



N° 1322

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juillet 2013.

PROJET DE LOI

*relatif au renforcement des obligations déontologiques
des magistrats de l'ordre judiciaire,*

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean-Marc AYRAULT,
Premier ministre,

PAR Mme Christiane TAUBIRA,
garde des sceaux, ministre de la justice.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément à l'engagement du Président de la République de promouvoir une République exemplaire et de rénover la vie publique, le Gouvernement a présenté au conseil des ministres du 24 avril 2013 deux projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique, dont un projet de loi organique. Ces textes réforment en profondeur l'approche de la prévention des conflits d'intérêts adoptée par notre pays pour ce qui concerne les principaux responsables publics et les parlementaires.

Le projet de loi organique relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire introduit dans leur texte statutaire une définition des conflits d'intérêts et prévoit un entretien déontologique pour tous les magistrats du siège et du parquet ayant une activité juridictionnelle. Dans le prolongement de ces obligations, le présent projet de loi ajoute dans le code de l'organisation judiciaire une nouvelle hypothèse dans laquelle les magistrats du siège et du parquet devront se déporter.

L'**article 1^{er}** ajoute à l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire une nouvelle cause de récusation. Ainsi, la récusation d'un juge pourra désormais être demandée en cas de conflit d'intérêts. En effet, si les causes de récusation énoncées à cet article peuvent correspondre à des conflits d'intérêts, elles ne permettent pas pour autant de couvrir l'ensemble des conflits d'intérêts auxquels un magistrat est susceptible d'être confronté. La cause de récusation ajoutée au 9^o permet ainsi de couvrir l'ensemble des cas de conflit d'intérêts. Pour la définition de cette notion, il est renvoyé à la définition qui doit figurer dans le texte statutaire et qui reprend celle prévue pour les principaux responsables publics.

L'**article 2** modifie l'article L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire. Le premier alinéa de cet article prévoit le remplacement du juge qui estime relever de l'une des causes de récusation ou qui estime en conscience devoir s'abstenir. Le projet de loi crée un second alinéa qui organise, selon des principes similaires, mais en prenant en compte la spécificité du parquet, le remplacement d'un magistrat du parquet.

L'**article 3** traite de l'application outre-mer des dispositions du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

- ① L'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire est complété par un 9° ainsi rédigé :
- ② « 9° 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. »

Article 2

- ① L'article L. 111-7 du même code est complété par un second alinéa ainsi rédigé :
- ② « 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. »

Article 3

La présente loi est applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Fait à Paris, le 24 juillet 2013.

Signé : Jean-Marc AYRAULT

Par le Premier ministre :

La garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : Christiane TAUBIRA



PROJET DE LOI
relatif au renforcement des obligations déontologiques
des magistrats de l'ordre judiciaire

NOR : JUSX1317680L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

22 juillet 2013

SOMMAIRE

1. ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC.....	4
1.1. Le cadre juridique actuel	4
1.1.1. Au niveau national : des règles nombreuses	4
1.1.2. Aux niveaux européen et international : des exigences d'impartialité renforcées	11
1.2. Le caractère incomplet des dispositifs existants pour prévenir, dans certains cas, les conflits d'intérêts .	13
2. OBJECTIFS.....	13
3. DISPOSITIF JURIDIQUE PROPOSE	14
3.1. La nécessité d'une modification du code de l'organisation judiciaire	14
3.2 Les évolutions juridiques proposées	14
3.2.1 Introduire une nouvelle cause de récusation.....	14
3.2.2. Clarifier le remplacement des magistrats du ministère public	15
4. LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉFORME.....	15
4.1. Impact important sur la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire	15
4.2 Impact en termes de prévention des conflits d'intérêts.....	15
4.3 Impact limité sur la dépense publique	15
5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI	16
5.1 Consultations à mener.....	16
5.2. Textes d'application et mesures spécifiques d'entrée en vigueur	16

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 en application de l'article 39 de la Constitution, la présente étude d'impact accompagne le projet de loi relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire.

Ce projet de loi modifie le code de l'organisation judiciaire en ses articles L. 111-6 et L. 111-7.

Dans ce cadre, la présente étude d'impact :

- présente l'état actuel du droit et les dispositifs statutaires de prévention des conflits d'intérêts existants,
- décrit les objectifs poursuivis par le projet de loi,
- indique les modalités à mettre en place pour les atteindre,
- évalue les impacts des mesures proposées,
- précise les consultations qui ont été menées.

L'objet des mesures envisagées n'appelle pas à l'évidence de développements particuliers sur les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ni sur les coûts et bénéfices financiers attendus.

1. ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

1.1. Le cadre juridique actuel

1.1.1. Au niveau national : des règles nombreuses

L'indépendance de l'autorité judiciaire est un droit constitutionnel prévu par l'article 64 de la Constitution, qui ainsi que le rappelle le Conseil supérieur dans son recueil des obligations déontologiques (rapport d'activité 2009) est « *un droit reconnu aux citoyens comme aux justiciables, qui garantit l'égalité de tous devant la loi par l'accès à une magistrature impartiale* ».

Cette indépendance qui fait obligation aux magistrats de se mettre à l'abri de toute forme de dépendance dans l'exercice de leurs activités professionnelles est le gage de leur **impartialité**, droit garanti aux justiciables par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'inamovibilité, qui découle de l'indépendance, est elle-même garantie par l'article 64 de la Constitution et par l'article 4 du statut de la magistrature.

L'article L. 111-5 du code de l'organisation judiciaire prévoit que l'impartialité des juridictions judiciaires est garantie par les dispositions de ce code, les dispositions particulières à certaines juridictions et par les règles d'incompatibilités fixées par le statut de la magistrature. Au regard de l'objet du présent projet de loi, il convient de s'intéresser uniquement aux règles applicables à l'ensemble des magistrats judiciaires.

A/ Les règles statutaires.

Afin de garantir l'indépendance, et par là-même l'impartialité des magistrats, l'ordonnance statutaire prévoit d'une part, des obligations déontologiques et, d'autre part, des incompatibilités. Ces règles visent essentiellement à éviter que les magistrats se trouvent dans des situations de conflits d'intérêts qui risqueraient de compromettre leur liberté de jugement.

● Les obligations déontologiques

Les magistrats prêtent le serment suivant : « *Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat.* » (article 6).

De cette obligation de dignité et du devoir des magistrats de se comporter honorablement découlent l'exigence de probité attendue de tout magistrat dans son exercice professionnel. L'article 10 du statut rappelle en outre la réserve à laquelle les magistrats sont astreints et l'article 79 précise qu'elle s'impose encore à eux en leur qualité de magistrats honoraires.

Enfin, la faute disciplinaire est définie comme « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité » (article 43).

- Les incompatibilités

- L'encadrement de l'exercice concomitant des fonctions de magistrat avec une autre activité

En principe, l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée.

Cette règle, prévue à l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, concerne seulement les magistrats de carrière ; elle ne s'applique pas aux magistrats recrutés à titre temporaire et exerçant leurs fonctions à temps partiel.

Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.

Les magistrats peuvent en revanche, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.

Par ailleurs, les magistrats en activité ne peuvent pas exercer dans le même temps un certain nombre de mandats électoraux (mandat parlementaire, mandat de conseiller régional, général, municipal notamment, article 9 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée), ni occuper un emploi au service des collectivités d'outre-mer lorsqu'ils ont exercé leurs fonctions sur le territoire de la collectivité intéressée depuis moins de deux ans (article 9-1-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, introduit par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et étendu par la loi organique du 21 février 2007 aux collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et à leurs établissements publics).

En outre, lorsque le magistrat est marié avec un député ou un sénateur, il ne peut exercer ou rester en fonctions dans une juridiction dans le ressort de laquelle se trouve tout ou partie du département concerné (article 9 de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

- La limitation de l'exercice d'activités par un magistrat qui n'exerce pas ou plus ses fonctions (disponibilité ou cessation définitive des fonctions)

L'article 9-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, créé par la loi organique n° 94-101 du 5 février 1994, impose au magistrat en disponibilité ou qui demande à l'être, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, d'en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Il est expressément prévu qu'en cas de non-respect de ses stipulations, le magistrat peut faire l'objet du retrait de son honorariat et, le cas échéant, de retenues sur pension.

Le garde des sceaux, ministre de la justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat.

La loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 précitée a introduit un article 20-1 dans la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature et a complété l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 afin d'octroyer au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir d'avis en matière de demande de mise en position de détachement ou de disponibilité « *émise par un magistrat pour exercer une activité libérale ou une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé* ». Cet avis porte notamment sur « *la compatibilité des fonctions envisagées par le magistrat avec les fonctions qu'il a occupées au cours des trois dernières années* ».

Par la suite, le décret n° 2008-818 du 21 août 2008 a adapté les dispositions du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 précité afin de tenir compte de ce pouvoir d'avis.

L'article 36 de ce texte a été modifié en conséquence ; il concerne désormais seulement « *le magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions depuis moins de cinq ans ou le magistrat en disponibilité* » ; l'article 36-1, créé à cette occasion, s'applique, lui, au « *magistrat qui demande à être placé en position de détachement ou de disponibilité* ».

Dans les deux cas, les formalités à respecter sont identiques ; seul le délai dans lequel les pièces doivent être produites diffère (l'article 36 prévoit un délai de deux mois et l'article 36-1, un délai de quatre mois pour tenir compte de l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature). Ainsi, les magistrats doivent faire parvenir au garde des sceaux une déclaration qui doit comporter mention du nom de l'employeur éventuel, de la nature de l'activité, des fonctions qui seront exercées ainsi que le lieu de leur exercice et qui doit être accompagnée des pièces justificatives nécessaires.

- Le cas particulier des professions juridiques

Conformément aux dispositions de l'article 9-1 de l'ordonnance statutaire, les magistrats et anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, d'avoué, de notaire, d'huissier de justice, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou de mandataire-liquidateur ou travailler au service d'un membre de ces professions dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans, dispositions qui ne s'appliquent pas aux magistrats de la Cour de cassation. L'article 32 ajoute que nul ne peut être nommé dans le ressort d'un tribunal de grande instance ou d'un tribunal de première instance où il aura exercé depuis moins de cinq ans l'une de ces professions.

- Des incompatibilités électorales restrictives

L'article 9, alinéa 4, de l'ordonnance statutaire prévoit un délai de cinq ans pendant lequel un magistrat qui a exercé une fonction publique élective visée à cet article (notamment un mandat au Parlement, au Parlement européen et au Conseil économique et social) ne peut pas être nommé magistrat ni le demeurer dans une juridiction située dans le ressort où cette fonction élective a été exercée. Un délai de trois ans est également prévu lorsque le magistrat a fait acte de candidature à l'un de ces mandats, à l'exception de celui de représentant au Parlement européen.

B/ Les règles procédurales garantissant l'impartialité des magistrats de l'ordre judiciaire.

Le principe est que le juge qui estime ne pas être en mesure de se prononcer en toute impartialité doit s'abstenir (article L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire, articles 339 et 340 du code de procédure civile).

L'impartialité du juge peut également être remise en cause par les parties à un procès, par les procédures de récusation et de renvoi, notamment pour suspicion légitime.

Dans le souci notamment d'éviter que la demande de récusation ne devienne un moyen dilatoire voire un outil de déstabilisation de la juridiction, les causes possibles de récusation sont déterminés limitativement par la loi (article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire, articles 342 à 355 du code de procédure civile et articles 668 et 669 du code de procédure pénale). Toutefois, la Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises, au visa de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que cette liste de cas « *n'épuise pas nécessairement l'exigence d'impartialité requise de toute juridiction* ».

Les hypothèses de renvoi sont prévues par l'article L. 111-8 du code de l'organisation judiciaire, tant en matière civile (cas de suspicion légitime, de sûreté publique ou s'il existe des causes de récusation contre plusieurs juges), qu'en matière pénale. Le renvoi pour cause de suspicion légitime, régi par les articles 356 à 364 du code de procédure civile et par l'article 662 du code de procédure pénale, vise la juridiction dans son entier. Les articles 43 (faits mettant en cause, comme auteur ou comme victime, un magistrat, un avocat, un officier public ou ministériel, un militaire de la gendarmerie nationale, un fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public qui est habituellement, de par ses fonctions ou sa mission, en relation avec les magistrats ou fonctionnaires de la juridiction) et 665 (renvoi dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice) du code de procédure pénale permettent le « dépaysement » d'un dossier notamment lorsque l'une des parties peut être suspectée de conflits d'intérêts ou d'abus de pouvoirs.

Dans son avis du 11 mars 2004, le Conseil supérieur de la magistrature a relevé une tendance à l'augmentation du nombre de demandes de récusation et de renvoi pour cause de suspicion légitime.

A côté de ces procédures de renvoi et de récusation, des interdictions sont également édictées. Ainsi, l'article L. 111-9 du code de l'organisation judiciaire interdit au juge qui a connu d'une affaire en premier ressort ou en dernier ressort de faire partie de la formation de jugement du second degré ou de la Cour de cassation.

Les articles L. 111-10 et L. 111-11 de ce même code énoncent que les conjoints, les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, les parents et alliés jusqu'au troisième degré inclus, ne peuvent, sauf dispense, être simultanément membres d'un même tribunal ou d'une même cour en quelque qualité que ce soit et il leur est en tout état de cause interdit de siéger dans la même cause s'il est fait droit à leur demande de dispense.

C/ Un contrôle rigoureux des dispositions garantissant l'impartialité des magistrats de l'ordre judiciaire.

Les nombreuses décisions et avis rendus par le Conseil en la matière définissent le cadre s'imposant aux magistrats et les sanctions prononcées témoignent de l'importance que revêt l'exigence d'impartialité dans l'exercice des fonctions judiciaires.

- La sanction des situations de conflits d'intérêts sur le fondement du manquement au devoir d'impartialité

Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la faute disciplinaire est définie comme « tout manquement par un magistrat au devoir de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou la dignité ».

Le Conseil supérieur de la magistrature fait figurer l'impartialité parmi les devoirs de l'état de magistrat et sanctionne sur ce fondement les agissements des magistrats qui se trouvent pris dans des conflits d'intérêts. Ainsi, le Conseil a-t-il considéré qu'un magistrat, ayant participé "à un réseau d'influence" constitué pour protéger le développement des affaires d'une de ses relations, avait "favorisé aux yeux du public une suspicion de compromission dans l'exercice de la justice, donnant ainsi de l'institution judiciaire une image dégradée de nature à affaiblir la confiance des justiciables dans l'impartialité qu'ils sont en droit d'exiger de leurs juges" (CSM, Siège, 27 juillet 2000).

L'instance disciplinaire se montre particulièrement stricte dans le contrôle du respect de l'obligation d'impartialité des magistrats, dont elle adopte une conception objective, proche de celle définie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en se référant à la notion d'apparence. De plus, le comportement fautif est non seulement apprécié de manière intrinsèque, mais est aussi restitué dans la perspective plus générale de la place de l'institution judiciaire, de sa crédibilité et du respect de son autorité.

Dès lors, au nom du principe d'égalité entre les citoyens et de la confiance légitime que doit inspirer l'institution judiciaire, le magistrat se doit de faire preuve d'une « réserve rigoureuse et éviter tout comportement de nature à entraîner le risque que son impartialité soit mise en doute » (CSM, Siège, 20 juillet 1994). Cette obligation pèse tant sur les magistrats du siège, qui doivent se déporter dès lors qu'ils entretiennent ou ont entretenu des relations suivies avec l'une des parties au litige dont ils sont saisi, que sur les magistrats du parquet qui doivent « s'abstenir de toute intervention dans des procédures lorsque leur action s'analyse en une prise de position subjective, compte tenu de leurs liens avec une partie, ou même lorsque, objectivement, elle ne permet pas d'écarter un doute légitime sur leur attitude, et ne saurait passer pour neutre du point de vue des parties, même si les décisions prises peuvent ne pas être critiquables » (CSM, Parquet, 21 décembre 1994).

Le Conseil supérieur de la magistrature s'est prononcé à plus de vingt reprises en faveur de la sanction de magistrats ayant adopté un comportement incompatible avec le devoir d'impartialité. Il a sanctionné plus de quinze magistrats du siège à l'égard desquels il exerce directement le pouvoir disciplinaire, en application des dispositions de l'article 48 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée. S'agissant des magistrats du parquet, les sanctions ont été prononcées par le garde des sceaux, suivant l'avis du Conseil.

- Les types de comportements sanctionnés

Les comportements que le Conseil supérieur de la magistrature a sanctionnés sur le fondement du manquement au devoir d'impartialité sont très variés.

. L'absence de déport ou l'intervention dans des affaires impliquant des proches ou des relations directes ou indirectes du magistrat

Le Conseil supérieur de la magistrature a statué à plusieurs reprises sur des situations de magistrats ne s'étant pas déportés dans des procédures judiciaires impliquant des proches, voire même de simples relations (*CSM, Sièges, 5 mai 2010 ; CSM, Sièges, 20 juillet 1994 ; CSM, Parquet, 21 juillet 2009*) ou étant intervenus ou s'étant saisis d'office de procédures où étaient parties des personnes avec lesquelles ils entretenaient des relations personnelles (*CSM, Sièges, 2 juillet 1992 ; CSM, Sièges, 9 juillet 1993*). En effet, un magistrat exerçant au sein de la même juridiction depuis plusieurs années doit « *veiller avec une rigueur particulière à demeurer étranger à tout ce qui [peut] concerner les intérêts de ses amis ou de ses relations devant ce tribunal* » (*CSM, Sièges, 12 mars 1997*). Cette obligation de déport s'impose quelle que soit l'importance des actes juridictionnels à accomplir (*CSM, Sièges, 12 mars 1997*). De même, le Conseil supérieur de la magistrature n'exige pas que l'absence de déport ou l'intervention dans une procédure ait favorisé la situation de la personne ayant motivée l'intervention fautive (*CSM, Parquet, 30 mai 1997*).

. L'intervention dans des procédures judiciaires dans lesquelles le magistrat est personnellement impliqué

Le devoir d'impartialité s'impose également au magistrat vis-à-vis de lui-même et lui interdit d'intervenir dans un litige dans lequel il est partie ou à un intérêt personnel. Ainsi, un magistrat ne peut prendre des actes dans des litiges relatifs à des sociétés commerciales dans lesquelles il a des participations (*CSM, Parquet, 21 décembre 2004*).

. Les conseils juridiques dispensés ou les démarches effectuées en faveur de relations dans des affaires dont le magistrat est ou est susceptible d'être saisi

Par exemple, le CSM a jugé incompatible avec l'obligation d'impartialité le fait pour un magistrat d'accompagner chez un notaire l'un de ses amis acheteur éventuel d'un terrain, après l'avoir informé de la possibilité de cette transaction alors qu'il était saisi d'une procédure de résiliation de bail rural portant sur cette parcelle et que ne s'étant pas déporté par la suite, il a statué sur cette résiliation (*CSM, Sièges, 12 mars 1997*) ou le fait de faire des recherches juridiques pour le compte d'un ami, producteur de films pornographiques, et de se renseigner auprès d'un officier de police au risque que ces démarches deviennent publiques, ce qui a été le cas puisqu'un article de presse en a fait état (*CSM, Sièges, 18 novembre 2010*).

. La désignation par un magistrat dans le cadre des procédures dont il a la charge de proches ou de relations personnelles, en qualité d'expert, de mandataire, de consultant ou d'assesseur

Caractérise ainsi un manquement au devoir d'impartialité le fait de proposer sa compagne comme assesseur de la juridiction correctionnelle que le magistrat préside (*CSM, Sièges, 17 février 2010*) ou le fait de confier à plusieurs reprises à son épouse le soin d'effectuer les enquêtes sociales dans des affaires dont il était saisi (*CSM, Sièges, 12 mars 1997*) ou le fait de désigner à de nombreuses reprises son frère, inscrit sur la liste des experts, comme experts dans des procédures qu'il taxait lui-même (*CSM, Sièges, 18 novembre 2010*).

- Les sanctions prononcées

Tous les faits dont le Conseil supérieur de la magistrature a considéré qu'ils constituaient un manquement au devoir d'impartialité ont donné lieu à sanction. Les sanctions prononcées sont diverses, s'adaptant à la gravité des manquements constatés et à la personnalité du magistrat. Le CSM a recouru à l'ensemble des sanctions prévues par l'article 45 de l'ordonnance statutaire, qui vont du blâme avec inscription au dossier (cette sanction a remplacé la réprimande avec inscription au dossier à la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution) à la révocation.

Ainsi, une réprimande avec inscription au dossier a pu être prononcée dans une situation particulière où il n'apparaissait pas que l'intervention du magistrat avait favorisé le sort de la personne de la personne avec laquelle il entretenait des relations personnelles et où il avait cessé ces relations litigieuses à la suite d'une admonestation de son supérieur hiérarchique (*CSM, Parquet, 30 mai 1997*). Au contraire, lorsque les interventions en faveur de proches sont répétées, ont perduré en dépit des avertissements qui ont pu être donnés par l'autorité hiérarchique ou ont donné lieu à des contreparties, il est mis fin aux fonctions soit par le prononcé d'une mise à la retraite d'office, soit par la révocation (*CSM, Parquet, 21 juillet 2009*).

D/Un arsenal répressif particulièrement sévère.

Le droit pénal des « conflits d'intérêts » est caractérisé par le délit de prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions (article 432-12 du code pénal) et à l'issue des fonctions (article 432-13). S'agissant du délit de prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions, sont visées « *les personnes dépositaires de l'autorité publique, les personnes chargées d'une mission de service public, et les personnes investies d'un mandat électif public* ». Dans certaines hypothèses, les magistrats peuvent donc entrer dans le champ d'application de cette disposition. Même s'il ne s'agit pas d'un juge professionnel, un juge d'un tribunal de commerce qui avait traité un marché pour le compte d'une société en liquidation dont il avait la surveillance comme juge-commissaire et qui avait à cette occasion reçu une commission a ainsi pu être condamné de ce chef sous l'empire de l'ancien code pénal (CA Lyon, 26 juillet 1910). Tel n'est pas le cas de la prise illégale des fonctions à l'issue des fonctions qui concerne les seuls « *fonctionnaires ou agents d'une administration publique* ».

Les peines prévues par le code pénal sont très lourdes (cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, sans compter les peines complémentaires d'inéligibilité et d'interdiction d'exercer une fonction publique qui peuvent être prononcées en application de l'article 432-17 du code pénal).

Le ministère de la Justice n'a pas été informé de dossiers concernant des mises en cause de magistrats de l'ordre judiciaire pour des faits de prise illégale d'intérêt ou « pantouflage » dans les dix dernières années.

1.1.2. Aux niveaux européen et international : des exigences d'impartialité renforcées

Le statut de la magistrature s'insère dans un cadre européen et international et nombre de textes de l'ordre international ou européen, supérieurs aux dispositions internes dans la hiérarchie des normes, ont une influence, directe ou indirecte, sur le statut des magistrats.

Le Pacte international des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, notamment son article 14, et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948, en son article 10, proclament le droit à un « tribunal indépendant et impartial ».

Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont repris au plan européen par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, en son article 6. Dans de nombreuses décisions, la Cour européenne est venue en préciser les implications concrètes, en énonçant notamment que l'indépendance du tribunal s'apprécie au regard du mode de désignation et de la durée du mandat des membres (CEDH, 23 juin 1981, série A n° 43, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*), en posant le principe d'inamovibilité des juges au cours de leur mandat comme un corollaire de leur indépendance (CEDH, 28 juin 1984, série A n° 80, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*) et en veillant à ce que le juge ne reçoive aucune pression ou instruction dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, qu'elles émanent du pouvoir exécutif (CEDH, 28 juin 1984, série A n° 80, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*), du pouvoir législatif (CEDH, 26 août 2003, *Filippini c. Saint-Marin*) ou des parties (CEDH, 22 juin 1989, série A n° 155, *Langborger c. Suède* ou CEDH, 23 novembre 1993, série A n° 279, *Holm c. Suède*). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 18 décembre 2000 a également proclamé ce principe, en son article 47.

Par ailleurs, des principes à valeur non contraignante adoptés à l'échelle européenne et internationale approfondissent ces principes d'indépendance et d'impartialité des magistrats.

Ainsi, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 1985, recommandent de protéger les magistrats de toute intervention, pression ou menace, de prévoir des garanties contre « les nominations abusives », d'inscrire dans une loi « la durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite » et de s'assurer que l'avancement des magistrats est fondé sur « des facteurs objectifs ». Ils établissent un principe de non-discrimination dans les procédures de recrutement, ainsi qu'un principe d'inamovibilité des juges et prévoient que la distribution des affaires et le dessaisissement relèvent exclusivement de la compétence des magistrats.

Sur le plan européen, la Charte européenne sur le statut des juges, adoptée par les participants de pays européens et les membres de deux associations internationales de juges réunis du 8 au 10 juillet 1998 à Strasbourg reprend ces principes, en les développant. Elle promeut notamment le principe de non-discrimination dans le recrutement, garantit le principe d'inamovibilité des juges, leur promotion à l'ancienneté ou par le mérite, leur droit à la formation, leur libre exercice de toute activité extérieure, sous réserve que celle-ci ne porte pas atteinte à leur impartialité, leur indépendance et leur disponibilité, ainsi qu'une rémunération suffisante. La Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités a été adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 a remplacé la Recommandation du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe n° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, dans le souci de renforcer l'indépendance et l'efficacité des juges, tout en veillant à rendre plus effective leur responsabilité. Dans l'exposé des motifs, l'indépendance des juges est conçu comme « un élément inhérent à l'Etat de droit et indispensable à l'impartialité des juges et au fonctionnement du système judiciaire » et il est considéré que la mise en place d'un système juridique efficace et équitable nécessite de garantir la place et les pouvoirs des juges. Le principe d'inamovibilité et l'absence de toute pression ou influence dans la prise de décision sont en particulier mis en avant. Au nom de « l'indépendance externe », il encadre les conditions dans lesquelles les juges peuvent exercer des activités parallèlement à l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

1.2. Le caractère incomplet des dispositifs existants pour prévenir, dans certains cas, les conflits d'intérêts

En ce qui concerne les magistrats, comme cela résulte de la présentation des dispositifs existants ci-dessus, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique, l'approche des conflits d'intérêts se fait essentiellement sous l'angle des interdictions et des sanctions.

Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique dit « rapport Sauvé » (2011) a démontré le caractère insuffisant d'un tel dispositif et la nécessité que la France se dote d'une politique plus cohérente de prévention contre les conflits d'intérêts. Telle est l'orientation principale du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique et le sens des dispositions que le présent projet de loi organique vise à introduire dans l'ordonnance statutaire des magistrats de l'ordre judiciaire.

Avant de recourir à l'arsenal très complet des sanctions pénales et disciplinaires qui encadre l'exercice des fonctions judiciaires, dont la mise en œuvre peut se révéler pour les intéressés particulièrement contraignante sur le plan personnel, il importe de rappeler explicitement la nécessité de prévenir les conflits d'intérêt et de développer en amont, un mécanisme de nature à appeler l'attention des intéressés sur les situations dans lesquelles ils sont susceptibles de se trouver en conflits d'intérêts et dont ils ne mesurent pas systématiquement la portée.

2. OBJECTIFS

Conformément à l'engagement du Président de la République de promouvoir une République exemplaire et de rénover la vie publique, le Gouvernement a présenté au conseil des ministres du 24 avril 2013 deux projets de lois relatifs à la transparence de la vie publique. Ces textes réforment en profondeur l'approche de la prévention des conflits d'intérêts adoptée par notre pays pour ce qui concerne les principaux responsables publics et les parlementaires.

Dans le même esprit et parallèlement aux dispositifs envisagés pour les hauts fonctionnaires et les magistrats administratifs et financiers, un projet de loi organique relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire a pour objectif de renforcer la confiance des citoyens dans la justice et de prévenir les risques ou les soupçons de conflits d'intérêts en étendant aux magistrats de l'ordre judiciaire le renforcement des obligations de transparence, notamment en instaurant un entretien déontologique pour tous les magistrats de l'ordre judiciaire exerçant une activité juridictionnelle.

Dans le prolongement de ce projet de loi organique, le présent projet de loi a pour objectif de renforcer la confiance des citoyens dans la justice en organisant la prévention du conflit d'intérêts par l'ajout d'une nouvelle hypothèse dans laquelle les magistrats du siège et du parquet devront se déporter

Cet ajout implique de modifier les articles L. 111-6 et L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire

3. DISPOSITIF JURIDIQUE PROPOSE

3.1. La nécessité d'une modification du code de l'organisation judiciaire

La nécessité, en l'espèce, d'une intervention du législateur est commandée par la nature même des dispositions que le présent projet de loi entend modifier.

Le présent projet de loi vise en effet à modifier deux articles de la partie législative du code de l'organisation judiciaire : l'article L. 111-6 relatif aux différentes causes de récusation d'un juge ou d'un magistrat du ministère public et l'article L. 111-7 relatif aux cas où un juge peut demander son remplacement.

3.2 Les évolutions juridiques proposées

La nécessité d'introduire dans le code de l'organisation judiciaire des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts devait à l'évidence s'inspirer du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique.

Toutefois, toutes les dispositions de ce projet de loi n'étaient pas pertinentes s'agissant des magistrats. En effet, les obligations déontologiques de ces derniers et leurs implications procédurales sont déjà prévues par de nombreux textes ; leurs manquements sont sanctionnés par l'instance disciplinaire (cf *supra*).

Le projet de loi modifie donc tout d'abord l'article énumérant les causes de récusation pour y inclure le conflit d'intérêts. Il modifie également l'article afférent au remplacement du juge lorsqu'il estime ne pas être en mesure de se prononcer en toute impartialité pour y mentionner expressément le remplacement des magistrats du ministère public lorsqu'ils sont confrontés à un conflit d'intérêts ou qu'ils estiment devoir s'abstenir de se prononcer.

2. 3.2.1 Introduire une nouvelle cause de récusation

Comme indiqué précédemment, si l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire recense les causes de récusation, la jurisprudence de la Cour de cassation considère néanmoins que cette liste de cas « *n'épuise pas nécessairement l'exigence d'impartialité requise de toute juridiction* ».

L'article 1er du présent projet de loi insère dans l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire, un 9° qui ajoute comme cause de récusation d'un juge l'existence d'un conflit d'intérêts qui est défini à l'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dans sa rédaction issue du projet de loi organique relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire. Cette définition est identique à celle prévue pour les principaux responsables publics, qui elle-même reprenait celle proposée par le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (2012).

Selon cette définition, le conflit d'intérêts correspond à « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre ou paraître compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions des magistrats ». Il en résulte que la notion de conflits d'intérêts recouvre des situations qui ne sont pas prévues par les causes de récusation énoncées dans la rédaction actuelle de l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire.

Dans ces conditions, cet ajout, qui prend en compte le constat dressé par la jurisprudence de la Cour de cassation, permet de compléter utilement la liste afin d'assurer une meilleure protection contre les risques de partialité.

3. 3.2.2. Clarifier le remplacement des magistrats du ministère public

L'article 2 du projet de loi complète l'article L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire par un second alinéa pour prévoir expressément le remplacement des magistrats du ministère public lorsqu'ils sont confrontés à un conflit d'intérêts ou lorsqu'ils estiment en conscience devoir s'abstenir et se faire remplacer.

En effet, l'article L. 122-4 du code de l'organisation judiciaire rappelle la règle de l'indivisibilité du parquet selon laquelle tout magistrat d'un parquet ou d'un parquet général peut exercer les fonctions du ministère public au sein de ce parquet.

Ce nouvel alinéa tire ainsi les conséquences de ce principe pour le remplacement des magistrats du ministère public.

4. LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉFORME

4.1. Impact important sur la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire

Le fait d'ajouter le conflit d'intérêts comme cause de récusation d'un juge ou d'un magistrat du ministère public offre au justiciable une garantie supplémentaire pour assurer un examen impartial de son litige. Cette garantie permet ainsi de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques, et notamment les institutions judiciaires, en garantissant effectivement que les magistrats agissent avec impartialité, intégrité, objectivité et probité, en servant l'intérêt général et non des intérêts particuliers.

4.2 Impact en termes de prévention des conflits d'intérêts

Ces mesures devraient, permettre de protéger les magistrats contre les risques de soupçons de conflits d'intérêts et d'éviter le recours à des mesures plus contraignantes, portant atteinte à l'image de l'institution judiciaire

4.3 Impact limité sur la dépense publique

L'ensemble des mesures envisagées n'a aucune incidence significative pour les finances publiques.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI

5.1 Consultations à mener

Selon l'article 1er de l'arrêté du 22 décembre 1977 relatif à la commission permanente d'études, au-delà de sa compétence principale, cette commission peut, en outre, être consultée sur les projets législatifs et réglementaires élaborés à l'initiative du ministère de la justice et ayant une incidence directe sur le fonctionnement des cours et tribunaux.

Le présent projet de loi a été présenté à la commission permanente d'études le 22 juillet 2013.

5.2. Textes d'application et mesures spécifiques d'entrée en vigueur

Il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'application particulière en territoire ultra-marin, les dispositions modifiées étant des dispositions communes aux juridictions judiciaires insérées dans un livre 1^{er} du code de l'organisation judiciaire applicable à Saint-Pierre et Miquelon (article L. 511-1), à Wallis et Futuna (article L. 531-1), en Polynésie française (article L. 551-1) et en Nouvelle Calédonie (article L. 561-1). L'article 3 du présent projet de loi rappelle en ce sens qu'il est applicable sur ces territoires.

Les Terres australes et antarctiques françaises ne sont pas mentionnées puisqu'aucune juridiction n'y est implantée.

Aucune mesure d'application ou mesure transitoire n'est prévue par le présent projet de loi qui entrera en vigueur le lendemain de sa publication.

