

Le 9 septembre 2024

RECOMMANDATION N°2024-01R sur l'opportunité de modifier la charte de déontologie pour y faire expressément figurer le devoir de délicatesse et y préciser la manière dont s'articule l'exercice d'une activité syndicale avec le devoir de réserve

Monsieur le Premier président,

Par votre saisine du 30 mai 2024 vous avez souhaité que le collège de déontologie étudie l'opportunité de modifier la charte de déontologie des juridictions financières en vue, d'une part, d'y faire expressément figurer le devoir de délicatesse et de consolider les dispositions qui s'y rattachent et, d'autre part, d'y préciser davantage la manière dont s'articule l'exercice d'une activité syndicale avec le devoir de réserve.

Le collège a souhaité entendre l'ensemble des organisations syndicales représentatives sur ces deux sujets. Elle a ainsi reçu le Syndicat des juridictions financières le 24 juin 2024, puis la CGT, le SNPC-FO, l'UNSA et la CFDT le 8 juillet 2024. L'Association des magistrats de la Cour des comptes et le secrétariat général ont également été auditionnés le 9 septembre 2024.

Au terme de ces auditions et après en avoir débattu au cours de ses deux dernières séances, le collège de déontologie a adopté les observations suivantes lors de sa séance du 9 septembre 2024.

I. Le devoir de délicatesse

Le collège rappelle que le devoir de délicatesse est expressément mentionné dans les textes applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire¹, aux avocats², et, après cessation de leur activité, aux fonctionnaires³ et magistrats⁴ de l'Union européenne. Si les textes sont muets concernant les autres fonctionnaires et professionnels du droit, notamment les magistrats administratifs, plusieurs avis et recommandations du collège de déontologie des juridictions administratives se réfèrent à la délicatesse « *qui s'impose à tout magistrat vis-à-vis des*

¹ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et recueil des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire.

² Article 3 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat.

³ Article 16 du règlement n°31 fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

⁴ Article 4 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

justiciables et de ses collègues »⁵. Ce principe a aussi fait récemment l'objet d'une introduction dans la charte de déontologie de l'inspection générale de la justice⁶.

Malgré l'absence de mention expresse du devoir de délicatesse dans les textes applicables aux juridictions financières, qu'il s'agisse du code des juridictions financières ou du code général de la fonction publique, cette obligation s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et particulièrement aux magistrats, comme l'illustrent les mesures disciplinaires prises par l'administration et les jugements à la suite de recours contentieux intentés à l'encontre de ces mesures disciplinaires ⁷. De même, la Cour de cassation a précisé que des juges du fond avaient pu se fonder sur des manquements à l'obligation de délicatesse pour qualifier des faits ayant entraîné des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un huissier de justice⁸.

Le collège de déontologie considère que l'introduction du devoir de délicatesse dans la charte de déontologie permettrait d'asseoir ce principe comportemental dans les juridictions financières. Cette position est comprise par l'ensemble des organisations représentatives rencontrées (à l'exception de la CGT).

Il importe cependant au préalable d'en définir le sens et la portée. En effet, dans le cadre de procédures disciplinaires, il appartient à l'administration d'apporter la preuve du manquement au devoir de délicatesse, qui peut relever de problématiques comportementales plus ou moins graves ou d'atteinte à la probité.

Le devoir de délicatesse fait jusqu'ici l'objet d'une définition prétorienne, issue d'une jurisprudence peu abondante, concernant de façon presque exclusive les magistrats - et en leur sein, les magistrats de l'ordre judiciaire, en application de l'article 43 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Celui-ci dispose que « *Tout manquement par un magistrat à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à la probité, à la loyauté, à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse, à la réserve et à la discrétion ou aux devoirs de son état constitue une faute disciplinaire* ». La définition de l'obligation de délicatesse est issue d'une multitude de cas d'espèce rendant difficile toute généralisation. Elle s'apprécie compte tenu des circonstances de l'espèce, découlant des fonctions de l'intéressé, du contexte et de la gravité du manquement.

Le collège de déontologie recommande donc l'introduction du devoir de délicatesse dans la charte de déontologie, par une mention générale, pouvant largement s'inspirer de celle applicable aux magistrats judiciaires.

Il conviendrait en conséquence de modifier les points 28 et 29 de la charte, qui pourraient être regroupés au sein d'une même sous-partie « *Relations professionnelles et relations avec les contrôlés et les justiciables* ». Cette nouvelle sous-partie comprendrait un point préalable au point 28 actuel relatif à l'obligation de délicatesse tant dans les relations de travail internes aux juridictions financières qu'à celles avec les contrôlés et les justiciables. Ce point pourrait être

⁵ Avis n°2020/7 du 8 décembre 2020 du collège de déontologie des juridictions administratives, avis du collège de déontologie des juridictions administratives n°2020/7 du 8 décembre 2020, n°2017/3 du 31 mai 2017 et n°2017/1 du 10 mars 2017.

⁶ Décision du 27 juin 2024 relative à la charge de déontologie de l'inspection générale de la justice.

⁷ Par exemple, Décisions du conseil de discipline des magistrats du siège du 18 janvier 2023, S261 5/2023, S260 4/2023 et S259 3/2023 ; CE, 16 mai 2018, n°410343 ; CE, 28 avril 2021, n°441537 ; CE 31 juillet 1996, n°140899, M. Ricci ; CE 25 mai 1990, n°80004, Commune du Grau-du-Roi.

⁸ Cour de cassation, chambre civile 1, 5 juillet 2017, 16-15.223.

rédigé comme suit : « *Les magistrats et autres personnes concernées au sens de l'article 8 de la présente charte entretiennent des relations empreintes de délicatesse avec l'ensemble du personnel des juridictions financières, leurs pairs, les contrôlés et les justiciables, par un comportement respectueux de la dignité des personnes. La délicatesse s'entend du comportement d'une personne qui manifeste des qualités d'écoute, de discrétion et de prévenance envers autrui* ».

Un **support de communication** pourrait utilement illustrer le devoir de délicatesse et l'objet des manquements à ce principe reconnus par la jurisprudence.

Le collège de déontologie considère en outre que l'inscription du devoir de délicatesse dans la charte de déontologie des juridictions financières ne doit pas limiter son application aux seuls magistrats. Ce principe comportemental doit inspirer l'ensemble des relations professionnelles des membres des juridictions financières, en interne, comme en externe. Cela pose la question du champ d'application de la charte de déontologie.

Le point 8 définit les personnels concernés, les magistrats, auditeurs et détachés dans les fonctions de rapporteur à la Cour ou en chambre régionale ou territoriale des comptes, ainsi que les experts, tout en mentionnant les autres catégories de personnels qui prêtent serment.

Le point 6 mentionne « *les magistrats et autres personnes concernées* » sans les recenser.

Le collège rappelle que la prévention des conflits d'intérêts et des infractions pénales relève des dispositions de droit commun du code général de la fonction publique applicables à tous les agents publics (dispositions générales : art. L. 121-1 à L. 121-11 et prévention des conflits d'intérêts et d'infractions pénales : art. L. 122-1).

Les dispositions en vigueur sont pourtant susceptibles de comporter des lacunes en matière de protection des personnels de contrôle, administratifs et techniques, dès lors qu'ils peuvent être confrontés à des questions de conflits d'intérêts, qu'ils sont soumis également à des obligations vis-à-vis des contrôlés et des justiciables et qu'ils méconnaissent malheureusement pour la plupart la faculté qui leur est offerte de saisir le référent déontologue et le collège de déontologie.

Le collège recommande en conséquence que soit engagée une réflexion sur l'extension du champ d'application de la charte, comme il en avait déjà formulé la proposition dans sa recommandation n°2023-01 R relative à la candidature à un mandat électif, à l'exercice de responsabilités au sein d'une équipe de campagne ou dans un parti ou groupement politique, et à l'expression publique dans ces circonstances afin de rendre pleinement opérante l'introduction du devoir de délicatesse et sa mise en œuvre au sein des juridictions financières dans un objectif de protection de l'ensemble du personnel.

II. La conciliation entre obligation de réserve et droit syndical

Le point 30 de la charte prévoit que « *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.* »

La saisine intervient pour éviter deux écueils : celui de l'autocensure des organisations syndicales entravant leur mission et celui d'atteinte au devoir de réserve.

Le collège rappelle qu'il est de jurisprudence constante que les agents publics qui exercent des fonctions syndicales bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent. Ils jouissent donc d'une liberté d'expression plus étendue que celle des autres agents publics⁹.

Toutefois, cette liberté doit être conciliée avec les obligations déontologiques découlant du statut de magistrat, en particulier son devoir de réserve¹⁰. Cela suppose que s'il est possible d'adopter un ton polémique, pouvant autoriser une certaine vigueur d'expression, les propos tenus ne doivent être ni infondés, ni dénigrants¹¹, injurieux ou outranciers¹².

Dans le cadre de son expression syndicale et associative, le magistrat financier doit veiller à porter un discours décent, prudent et mesuré, afin de se prémunir contre tout risque de poursuite disciplinaire. La Cour européenne des droits de l'Homme insiste sur de nombreux facteurs, tels que l'intérêt général du débat en cause, l'absence de divulgation d'informations secrètes, l'absence d'intentions cachées du magistrat et l'objectivité du propos¹³.

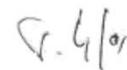
La rédaction actuelle du point 30 pourrait en conséquence être complétée par ces précisions, en ajoutant une dernière phrase : « *Les magistrats qui s'expriment en qualité de représentant syndical ou associatif bénéficient d'une liberté d'expression plus étendue, rendue nécessaire par l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des professionnels qu'ils représentent. Leur discours se doit d'être décent, fondé et mesuré.* »

La rédaction actuelle du point 30 limite la prise en compte des responsabilités syndicales ou associatives aux seules actions de défense des intérêts professionnels. Or le champ d'intervention des associations et organisations syndicales susmentionnées est plus étendu, pouvant porter sur le renforcement des missions de service public dans les domaines économiques et financiers, notamment des missions des juridictions financières, leur organisation et leur fonctionnement, mais également des activités sociales et culturelles, ou encore de la formation professionnelle. Le collège recommande de supprimer le deuxième alinéa de l'article 30 de la charte, l'obligation de réserve étant explicitement mentionnée au point 31.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'assurance de ma haute considération.

Monsieur le Président du
collège de déontologie,

Patrick Lefas



⁹ CE, 18 mai 1956, *Boddaert*, Rec. p. 213 ; CE 30 décembre 2021, La Poste, n° 445128, B

¹⁰ Cf. avis rendu par le conseil supérieur de la magistrature à la suite d'une saisine du ministre de la justice sur la liberté d'expression des magistrats judiciaires du 2 mai 2023.

¹¹ Arrêt du 26 février 2009, *Koudechkina c. Russie*, n° 29492/05.

¹² Cf. Conseil supérieur de la magistrature Parquet, P6, 28 janvier 1975 ; CSM Parquet, P7, 12 août 1976 ; CSM Sièges, S73, 16 décembre 1993 ; CSM Sièges, S20, 24 mars 1966 ; CSM Parquet, P29, 11 juin 1996 ; CSM Sièges, S81, 14 décembre 1994 ; CSM Sièges, S261, 18 janvier 2023.

¹³ Cf. CEDH, 6 juin 2023, requête. N°63029/19.