

LA DÉCLARATION D'INTERÊTS
Colloque du 30 juin 2017 à la Cour de cassation
Contribution du Syndicat de la magistrature

Introduction

La question des intérêts des magistrats, et des conflits qu'ils peuvent susciter, a été abordée dans le débat public dès l'année 2011 à l'occasion de la publication du rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Le Syndicat de la magistrature considérait que les magistrats ne pouvaient être maintenus à l'écart de ce mouvement destiné à moraliser la vie publique et à assurer davantage de transparence et, par suite, à renforcer la confiance des citoyens. C'est pourquoi il s'était déclaré favorable au principe d'une déclaration d'intérêts.

Le but de l'établissement d'une telle déclaration est bien d'initier une démarche de prévention des conflits, particulièrement bienvenue si elle incite à un questionnement personnel et institutionnel sur la déontologie dans son ensemble.

Pour autant, la réflexion doit s'articuler bien sûr avec les exigences d'impartialité qui pèsent déjà sur les magistrats et qui se traduisent notamment en procédure par les règles relatives au départ et contenues dans le code de l'organisation judiciaire.

I. La déclaration d'intérêts, ses modifications et les déclarations complémentaires

A –la définition du conflit d'intérêts

Les textes relatifs aux magistrats judiciaires ne définissent pas la notion d'intérêt mais seulement celle de conflit d'intérêts et dressent la liste des activités à déclarer. L'article 7-1 de la loi organique du 8 août 2016 dispose en effet que « les magistrats veillent à prévenir ou faire

cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. 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 ayant pour but de prévenir et sanctionner les conflits d'intérêts, les dispositions s'appliquant aux magistrats impliquent qu'un intérêt se définisse en soi comme étant susceptible de faire naître un conflit d'intérêts dans l'exercice des fonctions.

Dès lors, il est essentiel de conduire une réflexion sur la notion d'intérêt, même si elle s'entend plus clairement lorsqu'on envisage le conflit.

Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique remis le 26 janvier 2011 proposait la définition suivante de l'intérêt : « *l'intérêt privé d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public s'entend d'un avantage pour elle-même, sa famille, ses proches ou des personnes ou organisations avec lesquelles elle entretient ou a entretenu des relations d'affaires ou professionnelles significatives, ou avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles. Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêts, les intérêts en cause dans les décisions de portée générale, les intérêts qui se rattachent à une vaste catégorie de personnes, ainsi que ceux qui touchent à la rémunération ou aux avantages sociaux d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public* ».

Il comportait aussi la mention suivante : « *Un conflit d'intérêts est une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission, lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.*

Le rapport de 2011 faisait par ailleurs une distinction importante entre les intérêts matériels et les intérêts moraux :

« - les intérêts matériels : ils peuvent être patrimoniaux et financiers (détention directe d'actions d'une société, par exemple), professionnels (contrats de travail en cours ou passés avec une entreprise ou un organisme), commerciaux ou civils (généralement dans un cadre contractuel)

- les intérêts moraux, c'est-à-dire les intérêts intellectuels, philosophiques, politiques, syndicaux, idéologiques ou religieux.

La première catégorie est beaucoup plus problématique que la seconde : l'acteur public, qui sert l'intérêt général, doit se départir dans son action de considérations personnelles susceptibles de lui procurer un gain direct ou indirect. Or si les intérêts moraux sont susceptibles, dans certains cas, d'entrer en conflit avec l'action publique, ce sont bien les intérêts matériels qui sont le plus susceptibles de générer des difficultés ou des doutes sur

l'impartialité de l'agent. En outre, l'instauration de mécanismes, notamment de déclaration, destinés à prévenir systématiquement tout « conflit d'intérêts », quelle que soit son intensité, avec des intérêts intellectuels, philosophiques, politiques, syndicaux, idéologiques ou religieux, c'est-à-dire avec des convictions personnelles, constituerait une atteinte importante à la liberté d'opinion constitutionnellement garantie, et serait excessivement intrusive. Il est d'ailleurs délicat de définir une conviction sous l'angle de « l'intérêt » de la personne concernée, et impossible de lui attribuer, en la matière, les intérêts d'un tiers. Les notions de consistance et d'intensité des intérêts en cause sont donc déterminantes pour apprécier ce qui relève ou non du champ d'éventuels conflits. C'est ainsi que les convictions religieuses ou politiques ne peuvent être regardées de manière générale comme des « intérêts », tandis que des mandats officiels de la part d'institutions religieuses ou politiques peuvent être pris en compte. »

Dès lors, la commission écartait résolument « l'idée d'identifier, traiter et corriger des conflits d'intérêts de cette nature de manière générale. » Pour elle, « le principe en la matière doit rester celui de la confiance et de la responsabilité de la personne concernée, qui est réputée ne pas être influencée par ses convictions dans l'exercice de ses missions, sauf pour certains types de fonctions, d'actes ou de mesures pour lesquels l'existence de telles convictions, dès lors qu'elles se traduiraient par un engagement concret, pourrait être regardée comme structurellement problématique. »

L'OCDE a également engagé une réflexion comparative sur la prévention des conflits d'intérêts depuis une dizaine d'années et a progressivement établi une définition des conflits d'intérêts, formalisée dans ses *Lignes directrices* de 2005 : « Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités ».

Enfin, dans la définition du Conseil de l'Europe, l'intérêt est défini en utilisant la notion d'*avantage*.

Dans ces textes, l'intérêt dans son acception principale concerne des avantages patrimoniaux.

Le Syndicat de la magistrature, attaché à ces principes, sera attentif à ce que la déclaration des intérêts, dont il a soutenu la pertinence, n'induisse pas des atteintes à la vie privée des magistrats ou n'aboutisse à les dissuader de s'engager dans la vie civile, que ce soit par le contenu de ce qui sera déclaré, par l'usage qui pourra être fait des informations recueillies par le chef de juridiction lors de l'entretien déontologique ou par le mode de conservation et d'accès à la déclaration d'intérêts.

Parce qu'il est une organisation syndicale attachée à l'engagement dans la société civile et qu'il revendique de combattre pour le droits et les libertés, il choisira de s'exprimer ici à la fois sur l'articulation entre le devoir d'impartialité du magistrat et l'établissement de la déclaration d'intérêts mais aussi sur les fonctions bénévoles à déclarer et plus spécifiquement sur le sort à réserver à l'appartenance syndicale.

B – L'articulation entre le devoir d'impartialité du magistrat et la déclaration d'intérêts

Comme le magistrat judiciaire exerce des fonctions qui le conduisent à investir tous les champs de la société, l'occurrence d'un conflit d'intérêts dans un cas précis qu'il aura à traiter est statistiquement probable.

La déclaration d'intérêts ne peut donc pas être un enregistrement préventif permettant de pré-constituer la liste des cas dans lesquels les magistrats devront éventuellement se déporter dans toutes les affaires particulières.

Le Conseil d'Etat, dans la circulaire applicable aux magistrats administratifs, indique que les intérêts à déclarer sont seulement ceux dont la nature pourrait conduire l'intéressé à se déporter. Cette option est exprimée de manière restrictive, en ce qu'il n'est pas nécessaire de déclarer des intérêts qui, de toutes façons, ne conduiraient pas le magistrat à se déporter : cela exclut par exemple, selon l'interprétation qu'en fait le Conseil d'Etat, les activités professionnelles accessoires dont l'exercice ne conduirait pas à se déporter si l'employeur était concerné dans l'affaire que doit juger le magistrat (application de la notion d'intensité de l'interférence.) Cette orientation du Conseil d'Etat ne permet cependant pas de déduire que le magistrat doit se mettre en mesure d'imaginer, pour choisir de déclarer ou non une fonction, toutes les situations potentielles dans lesquelles son activité le mettrait en situation de se déporter.

Dans cette acception de la déclaration d'intérêts, la notion de devoir d'impartialité se superposerait à la notion d'intérêts devant figurer dans la déclaration du magistrat. Or, si elle est concevable pour des corps d'agents publics dont le statut ne prévoit pas de règles d'impartialité et de déport, cette précaution paraît inutile dans le cas des magistrats judiciaires qui ont déjà dans leur statut des règles obligeant à se déporter au cas par cas. Les magistrats judiciaires ayant potentiellement à intervenir dans des champs très variés et ce, même dans le cadre des fonctions spécifiquement exercées (un juge correctionnel, un juge d'instruction peut entendre comme parties dans les affaires qu'il traite des catégories infinies de personnes physiques ou morales), cette interprétation du texte aboutirait à déclarer trop largement l'ensemble des activités et investissements ressortant de la vie privée des magistrats. Il convient donc de ne pas retenir une conception aussi extensive du champ des intérêts à déclarer.

Le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique remis le 26 janvier 2011 confirme cette position dans le passage suivant : *« il apparaît de même illusoire d'entendre régir a priori toutes les situations de prévention des conflits d'intérêts par le droit. Ainsi que le relève l'OCDE dans son rapport de 2005, « il est matériellement impossible de définir à l'avance toutes les formes envisageables de conflits d'intérêts pour n'avoir ensuite qu'à les interdire. La probité et l'impartialité peuvent certes s'appuyer sur des dispositifs normatifs, être renforcées par des prescriptions spécifiques, mais elles relèvent aussi de la conscience individuelle et collective, ce qui suppose la plus large diffusion d'une véritable culture de la déontologie ».*

C - Les intérêts moraux : les fonctions bénévoles à déclarer

Concernant les fonctions bénévoles, le texte prévoit explicitement que seules celles qui sont susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts sont à déclarer. La définition des intérêts à déclarer en l'occurrence est donc très restrictive.

L'article 7-2 de la loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que la déclaration d'intérêts ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophique d'un magistrat, sauf lorsque leur révélation résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a abordé, dans son *Guide du déclarant*, la question des « *fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* » en se fondant sur deux critères qui pourront également fonder notre raisonnement.

Ses termes sont les suivants : « *Pour apprécier une situation de conflit d'intérêts, deux critères doivent être considérés :*

- *L'interférence potentielle entre l'activité bénévole et le mandat ou la fonction. Par exemple, portent-ils sur le même secteur d'activité ou les mêmes thématiques ?*
- *L'intensité de cette interférence. Par exemple : le déclarant est-il conduit dans ses fonctions publiques, à entre en contact avec la structure où il exerce son activité bénévole ? Attribue-t-il des subventions à ce type de structure ? »*

Cette notion est reprise par le Conseil d'Etat dans son propre *Guide du déclarant* à destination des magistrats administratifs. Le Conseil d'Etat précise qu'il convient de déclarer non pas les activités bénévoles en qualité de simple adhérent mais seulement les fonctions dirigeantes, opérationnelles, administratives dans les organismes. En effet, c'est le terme de *fonctions* qui est utilisé et non le terme d'*activité* bénévole pour décrire ce qui doit être déclaré.

Cette question avait été abordée pour les magistrats judiciaires préalablement aux textes sur la déclaration d'intérêts concernant les associations intervenant dans le champ pénal qu'il s'agisse d'associations d'aides aux victimes ou de contrôle judiciaire. La création prétorienne du contrôle judiciaire socio-éducatif avait par exemple conduit les magistrats à s'impliquer dans le conseil d'administration ou le bureau d'associations auxquelles ils confiaient des mesures financées, au moins partiellement, par le ministère de la Justice. Il leur avait été rappelé que s'il restait possible d'être membre de telles structures, ils ne pouvaient appartenir aux organes décisionnels ou opérationnels de ces associations.

Pour le Syndicat de la magistrature, ces notions sont très utiles et elles fonderont notre doctrine.

Au préalable, il se déduit de l'article 7-2 III alinéa 1 de la loi organique relative au statut de la magistrature que, si la fonction bénévole renvoie uniquement à une conviction politique, syndicale, religieuse ou philosophique, il n'y a aucun motif de la déclarer. Le fait d'avoir des

convictions est en effet un droit pour tout citoyen. C'est le devoir d'impartialité qui est alors le principe cardinal, permettant au magistrat de recevoir l'ensemble des arguments, indépendamment de ses opinions. Il n'est même pas besoin de mentionner alors cette activité lors de l'entretien. C'est ce qui résulte de l'analyse même du rapport de 2011 en matière d'intérêts moraux.

A partir du principe selon lequel les intérêts à déclarer ne se superposent pas avec les déports potentiels exigés dans le cadre du devoir d'impartialité, il convient de retenir que ce n'est que si la fonction bénévole exercée par le magistrat le conduit à se trouver de manière prévisible et répétée en situation de conflit d'intérêts dans un certain nombre de cas, et non si elle pouvait seulement l'exposer à se déporter dans un éventuel cas particulier, qu'il faudra déclarer cet intérêt. Les obligations attachées au devoir d'impartialité, et imposant le déport conformément aux dispositions des articles L111-6 et L111-7 du code de l'organisation judiciaire, prendront le relais en cas de conflit d'intérêts dans une affaire particulière.

Pour mémoire, aux termes de ces textes, « *sous réserve de dispositions particulières à certaines juridictions, la récusation d'un juge peut être demandée :*

- *Si lui-même ou son conjoint a un intérêt personnel à la contestation*
- *Si lui-même ou son conjoint est créancier, débiteur, héritier présomptif ou donataire de l'une des parties*
- *Si lui-même ou son conjoint est parent ou allié de l'une des parties ou de son conjoint jusqu'au quatrième degré inclusivement*
- *S'il y a eu ou s'il procède entre lui ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint*
- *S'il a précédemment connu de l'affaire comme juge ou comme arbitre ou s'il a conseillé l'une des parties*
- *Si le juge ou son conjoint est chargé d'administrer les biens de l'une des parties*
- *S'il existe un lien de subordination entre le juge ou son conjoint et l'une des parties ou son conjoint*
- *S'il y a une amitié ou une intimité notoire entre le juge et l'une des parties*
- *S'il existe un conflit d'intérêts au sens de l'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.*

Les magistrats du ministère public peuvent être récusés dans les mêmes cas.

Le juge qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre juge spécialement désigné. Le magistrat du ministère public qui suppose en sa personne un conflit d'intérêts au sens de l'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer. »

Ces critères de prévisibilité et de répétition traduisent l'application, pour le magistrat judiciaire en tant que professionnel intervenant dans l'ensemble du champ social, du critère d'intensité de l'interférence.

Pour déterminer si son activité bénévole entre en conflit de manière prévisible avec ses

fonctions, le magistrat devra se référer aux fonctions particulières exercées au sein du tribunal, selon sa fonction ou son affectation dans une chambre ou un service traitant un contentieux précis.

Ainsi, il n'y aurait pas d'utilité à déclarer des fonctions de responsabilité dans une association prenant en charge des mesures de contrôle judiciaire pour un juge aux affaires familiales, tandis que le doyen des juges d'instruction, chargé d'instruire l'agrément de telles associations, se trouvera lui dans un tel conflit d'intérêts. Dès lors, deux conditions cumulatives doivent être réunies pour que l'intérêt fasse l'objet de déclaration : le degré de responsabilités exercées dans l'association et l'intensité de l'interférence de l'activité bénévole avec l'activité spécifique du magistrat

Sur ce point, le décret et la circulaire du Conseil d'Etat réservent deux sorts différents aux magistrats administratifs : l'article R131-7 du code de la justice administrative prévoit un nouvel entretien déontologique pour un membre du Conseil d'Etat qui change de section, ce qui permet d'imaginer une actualisation de la déclaration d'intérêts en fonction des contentieux traités. Mais à contrario, la circulaire du Conseil d'Etat ne prévoit pas de nouvelle déclaration d'intérêts quand le magistrat administratif change de chambre ou de fonction au sein d'une juridiction ou que lui est attribué un nouveau contentieux.

La modification de la déclaration d'intérêts en cas de changement de service, lorsque les mêmes fonctions sont conservées au sein d'un même tribunal, n'est pas explicitement prévue pour les magistrats judiciaires : selon la loi, *« 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 »*. Or, en matière de fonctions bénévoles, l'intérêt à déclarer étant par définition celui susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, il en découle logiquement que la liste des intérêts à déclarer peut évoluer en rapport avec les fonctions exercées de nature à faire naître un conflit.

La situation spécifique des magistrats placés, mais aussi celle des magistrats généralistes affectés dans une juridiction de taille réduite dans laquelle ils seront amenés à exercer toutes les missions du juge, les conduiront en revanche à devoir déclarer plus d'intérêts que les autres magistrats, l'occurrence d'un conflit étant possible pour l'ensemble de leurs fonctions ou attributions. Néanmoins, un oubli lors de la déclaration initiale n'empêchera nullement le magistrat placé de modifier sa déclaration à l'occasion d'une délégation ou d'un changement de service.

Aussi, si la loi ne prévoit pas une nouvelle déclaration d'intérêts suite à un changement de service au sein du tribunal, on peut y voir la volonté de ne pas multiplier les cas d'établissement de la déclaration, l'obligation de conduire cet exercice, dans les hypothèses, nombreuses, où le changement de service ne modifie pas les intérêts à déclarer. En revanche, il appartient au magistrat, comme lorsque ses intérêts sont modifiés en raison de l'évolution de sa situation personnelle, de déclarer la modification de ses intérêts s'il apparaît que, dans son nouveau service, il se trouve in concreto en situation potentielle de conflit d'intérêts avec ses fonctions

bénévoles. Il pourra alors solliciter également un nouvel entretien déontologique.

Pour le Syndicat de la magistrature, les critères à retenir pour la déclaration des fonctions bénévoles sont les suivants :

- Seules les fonctions dirigeantes et opérationnelles dans les organismes sont à déclarer (à défaut, déclarer une simple adhésion à une association serait susceptible d'instaurer un véritable délit d'opinion et il ne peut en être question)
- Les fonctions bénévoles renvoyant uniquement à une conviction politique, religieuse, syndicales, philosophique ne sont pas déclarées quelle que soit la nature des responsabilités exercées
- La fonction bénévole n'est à déclarer que si elle conduit le magistrat à se trouver de manière prévisible en situation de conflit d'intérêts dans un certain nombre de cas ; la déclaration doit intervenir dans le cas où l'implication dans les fonctions bénévoles revêt une intensité certaine et où le conflit est susceptible de naître de manière répétée. En revanche, il n'y a pas à faire de déclaration préalable si la fonction bénévole peut potentiellement l'exposer à se déporter dans un cas particulier
- La notion d'interférence doit être appréciée non seulement au regard de la fonction précise exercée par le magistrat au sein du tribunal mais de façon plus restrictive au regard du service (chambre spécialisée dans un type de contentieux) qui lui est confié.

D - La question spécifique des fonctions syndicales

L'article 7-2 de la loi organique précitée définit une interdiction de mentionner les opinions et activités, politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques et la possibilité (qui ne correspond donc pas à une obligation ou un principe de déclaration) d'y déroger lorsqu'elles résultent de mandat ou fonctions exercées publiquement. Encore faut-il que ces fonctions soient susceptibles de constituer un des termes de l'interférence.

Il convient de préciser à titre liminaire que les fonctions syndicales ne sont pas comprises dans les mandats électifs à déclarer : ces mandats ne concernent que les mandats politiques. C'est d'ailleurs ce qui figure dans la circulaire du Conseil d'Etat pour les magistrats administratifs.

Au titre des fonctions bénévoles, l'application du principe selon lequel il n'y a pas à déclarer les activités, qui renvoient uniquement à une conviction, conduit à exclure totalement la déclaration des fonctions syndicales et ce d'autant que celles-ci ont pour objet la défense des intérêts professionnels et ne peuvent par définition être à l'origine d'un conflit d'intérêts dans l'exercice des fonctions. Cela vaut aussi pour l'exercice de fonctions syndicales dirigeantes ou publiques.

Dans le cas de l'exercice de responsabilités syndicales nationales ou locales, la prise de position à l'égard d'une personne publique, de ses activités ou de ses propos doit conduire au déport du responsable syndical qui aurait à traiter d'un litige dans lequel ce personnage public serait partie. Ce n'est pas la déclaration du mandat syndical a priori qui permet de prévenir le conflit

d'intérêts puisque l'exercice de ce mandat n'implique pas en soi la critique d'une personne publique. L'exemple des fonctions syndicales illustre parfaitement qu'en matière de fonctions bénévoles, d'engagement militant et associatif, déclarer par avance tout ce qui pourrait être à l'origine de l'occurrence d'un conflit n'a pas de sens, ni pour la prévention, ni pour le contrôle a posteriori des situations de conflit d'intérêts, lesquelles se résoudront par les règles du dépôt.

Enfin, la déclaration d'un intérêt « syndical » impliquerait nécessairement qu'il y ait une trace écrite de ce mandat dans la déclaration d'intérêts, pièce administrative qui concerne le magistrat, ce qui serait totalement contraire aux principes garantissant la liberté syndicale selon lesquels une telle mention ne peut figurer nulle part.

II. L'entretien déontologique et la prévention des conflits d'intérêts

La question des intérêts à déclarer est fortement liée à celle de l'objectif de la déclaration d'intérêts : s'agit-il de la prévention des conflits d'intérêts ou de la pré-constitution de preuves dans le cadre d'une procédure disciplinaire ?

La lettre de l'article 7-2 de l'ordonnance de 1958, comme son exposé des motifs, sont clairs : la déclaration d'intérêts et l'entretien déontologique ont « *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.* »

Les travaux parlementaires sont particulièrement intéressants sur ce point puisque, initialement, seul l'entretien déontologique avait été prévu, dans le but de susciter une discussion entre le magistrat et le chef de juridiction autour des obligations déontologiques. Il s'agissait alors d'attirer l'attention du magistrat sur d'éventuelles situations de conflit d'intérêts et, le cas échéant, de rechercher avec lui les moyens d'y mettre fin. La déclaration d'intérêts n'a été introduite que dans un second temps, comme support de l'entretien déontologique.

C'est sous le prisme de la prévention des conflits d'intérêts que l'entretien déontologique doit être considéré, qu'il s'agisse de sa conduite, de son contenu et de ses conséquences.

A - La conduite de l'entretien déontologique

1. Le moment de l'entretien déontologique

Aux termes de l'article 7-2 I de l'ordonnance de 1958 relative au statut de la magistrature, « *Dans les deux mois qui suivent l'installation dans leurs fonctions, les magistrats remettent une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts.* »

Ni la loi, ni le décret ne précisent le délai dans lequel l'entretien déontologique doit intervenir après la remise de la déclaration d'intérêts. Néanmoins, en considérant l'objectif de prévention des conflits d'intérêts et l'éventuelle modification de la déclaration qui peut en résulter, il devra intervenir dans un bref délai après la remise de la déclaration. D'ailleurs, le Conseil d'Etat, dans

sa circulaire du 28 mars 2017, préconise qu'il ne doit pas excéder deux semaines à compter du dépôt de la déclaration, « *ce délai paraissant suffisant pour permettre au responsable de l'entretien de prendre connaissance de la déclaration d'intérêts* ».

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, qui auront lieu à distance les uns des autres.

Une nouvelle déclaration d'intérêts doit être remise en cas de modification substantielle des intérêts du magistrat. Elle peut, selon le texte, être suivie d'un nouvel entretien déontologique, cette éventualité étant laissée à l'appréciation du chef de juridiction ou du magistrat.

2. L'autorité qui conduit l'entretien déontologique

Aux termes du décret n° 2017-713 du 2 mai 2017 relatif à la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire, « *A la Cour de cassation, si le magistrat concerné y consent, l'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut déléguer la conduite de l'entretien déontologique, selon les cas, à un président de chambre ou un premier avocat général. Celui-ci prend alors connaissance de la déclaration d'intérêts.*

Dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, si le magistrat concerné y consent, l'autorité à laquelle la déclaration a été remise peut déléguer la conduite de l'entretien déontologique, selon les cas, à un premier président de chambre ou, à défaut, un président de chambre, à un premier avocat général ou, à défaut, un avocat général, à un premier vice-président ou à un procureur de la République adjoint. Celui-ci prend alors connaissance de la déclaration d'intérêts.

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 ».

La possibilité de délégation de l'entretien déontologique concerne l'ensemble des tribunaux de grande instance et n'est plus limitée aux juridictions de taille importante, comme cela avait été envisagé par le projet de décret, la délégation étant essentiellement justifiée par des contraintes matérielles tenant au grand nombre d'entretiens à réaliser en peu de temps.

Cependant, le recours à la délégation bien que possible doit être strictement limité en ce qu'elle porte atteinte au principe de confidentialité de la déclaration d'intérêts et de l'entretien déontologique qui en est le support, alors même que des informations de nature privée y seront discutées. Par ailleurs, un déficit de formation à la conduite de l'entretien par les délégataires, ainsi qu'une rupture d'égalité dans la conduite de l'entretien et dans les conseils qui seront éventuellement formulés au magistrat, sont à craindre. Enfin, la prévention des conflits d'intérêts étant intrinsèquement liée à l'organisation de la juridiction (voir infra), il est indispensable que le chef de juridiction soit informé en personne des intérêts du magistrat afin d'envisager les solutions adéquates.

Compte tenu de l'article 7-2 de l'ordonnance de 1958 selon lequel « *Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des informations mentionnées au présent article est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal* », le délégataire de l'entretien déontologique ne pourra pas révéler le contenu de l'entretien, ni même celui de la déclaration d'intérêts, au chef de juridiction sous peine de commettre une infraction pénale. Pour le Syndicat de la magistrature, cette disposition générale s'applique à toutes les hypothèses de divulgation, de sorte qu'aucune dérogation, fondée sur l'existence d'un secret partagé entre le chef de juridiction et son délégataire, n'est possible. Ainsi est-il indispensable que l'entretien soit mené par le chef de juridiction en personne.

En outre, pour qu'il soit efficient, l'entretien déontologique doit s'inscrire dans une relation de confiance entre le déclarant et le récipiendaire. Pour ce faire, le magistrat déclarant doit être assuré de la confidentialité des éléments de sa vie privée qu'il dévoilera et de l'absence de leur utilisation à des fins autres que la prévention de conflits d'intérêts.

La délégation de l'entretien déontologique doit donc être très largement limitée. Le magistrat peut par ailleurs la refuser, et à l'instar du dispositif mis en place pour les magistrats administratifs, le consentement à la délégation devra être recueilli par écrit et attesté par la signature du magistrat sur la fiche navette.

En parallèle, les difficultés matérielles liées à la conduite d'un grand nombre d'entretiens déontologiques dans les juridictions de taille importante, seront en fait limitées à l'année d'entrée en vigueur de la loi organique, seule susceptible de concerner tous les magistrats d'une même juridiction à la même période.

Pour faire face aux difficultés pratiques, les chefs de juridiction pourront privilégier la délégation de l'entretien de prise de fonction, moins confidentiel et moins attentatoire à la vie privée du magistrat.

S'agissant des magistrats placés, le recueil de leur déclaration d'intérêts et la conduite des entretiens déontologiques reposent sur les chefs de cour. Ils seront suffisamment informés pour procéder à des délégations ne mettant pas le magistrat placé en situation de conflit d'intérêts puisque les délégations des magistrats placés précisent la fonction et les services auxquels ils doivent être affectés. Rien n'empêche par ailleurs que, sans révéler des informations confidentielles, le chef de cour indique au chef de juridiction que tel magistrat ne pourra pas être affecté à tel ou tel service.

B - Le contenu de l'entretien déontologique

L'article 7-2 III de la l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature dispose que « (...) *La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique entre le magistrat et l'autorité à laquelle la déclaration a été remise, ayant 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. A l'issue de l'entretien, la déclaration peut être modifiée par le magistrat. L'entretien peut être renouvelé à tout moment à la demande du magistrat ou de l'autorité. »

Un parallèle peut être établi avec la situation des juges administratifs puisque l'article L231-4-1 du code de la justice administrative précise que 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* ».

La déclaration d'intérêts et l'entretien déontologique sont des outils de prévention. Inscrit dans une relation de confiance, l'entretien déontologique doit certes tendre à un accompagnement des magistrats déclarants, mais au-delà à une discussion plus vaste que la stricte déclaration d'intérêts, sur les règles déontologiques.

Ainsi, le Syndicat de la magistrature envisage l'entretien déontologique comme un échange entre le magistrat et son chef de juridiction autour de règles déontologiques, échange qui pourra s'appuyer sur la déclaration d'intérêts et sur le recueil des obligations déontologiques du Conseil supérieur de la magistrature. Il sera, le cas échéant, l'occasion d'une orientation du magistrat vers la cellule de veille déontologique du CSM ou vers les formations dispensées par l'ENM en la matière.

En ce sens, la circulaire du Conseil d'Etat pour la mise en œuvre de la déclaration d'intérêts des présidents et magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel mentionnée à l'article L231-4-1 du code de la justice administrative prévoit que « *le responsable de l'entretien s'assurera que le magistrat a pris connaissance de la charte de déontologie dans sa version en vigueur ; le responsable de l'entretien, à l'issue de l'entretien, attirera l'attention du magistrat, s'il y a lieu, sur la nécessité de compléter, d'amender ou de préciser la déclaration d'intérêts* ».

Sans constituer un échange intrusif sur les situations personnelles des magistrats, l'entretien déontologique doit susciter des réflexions critiques sur leur situation personnelle au regard des règles déontologiques. Pour ce faire, l'entretien ne doit pas s'inscrire dans un lien hiérarchique mais dans une relation de confiance, en vue de limiter notamment les tendances naturelles qui pourraient conduire à une sur-déclaration ou au contraire à une sous- déclaration.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que l'ensemble des éléments qui auront pu être discutés au cours de l'entretien déontologique n'ont pas vocation à figurer dans la déclaration d'intérêts. Le chef de juridiction aura d'ailleurs un rôle de régulation dans les intérêts à déclarer et les modifications à apporter à la déclaration suite à l'entretien. L'article 7-2 de l'ordonnance de 1958 prévoit en effet qu'à l'issue de l'entretien, la déclaration peut être modifiée par le magistrat.

C - Les conséquences de l'entretien déontologique

1- Les mesures préventives

L'entretien déontologique peut mettre en lumière une ou plusieurs situations de conflit d'intérêts pour lesquelles des mesures devront être envisagées afin d'y mettre un terme. Toutefois, la prévention des conflits d'intérêts ne peut conduire le magistrat à contraindre sa vie privée - par exemple en étant contraint d'envisager un divorce - ou à interdire ou même limiter son implication dans la vie civile.

Le magistrat exerçant des fonctions qui le conduisent à investir un champ d'intérêts large, l'occurrence d'un conflit d'intérêts dans un cas précis qu'il aura à traiter est statistiquement probable. Les dispositions relatives à la déclaration d'intérêts n'obligent pas à faire cesser une activité qui créerait potentiellement un conflit d'intérêts (dans une affaire particulière) dès lors que la notion d'impartialité prend le relais : le magistrat doit se déporter dans cette affaire particulière conformément au L111-6 du statut.

Ce n'est que si l'intérêt du magistrat faisait naître de manière évidente et générale un conflit d'intérêts pour l'exercice de telles fonctions déterminées qu'une solution plus globale devrait être trouvée pour faire cesser le conflit.

Dans cette hypothèse, plusieurs possibilités s'offrent au magistrat et chef de juridiction. Elles seront envisagées de manière successive.

Dans un premier temps, si une différence de vues existe entre le magistrat et le chef de juridiction sur l'existence d'un conflit d'intérêts ou sur les modifications à apporter pour y mettre un terme, le magistrat peut saisir le Service d'aide et de veille déontologique (SAVD) du Conseil supérieur de la magistrature et le chef de juridiction peut saisir le collège de déontologie. Il est nécessaire que le magistrat soit avisé de la saisine du collège, ainsi que de l'avis qu'il pourra émettre. Après transmission de cet avis, le magistrat pourra, le cas échéant, modifier sa déclaration d'intérêts et bénéficier d'un nouvel entretien déontologique.

Dans un second temps, il appartiendra au chef de juridiction de rechercher une solution dans la modification de l'organisation de la juridiction au moyen de l'ordonnance de roulement. Cette modification devra toutefois faire l'objet d'une discussion avec le magistrat pour s'assurer qu'elle est convenable et en aucun cas être imposée au magistrat qui a toujours le choix d'abandonner l'un ou l'autre de ses intérêts. La situation particulièrement délicate de l'existence d'un conflit d'intérêts ne saurait être le prétexte, pour un chef de juridiction, pour écarter un magistrat d'un contentieux dans le traitement duquel, par ailleurs, ses décisions pourraient déplaire.

Enfin, le conflit d'intérêts étant largement dépendant de l'intensité des intérêts détenus, une

solution pourra être recherchée par le magistrat, dans la modification de ses implications sociales, notamment en privilégiant par exemple la qualité de membre d'une association à celle de responsable dans les activités entrant directement en conflit avec ses fonctions juridictionnelles.

Le Syndicat de la magistrature est favorable à la plus grande souplesse quant aux solutions qui pourront être trouvées pour mettre fin au conflit d'intérêts, le chef de juridiction devant principalement adopter un rôle de proposition pour laisser au magistrat le choix le plus large possible de l'issue à donner à la situation de conflit d'intérêts.

En cela, l'autorité judiciaire doit s'inspirer des termes retenus par le Conseil d'Etat dans sa circulaire du 28 mars 2017 qui prévoit que « *compte tenu des éléments dont il est fait état lors de l'entretien, l'intéressé est affecté et son travail organisé de façon à éviter les situations dans lesquelles un doute pourrait naître quant à son impartialité ou son indépendance ; si cela s'avère nécessaire, il peut aussi lui être proposé un changement d'affectation, au sein du Conseil d'Etat ou de la juridiction.*

Si des conséquences en sont tirées en termes d'affectation ou de retrait de dossier, celles-ci sont arrêtées d'un commun accord, dans le respect, selon les cas, des dispositions des articles R611-20, R611-9 ou R611-16 du code de la justice administrative.

Si aucune des mesures d'affectation n'apparaît suffisante, notamment dans l'hypothèse où l'intéressé serait amené, dans un souci d'impartialité et d'indépendance, à s'abstenir dans un nombre d'affaire tellement important que le fonctionnement de la formation juridictionnelle ou consultative concernée en serait perturbé, l'abandon des activités entrant en conflit avec les exigences liées à l'exercice des fonctions au sein de la juridiction administrative sera envisagée ».

La question reste néanmoins posée du maintien du magistrat, malgré l'avis du collège de déontologie et du SAVD et les solutions envisagées dans une situation de conflit d'intérêts dont le chef de juridiction aura par ailleurs connaissance. Ce dernier peut-il en informer le chef de cour, au motif que ce dernier est détenteur du pouvoir de poursuite disciplinaire ? (voir infra)

2- La formalisation de l'entretien

La question s'est posée de la formalisation de l'entretien déontologique par la rédaction d'un compte-rendu écrit annexé par exemple à la déclaration d'intérêts et dont le but principal aurait été de permettre au chef de juridiction de se ménager la preuve qu'il avait attiré l'attention du magistrat sur d'éventuels conflits d'intérêts.

Toutefois la rédaction d'un tel compte-rendu est tout à fait contraire au nécessaire établissement d'une relation de confiance. En outre, si un compte-rendu de l'entretien déontologique avait été initialement envisagé dans le projet de loi organique, il a été supprimé par un amendement du rapporteur de la Commission des lois à l'Assemblée nationale. Il convient donc, conformément à l'esprit du législateur, de refuser l'établissement d'un compte-rendu de l'entretien.

En revanche, afin de s'assurer que l'entretien déontologique a bien eu lieu, il conviendra d'en formaliser la tenue sur une fiche navette ainsi que cela a été fait dans les juridictions administratives.

III. Les prolongations de la déclaration : conservation, garanties de confidentialité, sanction des manquements

La réflexion sur les prolongations de la déclaration d'intérêts et de l'entretien déontologique, comme celle, plus globale, sur l'application des nouvelles dispositions de la loi organique, doit être menée en gardant à l'esprit les deux objectifs du dispositif : par deux objectifs : la prévention des conflits d'intérêts et le principe de protection de la vie privée qui impose la confidentialité du processus. La lecture des travaux parlementaires fait d'ailleurs référence à ces deux axes.

De surcroît, s'agissant de la création d'un nouveau dispositif, son intégration doit conduire à l'adoption de nouveaux réflexes et à l'abandon d'anciennes habitudes même si celles-ci avaient pu jusque-là donner satisfaction.

A - La conservation de la déclaration d'intérêts

1- Aucune copie ne peut être gardée par l'autorité hiérarchique

L'autorité doit adresser l'original à la direction des services judiciaires (DSJ), aujourd'hui par courrier, demain par voie numérique sécurisée quand ce sera techniquement faisable. Elle ne peut en conserver aucune copie.

La déclaration d'intérêts ne doit pas être enregistrée dans un des logiciels utilisés dans la juridiction (Esabora, support informatique du dossier partagé de juridiction) même si un accès limité est organisé, ni sur aucun autre support que celui détenu par la DSJ ainsi que l'exige l'obligation de confidentialité.

Dans le délai qui sépare la remise de la déclaration d'intérêts de l'entretien de déontologie, la déclaration d'intérêts doit être conservée de manière à éviter toute consultation par une tierce personne, y compris par le secrétariat de l'autorité à laquelle elle a été remise.

En cas de consultation du collège de déontologie, l'autorité ne doit pas conserver la déclaration d'intérêts. Cette autorité peut, soit la remettre au magistrat concerné, soit la conserver dans des conditions de sécurité propres à en garantir la confidentialité.

En cas de saisine du collège de déontologie, la réponse écrite apportée par ce collège sera

conservée avec la déclaration d'intérêts mais ne pourra pas l'être par l'autorité hiérarchique qui l'aura sollicitée. Elle ne pourra pas non plus être conservée par le collège de déontologie qui devra également détruire ou même renvoyer pour destruction la « copie certifiée conforme » de la déclaration d'intérêts dont il a été destinataire.

3- La conservation de plusieurs déclarations d'intérêts

Le délai de conservation est fixé à cinq ans alors que le magistrat qui doit remettre une déclaration à chaque installation dans de nouvelles fonctions peut changer de fonction tous les deux ans. Par ailleurs des déclarations complémentaires peuvent être faites en cas de modification de la situation. Ainsi plusieurs déclarations seront cumulativement conservées.

Le Syndicat de la magistrature relève que le délai de conservation fixé à cinq ans ne permet pas de couvrir le délai de prescription pénale (fixé désormais à six ans) mais excède largement le délai de prescription disciplinaire fixé à trois ans.

B - La consultation et la communication de la déclaration d'intérêts

1- La consultation par les personnes *autorisées*

L'article 11-6 du décret relatif à la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire prévoit que l'accès aux déclarations d'intérêts conservées par la DSJ est restreint « aux seules personnes autorisées que sont l'intéressé et l'autorité à laquelle elles ont été remises ».

Au regard de l'objectif de la déclaration d'intérêts, rappelé ci-dessus, et de la nécessité de ne pas multiplier les déclarations d'intérêts et les entretiens déontologiques, 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 aux chefs de juridiction et de cour nommés par décret à l'exclusion de tous ceux qui assurent l'intérim.

Toute autre interprétation aboutirait à un paradoxe : en effet, les chefs de juridiction qui ont reçu la déclaration d'intérêts et qui seraient affectés ensuite à d'autres fonctions pourraient, même après leur mutation, continuer à consulter les déclarations d'intérêts qu'ils auraient recueillies dans leurs postes précédents tandis que leurs successeurs ne pourraient y avoir accès.

En revanche, les magistrats qui assurent l'intérim des fonctions de chef de juridiction sans y avoir été nommés par décret ne pourront pas y avoir accès. En effet, nombreux sont les magistrats peuvent occuper ces fonctions par intérim, pendant les congés de l'autorité visée ou en cas de vacance de poste. Les autoriser à consulter les déclarations d'intérêts serait contraire à la règle de la confidentialité sur laquelle l'article 11-6 précité insiste particulièrement dans sa

rédaction qui débute par les mots « afin de garantir la confidentialité ». Cette consultation doit donc être prohibée, quelle que soit la durée de l'intérim, 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 personnes autorisées devront se rendre dans les locaux de la direction des services judiciaires pour prendre connaissance de la déclaration d'intérêts. En effet l'article 7-2 de la loi organique dispose « la déclaration d'intérêts est annexée au dossier du magistrat selon des modalités garantissant sa confidentialité, sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder ». C'est donc une consultation qui est prévue et non une communication et une telle consultation implique que la personne autorisée se rende à la DSJ.

Toute autorité autorisée à consulter la déclaration d'intérêts devra émarger le bordereau prévu par l'article 11-4 et le magistrat pourra demander, à tout moment, à ce qu'une copie de ce bordereau lui soit adressée afin de connaître l'identité des personnes ayant consulté sa déclaration d'intérêts.

En pratique, aucune obligation de consultation de la déclaration d'intérêts par le chef de juridiction nouvellement nommé n'est prévue : il s'agit d'une simple possibilité qui devra être appréciée au cas par cas. Ainsi, en l'absence de modification de l'ordonnance de roulement, la consultation pourra ne présenter aucun intérêt. En cas de modification de l'organisation de la juridiction, s'il apparaît opportun de procéder à une consultation, le magistrat sera également tenu de modifier sa déclaration d'intérêts si son changement d'affectation entraîne une modification de sa situation au regard du conflit d'intérêts. Un nouvel entretien déontologique associé pourra alors avoir lieu.

2- La consultation par le garde des Sceaux, le Conseil supérieur de la magistrature et l'Inspection générale de la justice

L'article 7-2 dispose que « lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée, le Conseil supérieur de la magistrature et le garde des Sceaux, ministre de la Justice peuvent obtenir communication de la déclaration. Cette déclaration d'intérêts peut également être communiquée à l'Inspection générale de la justice dans le cadre de l'enquête dont elle peut être saisie par le garde des Sceaux, ministre de la Justice en application des articles 50-2 et 63 ».

Cette communication peut porter sur l'original ou sur une copie. Si la communication de l'original paraît être plus protectrice de la confidentialité de la déclaration d'intérêts puisqu'elle évite d'en établir de multiples exemplaires, en pratique, elle sera difficile à mettre en œuvre. D'abord parce qu'il n'est pas envisageable que la DSJ se sépare de l'original, ensuite parce que les demandes de communication de ces trois instances peuvent être concomitantes. Evidemment lorsque les déclarations d'intérêts pourront être consultées par voie dématérialisée, la difficulté sera levée.

Si une copie est transmise, des précautions de conservation devront être prises pour que la

confidentialité maximale puisse être garantie au sein des services du garde des Sceaux, de l'Inspection et du Conseil supérieur de la magistrature.

De la même manière, les personnes représentant le garde de Sceaux pour la prise de connaissance des déclarations d'intérêts devront être désignées officiellement et habilitées par arrêté afin d'éviter la multiplication des interlocuteurs et garantir un haut niveau de confidentialité.

C - Le champ d'application de la confidentialité

Pour le Syndicat de la magistrature, la confidentialité ne se limite pas aux informations contenues dans la déclaration d'intérêts mais s'étend à celles qui auront été recueillies au cours de l'entretien déontologique auquel sa remise donne lieu. Il est en effet indispensable, pour que cet entretien déontologique puisse avoir un rôle préventif des conflits d'intérêts, que le magistrat puisse s'exprimer librement.

Le libellé de l'infraction pénale de divulgation prévue in fine par l'article 7-2 de la loi organique conforte cette interprétation. En effet, l'infraction est constituée non seulement par la publication ou la divulgation de tout ou partie des déclarations, mais aussi par la diffusion des informations mentionnées à l'article 7-2 qui traite de la déclaration d'intérêts et de l'entretien déontologique.

En revanche, les informations relatives à la procédure, mentionnées sur la fiche navette - date de la convocation à l'entretien, date de l'entretien, éventuelle consultation du collège de déontologie - ne doivent pas être considérées comme des informations confidentielles.

1- Les supérieurs hiérarchiques peuvent-ils être destinataires d'informations recueillies par l'autorité à laquelle la déclaration d'intérêts a été remise ?

Rappelons qu'aux termes de l'article 7-2 IV de la l'ordonnance de 1958 relative au statut de la magistrature, « *Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des informations mentionnées au présent article est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal* ».

Certains envisagent pourtant que cette confidentialité de la déclaration d'intérêts ou des informations partagées au cours de l'entretien déontologique, qui est protégée par la loi, puisse s'effacer face à une obligation de veille déontologique du chef de cour issue de la pratique et que les présidents et procureurs devront tenir informés ceux-ci de toute difficulté survenant au cours de l'établissement de la déclaration d'intérêts et de l'entretien déontologique.

Le Syndicat de la magistrature ne partage pas cette analyse, à la lumière des deux impératifs cités en introduction : l'objectif de prévention des conflits d'intérêts et celui de protection de la

vie privée.

Pour que le processus soit utile à la prévention des conflits, les magistrats déclarants doivent pouvoir s'entretenir en toute confiance avec l'autorité à laquelle la déclaration est remise sans craindre l'engagement d'une procédure disciplinaire.

Plus les informations sont diffusées et plus la confidentialité est menacée. C'est pourquoi le législateur a été très restrictif en fixant la liste des personnes ayant accès à la déclaration d'intérêts. S'il avait souhaité que les chefs de cour soient destinataires d'informations recueillies dans cette déclaration ou à l'occasion de l'entretien déontologique, il les aurait visés spécifiquement, à l'instar des dispositions sur la communication des déclarations au garde des Sceaux, au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Inspection générale de la justice.

D'ailleurs, le législateur a prévu que si l'autorité destinataire de la déclaration souhaite solliciter un avis ou un conseil, elle doit s'adresser au collège de déontologie et non aux chefs de cour. Sa volonté est donc clairement d'écarter les chefs de cours du dispositif, sauf pour les magistrats de la cour évidemment.

Ainsi, si un procureur ou un président révélait aux chefs de cour des informations figurant dans la déclaration d'intérêts ou recueillies à l'occasion de l'entretien déontologique, il commettrait une infraction pénale.

Pour autant, cette restriction n'entre pas en contradiction avec les attributions disciplinaires des chefs de cour. En effet, si malgré les conseils de son chef de juridiction, un magistrat persistait dans un comportement contraire à la déontologie et se mettait en faute, ce n'est plus le dispositif de la prévention des conflits d'intérêts qui trouverait à s'appliquer mais bien une procédure pré-disciplinaire d'avertissement ou une procédure disciplinaire qui exige la saisine des chefs de cour compétents. Il en serait a fortiori de même si une infraction pénale était révélée.

2- L'inutilité d'une procédure de levée de confidentialité

La seule hypothèse où une levée de la confidentialité serait opportune, en dehors de tout procédure disciplinaire ou pénale, est celle du magistrat attaqué qui souhaite se défendre ou être défendu en produisant sa déclaration d'intérêts. Or le magistrat est toujours libre de révéler ses intérêts s'il le souhaite ; dès lors l'élaboration d'une procédure de levée de confidentialité apparaît comme inutile.

3- La destruction des déclarations d'intérêts

La destruction doit être réalisée selon des modalités respectant les règles de confidentialité, ce qui signifie qu'elle doit être faite sans que l'enveloppe contenant la déclaration à détruire soit

ouverte. Cette exigence implique que chaque nouvelle déclaration d'intérêts, modificative ou réitérée suite à une nouvelle installation doit être conservée dans une enveloppe cachetée séparée.

Cette destruction doit être réalisée sous le contrôle d'un greffier, personnel assermenté, qui pourra attester que la déclaration a été détruite sans être décachetée. Le magistrat devra être informé de la destruction de ses déclarations d'intérêts.

D - Les sanctions pénales

1- Les manquements du déclarant

Le texte posera probablement des difficultés d'application. D'abord, en ce qu'il ne vise que les déclarations d'intérêts remise en application de l'article 7-2 I de l'ordonnance du 22 décembre 1958 qui ne concerne que les déclaration remises dans les deux mois de l'installation. Les déclarations complémentaires, remises en raison d'une modification de la situation personnelle du magistrat sont-elles visées par l'article 7-2 II de ce texte ? Le principe selon lequel la loi pénale est d'interprétation stricte devrait conduire à répondre par la négative.

Par ailleurs, la définition de l'infraction pénale serait trop floue, la nécessité d'établir ou non une déclaration supplémentaire étant hautement subjective. En effet, dans la mesure où l'un des manquements susceptibles d'être reproché au magistrat est l'omission de déclaration d'une « partie substantielle » de ses intérêts, Il appartiendra à la jurisprudence de définir ce que recouvre cette partie substantielle et, en attendant, les magistrats seront dans une situation de grande insécurité juridique.

2- La diffusion ou la divulgation des informations

Cette infraction rappelle le caractère confidentiel de l'ensemble du processus. Elle vise, comme explicité plus haut, à la fois les informations contenues dans la déclaration d'intérêts et les informations recueillies au cours de l'entretien déontologique.

Dès lors son champ d'application est très large, mais c'est à cette condition que l'objectif du dispositif, la prévention des conflits d'intérêts, pourra être atteint.