



LE SERMENT DES MAGISTRATS DES COMPTES

• *Histoire d'une parole qui engage*

Jean Picq

SOMMAIRE

COMPOSITION DU COMITÉ D'HISTOIRE	5
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE	
La Chambre des comptes de Paris (1307-1790)	13
La première naissance	16
L'ordonnance du Vivier-en-Brie de Philippe V le Long et le premier serment	18
Quelles étaient ces obligations?	19
L'ordonnance de Mehun-sur-Yèvre de Charles VII du 23 décembre 1454	21
La reconstruction et la réaffirmation par Louis XII (1498-1515)	25
Le serment	28
Le serment des présidents et maîtres des comptes	28
Le serment des clercs et des auditeurs	29
Avant et après le serment	31
Les remontrances, Jean Bodin et la souveraineté royale	33
DEUXIÈME PARTIE	
La Cour des comptes (de 1807 à nos jours)	37
De la suppression de la Chambre des comptes de Paris à la création d'une nouvelle juridiction financière : la Cour des comptes	39
Le serment napoléonien	43
De la Restauration à la Deuxième République (1814-1848)	47
De la Deuxième République au Second Empire (1848-1852)	51
L'affirmation de la dimension religieuse et transcendante de la justice	57
La nouvelle formule du serment	60
Le Second Empire : la Constitution de 1852 et le décret du 27 mars 1852	62
Quelles sanctions en cas de parjure du serment?	63

La Troisième République	66
Interventions justifiées par le serment	69
La suppression de l'inamovibilité sous le régime de Vichy	71
Les mesures d'exception de l'État français	71
Retour à la légalité républicaine	76
La Quatrième et la Cinquième République : la reconnaissance constitutionnelle	77
Extension des compétences	77
La consécration de la Cour des comptes sous la Cinquième République	78
L'abandon du « religieusement » en 2005-2006	80
TROISIÈME PARTIE	
Ce que l'histoire enseigne, ce que le serment signifie	85
Ce que l'histoire enseigne	88
Serment de fidélité, serment politique et serment professionnel?	88
La permanence d'un « noyau dur »	89
La sécularisation progressive du serment	90
Ce que le serment implique pour ceux qui le prêtent	93
Du serment religieux au serment laïque	93
Le cérémonial des saluts	96
Ce que le serment signifie	99
Serment et déontologie	105
CONCLUSION	107
REMERCIEMENTS	111
ANNEXES	113
Annexe 1	
Bibliographie et sources documentaires	115
Annexe 2	
1. Note du Procureur général Raynaud du 6 avril 1990 sur la nature et la portée juridique de l'installation d'un magistrat et de sa prestation de serment	117
2. Les autres serments en vigueur à la Cour des comptes	126
3. Autres formules de serments	127
Liste des publications du Comité d'histoire	129
Crédits photographiques	131

INTRODUCTION

Le serment des magistrats des comptes : un sujet qui tient en trois lignes alors qu'il renvoie à une histoire de plus de sept siècles, celle de la juridiction financière apparue sous Saint Louis et consacrée par Philippe V Le Long. Un sujet très rarement traité¹ alors que le serment prêté révèle en une quinzaine de mots les obligations des magistrats ainsi que les exigences de leur office, ce qui confère une forte dimension symbolique.

La prestation du serment est surtout la condition *sine qua non* d'exercice des fonctions de magistrat des comptes. Il ne suffit pas en effet que le futur magistrat ait été *nommé* par un acte réglementaire, encore faut-il qu'il ait été *installé* sur réquisition du Procureur général près la Cour des comptes. Alors, et alors seulement, le Premier président peut l'inviter à prêter serment et à dire devant ses pairs réunis en séance solennelle dans la Grand'chambre du Palais de la rue Cambon : «*Je le jure.*» Acte est ensuite donné de son serment, décision qui prend la forme d'un arrêt.

Ce rituel – qui surprend les nouveaux membres et suscite l'étonnement de leurs invités – se fait en robe de cérémonie. Il signe l'entrée dans une compagnie de pairs, tous tenus «*en leur âme et conscience*» par le serment qu'ils ont prêté lors de leur entrée. Tenus, ils le sont en effet par les engagements pris et qui portent tant sur ce qu'ils *font* – «*bien et fidèlement remplir les fonctions*» qu'ils exercent, «*garder le secret des délibérations*» auxquelles ils participent – que sur ce qu'ils *sont* – «*se conduire en tout en digne et loyal magistrat*».

1. Dans le livre de référence sur l'histoire de la Cour des comptes, l'index alphabétique mentionne deux occurrences pour les chambres de l'Ancien Régime et cinq pour la Cour depuis sa refondation en 1807 – dont deux seulement pour le serment professionnel –, soit une dizaine de paragraphes représentant quelques pages sur un livre qui en compte près de 1 200. *La Cour des comptes*, CNRS Éditions, Paris, 1984.

Le serment rappelle que, depuis la création de la Chambre des comptes médiévale par les rois capétiens au XIII^e siècle, Cour souveraine au même titre que le Parlement de justice, la juridiction financière appartient à la sphère de la justice, qui fut la première mission de l'État royal. Recréée par Napoléon, elle conserva le titre de « Cour », en raison de ses pouvoirs juridictionnels quand bien même elle était conçue pour être au service de l'Empereur.



Deux auditeurs prêtent serment.

En prêtant serment, les magistrats nommés à la Cour réalisent – quel que soit leur grade et d'où qu'ils viennent – qu'ils rejoignent une juridiction et qu'ils acquièrent à ce titre l'inamovibilité qui garantit leur indépendance.

Le serment témoigne aussi d'une identité singulière qu'il illustre le cérémonial des *saluts des magistrats* adressés à leurs pairs, avant et après leur prestation, qui est propre à la Cour des comptes et unique dans la vie de l'État².

Très éloquent aussi et propre à la juridiction financière le constat que ce qui constitue le « cœur » du serment – et en particulier la garde du secret des délibérations – a très peu varié depuis sept siècles. En revanche, longtemps

2. Ultime singularité des magistrats des comptes : si un serment – comparable à celui qu'ils prêtent – existait depuis longtemps pour les magistrats de l'ordre judiciaire, successeurs des parlements de justice de la monarchie, tel n'était pas le cas dans ce qu'il est convenu d'appeler l'ordre administratif. Il a fallu attendre une loi du 31 décembre 2023 pour que le législateur instaure un serment pour les membres du Conseil d'État et des juridictions administratives.

présente dans la formule, la référence à Dieu a été définitivement abandonnée avec la Troisième République.

On ne saurait prétendre saisir la Cour des comptes par le seul biais du serment. Mais le fait que le serment des magistrats des comptes soit «*en son cœur*» resté quasiment identique au fil des siècles révèle ce que représente une «institution» de l'État au sens propre du terme, «*celle qui, par sa permanence depuis fondation, apparaît vraiment nécessaire à la vie d'une société*»³.

Après avoir disparu à la Révolution avec la suppression des parlements de justice et des chambres des comptes de l'Ancien Régime, la Cour des comptes a été recréée en 1807 (et le serment avec elle); ses magistrats ont retrouvé leur inamovibilité après qu'elle ait été brièvement abolie en 1848; ils ont enfin acquis leur totale indépendance avec la Troisième République alors que leur serment professionnel était auparavant précédé d'un serment de fidélité au souverain⁴.

C'est cette histoire longue et mouvementée qu'il est intéressant de retracer tant pour la Chambre des comptes de Paris que pour la Cour des comptes contemporaine. Elle permet de prendre la mesure de ce que le serment signifie pour le crédit de la grande institution à laquelle ceux qui le prêtent ont «*l'honneur*»⁵ d'appartenir.

3. Comme l'écrivait Fustel de Coulanges dans son *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, «*il nous a paru que ces institutions de l'ancienne France s'étaient formées d'une manière lente, graduelle, régulière et qu'il s'en fallait beaucoup qu'elles puissent avoir été le fruit d'un accident fortuit ou d'un brusque coup de force. Il nous a semblé qu'elles ne laissaient pas d'être conformes à la nature humaine car elles étaient en accord avec les lois civiles, avec les intérêts matériels, avec la manière de penser et le tour d'esprit des générations d'hommes qu'elles régissaient*». Hachette, Paris 1901, p. XII.

4. Le serment de fidélité fut rétabli en 1940 par l'État français à l'endroit de son chef le maréchal Pétain. Événement révélateur de l'orientation d'un régime en rupture avec la tradition républicaine.

5. Une fois le serment prêté, le Premier président en donne acte et reçoit le magistrat en qualité d'auditeur, de conseiller référendaire, de conseiller maître... pour «*en exercer les fonctions et jouir des honneurs, prérogatives et émoluments qui y sont attachés*». Le serment des grades les plus élevés (Premier président, Procureur général, président de chambre) comporte un terme supplémentaire avant celui d'émoluments : la «*prééminence*».