



Intervention de

Joëlle Munier

Président du tribunal de grande instance d'Albi,
présidente de la conférence nationale des présidents de tribunal de grande instance

La notion de conflit d'intérêts - la déclaration d'intérêts, ses modifications et les déclarations complémentaires

Colloque « La déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire – la déclaration d'intérêts »

Vendredi 30 juin 2017

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son article 6-1 affirme que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial.

La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que l'indépendance devait se comprendre comme la traduction du principe de séparation des pouvoirs permettant de garantir le juge contre toute forme de pression, qu'elle émane d'autres pouvoirs (législatif ou exécutif) ou de n'importe quel groupe d'intérêts et même des parties.

L'impartialité, quant à elle, traduit l'aptitude d'un juge à traiter les parties de manière égalitaire, sans opinion préconçue, sans pré-jugement .

L'impartialité est conçue comme un attribut du droit de l'Homme qu'est le droit à un procès équitable, et comme une obligation déontologique du juge.

La conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance (CNPTGI) oeuvre, à travers notamment sa participation à différents groupes de travail, dont celui initié par la Cour de cassation sur l'autonomie budgétaire, pour la mise en place des moyens garantissant, en toute circonstance, l'accès à un juge indépendant et impartial, à une Autorité judiciaire soustraite à toute forme d'influence.

Le projet de tribunal judiciaire que porte la conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance (CNPTGI) s'inscrit dans cette logique et offrira à nos concitoyens une organisation juridictionnelle simplifiée, moderne, lisible et indépendante.

«Servir l'intérêt général n'est pas un privilège mais une exigence » rappelle le président de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts, M.Jean-Marc SAUVE.

Cette exigence passe aujourd'hui indéniablement par un devoir d'exemplarité, nouveau principe de l'action publique, s'appuyant sur des règles de déontologie, cette « science du devoir » qui ne se confond ni avec l'éthique ni avec la morale et constitue une responsabilité collective partagée.

La justice judiciaire est par essence inscrite dans cette logique: les termes du statut de la magistrature, ceux du serment prêté (« bien et fidèlement remplir ses fonctions » « se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat »), les dispositions des codes de procédure civile et pénale garantissent la prévention et la résolution d'éventuels conflits d'intérêts.

La formation plénière du Conseil Supérieur de la Magistrature élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats.

Pourtant la récente loi du 8 août 2016 a fait le choix de ne pas exclure les magistrats de l'ordre judiciaire d'une nouvelle formalisation de ce devoir d'exemplarité (ce que n'avait pas envisagé la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique).

Il revient, par suite, aux chefs de juridiction et donc aux présidents de tribunaux de grande instance, déjà en charge d'une mission de veille déontologique, de mettre en oeuvre ce nouveau dispositif en lui donnant tout son sens et en solutionnant ce qui peut apparaître comme des discordances au sein même du texte ou des confrontations de principes: exigence de transparence versus exigence de confidentialité.

Dans le cadre de cette table ronde, je présenterai rapidement, dans une approche pratique et non conceptuelle, le rôle et la responsabilité des présidents de TGI d'une part à l'égard du magistrat déclarant, d'autre part vis à vis de l'ensemble de la communauté des magistrats de sa juridiction et enfin dans les relations avec le premier président.

I – la responsabilité des présidents de TGI à l'égard du magistrat déclarant

Dès la définition du conflit d'intérêts telle que posée par la loi du 8 août 2016 (« *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* ») apparaît un « entre deux » :

l'article 7-1 définit largement un intérêt supérieur pour la société d'avoir un exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction de magistrat,

mais immédiatement après, l'article 7-2-II énumère limitativement les intérêts personnels justifiant la déclaration, paraissant ainsi apporter, en contrepoint, une garantie réduite au respect de ce principe.

Or, c'est bien la déclaration d'intérêts elle-même qui va être centrale, qui va avoir des conséquences dans l'organisation de l'activité du magistrat, dans celle de la juridiction plus largement, dans la gestion des ressources humaines.

Et les champs de compétence de la justice judiciaire couvrant de très vastes pans de la vie sociale et des relations économiques, une interprétation très large de la notion d'intérêts sera difficile à manier et à concilier avec le principe du juge naturel.

La Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique a d'ailleurs proposé une définition plus précise que celle retenue par la loi du 8 août 2016, mettant notamment l'accent sur « la nature et l'intensité » de l'intérêt.

On perçoit donc d'emblée les enjeux tant pour le magistrat déclarant que pour « l'autorité à laquelle la déclaration est remise » c'est-à-dire le chef de juridiction conçu dans une approche fonctionnelle et non personnelle, ce qui permet une éventuelle remise à celui qui assure l'intérim du chef de juridiction.

Le temps des déclarations initiale, complémentaire et modificative :

L'article 7-2 énonce que, dans les deux mois de l'installation dans leurs fonctions, les magistrats remettent une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts.

Le critère « d'installation dans leur fonction » ne pose aucune difficulté; cette condition relative à l'installation fait référence à la formalité procédurale qui implique une audience d'installation que ce soit pour un magistrat spécialisé ou non spécialisé.

Par suite, le changement de service qui résulte d'une décision du chef de juridiction après avis de l'assemblée générale et non d'une installation ne doit pas donner lieu à une déclaration d'intérêt du seul fait du changement de fonctions.

C'est d'ailleurs la solution retenue par les juridictions administratives, telle que cela résulte de la circulaire établie par le conseil d'Etat du 28 mars 2017 : un changement de chambre ou l'attribution d'un nouveau contentieux ne donne pas lieu à une nouvelle déclaration.

Et cette solution implique que la déclaration initiale doit être faite sans considération du service attribué. Cette règle vaut pour les magistrats non spécialisés et spécialisés. Ces derniers peuvent être amenés à contribuer à un service général ou à participer à des remplacements dans le cadre d'une vacance de poste d'un autre collègue. Le lien d'intérêt doit donc être connu. C'est le sens de la loi qui dispose que la déclaration doit être exhaustive, ce qui exclut qu'elle soit établie en fonction du service attribué au moment de l'installation.

[Le temps de la déclaration initiale est donc identique pour tout magistrat.

Il faut préciser que les dispositions relatives à l'entrée en vigueur prévues au décret du 2 mai 2017 prévoient que les magistrats installés avant la publication du décret établiront une déclaration d'intérêts dans un délai de 18 mois suivant ladite publication.]

La déclaration initiale peut être modifiée par le magistrat à l'issue de l'entretien déontologique mené par le chef de juridiction (article 7-2-III).

Et bien que le texte ni de la loi ni du décret ne le précise, il faut considérer que la déclaration initiale peut être modifiée à l'issue de la consultation du collège de déontologie dont l'autorité à laquelle la déclaration a été remise a sollicité l'avis en l'état de l'existence d'un doute sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts (Article 7-2-II).

Le cas de la déclaration complémentaire, quant à elle, doit être réservé à l'évolution des intérêts personnels du magistrat et non à l'évolution de ses fonctions au sein d'une même juridiction. C'est donc dans les deux mois de « la modification substantielle des intérêts détenus » que la déclaration complémentaire doit être établie.

La déclaration complémentaire incombe au seul magistrat. Lui seul connaît les évolutions de sa vie personnelle mais comment apprécier la survenance d'une « modification substantielle des intérêts détenus ».

Existe t'il une modification substantielle des intérêts détenus pour un magistrat qui adhère d'une association locale de consommateur en devient trésorier adjoint?

Le risque d'omission de déclaration, par oubli, est important. Le risque inverse existe aussi, celui de multi-déclaration dès qu'un nouvel événement survient.

Là encore, bien que le texte de la loi ne le précise pas, il faut considérer que l'avis du collège de déontologie peut être sollicité à la suite de la remise de la déclaration complémentaire, laquelle peut donc aussi être modifiée à l'issue de la formulation dudit avis.

Ne peut être exclue la situation du défaut de remise de la déclaration initiale dans les délais prescrits et par suite, doit être questionnée la responsabilité du chef de juridiction en pareil cas.

Le délai de deux mois à compter de l'installation n'est pas en lui-même sanctionné puisque l'article 7-2 IV incrimine de façon large « le fait...de ne pas adresser sa déclaration » et non « le fait de ne pas adresser sa déclaration dans les délais prescrits ».

Se pose donc la question de savoir à quel moment est caractérisé le défaut de déclaration.

Et par là même toute la question du rôle et de la responsabilité du chef de juridiction quand il constate le dépassement du délai de deux mois.

Il va de soi qu'il appartiendra au chef de juridiction d'une part, de veiller à ce que le délai de deux mois soit respecté sauf situation particulièrement complexe pour laquelle un dépassement de délai pourrait être admis et d'autre part, de rappeler au magistrat qui dépasserait le délai de façon significative, les sanctions pénales assortissant l'omission de déclaration initiale afin de l'inciter à satisfaire à l'obligation déclarative.

Mais si la défaillance persiste, ce que seul le chef de juridiction saura, il lui reviendra de se déterminer sur le moment adéquat pour signaler l'infraction en vue d'éventuelles poursuites.

L'accomplissement de la formalité :

La rédaction de la déclaration d'intérêts (et non de patrimoine) incombe au magistrat et l'obligation déclarative étant pénalement sanctionnée, l'accomplissement de la formalité, outre sa nouveauté, constitue nécessairement un temps fort pour chaque magistrat et ce d'autant que l'entretien déontologique n'exonère en rien l'intéressé de ses obligations.

La « solitude » du déclarant lors du renseignement du formulaire est, donc, une donnée à prendre en compte dans l'accompagnement. Certes, le magistrat doit apprécier la nature et le degré de précision des informations qui doivent figurer dans la déclaration au regard de la finalité de celle-ci telle que ressortant des articles 7-1 et 7-2 de l'ordonnance, mais les notions visées à l'article 7-2 sont pour beaucoup susceptibles d'interprétation:

- que recouvre la notion de « consultant »?
- que désigne « les organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société »? (les membres d'un conseil de surveillance sont ils visés?)
- « les fonctions bénévoles » couvrent elles la simple adhésion à une association? (ex: association de consommateur, de défense de la cause animale.....)

et que diverses situations portant de potentiels conflits d'intérêts n'entrent pas dans la liste limitative et ne seront pas, par suite, déclarées. (ex: bail conclu entre un magistrat et un avocat du même ressort, activité professionnelle des parents ou des enfants du magistrat).

Il est donc indispensable d'accompagner la réforme. La circulaire qui tirera les enseignements de ce colloque participera d'une bonne assimilation des nouvelles règles, mais il est souhaitable qu'un guide du déclarant soit élaboré à l'exemple d'autres corps ou Hautes Autorités.

Il faut également soutenir la mise en place par l'ENM de formations tant à destination des magistrats déclarants qu'à l'attention des chefs de juridiction.

En effet, le déclarant pourra être tenté, par précaution, de solliciter son chef de juridiction au moment où il remplit sa déclaration. Il peut y avoir un effet « anticipé » de l'entretien déontologique. Le chef de juridiction peut être sollicité pour aider au renseignement du formulaire .

Or, il est prudent que le chef de juridiction ne participe pas, même à titre de conseil, à l'établissement de la déclaration. Il ne peut intervenir qu'après la remise.

S'il venait à être sollicité par le magistrat déclarant, il pourrait utilement suggérer à celui-ci de se tourner vers la cellule de veille déontologique du CSM.

Une fois la formalité de remise de la déclaration d'intérêts réalisée, le chef de juridiction se trouve investi de la responsabilité personnelle de la conservation de la déclaration d'intérêts dans le temps séparant sa remise et l'entretien déontologique puis dans celui séparant l'entretien déontologique et la réception de l'avis du collège de déontologie éventuellement saisi. Cette conservation doit s'organiser de façon sécurisée et de façon à garantir la confidentialité du contenu de la déclaration d'intérêt. C'est pourquoi, le chef de juridiction ayant décacheté la déclaration d'intérêts pour en prendre connaissance lors de l'entretien déontologique, il apparaît opportun que la mise sous pli soit refaite en présence de l'intéressé à l'issue de l'entretien, ce qui devra être acté sur la fiche navette qu'il convient de créer pour acter la réalisation des différentes étapes.

Le chef de juridiction est ensuite responsable, aux termes de l'article 11-4 du décret, du versement de la déclaration initiale et des déclarations complémentaires en annexe du dossier administratif du magistrat.

II – la responsabilité des présidents de TGI à l'égard de la communauté des magistrats de sa juridiction

Les incidences de la déclaration :

Par la remise de la déclaration d'intérêts faite sous double pli cacheté qu'il appartient au chef de juridiction de décacheter lors de l'entretien déontologique, sont portés à la connaissance du chef de juridiction des éléments relatifs à de possibles conflits d'intérêts.

Quelles conséquences doit-il en tirer concernant l'organisation des services ? La lecture des débats parlementaires permet de constater que le chef de juridiction est invité à organiser les services ou la distribution des dossiers en fonction de ces éléments (Cf rapport de la commission des lois N° 119 déposé le 28 octobre 2015 page 116) .

Il est certain que le principe de précaution va s'imposer à lui. Et, sans attendre une demande de déport, le chef de juridiction va tenter d'anticiper les difficultés.

Il peut organiser les services mais il n'a pas connaissance de situations ponctuelles surgissant à l'occasion d'une affaire particulière. Il faut rappeler que l'obligation d'impartialité est une obligation personnelle du magistrat et qu'elle est la meilleure garantie du principe d'impartialité.

Par ailleurs, même informé de liens d'intérêts et animé d'une volonté de prévenir tout conflit, quelle organisation pourra t-il envisager concernant son unique juge d'instance dont l'époux est huissier de justice ou directeur de l'office d'HLM? Ou concernant son seul juge d'instruction dont le concubin est officier de police judiciaire ?

La difficulté sera réelle pour organiser le service d'un magistrat à titre temporaire dont l'activité professionnelle antérieure a pu être riche et auquel l'article 41-14 de l'ordonnance statutaire permet d'exercer une activité professionnelle concomitamment à ses 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 » alors que les services que l'on peut leur confier sont limités.

Les incidences de la déclaration et de la connaissance qu'en aura le président de juridiction sont extrêmement complexes en matière d'organisation, de management et de dialogue en ce que l'impératif de confidentialité se heurte au souci constant d'un chef de juridiction d'élaborer des organisations dans la transparence et le dialogue. En effet, les organisations de service sont

soumises à l'assemblée générale des magistrats. Le chef de juridiction va donc devoir expliquer devant l'ensemble des magistrats qu'il modifie les attributions de tel collègue mais sans pouvoir en dévoiler les raisons (du fait de la stricte confidentialité attachée à la déclaration d'intérêts) et donc sans pouvoir argumenter son choix.

Comment expliquer que finalement tel magistrat initialement prévu sur un procès de plusieurs mois impliquant une multinationale ne pourra pas siéger car il est détenteur de participations financières directes dans cette société?

Comment faire pour le chef de juridiction pour que cette décision ne soit pas interprétée par les autres magistrats comme une sanction injustifiée à l'égard du magistrat déchargé ou au contraire comme une mesure de faveur tout aussi injustifiée?

Les difficultés se trouvent majorées pour le nouveau chef de juridiction qui arrive, doit organiser les services sans avoir eu le temps d'aller consulter les déclarations faites par ses magistrats. Son prédécesseur s'est bien sur interdit de conserver une quelconque copie des déclarations et a peut être quitté la juridiction depuis plusieurs mois. Aucun « passage de relai » ne peut donc être fait.

Par ailleurs, comme l'a rappelé le CSM, le chef de juridiction est le premier garant de la protection des magistrats et à ce titre, une levée de confidentialité pourrait être souhaitée par le magistrat concerné lui même, notamment à l'occasion d'une mise en cause médiatique. Les textes ne le prévoient pas.

III – la responsabilité des présidents de TGI à l'égard des premiers présidents

La problématique que je viens juste d'exposer se trouve encore accrue s'agissant des magistrats placés et des magistrats de la cour délégués auprès d'un tribunal de grande instance dont le chef de juridiction ignorera tout des intérêts déclarés au chef de cour.

On se heurte là à la compatibilité entre le principe posé par l'article 7-1 et les mesures visant à garantir la confidentialité assorties de surcroît de sanctions pénales. Aucun texte ne prévoit de secret partagé. Et il paraît difficile d'envisager que le chef de cour s'estime délié de son devoir de confidentialité pour confier au chef de juridiction des éléments concernant le juge placé qu'il lui délègue et dont il a reçu la déclaration d'intérêts.

La vraie question est celle de savoir comment articuler confidentialité, pour l'autorité de remise, de la déclaration d'intérêts avec les missions, notamment de veille déontologique, du supérieur hiérarchique.

Le chef de juridiction, acteur primordial de la veille déontologique a pour responsabilité de veiller à éviter les situations pouvant donner lieu à des poursuites disciplinaires, de sorte que son rôle se distingue de celui des chefs de cour investis du pouvoir de sanction ou de saisine des autorités disciplinaires.

Mais, il se situe également dans un devoir de loyauté vis à vis du chef de cour.

La problématique principale réside dans la compatibilité entre les infractions de publication et de divulgation, d'ailleurs conçues en termes généraux, avec la veille déontologique des chefs de cour et de juridiction

Il faut soutenir que les incriminations prévues ne sauraient faire obstacle à l'exercice effectif de l'obligation de veille déontologique.

On peut affirmer que la confidentialité qui est attachée à la déclaration d'intérêts, n'est pas spécifiée de la même façon pour les propos échangés lors de l'entretien, ni d'ailleurs, pour les termes de la saisine du collègue ni l'avis rendu par celui-ci et encore moins « les éléments ayant servi à l'appréciation portée » par le collègue de déontologie.

Il pourrait être retenu, par suite, qu'il existe une différence entre le document proprement dit de la déclaration dont l'accès est encadré et les informations issues de celui-ci qui pourraient être évoquées dans d'autres cadres (évaluation, veille déontologique, échanges hiérarchiques.....).

D'autant que si c'est pour garantir le bon exercice de missions reconnues par ailleurs par la loi, la levée de la confidentialité est possible.

Cela permettrait aussi de régler la question de la transmission de l'information au successeur d'un chef de juridiction ou de cour.

Pour conclure, je m'inspirerai d'un livre du chef d'orchestre Daniel Barenboim (« la musique est un tout ») dans lequel il explicite la transparence en musique.

La transparence en musique est l'aune de mesure de la sincérité musicale d'un interprète. Mais il s'agit d'une qualité technique et la transparence ne suffit pas à faire comprendre une oeuvre musicale.

Si das la tribunal judiciaire de demain, la transparence sera un facteur de confiance des justiciables dans notre institution, il appartiendra toujours aux présidents d'être les chefs d'orchestre apportant la substance et la compréhension humaine fondant cette confiance.

Joëlle Munier