

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org

Déclaration d'intérêts Interprétations divergentes sur la circulaire

Les observations qui suivent, insérées via des encadrés dans le corps de la circulaire du 31 octobre 2017 sur la déclaration d'intérêts, s'inscrivent dans la lignée de celles qui ont été formulées tout au long des travaux préparatoires des textes régissant la nouvelle procédure de déclaration d'intérêts – la loi du 8 août 2016 réformant l'ordonnance du 22 décembre 1958, les décrets des 2 et 9 mai 2017 réformant le décret du 7 janvier 1993 et la circulaire et le guide du déclarant – et au cours desquels le Syndicat de la magistrature a lutté pied à pied pour que le nouveau dispositif garantisse l'indépendance, la protection de la vie privée ainsi que la liberté d'opinion, d'association et la liberté syndicale.

Si le Syndicat de la magistrature a toujours été favorable à un mécanisme permettant de prévenir les conflits d'intérêts pour assurer davantage de transparence dans le fonctionnement des institutions et renforcer en particulier la confiance de la population dans la justice, il a dénoncé tout au long du processus normatif des dispositions menaçant un certain nombre de principes fondamentaux.

La circulaire et le guide du déclarant soumis aujourd'hui contiennent encore des dispositions qui vont au-delà de l'esprit de la loi et du décret voire qui les contredisent et appellent en conséquence des commentaires pouvant aller jusqu'à des interprétations divergentes de notre part. Nous avons donc fait le choix d'intégrer au texte de la circulaire nos interprétations divergentes.

Objet : **Déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire**

Annexes : - guide du déclarant,

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités d'application de l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et des articles 11-1 à 11-8 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de cette ordonnance et relatifs à la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire.

I – Application dans le temps – disposition transitoire

Le décret est entré en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 5 mai 2017. Néanmoins, afin de laisser le temps d'organiser la remise des déclarations d'intérêts des magistrats déjà affectés en juridiction à cette date et de tenir les entretiens déontologiques qui doivent lui succéder, le législateur a prévu une disposition transitoire.

Les magistrats et les chefs de juridiction concernés disposent d'un délai de dix-huit mois pour déposer leur déclaration et participer à l'entretien déontologique, soit jusqu'au 4 novembre 2018 s'ils ne changent pas d'affectation avant cette date. En effet, les magistrats installés postérieurement à l'entrée en vigueur du décret n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition transitoire prévue au VIII de l'article 50 de la loi organique du 8 août 2016. Ils doivent donc déposer leur déclaration d'intérêts dans les deux mois suivant leur installation dans les conditions prévues à l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire.

Afin d'alléger la charge liée à cette réforme, il est recommandé aux chefs de juridiction de n'engager la procédure de déclarations d'intérêts des magistrats affectés dans leur juridiction antérieurement à l'entrée en vigueur du décret qu'à compter du mois de novembre 2017, à l'issue du mouvement de mutation de septembre et de la prise de fonction des auditeurs de justice de la promotion 2015. Il est également recommandé de limiter la procédure aux magistrats appelés à rester dans leur juridiction. Les magistrats ayant obtenu leur mutation déposeront alors leur déclaration d'intérêts auprès du chef de leur nouvelle juridiction d'affectation.

II – Déclaration d'intérêts

• Personnes assujetties à la déclaration d'intérêts

Tous les magistrats exerçant des fonctions en juridiction sont astreints à l'obligation de déclarer leurs intérêts, y compris les magistrats exerçant à titre temporaire (article 41-13 dernier alinéa de l'ordonnance statutaire) et les magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (article 41-28 dernier alinéa de l'ordonnance statutaire).

• Contenu de la déclaration d'intérêts

En vertu de l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, les magistrats remettent une déclaration d'intérêts portant sur les éléments suivants :

- 1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'installation ;

- 2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées aux cours des cinq années précédant la date de l'installation ;
- 3° Les activités de consultant exercées à la date de l'installation et au cours des cinq années précédentes ;
- 4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'installation ou lors des cinq années précédentes ;
- 5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'installation ;
- 6° Les activités professionnelles exercées à la date de l'installation par le conjoint, le partenaire lié à l'intéressé par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;
- 7° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- 8° Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'installation.

Le guide du déclarant, annexé à la présente circulaire (annexe 1), apporte des précisions sur les informations à porter dans les différentes rubriques.

La déclaration d'intérêts doit être établie, à chaque nouvelle installation, suivant le formulaire figurant en annexe 1 du décret du 7 janvier 1993 (annexe 2 de la présente circulaire).

La nature et le degré de précision des informations doivent être appréciés au regard de la finalité de l'obligation posée par le législateur, telle qu'elle résulte des dispositions combinées de l'article 7-1 de l'ordonnance statutaire définissant le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » et du III de l'article 7-2 de l'ordonnance, en vertu duquel la remise de la déclaration donne lieu à un entretien déontologique « *ayant pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts* ».

La plupart des rubriques requiert une déclaration exhaustive (sous réserve de certaines précisions – voir le guide du déclarant). Les fonctions bénévoles doivent en revanche faire l'objet d'une évaluation au cas par cas des situations à déclarer.

Les éléments de ces rubriques doivent être évalués au regard des fonctions exercées au moment de l'établissement de la déclaration. Il convient à ce titre de distinguer d'une part les intérêts identifiés comme possiblement conflictuels au moment de la déclaration et d'autres part ceux qui surviendraient, de manière ponctuelle et conjoncturelle, sans avoir été susceptibles d'anticipation et qui n'ont pas à être déclarés.

NOTRE AVIS

Il s'agit des fonctions réellement exercées. En effet, un juge traitant d'affaires familiales devra estimer ses intérêts au regard de cette matière. S'il change par la suite de service, qu'il intègre une chambre correctionnelle par exemple, il devra effectuer le cas échéant une déclaration modificative. Cette interprétation est partagée par la chancellerie puisque la circulaire précise plus bas : « (une) modification substantielle peut également être la conséquence d'un changement de service au sein d'une même fonction dont il peut résulter un nouveau conflit d'intérêts ».

Il est rappelé que le fait d'avoir rempli son obligation déclarative n'exonère pas de l'obligation de déport si un conflit d'intérêts venait à se manifester, tant dans l'une ou l'autre de ces situations qu'en dehors du cadre de la déclaration d'intérêts.

NOTRE AVIS

Le syndicat de la magistrature estime que l'ensemble des situations qui pourraient conduire le magistrat à se déporter dans une affaire particulière n'ont pas à être déclarées. Le magistrat judiciaire exerçant des fonctions dans des champs extrêmement larges, il est probable que son exercice le conduise à connaître un conflit d'intérêts dans un cas précis qu'il aura à traiter. Les règles du statut prévoient déjà le mécanisme du déport pour garantir l'impartialité dans le traitement des affaires. Mais, si l'identification de la nécessité de se déporter sera relativement aisée *in concreto*, une fois confronté au cas particulier, il n'est ni évident, ni même nécessaire d'enregistrer de manière préventive une liste des cas dans lesquels les magistrats pourraient devoir se déporter.

C'est d'ailleurs ce qu'indique le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique remis le 26 janvier 2011 indique d'ailleurs qu'« *il apparaît de même illusoire d'entendre régir a priori toutes les situations de prévention des conflits d'intérêts par le droit* ». Le contenu de la déclaration d'intérêts, qui a un objet préventif, n'a ainsi pas vocation à se superposer aux règles garantissant l'impartialité.

Les liens en cause peuvent être matériels (intérêts patrimoniaux et financiers, intérêts professionnels, intérêts commerciaux, etc.) ; ils peuvent également être moraux. A ce titre, il convient notamment de souligner qu'en vertu du premier alinéa du III de l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire « *la déclaration d'intérêts ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement* ».

Par exemple, si les fonctions exercées au sein des bureaux des organisations syndicales de magistrat doivent être déclarées, la seule appartenance à un syndicat comme adhérent n'est pas soumise à déclaration d'intérêts.

NOTRE AVIS

Les fonctions syndicales sont expressément exclues, par cette circulaire, des mandats électifs à déclarer (8°) : ces mandats ne concernent que les mandats politiques. C'est également ce que prévoit la circulaire du Conseil d'Etat pour les magistrats administratifs.

C'est donc au titre des fonctions bénévoles (7°) que la circulaire prétend imposer la déclaration de leurs fonctions syndicales par les membres des bureaux nationaux. Or, d'une part, ces fonctions syndicales ne sont en aucun cas des fonctions bénévoles puisqu'elles impliquent que la personne qui les

exercent soit un magistrat en activité (à défaut le magistrat, retraité ou en disponibilité par exemple, n'est pas soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts).

D'autre part, concernant la déclaration des fonctions bénévoles, l'article 7-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit explicitement que seules celles qui sont susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts sont à déclarer. Or, les fonctions syndicales ont pour objet la défense des intérêts professionnels et ne peuvent en elles-mêmes être à l'origine d'un conflit d'intérêts dans l'exercice des fonctions.

Enfin, l'inscription d'un intérêt syndical dans une pièce administrative, annexe du dossier d'un magistrat serait totalement contraire aux principes garantissant la liberté syndicale, impliquant qu'une telle mention ne peut en aucune manière et quelle que soit sa nature figurer au dossier individuel.

Au vu des éléments développés ci-dessus, le Syndicat de la magistrature estime que les fonctions syndicales, quelle que soit leur nature, n'ont pas à être déclarées.

Par ailleurs, pour le magistrat affecté avant le 5 mai 2017, les intérêts à déclarer sont ceux existant à la date de sa première déclaration (et non pas à la date de son installation dans ses fonctions actuelles) et, pour certaines rubriques, dans les cinq ans précédant cette déclaration, de date à date.

La situation des magistrats à titre temporaire mérite une vigilance particulière compte tenu de leurs potentielles activités professionnelles concomitantes. A ce titre, l'article 41-14 de l'ordonnance statutaire dispose :

« Par dérogation à l'article 8, les magistrats recrutés dans le cadre de la présente sous-section peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance. Les membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et leurs salariés ne peuvent exercer des fonctions judiciaires dans le ressort du tribunal de grande instance où ils ont leur domicile professionnel ; ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction à laquelle ils sont affectés.

Ces magistrats ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités.

En cas de changement d'activité professionnelle, le magistrat en informe le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle il est affecté, qui lui fait connaître, le cas échéant, que sa nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice de ses fonctions judiciaires.

Le magistrat ne peut connaître d'un litige présentant un lien avec son activité professionnelle ou lorsqu'il entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces hypothèses, le président du tribunal de grande instance ou le juge chargé de l'administration du tribunal d'instance auquel l'intéressé est affecté décide, à la demande de celui-ci ou de l'une des parties, que l'affaire sera soumise à un autre juge du tribunal ou, s'il exerce des fonctions d'assesseur, qu'elle sera renvoyée à une formation de jugement autrement composée. Cette décision de renvoi n'est pas susceptible de recours.

Le magistrat ne peut ni mentionner cette qualité, ni en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de son activité professionnelle, tant pendant la durée de ses fonctions que postérieurement. »

La situation des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles justifie la même vigilance, au regard des dispositions de l'article 41-29 de l'ordonnance statutaire qui prévoient, dans des termes proches de ceux de l'article 41-14, les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer une activité professionnelle.

NOTRE AVIS

Magistrats placés : une conception restrictive des intérêts à déclarer

La circulaire reste silencieuse sur le sort de ces magistrats au statut pourtant bien fragile et à la protection de la vie privée déjà amoindrie. La nature spécifique de leurs fonctions les conduit à exercer potentiellement dans tous les champs sociaux et judiciaires et dans toutes les juridictions d'un ressort. Il est d'autant plus crucial de préciser les contours des intérêts qu'ils devront déclarer.

La déclaration d'intérêts ne pouvant pas constituer un enregistrement préventif permettant de pré-constituer la liste des cas dans lesquels les magistrats devront éventuellement se déporter dans toutes les affaires particulières, l'inventaire pour le magistrat placé s'avèrera a fortiori impossible. En effet, en l'absence de lien avec une délégation précise, la déclaration d'intérêts aboutirait à imposer à ces collègues de déclarer un ensemble trop large d'activités tenant à la vie privée sans proportion avec le but recherché, la prévention des conflits d'intérêts.

Par ailleurs, le projet de circulaire exige que soient déclarés les intérêts qui sont estimés au regard des fonctions exercées – ou *réellement* exercées, comme nous le soutenons - au moment de l'établissement de la déclaration.

Or la situation de magistrat placé est davantage un statut qu'une réelle fonction. En cas de conception extensive des intérêts à déclarer pour cette catégorie de magistrats, le procédé reviendrait à devoir déclarer des intérêts non spécifiquement estimés au regard des fonctions exercées.

Il convient donc de retenir une conception restrictive du champ des intérêts à déclarer pour les magistrats placés et de prévoir que c'est à l'occasion de la détermination des délégations que le magistrat placé effectuera, si nécessaire, une déclaration modificative.

- **Remise de la déclaration d'intérêts**

En application du I de l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire, les magistrats remettent leur déclaration d'intérêts, dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, à la personne suivante :

- 1° Au président du tribunal, pour les magistrats du siège d'un tribunal de première instance ;
- 2° Au procureur de la République près ce tribunal, pour les magistrats du parquet d'un tribunal de première instance ;
- 3° Au premier président de la cour d'appel, pour les magistrats du siège d'une cour d'appel et pour les présidents des tribunaux de première instance du ressort de cette cour ;
- 4° Au procureur général près cette cour, pour les magistrats du parquet d'une cour d'appel et pour les procureurs de la République près des tribunaux de première instance du ressort de cette cour ;
- 5° Au premier président de la Cour de cassation, pour les magistrats du siège de la cour, pour les conseillers à la cour en service extraordinaire et pour les premiers présidents des cours d'appel ;
- 6° Au procureur général près la Cour de cassation, pour les magistrats du parquet de la cour, pour les avocats généraux à la cour en service extraordinaire et pour les procureurs généraux près des cours d'appel.

Le dépassement du délai de deux mois prévu par le législateur pour déposer la déclaration d'intérêts n'est pas sanctionné¹. S'il appartient aux chefs de juridiction de veiller néanmoins à ce que ce délai soit respecté, ils pourront toutefois faire preuve d'une certaine souplesse lorsque la situation le justifie et, notamment, pour la première déclaration. Il convient cependant, en cas de dépassement avéré et non justifié du délai, de rappeler au magistrat concerné les sanctions encourues en cas de défaut de déclaration.

Il doit être procédé à une nouvelle déclaration d'intérêts à chaque nouvelle installation y compris dans une même juridiction.

En cas de vacance du poste de chef de juridiction, la déclaration doit être remise au magistrat assurant l'intérim, sauf si l'installation du remplaçant est prévue dans un délai compatible avec celui de l'établissement de la déclaration d'intérêts.

En cas d'absence du chef de juridiction pour une courte période (congrés annuels, congé maladie, etc), il est recommandé, pour des raisons de confidentialité, de suspendre la remise jusqu'à son retour.

En cas d'absence prolongée, notamment en raison d'un congé maladie, la situation doit être évaluée au cas par cas. Si nécessaire, la déclaration sera remise au chef de juridiction par intérim qui procédera à l'entretien déontologique.

NOTRE AVIS

Ces dispositions, permettant à un chef de juridiction par intérim d'avoir accès aux déclarations d'intérêts de ses collègues, contreviennent aux prescriptions posées par le législateur et aux garanties entourant la déclaration d'intérêts. En effet, si la circulaire souligne, à juste titre, qu'il doit être admis que les termes « autorité à laquelle la déclaration a été remise » doivent s'interpréter comme visant l'autorité fonctionnelle et non l'autorité nominative ayant réellement reçu la déclaration d'intérêts, cette interprétation doit être limitée

¹ S'agissant de la sanction du défaut de dépôt de la déclaration d'intérêts, se référer au paragraphe V. - Sanctions.

aux chefs de juridiction et de cour nommés par décret à l'exclusion de tous ceux qui assurent l'intérim.

Le choix de la circulaire d'inclure les chefs de juridiction par intérim ne garantit pas suffisamment la confidentialité des informations recueillies, opère une rupture d'égalité entre les magistrats et place les collègues amenés à exercer des fonctions d'intérim et les déclarants dans une situation extrêmement délicate.

L'intervention d'un chef de juridiction par intérim devrait donc être prohibée puisqu'il est impossible de fixer un délai pertinent après lequel la consultation de la déclaration d'intérêts serait légitime et respectueuse de l'obligation de confidentialité. Les magistrats exerçant des fonctions d'intérim se voient la plupart du temps imposer ces fonctions et passent du statut de « collègue » à celui de « chef de juridiction » sans formation ni sensibilisation particulière.

Cette situation place tant le magistrat déclarant que le magistrat exerçant l'intérim dans une situation extrêmement délicate en terme de respect de la vie privée.

Dans le cas d'une longue vacance, il pourrait être envisagé que la déclaration soit transmise par le magistrat lui-même à la direction des services judiciaires sans qu'elle puisse la consulter et la remettra au nouveau chef de juridiction, lequel en prendra alors connaissance et procédera à l'entretien déontologique.

En application de l'article 11-2 du décret du 7 janvier 1993, la remise est faite sous double pli cacheté afin de garantir la confidentialité de la déclaration, de sorte notamment que le secrétariat du chef de juridiction n'y ait pas accès. La déclaration peut être remise par voie postale selon les mêmes précautions pour garantir la confidentialité.

La date de la remise de la déclaration d'intérêts doit être consignée sur la fiche navette, accompagnée de la signature de l'intéressé et de celle du chef de juridiction ou de la personne chargée de son secrétariat qui la prend en charge.

Dans l'attente de l'entretien déontologique, le chef de juridiction conserve personnellement les déclarations de manière à en assurer la confidentialité et l'intégrité. En qualité de destinataire de la déclaration d'intérêts et en vue de l'entretien, il lui appartient de décacheter les enveloppes et de prendre connaissance de la déclaration d'intérêts.

- **Modification substantielle des intérêts détenus**

L'article 7-2 de l'ordonnance statutaire précise que « *toute modification substantielle des intérêts détenus fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes et peut donner lieu à un entretien déontologique.* »

Elle doit être établie suivant le formulaire figurant en annexe 2 du décret statutaire (annexe 3 de la présente circulaire).

Une modification substantielle s'entend d'un élément qui, d'une part, présente un caractère nouveau et, d'autre part est suffisamment significatif au regard de l'intensité du lien ou de l'intérêt ainsi créé pour remettre en cause l'évaluation précédemment faite d'une situation comme étant ou non constitutive d'un conflit d'intérêts.

Cette modification substantielle peut également être la conséquence d'un changement de service au sein d'une même fonction dont il peut résulter un nouveau conflit d'intérêts (par exemple : passage pour un juge non spécialisé d'un service correctionnel à un service civil ; passage pour un juge de l'application des peines du milieu ouvert au milieu fermé ; passage pour un juge d'instruction d'un cabinet généraliste à un cabinet financier...).

III – Entretien déontologique

- **Contenu de l'entretien**

La date de l'entretien est fixée par le chef de juridiction après la remise de la déclaration d'intérêts. L'ordonnance statutaire ne précise pas le délai dans lequel cet entretien doit avoir lieu mais il importe que l'entretien ait lieu rapidement après la remise.

Aux termes du III de l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire, l'entretien déontologique a pour objet de « *prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et d'inviter, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts.* »

Il est l'occasion de rappeler la définition du conflit d'intérêts désormais inscrit à l'article 7-1 de l'ordonnance statutaire : « *Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* »

La déclaration d'intérêts constitue le support de l'entretien déontologique. Au-delà de la question des conflits d'intérêts, l'entretien doit également être l'occasion de rappeler au magistrat l'importance du respect de l'ensemble des obligations déontologiques contenues tant dans l'ordonnance statutaire que dans le recueil des obligations déontologiques publié par le Conseil supérieur de la magistrature.

En revanche, le chef de juridiction doit veiller à ne pas porter atteinte à la vie privée du magistrat au-delà de l'exigence souhaitée par le législateur de la prévention des conflits d'intérêts.

A l'issue de l'entretien, celui qui le conduit doit attirer l'attention du magistrat, s'il y a lieu, sur la nécessité de compléter, d'amender ou de préciser sa déclaration. Aucun délai n'est prévu pour une telle modification. Il convient de veiller à ce que la nouvelle déclaration soit remise dans un délai raisonnable.

Aucun procès-verbal ne peut être dressé relatant le contenu de l'entretien déontologique. Seule la fiche navette doit être complétée par l'indication de la date de l'entretien et la signature des participants à l'entretien.

L'entretien peut être renouvelé à tout moment à la demande du magistrat ou de l'autorité, par exemple à l'occasion d'un changement de service.

Un entretien peut également avoir lieu lors de la remise d'une déclaration de modification substantielle des intérêts détenus.

Enfin, l'entretien déontologique doit être distinct de l'entretien d'évaluation. Il convient également de distinguer l'entretien déontologique de l'entretien de prise de fonction. Si cela s'avère impossible en pratique, le chef de juridiction ou son délégataire devra veiller à bien distinguer les deux phases de l'entretien.

NOTRE AVIS

Selon le Syndicat de la magistrature, afin d'éviter tout écueil, tenant notamment à un glissement de cet entretien vers une démarche intrusive, voire pré-disciplinaire, l'entretien déontologique devra être totalement distinct de l'entretien d'évaluation ainsi que de l'entretien de prise de fonction. En tout état de cause, le magistrat peut demander cette distinction à son chef de juridiction.

- **Délégation de l'entretien**

L'entretien déontologique est, en principe, mené par le chef de juridiction.

Néanmoins, afin d'alléger la charge des chefs des juridictions les plus importantes, l'article 11-5 du décret statutaire prévoit la faculté de déléguer la conduite de l'entretien déontologique.

A la Cour de cassation, l'entretien déontologique des magistrats du siège peut être délégué à un président de chambre et celui des magistrats du parquet général peut être délégué à un premier avocat général.

Dans les cours d'appel, l'entretien déontologique des magistrats du siège peut être délégué à un premier président de chambre et celui des magistrats du parquet général à un premier avocat général. Si aucun poste de premier président de chambre ou de premier avocat général n'est localisé dans la cour ou si le ou les postes sont vacants, l'entretien peut être délégué à un président de chambre ou un avocat général.

Le décret statutaire précise qu'aucune délégation n'est possible pour la conduite de l'entretien déontologique des premiers présidents des cours d'appel, des procureurs généraux près les cours d'appel, des présidents ou des procureurs de la République.

Dans les tribunaux de grande instance ou de première instance, l'entretien déontologique des magistrats du siège peut être délégué à un premier vice-président et celui des magistrats du parquet à un procureur de la République adjoint. Si la juridiction n'en comporte pas, aucune délégation n'est possible.

Afin de garantir la confidentialité des déclarations d'intérêt, il est préconisé de limiter le nombre de délégataires dans une même juridiction, en confiant à quelques magistrats spécialement désignés la conduite des entretiens déontologiques devant faire l'objet d'une délégation.

L'entretien ne peut être délégué qu'avec l'accord exprès de l'intéressé. Cet accord doit être recueilli par écrit et consigné dans la fiche navette. Le délégataire prend alors connaissance de l'original de la déclaration d'intérêts. Il ne peut en revanche en faire une copie.

NOTRE AVIS

Le Syndicat de la magistrature rappelle que tout magistrat peut s'opposer à la délégation de l'entretien déontologique et, conformément à sa position générale au regard du respect de la vie privée et de la confidentialité, invite les magistrats à refuser cette délégation et à solliciter un entretien avec son chef de juridiction.

Le délégataire fait rapport oral au chef de juridiction du contenu de l'entretien déontologique. Aucune trace de ce rapport ne peut être conservée.

NOTRE AVIS

Le Syndicat de la magistrature rappelle que l'autorité compétente ne peut transmettre la déclaration d'intérêts d'un magistrat qu'au collège de déontologie (pour avis) et à la direction des services judiciaires (pour conservation). Le texte définit strictement les cas de communication de la déclaration d'intérêts ou des informations recueillies dans le cadre de l'entretien de déontologie et leur non respect susceptible de sanction pénale. Il faut évidemment en conclure que cette autorité ne peut en aucune manière la transmettre ou divulguer son contenu à quiconque. Ainsi, pour ne pas multiplier les récipiendaires d'informations confidentielles qui ne peuvent être rapportées, la délégation de l'entretien déontologique est à proscrire.

Si le magistrat s'oppose à la délégation, l'entretien déontologique devra être conduit par le chef de juridiction.

IV – Saisine du collège de déontologie

En cas de doute sur l'existence d'une situation susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, il appartient au chef de juridiction, même si ce n'est pas lui qui a conduit l'entretien, de solliciter l'avis du collège de déontologie créé par le nouvel article 10-2 de l'ordonnance statutaire, en lui transmettant la copie certifiée conforme de la déclaration d'intérêts dans les conditions de l'article 11-3 du décret statutaire¹. Il informe le magistrat de la saisine et de son contenu et remplit la case correspondante sur la fiche navette.

La saisine du collège doit être envoyée par courrier recommandé ou déposée, dans des conditions garantissant son caractère confidentiel, au secrétariat du collège à l'adresse suivant :

Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

¹ Article 11-3 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 prévoit que l'autorité compétente adresse au collège de déontologie une copie certifiée conforme de la déclaration d'intérêts dans des conditions garantissant son caractère confidentiel.

Première présidence de la Cour de cassation
5, quai de l'horloge
TSA 79201
75055 Paris cedex 01

En effet, en application de l'article 10-2 de l'ordonnance statutaire, le collège de déontologie est notamment chargé d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises en application de l'article 7-2. Il rend des avis écrits dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

Dans l'attente de l'avis du collège de déontologie, le chef de juridiction conserve personnellement l'original de la déclaration d'intérêts de manière à en assurer la confidentialité et l'intégrité. La lettre de saisine du collège de déontologie peut être conservée par le chef de juridiction sous réserve de respecter les obligations de confidentialité qui s'attachent à la conservation de la déclaration d'intérêts, dans la mesure où cette lettre est susceptible de contenir des éléments confidentiels. Une copie doit également être communiquée au magistrat concerné. A réception de l'avis du collège de déontologie, le chef de juridiction est tenu de détruire la copie qu'il a conservée dans le respect de la confidentialité des éléments qu'elle contient.

Le collège de déontologie peut également être saisi par le magistrat lui-même, à l'occasion de l'établissement de sa déclaration d'intérêts, en application du 1° du I de l'article 10-2 de l'ordonnance statutaire. En effet, le collège de déontologie est également chargé « *de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques.* »

V – Sanctions

Conformément aux dispositions du IV de l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire, et indépendamment d'éventuelles sanctions disciplinaires, deux catégories de manquements sont sanctionnées pénalement :

- Le fait pour une personne tenue de remettre une déclaration d'intérêts de ne pas adresser sa déclaration ou d'omettre de déclarer une partie substantielle de ses intérêts est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 € d'amende. Les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques et d'interdiction d'exercer une fonction publique pouvant également être prononcées.

Seule l'absence de déclaration est sanctionnée et non le dépassement du délai de deux mois pour procéder à la déclaration initiale ou la déclaration complémentaire.

L'omission de déclaration d'une partie substantielle de ses intérêts peut concerner l'omission d'une mention dans sa déclaration initiale ou le défaut de déclaration d'une modification substantielle.

Il convient de préciser que le législateur a entendu réprimer, non pas toutes les omissions déclaratives (c'est-à-dire y compris celles qui porteraient sur des liens ou intérêts négligeables), mais seulement les omissions caractérisées, suffisamment significatives pour encourir la sanction qu'il instituait. Ainsi, seules les omissions significatives, au regard de l'intérêt concerné, sont de nature à être réprimées.

- Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des informations mentionnées à l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal (soit un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende).

La publication désigne la mise à disposition ou la diffusion d'une information au public, et ce quel que soit le support utilisé (presse, parole, internet...). La divulgation est le fait de dévoiler à un ou plusieurs tiers non autorisés une information, et ce en violation d'un secret.

Relèvent de l'interdiction de publication ou de divulgation non seulement le contenu de la déclaration d'intérêts et des modifications substantielles des intérêts, mais également les informations recueillies au cours de l'entretien déontologique.

Sont soumis à cette interdiction le destinataire de la déclaration d'intérêts ainsi que son délégataire et de manière plus générale toutes les personnes ayant eu accès à ces informations.

Il en résulte que l'autorité compétente ne peut transmettre la déclaration d'intérêts d'un magistrat qu'au Collège de déontologie pour avis et à la Direction des services judiciaires pour conservation.

Le caractère confidentiel de la déclaration d'intérêts a pour but de protéger le magistrat de la divulgation des informations contenues dans celle-ci, mais ne l'exonère pas de ses obligations générales de prévention du conflit d'intérêts dans l'exercice de ses missions juridictionnelles.

En cas de doute sur l'existence d'une situation susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, l'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut inviter le magistrat concerné à s'entretenir de sa situation avec son chef de cour. Il peut également en informer le chef de cour, avec l'accord préalable du magistrat déclarant.

NOTRE AVIS :

Le Syndicat de la magistrature est parfaitement opposé à cette interprétation qui va purement et simplement à l'encontre de l'esprit du texte prévoyant des sanctions pénales en cas de divulgation de tout ou partie des déclarations ou des informations mentionnées à l'article 7-2 de l'ordonnance statutaire. Elle incite les chefs de juridiction à faire pression sur le magistrat pour qu'il donne son autorisation à la divulgation, autrement dit à la commission d'une infraction pénale.

Outre que cette interprétation est contraire au texte, elle est particulièrement pernicieuse. Le Syndicat de la magistrature rappelle fermement que l'autorité compétente ne peut transmettre la déclaration d'intérêts d'un magistrat qu'au collège de déontologie (pour avis) et à la direction des services judiciaires (pour conservation) et que, les cas de communication de la déclaration d'intérêts étant strictement prévus par les textes et leur non respect susceptible de sanction pénale, cette autorité ne peut en aucune manière la transmettre ou la divulguer son contenu à son supérieur hiérarchique, y compris avec l'autorisation du magistrat concerné.

Le Syndicat de la magistrature invite chaque magistrat à refuser de s'entretenir de sa situation avec son chef de cour (sauf si c'est l'autorité compétente pour recevoir sa déclaration) et à saisir, en cas de doute sur l'existence d'une situation susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, le Collège de déontologie ou le Service d'aide et de veille déontologique du CSM (01.53.58.48.88 ou deonologie.csm@justice.fr) à titre exclusif.

De façon générale, l'autorité à laquelle la déclaration est remise doit s'abstenir, de manière absolue, de communiquer à quiconque tout élément dont elle aurait eu connaissance par cette procédure.

Par ailleurs, les éléments qui seraient constitutifs de manquements disciplinaires doivent être portés à la connaissance du chef de cour afin que celui-ci soit en mesure d'apprécier d'éventuelles suites pré-disciplinaire ou disciplinaire.

VI – Suivi et conservation des déclarations d'intérêts

- **Usage de la fiche navette**

NOTRE AVIS

La fiche navette étant le document dans lequel est recueilli l'accord du magistrat à la délégation de l'entretien déontologique, le Syndicat de la magistrature recommande qu'elle soit remise concomitamment au formulaire de déclaration d'intérêt et en tout état de cause avant la fixation de l'entretien.

Il appartient au chef de juridiction et, le cas échéant, à son délégué en ce qui concerne la tenue de l'entretien déontologique, de remplir précisément la fiche navette et de faire émarger le magistrat à chaque étape (annexe 4).

Une copie doit en être conservée par l'intéressé, d'une part, et par le chef de juridiction, d'autre part.

La fiche doit être adressée à la Direction des services judiciaires lors de la transmission de la déclaration d'intérêts. Néanmoins, aucune exigence de confidentialité ne s'y attache dès lors qu'elle ne contient aucune mention de fond. Elle ne doit donc pas être insérée dans les deux premières enveloppes confidentielles, dédiées uniquement à la déclaration. Elle est annexée par la Direction des services judiciaires au dossier administratif du magistrat.

- **Conservation et accès aux déclarations d'intérêts**

En vertu de l'article 11-4 du décret statutaire, « *l'autorité à laquelle la déclaration a été remise est responsable du versement de cette déclaration et des déclarations complémentaires en annexe du dossier administratif du magistrat.* » C'est donc au chef de juridiction qu'il appartient de transmettre les déclarations à la Direction des services judiciaires.

Le pli doit être adressé par courrier suivi à la direction des services judiciaires à l'adresse suivante :

Ministère de la justice,
Direction des services judiciaires
Sous-direction des ressources humaines de la magistrature
Bureau du recrutement, de la formation et des affaires générales – RHM2
13, place Vendôme
75 042 Paris Cedex 01

Les déclarations sont transmises puis conservées sous double pli cacheté dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 11-4 du décret. Le chef de juridiction ou son délégataire ne doivent pas déléguer à leur secrétariat la mise sous double pli de la déclaration. Si l'entretien déontologique, réalisé par le chef de juridiction ou son délégataire, ne donne lieu à aucune modification ou saisine du collège de déontologie, la mise sous pli sera utilement faite en présence de l'intéressé à l'issue de l'entretien déontologique.

En conséquence, la mise sous enveloppe intérieure de la déclaration d'intérêts et, le cas échéant, des observations du collège de déontologie (enveloppe intérieure et enveloppe extérieure) doit être faite personnellement par le chef de juridiction ou son délégataire. La confidentialité de ces documents s'oppose à ce que cette opération matérielle soit effectuée par toute autre personne.

La déclaration d'intérêts, ainsi que le cas échéant les observations du collège de déontologie, doivent être insérés dans une enveloppe intérieure comportant les mentions « confidentiel » et « déclaration d'intérêts », le nom et le prénom de l'intéressé ainsi qu'un bordereau d'émargement des autorités habilitées à y accéder. Cette enveloppe doit elle-même être versée dans une enveloppe extérieure (ne dépassant pas le format 24 : 26 x 33 cm) comportant les mentions « confidentiel » et « déclaration d'intérêts », le nom et le prénom de l'intéressé. Les enveloppes armées et/ou à soufflet doivent être évitées. La même procédure doit être respectée pour l'envoi d'une déclaration complémentaire. Des modèles de bordereaux se trouvent en annexe de la présente circulaire (annexe 5 et 6).

Les deux enveloppes doivent être insérées dans une troisième enveloppe destinée à l'envoi postal. La fiche navette doit également être complétée afin de relater la mise sous pli et insérée dans cette troisième enveloppe. Il est possible d'insérer plusieurs déclarations d'intérêts, chacune sous double pli cacheté, dans la troisième enveloppe destinée à l'envoi.

Une fois la déclaration transmise à la Direction des services judiciaires, seuls peuvent y accéder l'auteur de la déclaration et l'autorité à laquelle elle a été remise. La dénomination d'autorité à laquelle la déclaration est remise revêt une acception fonctionnelle : en cas de changement de chef de juridiction, l'ancien, qui a reçu la déclaration, en perd l'accès, tandis que son successeur acquiert par son installation l'autorisation d'accéder à la déclaration d'intérêts des magistrats de sa juridiction.

Toutefois, un accès aux déclarations d'intérêts et aux éléments qui lui sont annexés est autorisé au garde des sceaux et au Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée. L'inspection générale de la justice peut également avoir accès à ces éléments lorsqu'elle est saisie d'une enquête par le garde des sceaux.

Cette communication s'effectue « dans les limites du besoin d'en connaître » c'est-à-dire dans l'hypothèse où elle est nécessaire dans le cadre de la procédure disciplinaire engagée ou de l'enquête administrative.

Cet accès n'est pour l'instant possible qu'en se rendant au siège de la Direction (35 rue de la gare, 75019 Paris) sur rendez-vous pris auprès du bureau RHM2.

Les personnes qui accèdent à la déclaration d'intérêts apposent leur signature sur le bordereau imprimé sur l'enveloppe intérieure et indique la date à laquelle ils ont exercé leur droit.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à l'application de ces dispositions.
Le bureau du statut et de la déontologie (RHM3) reste à votre disposition pour toute précision complémentaire (*Boite structurelle* : rhm3.dsj-sdrhm@justice.gouv.fr).

Peimane GHALEH-MARZBAN