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.