



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 6 décembre 2013
Publication : 27 janvier 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 3F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'EVALUATION

FRANCE

Adopté par le GRECO lors de sa 62^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION, AVANTAGES MATERIELS ET RESSOURCES PARLEMENTAIRES	10
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	14
CONFLIT D'INTERETS	16
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	18
<i>Cadeaux, dons et autres avantages</i>	18
<i>Incompatibilités</i>	19
<i>Activités accessoires, emploi après la cessation des fonctions</i>	21
<i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics</i>	21
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	22
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles ; contacts avec les tiers</i>	22
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS FINANCIERS	24
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	26
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	30
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	32
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	32
LE PRINCIPE D'INDEPENDANCE	37
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	38
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	41
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	41
CONFLITS D'INTERETS ; DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	42
RECUSATION OU RETRAIT	44
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	44
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	44
<i>Cadeaux</i>	45
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	46
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	46
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	47
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	50
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	52
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	52
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	54
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	55
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	57
RECUSATION OU RETRAIT	57
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	57
<i>Incompatibilités et activités accessoires ; Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	57
<i>Cadeaux</i>	57
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	58
CONFLITS D'INTERETS ; DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	59
CONTROLE ET APPLICATION DES MECANISMES	60
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	61
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	62

RÉSUMÉ

1. Si dans l'ensemble, la France semble plutôt épargnée par la corruption en vertu des divers sondages menés depuis quelques années, la situation peut varier fortement d'une catégorie d'institutions à une autre. Ainsi, si les magistrats sont généralement bien perçus en termes d'intégrité, la classe politique souffre à cet égard d'une image négative. Tant la justice que le parlement ont fait l'objet de polémiques parfois vives ces dernières années et ce sont elles qui ont finalement conduit à des améliorations en vue de renforcer la résistance aux influences indues et à développer les règles de conduite, entre autres.

2. S'agissant des parlementaires, il y a lieu de saluer les réformes opérées en octobre 2013 par les lois relatives à la transparence de la vie publique, en ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts et la déclaration du patrimoine des parlementaires, entre autres personnes. Les conflits d'intérêts ponctuels (réels ou perçus) ne sont toutefois pas couverts et le GRECO préconise une publication plus générale des déclarations de patrimoine. L'introduction de règles et mécanismes déontologiques en 2010 et 2011 par l'Assemblée et le Sénat va également dans le bon sens. Toutefois, les règles ne s'appliquent pas directement aux sénateurs, ce qui est une lacune, et toutes les conséquences n'ont pas été tirées – là aussi – du dispositif puisque les cadeaux, invitations et autres avantages ne sont pas réglementés de façon claire et cohérente. Il manque aussi un dispositif de sanctions internes relatives aux divers manquements aux règles. Enfin, s'agissant des ressources à disposition des parlementaires, trois secteurs appellent des améliorations urgentes vus les problèmes souvent avérés en pratique : les modalités de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires (en raison de risques de lobbying déguisé, d'emplois fictifs et d'usage des fonds à d'autres fins), les indemnités représentatives de frais de mandat et enfin la réserve parlementaire (source de risques importants pour l'intégrité).

3. S'agissant des juges et procureurs, la France a une tradition longue et efficace en matière de recrutement et de formation de la grande majorité de ses magistrats (par le biais de grandes écoles souvent citées en exemples), de standards sur le professionnalisme et l'impartialité, et en matière de supervision (Conseil Supérieur de la Magistrature et son homologue pour les membres des juridictions administratives). Les règles déontologiques introduites en 2010 et 2011 ainsi que la publication de longue date des décisions ou avis des organes professionnels ci-dessus complètent efficacement le dispositif et les mesures destinées à assurer l'intégrité et le professionnalisme des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif est dans l'ensemble exemplaire. Toutes les juridictions françaises ne bénéficient pas de garanties similaires et dans certains cas, cela est une source de problèmes avérés en pratique. C'est particulièrement le cas des membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes qui sont composés en première instance exclusivement de non-professionnels, élus par leurs pairs. Leur mode de fonctionnement devrait être davantage professionnalisé et leur organisation gagnerait à s'inspirer de la réglementation qui prévaut pour les juges professionnels. Par ailleurs, divers aspects touchant à l'autonomie des magistrats professionnels apparaissent préoccupants. Ainsi, il existe des risques d'interventions problématiques du pouvoir exécutif dans le processus disciplinaire et celui des nominations/promotions des juges et plus encore des procureurs. Cette situation appelle des améliorations du fait que la situation peut générer des « frilosités » chez les praticiens dès lors qu'ils travaillent sur des dossiers sensibles. Dans le même sens, même si tout pouvoir d'injonction du ministère dans des dossiers individuels a été aboli à l'automne 2013, la faculté d'exiger des informations en temps réel dans les dossiers sensibles, combinée avec la réglementation inadéquate du secret-défense, appellent des réformes supplémentaires.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

4. La France a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (janvier/février 2001), Deuxième (juin 2004) et Troisième (septembre 2008) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation pertinents et les rapports de conformité ultérieurs peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

5. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Evaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre de ce Quatrième Cycle d'Evaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la France au Questionnaire d'évaluation (document Greco Eval IV (2013) 3F). En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en France du 13 au 17 mai 2013, permettant de collecter bon nombre d'informations et documents additionnels soumis par les interlocuteurs et/ou provenant de sources publiques. L'EEG était composée de Mme Rosa FREIRE PÉREZ, magistrate et professeur à l'Ecole Judiciaire (Espagne), Mme Maria GAVOUNELI, Professeur de Droit International, Faculté de Droit, Université d'Athènes (Grèce), M. Philippe POIRIER, Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires de la Chambre des Députés du Luxembourg, coordinateur du Programme Gouvernance européenne à l'Université du Luxembourg et Professeur associé en sciences politiques au Collège des Bernardins et à l'Université de Paris Sorbonne (CELSA) (Luxembourg) et M. Jacques RAYROUD, Procureur fédéral, Ministère public de la Confédération (Suisse). L'EEG a été assistée de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré des représentants/membres/fonctionnaires/personnalités de la Cour de Cassation (Premier Président, Procureur Général), du Conseil d'Etat (Vice-Président), du Pôle Economique et Financier du Tribunal de Grande instance de Paris, du Conseil des Prudhommes, du Sénat (Comité de Déontologie, Bureau, questure, Secrétariat Général), de l'Assemblée Nationale (Délégation chargée des représentants d'intérêts et des *groupes* d'études, Déontologue), du Ministère de la Justice (Inspection Générale des Services Judiciaires, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Bureau du droit économique et financier, Direction des Services Judiciaires, Bureau de

Déontologie, Pôle statut des magistrats), du Service Central de Prévention de la Corruption l'École Nationale de la Magistrature. L'EEG a également rencontré à titre individuel des parlementaires, des représentants de la Conférence nationale des Procureurs de la République, de l'ONG Anticor, de la Section française de Transparency International, de l'Union des Syndicats de la Magistrature et de l'Association des Barreaux de France.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la France pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités françaises, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La France devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

11. Au titre du dernier index (2012) de perception de la corruption au sein de la population, qui est publié annuellement par l'ONG Transparency International, la France se classe avec un score de 71 sur 100 au 22^{ème} rang des pays sur 174, c'est-à-dire dans le haut du tableau. La position varie peu d'année en année, et la situation est similaire au titre du sondage Eurobaromètre publié en 2012 sur la perception de la corruption : celui-ci montre qu'une majorité des personnes interrogées en France considèrent que la corruption a peu évolué au cours des trois dernières années. Une proportion importante des personnes interrogées (85%) ne se considère pas personnellement touchée au quotidien, même si dans le même temps la proportion de celles qui se considèrent insuffisamment informées de ces questions fait partie des deux plus élevées de l'UE.

12. Parmi les 11 catégories citées de personnes travaillant pour les institutions publiques, les acteurs politiques aux niveaux national et local sont perçus dans le sondage Eurobaromètre 2012 comme les plus touchés par les diverses formes de corruption ou de financement illicite. Cette tendance se retrouve dans les causes de la corruption, la France étant celui des 27 pays où « les liens trop étroits entre la sphère économique et la politique » (mais aussi où « l'argent public n'est pas dépensé de façon transparente ») figurent le plus fortement parmi les principales causes de la corruption en général. Selon les ONG rencontrées par l'EEG, le niveau de la confiance des citoyens dans le pouvoir politique et leurs élus est historiquement bas, le parlement étant un maillon particulièrement faible de la sphère politique. L'EEG note pour sa part que les affaires politico-financières (impliquant des partis politiques et élus au niveau national ou local) ont continué ces dernières années à être une source importante de polémiques publiques. Parfois, ces mêmes polémiques ont touché parallèlement le fonctionnement de la justice, particulièrement au sujet de sa politisation et de la non-indépendance du parquet (avec en parallèle des blocages du travail des juges d'instruction), et la perception – y compris chez des praticiens rencontrés par l'EEG – que les élus condamnés en première instance sont généralement relaxés en appel (ceci n'est pas étayé par des chiffres, comme les autorités françaises le soulignent).

13. Les personnels de la justice sont quant à eux perçus comme faisant partie des moins touchés (8^{ème} rang sur les 11 catégories concernées qui comprennent notamment le personnel de police, les fonctionnaires chargés de l'attribution des marchés publics, le personnel de la santé). Par ailleurs, des sondages effectués au niveau national et intitulés « Les français et la justice » (les derniers datent de 2008, 2011 et 2013), montrent que juges et procureurs jouissent d'une bonne image du point de vue de leurs qualités (respect de la loi, compétence/formation, intégrité, discrétion etc.). Dans le même temps, toutefois, la confiance dans le système global de la justice n'a jamais été aussi basse sur les critères d'indépendance à l'égard des intérêts économiques et du pouvoir politique¹, ce qui semble correspondre à la vague de controverses publiques évoquée au paragraphe ci-dessus. Les affaires touchant à la corruption en général, impliquant des juges ou procureurs, et qui auraient été traitées par la justice restent très rares selon les interlocuteurs de l'EEG rencontrés sur place : moins d'une dizaine de cas en 50 ans et il est un fait que les principaux secteurs de la justice sont épargnés par la corruption même si ces chiffres ne donnent qu'une vue partielle de la situation (à laquelle il faut ajouter bien évidemment les cas disciplinaires). Dans le même temps, certaines catégories de tribunaux ont fait (et font) l'objet de polémiques publiques quant à leur fonctionnement : ainsi deux rapports d'enquête parlementaire ont été produits en 15 ans sur les seuls tribunaux de commerce².

¹ La confiance dans la justice est retombée après 2008 au niveau antérieur à 1966 alors qu'elle n'avait cessé de croître ces 40 dernières années.

² Cf le rapport critique [de l'Assemblée Nationale de 1998, sur le fonctionnement des tribunaux de commerce](#) (« Rapport Montebourg »), ou celui plus nuancé d'avril 2013 sur [le rôle de la justice en matière commerciale, de la même assemblée](#) (« Rapport Untermaier »), qui souligne lui aussi la nécessité de réformer ces tribunaux.

14. Les diverses polémiques ci-dessus ont été à l'origine de travaux sur le renforcement des règles sur l'intégrité pour les membres de la classe politique et des dirigeants du pays, mais aussi pour les membres de la magistrature : réformes législatives et réglementaires récentes (y compris en 2013), adoption de normes déontologiques, réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, entre autres.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

15. Des mesures concernant le renforcement de l'intégrité dans les institutions de l'Etat faisaient partie des projets du précédent gouvernement (sur la gestion des conflits d'intérêts en particulier) et de promesses électorales de l'actuel président de la République (l'adoption d'un code de déontologie et la fin du cumul des mandats pour les ministres, la fin du cumul des mandats en pratique pour les parlementaires de son parti). Deux projets de loi, dont l'un vise l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat d'exécutif local ont ainsi été introduits en avril 2013 et pourraient être adoptés d'ici la fin 2013 par le parlement.

16. Par ailleurs, à la suite d'une affaire fortement médiatisée concernant un ministre, le gouvernement initiait également au Printemps 2013, deux projets de loi sur la transparence financière de la vie politique : a) une loi ordinaire concernant les membres du gouvernement et les membres des assemblées et exécutifs locaux ; b) une loi organique (LO) concernant les députés et sénateurs (en raison du parallélisme des formes puisqu'il s'agit d'amender d'autres lois organiques c'est-à-dire de valeur quasi-constitutionnelle). Les deux lois ont finalement été votées le 17 septembre 2013. La LO prévoit notamment, a) un renforcement des incompatibilités du mandat de député ou sénateur ; b) une refonte du régime existant pour la déclaration du patrimoine, des activités, intérêts et revenus, avec davantage de publicité de ces informations ; c) la création d'une haute autorité de contrôle en remplacement de la commission indépendante créée en 1988 ; quelques dispositions nouvelles concernant notamment la publicité de la réserve parlementaire. Le Conseil Constitutionnel a validé dans une décision du 9 octobre 2013 la plupart des dispositions de la LO concernant les députés et sénateurs sauf celles visant a) à renforcer l'interdiction faite au parlementaire de commencer une activité de conseil qu'il ne menait pas déjà avant d'obtenir le mandat de député ou sénateur (en interdisant également le commencement de toute autre activité professionnelle) ; b) à inclure la situation des enfants et parents dans la déclaration d'activités professionnelles (cela ne concerne pas le conjoint, ni la déclaration de patrimoine avec les éléments détenus en communauté ou indivision) ; c) à permettre à la future haute Autorité de superviser plus ponctuellement les conflits d'intérêts. Ces deux textes, entreront en application le 1^{er} février 2014³.

Aperçu du système parlementaire

17. Le Parlement français est bicaméral : il se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui siègent dans des locaux distincts. L'Assemblée nationale dispose de pouvoirs plus étendus que ceux du Sénat (elle seule peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, en cas de désaccord avec le Sénat, elle le « dernier mot » dans la procédure législative, place prépondérante en matière financière/budgétaire). Il a été observé ces dernières années une progression des activités de contrôle du Parlement (multiplication des commissions d'enquête, création de plusieurs offices parlementaires, nombre des commissions permanentes passé de six à huit, création à l'Assemblée nationale d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques etc.). Depuis 1995, le parlement siège en session ordinaire unique de neuf mois.

18. Les 577 députés de l'Assemblée sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct. Bien qu'élu dans une circonscription, chacun représente la Nation toute entière. Depuis 2008, les députés nommés membres du Gouvernement peuvent, à l'expiration de leurs fonctions ministérielles, retrouver leur siège de député. Le Sénat représente les collectivités territoriales. Les 348 sénateurs sont élus et renouvelés par tiers tous les 6

³ Il s'agit de la date limite prévue par la LO pour la soumission de leurs nouvelles déclarations par tous les parlementaires. Les décrets d'applications nécessaires doivent encore être adoptés et la Haute Autorité mise effectivement en place.

ans par un collège d'environ 150 000 grands électeurs. Des inéligibilités sont prévues⁴. En pratique, le parlement est fortement composé de personnes issues de la fonction publique (le pourcentage actuel serait de 60% des députés et 50% des sénateurs, selon des interlocuteurs de l'EEG), ce qui induit une culture parlementaire spécifique.

Transparence du processus législatif

19. L'article 33 de la Constitution garantit que les séances des deux assemblées sont publiques et qu'un compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel. Toutefois, chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres. Les séances sont retransmises par les chaînes de télévision et d'autres médias. Le public présent sur place a accès aux documents de travail et le vote est public. Les projets et propositions de lois, ainsi que l'évolution du texte et des débats, sont disponibles en ligne dès l'enregistrement des textes au Parlement. La composition des commissions est également disponible en ligne. Des consultations d'experts et autres interlocuteurs sont parfois organisées par les commissions de travail. Ces dernières ne siègent pas publiquement, sauf dans le cas de commissions d'enquête. Leurs documents de travail restent toutefois publics, ainsi que leurs conclusions et leur composition.

Rémunération, avantages matériels et ressources parlementaires

20. Selon le mode de calcul retenu par les statistiques officielles, pour l'année 2009 le salaire moyen annuel des français était de 24 629 euros net (soit un peu plus de 2 000 euros net par mois). Les indemnités sont déterminées par l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du parlement. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble (avec des données récentes) :

	Députés	Sénateurs
Niveau de rémunération (indemnités mensuelles brutes)	- Indemnité de base : 5 514,68€ - Indemnité de résidence (3 %) 165,44€ - Indemnité de fonction (non imposable, 25 % du total) 1 420,03 € Total brut mensuel 7 100,15€ (net : 5 246,81 € après déductions sociales) - cumul possible avec autre mandat mais avec plafond de 1,5 X l'indemnité de base : 2757,34 € par mois	- Idem députés
Autres prestations financières	- « indemnité représentative de frais de mandat » - IRFM (frais divers): 5770 € brut – non imposable - Frais de collaborateurs : crédit total mensuel ⁵ : 9504 € pour 1 à 5 assistant(s) à recruter/salarier par le député (employeur) ; sommes versées uniquement sur la base de contrats conclus	- IRFM (frais divers): 6037,23 € net – non imposable - Frais de collaborateurs : crédit total mensuel ⁶ : 7548 € brut mensuel hors charges patronales ; financement attribué même si pas de contrats conclus/recrus à des collaborateurs
Avantages matériels	- accès gratuit aux transports ferroviaires nationaux (1 ^{ère} classe+couchage) et métro parisien - utilisation des 20 véhicules avec chauffeur de l'assemblée (sur Paris) - prise en charge frais de taxi sur Paris ⁷	- idem députés mais moitié moins de vols pris en charge + prise en charge frais de péage et frais d'hôtel (plafonnée) lors des sessions

⁴ Peuvent être déclarés inéligibles notamment les personnes ayant commis des infractions aux règles de financement des campagnes électorales, les députés qui n'ont pas déposé une déclaration de patrimoine dans les formes et le délai légal prévu, les personnes dont la condamnation entraîne l'interdiction d'inscription sur une liste électorale ou lorsqu'il s'agit d'une peine complémentaire les privant de leur inéligibilité. De même, ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an, notamment : les magistrats, un certain nombre de fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction et de contrôle pour le compte de l'Etat.

⁵ En cas de non emploi de la totalité du crédit, la part disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

⁶ En cas de non emploi de la totalité du crédit, la part disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

⁷ Remboursés sur présentation de justificatifs et dans la limite d'un plafond annuel.

	<ul style="list-style-type: none"> - prise en charge d'un quota de vols entre Paris et la circonscription de l'élu (80 pour les élus de la métropole, moins pour les autres élus) - mise à disposition d'un bureau individuel avec équipement et communications téléphoniques (dans la limite d'un quota), frais de correspondance (non privée) couverts - avance sur salaire pour l'acquisition d'un logement ou bureau de permanence (montant maximal de 90.000 Euros, à rembourser sur dix ans sans intérêts) (succède à la suppression du prêt à taux 0 en 2007) 	+ prêts immobiliers pour acquisition logement ou bureau de permanence (montant moyen des prêts en 2008 : 94000€ à 2% d'intérêts) (succède à la suppression du prêt à taux 0 en 2007)
Autres avantages	-régime social spécifique offrant des prestations maladie/décès/familiales etc., un régime de pension (calculée au prorata de la durée des fonctions - pension moyenne actuelle : 2700 euros nets) et une aide au retour à l'emploi (aide dégressive de 6 semestres max., avec versement de 100% de l'indemnité parlementaire pendant le seul premier semestre avec déduction d'autres indemnités de mandat ou revenus patrimoine)	-idem députés (pension mensuelle moyenne 2011 : 4421 € nets) sauf absence d'aide au retour à l'emploi

21. Il convient également de faire référence à la pratique dite de la « Réserve parlementaire ». Il s'agit de fonds gérés par les ministères mais dont l'usage est laissé à la disposition des groupes politiques et des parlementaires. Les montants totaux sont inconnus mais les débats relayés par la presse font par exemple état de 120 à 150 millions d'euros, au titre des sommes mises à disposition par le Ministère de l'Intérieur (64 millions pour l'Assemblée, 56 millions pour le Sénat). Au niveau de l'Assemblée : depuis des polémiques suivies de réformes en 2013, la répartition se fait dans un premier temps entre groupes proportionnellement à la force de leur composition (130,000 euros par parlementaire) qui répartissent ensuite ces sommes à leur guise mais depuis peu, des barèmes sont appliqués en vue d'assurer une certaine équité. Les Membres du bureau de l'Assemblée ont eux-mêmes la disposition de 140 000 euros supplémentaires, les vice-présidents de 260 000 euros, le président 520 000 euros. Au Sénat : depuis 2013, le principe est similaire, avec une répartition proportionnelle à la force des groupes mais sans critères précis en aval d'où une variation possible de 1 à 10 d'un sénateur à l'autre

22. L'EEG considère que les rémunérations, indemnités et autres avantages, une fois cumulés, placent les parlementaires français dans une situation avantageuse à l'échelle européenne, et en tout cas, susceptible de préserver leur intégrité et prévenir en principe les tentations liées à la corruption. En fait, le dispositif est même plutôt généreux puisque les parlementaires ont droit à perception du traitement et autres avantages même en cas d'absentéisme : des abattements sont pratiqués sur certaines prestations, mais elles restent minimales. Surtout, l'emploi des moyens et ressources ci-dessus reste globalement peu transparent et réglementé de manière qui ne répond pas aux exigences de discipline financière (« rendre des comptes ») ce qui peut donner lieu à des pratiques clairement inacceptables. L'EEG a retenu trois domaines qui lui paraissent particulièrement problématiques du point de vue du présent rapport.

23. Le premier concerne l'emploi des assistants et collaborateurs parlementaires, qui est marqué par une grande liberté, des réglementations insuffisantes mais aussi l'absence de tout statut pour ces personnes. Dans d'autres pays, il existe des limitations (par exemple une interdiction d'embaucher des proches). Ceci n'est pas le cas en France et il arrive également que des collaborateurs soient recrutés parmi les lobbyistes (qui continuent d'exercer alors leur activité normale à mi-temps, par exemple) – cf. également les paragraphes 48 et suivants sur les relations avec les tiers. Mais ce problème apparaîtrait, aux yeux d'interlocuteurs parlementaires rencontrés par l'EEG, finalement encore moins urgent à traiter que celui des emplois fictifs (parfois, mais non nécessairement, lié à l'embauche de proches). L'EEG relève aussi une différence d'approche entre l'Assemblée et le Sénat : dans le cas du second, le montant est versé seulement en rémunération de contrats conclus, et dans celui du premier, il est attribué

systématiquement au député qui en dispose à sa guise – qu’il recrute ou non des assistants. De l’avis de l’EEG, cette dernière situation est problématique du point de vue de la responsabilité dans la gestion des moyens, et aussi car elle peut aboutir à un enrichissement personnel à partir de fonds normalement destinés à un usage au service de l’Etat et de l’intérêt général. Au moment de la visite, une volonté existait chez certains responsables, de remédier à ces dérives et une réflexion était en cours. De l’avis de l’EEG, les divers problèmes évoqués ci-dessus sont d’une importance particulière et doivent être appréhendés avec un cadre juridique pour le recours aux assistants et collaborateurs fixant un statut pour ces personnels et assurant une gestion responsable, limitant les risques d’emploi fictif et de personnes inappropriées (proches, personnes en lien à des groupes d’intérêts), comprenant des règles de conduite pour ces personnels et toute autre mesure pertinente en vue de limiter les risques pour l’intégrité du travail parlementaire et le bon usage des fonds publics. Une recommandation est faite en ce sens au paragraphe 27 ci-après.

24. Le second domaine appelant des améliorations rapides est celui de l’« indemnité représentative de frais de mandat» (IRFM) qui est attribuée à chaque parlementaire sans devoir rendre de compte quant à l’emploi de cette masse d’environ 385,000 € nets dans le cas d’un mandat de député de 5 ans (ce qui représente 15 années de salaire moyen net en France) : les sommes correspondantes sont versées sans obligation de justification ni de reversement en cas de non utilisation. La seule limite imposée par la loi est qu’elle ne peut servir à financer une campagne électorale. Il a parfois été allégué que la plupart des parlementaires utiliseraient finalement ces sommes à des fins autres que strictement liées au mandat (par exemple pour couvrir des frais privés ou de la famille voire des acquisitions d’immobilier résidentiel). Cela peut contribuer à accroître le patrimoine de l’élu et affecter le dispositif de déclaration de patrimoine – cf. paragraphes 53 ci-après – dont le contrôle est finalement faussé (comme cela a déjà été déploré par la Commission Nationale pour la Transparence Financière de la Vie Politique⁸). Ces sommes ne sont pas non plus sujettes au contrôle du fisc en raison de leur caractère non-imposable et ce dernier aspect n’est pas non plus sans conséquences négatives pour le travail de contrôle sur le patrimoine qui s’appuie de plus en plus sur les pouvoirs de l’administration fiscale (cf. paragraphes 53 et suivants). L’EEG relève que parmi les autres indemnités figurent déjà des indemnités de fonction et de résidence, et que des bureaux ainsi que les frais afférents (communications, courriers etc.), mais aussi les déplacements sur la capitale, sont déjà pris en charge en grande partie. Surtout, un système de prêt ou avance sur salaire existe précisément en vue de financer l’achat d’un bien immobilier pour les activités du parlementaire. Au final, l’IRFM fait double emploi à bien des égards. Des propositions ont été faites en vue de remédier à la situation (réduction du montant et/ou disparition par incorporation dans le traitement de base avec des versements soumis à conditions/justificatifs et à un contrôle du bon usage des sommes etc.) mais celles-ci ne s’étaient pas concrétisées à la date de la visite. De telles mesures, qui impliqueraient en principe le contrôle par le fisc et la future haute Autorité, sont nécessaires aux yeux de l’EEG. Une recommandation est faite en ce sens au paragraphe 27 ci-après.

25. Le troisième grand domaine sujet à controverse grandissante au fur et à mesure que de nouvelles informations apparaissent au cours de l’année 2013 est celui de la réserve parlementaire (RP). Il s’agit de fonds gérés par les ministères mais dont l’attribution est laissée à la discrétion des députés et sénateurs, qui l’attribuent largement en pratique à des travaux ou acquisitions dans leur commune ou des associations/fondations/etc. qu’ils soutiennent. Comme il a été indiqué sur place, la RP est longtemps restée une source de financements opaque et inconnue du grand public voire de bon nombre de parlementaires eux-mêmes, et qui ne reposerait sur aucune base légale – il s’agit essentiellement d’une pratique. Apparemment, c’est à la suite d’une initiative citoyenne en avril 2013⁹ que la liste des bénéficiaires et des montants

⁸ http://www.commission-transparence.fr/rapports/15iemeRapport_joe_20120125.pdf, dans les conclusions.

⁹ <http://www.pour-une-democratie-directe.fr/>

concernés du Ministère de l'Intérieur a été rendue publique et publiée en ligne (par l'initiative citoyenne elle-même). Le grand public a alors pris connaissance du dispositif, dans un contexte de polémiques, y compris dans les rangs parlementaires. Le Parlement a commencé à revoir les modalités de distribution entre ses membres afin de limiter des abus (par exemple l'ancien président de l'Assemblée disposait d'un crédit de 11,9 millions d'euros au titre de 2011). Selon les informations collectées par l'EEG lors de la visite, c'est le seul Ministère de l'Intérieur qui gèrerait ainsi plus d'une centaine de millions d'euros, mais en réalité, d'autres ministères ont également été évoqués à l'occasion comme gérant eux aussi des sommes dont l'allocation relève de parlementaires (ou de membres de l'exécutif, d'ailleurs)¹⁰, par exemple celui de l'agriculture. Le Ministère des Affaires Etrangères – autre exemple – gèrerait quant à lui 3,1 millions¹¹. A l'époque de la visite, des débats parlementaires évoquaient d'ailleurs des incertitudes quant aux sommes concernées et leur usage (des 120 à 150 millions connus, moins de 10% reviendraient en fait à des structures associatives)¹². L'EEG note que la situation reste peu transparente malgré ces informations révélées progressivement : la liste du Ministère de l'Intérieur n'est pas exhaustive et l'ensemble des sommes/bénéficiaires/ministères gestionnaires concernés n'est pas connu précisément à ce jour en l'absence de listings consolidés. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont unanimement critiqué le principe de la RP, voire questionné son maintien, vu les problèmes et risques (souvent avérés en pratique ces dernières années) que le manque de transparence et ces sommes distribuées discrétionnairement faisaient courir : clientélisme, achat de voix et soutiens¹³ y compris entre parlementaires, conflits d'intérêts – notamment du fait du financement de collectivités liées à l'élu ou des activités dans lesquelles l'élu ou ses proches ont des intérêts – mais aussi financement de structures proches des partis politiques avec des risques de cumuls de diverses sources ministérielles¹⁴ etc. La question de la légalité (constitutionnalité) du dispositif a également été posée lors des entretiens et il a clairement été indiqué que ce n'était pas le rôle de telle ou telle chambre de distribuer des financements aux collectivités locales. Enfin, l'EEG s'est vu confirmer qu'à ce jour, l'attribution de ces sommes ne faisait l'objet d'aucun contrôle, interne ou externe au parlement.

26. La loi organique sur la transparence financière de la vie publique adoptée en septembre 2013 aborde cette problématique en prévoyant la publication, à l'avenir, « a) des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur ; b) l'ensemble des subventions versées à des associations », avec indication du bénéficiaire, du montant concerné, de la nature du projet financé, le nom du parlementaire. Le parlement (du moins l'Assemblée) a pris la décision dès le printemps de publier à son niveau l'usage fait de la RP. De l'avis de l'EEG, la loi organique ne fait donc que consacrer dans les textes la situation de fait apparue au printemps et elle a finalement donné une existence légale et un cadre juridique certainement imparfait¹⁵ à une pratique qui aurait clairement dû disparaître ou qui

¹⁰ Il existerait aussi des réserves ministérielles et présidentielles.

¹¹ http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/07/reserve-parlementaire-les-3-millions-du-quai-d-orsay_3472674_823448.html

¹² http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/04/18/a-quelles-associations-profite-la-reserve-parlementaire_3161735_823448.html

¹³ Par exemple dans la perspective d'élections communales (cas de députés-maires) ou d'élections sénatoriales lorsque la réserve est distribuée majoritairement à des collectivités de grands électeurs appelés à voter

¹⁴ http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/09/07/reserve-parlementaire-les-3-millions-du-quai-d-orsay_3472674_823448.html; les services du Premier Ministre gèrent eux aussi des fonds qui bénéficient à des structures de type associatif, dont des fondations dirigées par des élus ou proches de partis : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-95931QE.htm>

¹⁵ Les risques de partialité, de clientélisme, de conflits d'intérêts à partir de ressources publiques, et les problèmes liés au financement de collectivités locales/territoriales demeurent. Les notions de « travaux divers d'intérêt local » et « associations » utilisées dans la loi créent un flou et ne mettront probablement pas un terme aux diverses utilisations qui sont faites en pratique de la RP puisque celle-ci est utilisée aussi pour des acquisitions immobilières, de mobilier et objets d'art (qui ne sont pas des travaux à proprement parler), ou financer des fondations qui restent des structures non associatives du point de vue juridique (les fondations relèvent de la Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, et non pas de la loi de 1901 sur les associations à but non lucratif - ou de la législation de 1908 en Alsace-Moselle).

devrait faire au minimum l'objet d'une réforme d'ampleur, avec un cadre juridique qui assure notamment: a) une distribution transparente et équitable entre les parlementaires, b) des critères d'attribution objectifs aux bénéficiaires qui limitent les risques de conflits d'intérêt et de financement d'activités de structures liées à l'élu ou ses proches, c) de la publication complète de tous les bénéficiaires et des sommes versées depuis les divers ministères, d) un audit de l'usage de ces fonds en amont et en aval. Une recommandation à cet effet figure dans le paragraphe ci-après. En outre, le GRECO invite vivement la France à procéder à un audit des dépenses afférentes à la réserve parlementaire de ces dernières années.

27. Comme il apparaît dans les paragraphes 23 à 26 qui précèdent, les moyens mis à disposition des parlementaires appellent des réformes importantes en vue d'assurer une utilisation adéquate et responsable des ressources concernées, et limiter les risques de conflits d'intérêts et pour l'intégrité des parlementaires et du système parlementaire et politique plus généralement. En conséquence, **le GRECO recommande que les conditions de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires ainsi que l'indemnité représentative de frais de mandat et le dispositif de la réserve parlementaire soient réformés en profondeur afin de garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle de ces ressources.**

Principes éthiques et règles déontologiques

28. Ce type de règles est d'inspiration très récente. Pendant longtemps, les règles applicables en matière de conduite se résumaient à peu de choses et prenaient la forme d'interdictions fixées dans la loi, comme par exemple a) l'interdiction faite à un parlementaire de faire état de sa qualité à des fins publicitaires au bénéfice d'une entreprise financière, industrielle ou commerciale sous peine de six mois d'emprisonnement et 3.750 € d'amende pour le dirigeant de la société et de la démission d'office pour le parlementaire (prononcée par le conseil constitutionnel sur requête du bureau de l'assemblée concernée ou du garde des sceaux – articles L.O 150 et 151 du code électoral) ; b) l'interdiction faite aux parlementaires d'être décorés de la Légion d'honneur, de la médaille militaire ou d'une quelconque décoration, sauf pour faits de guerre ou assimilés (auquel cas les traitements afférents à la légion d'honneur et à la médaille militaire peuvent être cumulés) – article 12 de l'ordonnance 58-1100 de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

29. Les circonstances de la création en 2010 et 2011 des règles déontologiques sont décrites dans le premier rapport d'activité du déontologue de l'Assemblée Nationale¹⁶, institution créée à cette époque et qui trouve son pendant au Sénat avec la Commission de Déontologie. Certaines informations sont disponibles en ligne sur les activités parlementaires relatives à la déontologie¹⁷. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble de ces principes nouveaux :

¹⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport_deontologue_2012.pdf ; « le conflit d'intérêts apparaît comme une notion nouvelle en droit français. » (...) après plusieurs affaires ayant suscité des interrogations sur de possibles confusions entre intérêts publics et intérêts privés, une commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique fut créée, à la demande du Président de la République [en 2010]. (...) (C)ette commission voyait toutefois son champ de réflexion limité aux titulaires du pouvoir exécutif, le Premier ministre proposant que, dans le même temps, chaque Assemblée se saisisse, pour les parlementaires, de cette question. Le rapport remis le 26 janvier 2011 par la Commission Sauvé[lien]sera la source d'un projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale en juillet suivant (AN n° 3838). Quant aux assemblées parlementaires, en application du principe de la séparation des pouvoirs ou de leur autonomie, elles ont adopté des solutions différentes, après avoir constitué un groupe de travail pluraliste à l'initiative de leur Bureau. Tandis que celui du Sénat s'en remettait à un comité de déontologie parlementaire, composé d'un représentant par groupe [politique], le 25 novembre 2009, celui de l'Assemblée a adopté, le 6 avril 2011, un code de déontologie des députés, institué un Déontologue de l'Assemblée nationale aux fins d'en assurer le respect et rédigé un modèle de déclaration d'intérêts. En vue de prévenir toute suspicion, le choix d'une personnalité (...) indépendante a été regardé objectivement préférable à la cooptation.

¹⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie.asp> ; http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html

Assemblée	Sénat
<p>Le Code d'avril 2011 comprend un préambule et 6 articles. Il précise qu'« <i>En toutes circonstances, les députés doivent faire prévaloir les intérêts publics dont ils ont la charge et que le respect de ce principe est l'une des conditions essentielles de la confiance des citoyens dans l'action de leurs représentants à l'Assemblée nationale</i> » ; et il les invite à respecter 6 principes :</p> <p>Article 1- L'intérêt général : Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches ;</p> <p>Article 2 - L'indépendance : En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code ;</p> <p>Article 3 - L'objectivité : Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne ;</p> <p>Article 4 - La responsabilité : Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent. A cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat ;</p> <p>Article 5 - La probité : Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général ;</p> <p>Article 6 - L'exemplarité : Chaque député doit promouvoir, dans l'exercice de son mandat, les principes énoncés dans le présent code.</p>	<p>Le 18 mai 2010, le comité de déontologie a produit un document intitulé « Principes déontologiques » énumérant six principes destinés à guider ses avis sur la déontologie parlementaire :</p> <p>Dignité : ce principe désigne un comportement propre à assurer l'honorabilité, la respectabilité et la crédibilité de la fonction parlementaire ;</p> <p>Indépendance : ce principe vise un état de liberté à l'égard des intérêts particuliers ou de puissance étrangère ;</p> <p>Intégrité : ce principe consiste notamment dans le fait de n'accepter aucun avantage sous quelque forme que ce soit, hormis des cadeaux d'usage et de faible valeur, en contrepartie d'un acte de la fonction parlementaire ;</p> <p>Assiduité : ce principe désigne la participation effective aux travaux du Sénat ;</p> <p>Egalité : ce principe concerne le mode de fonctionnement du Sénat et le statut des parlementaires, notamment en ce qui concerne les avantages ;</p> <p>Laïcité : ce principe désigne l'observation d'une stricte neutralité religieuse dans l'enceinte et dans le fonctionnement du Sénat.</p>

30. L'Assemblée a donc adopté un ensemble de règles qui doivent guider objectivement la conduite des députés. Le texte est libellé à l'économie de langage et comporte seulement 6 articles. Ceux-ci abordent d'une façon générale l'ensemble des situations pouvant poser problème, et dans la mesure où a été mis en place un déontologue de l'Assemblée censé compléter au cas par cas le traitement des diverses situations, l'EEG accepte au final que le texte ne soit pas plus étendu ou détaillé. Pour ce qui est du Sénat en revanche, la situation est source de doutes plus sérieux: même si les responsables du comité de déontologie du Sénat ont évoqué une « charte d'éthique » lors des entretiens, il s'agit seulement, en réalité, de six principes directeurs très généraux destinés en premier lieu à guider les activités du comité de déontologie. Le texte est d'ailleurs rédigé sans s'adresser aux sénateurs. Au-delà de ces quelques exigences ou principes directeurs, il n'existe pas de règles déontologiques plus détaillées qui viseraient de façon plus pratique et plus concrète, les obligations des parlementaires en matière de conduite intègre face aux diverses manifestations possibles des risques.

31. Aucune des deux assemblées n'a par ailleurs pris de mesure spéciale pour formaliser un engagement des parlementaires sur ces principes (remise d'une copie papier avec signature de l'intéressé valant prise de connaissance et engagement par exemple) et il n'est pas fait état d'efforts d'information à destination du public, y compris des acteurs sociaux et ceux représentatifs d'intérêts économiques et privés qui fréquentent les chambres en pratique. D'un autre côté, des mesures institutionnelles ont été prises au niveau des deux chambres pour assurer l'effectivité des règles déontologiques, avec la création a) du déontologue de l'Assemblée et du Comité de Déontologie du Sénat. Au niveau de l'assemblée, un déontologue est désigné en juin 2011 en la personne d'un professeur d'université, spécialiste de droit parlementaire, remplacé par une personne jugée plus proche des réalités parlementaires (nommée à l'unanimité) en octobre 2012. Le 6 avril 2011, le bureau de l'Assemblée nationale a pris une décision en six articles¹⁸, d'effet immédiat à l'exception de l'article 4 : l'article 1 institue un déontologue de l'Assemblée nationale « aux fins d'assurer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie des députés » ; l'article 2 précise les

¹⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/qui/bureau_deontologie.asp

modalités de sa désignation (majorité des trois cinquièmes des membres du bureau et accord d'au moins un président de groupe de l'opposition) et la durée de ses fonctions (durée d'une législature, sans renouvellement possible) ; l'article 3 précise ses missions : recueil et conservation des déclarations d'intérêts des députés en début de mandat ; consultation donnée à tout député qui le sollicite ; remise d'un rapport annuel public où il fait toute proposition d'amélioration déontologique ; l'article 4 met en place un dispositif de déclaration des intérêts personnels ainsi que des proches, mais aussi des dons ou avantages ainsi que des voyages, tout en précisant que les déclarations non effectuées, fausses ou incomplètes constituent des manquements, qui font l'objet de l'article 5. L'article 6 fixe l'entrée en application des déclarations de l'article 4 à l'issue du prochain renouvellement de l'Assemblée (en l'occurrence à compter de juin 2012). Au niveau du Sénat, L'arrêté du 25 novembre 2009 a créé le comité de déontologie parlementaire qui est une instance consultative comprenant un représentant de chaque groupe politique ; il rend des avis, généraux ou particuliers, à la demande du président du Sénat ou du bureau ; il comprend un vice-président et quatre autres membres¹⁹.

32. L'approche suivie par le Sénat diffère donc de celle suivie par l'Assemblée, non seulement du fait de l'absence de règles déontologiques destinées aux élus mais aussi du fait de l'absence de mécanisme de suivi et l'accent est mis d'abord sur la fonction consultative à la demande des organes du Sénat (les autorités françaises indiquent que du fait que des avis peuvent aussi être rendus dans des cas particuliers, cela permettrait de donner des conseils individuels). L'EEG salue certes ces premières avancées encore récentes, mais il convient certainement pour le Sénat de faire preuve de davantage d'ambition. L'EEG rappelle également que les règles de conduite internes à une institution sont d'une importance cruciale pour la lutte contre la corruption²⁰. Dans l'immédiat, remédier à l'absence de règles déontologiques pour les sénateurs constitue la première priorité. **Le GRECO recommande que soit adopté un corpus de règles de conduite / déontologiques s'appliquant directement aux sénateurs, comme cela est déjà le cas pour les députés.**

Conflit d'intérêts

33. Les conflits d'intérêts font peu à peu, en France, l'objet d'un dispositif de prévention et de gestion, y compris pour les parlementaires, en complément de règles de base qui réglaient ces questions traditionnellement selon les autorités françaises – comme par exemple le fait que le financement des partis politiques par des personnes morales de droit privé est interdit, de façon à empêcher que des personnes ou des partis politiques ne leur soient redevables²¹.

34. Plusieurs définitions ont été données au conflit d'intérêts dans le cadre des réflexions et travaux récents parlementaires et législatifs sur ces questions. Si la loi

¹⁹ Son premier avis a été adopté le 5 octobre 2010 sur les conséquences, au regard de l'éthique, de certains aspects de la législation relative aux incompatibilités parlementaires. Cet avis a été transmis au président de la commission des lois. Un second avis a été adopté le 20 décembre 2011 sur les conditions d'achèvement du rapport de la mission commune d'information sénatoriales relative au « Médiateur » et à l'évaluation des médicaments. Par ailleurs, sur proposition du Président du Sénat, le bureau du Sénat a décidé de porter à la connaissance des présidents de groupes politiques les recommandations du comité de déontologie relatives aux conditions d'élaboration des rapports parlementaires. Une réflexion est en cours « pour parfaire la composition pluraliste et équilibrée du comité de déontologie ».

²⁰ Elles permettent a) de guider le comportement attendu des destinataires de ces règles ; b) d'informer le public de cela et donc d'obtenir sa collaboration à la préservation de ces règles ; c) de rappeler à l'ordre les destinataires lorsque leur conduite est douteuse sans toutefois justifier des poursuites pénales (ou lorsque celles-ci sont impossibles) ; d) de rendre plus facile la détermination d'une volonté délictuelle dès lors qu'un éventuel comportement a clairement contrevenu à des règles internes qui ne pouvaient être ignorées – d'où l'intérêt de la remise de ces règles avec un certain protocole pouvant idéalement comprendre un auto-engagement du destinataire (manifesté sous forme d'une signature par exemple)

²¹ Les autorités françaises citent aussi le statut matériel du parlementaire (cf supra), qui assure son indépendance financière et l'ordonnance organique n°58-1210 du 13 décembre 1958 prohibe le cumul avec d'autres revenus publics mais autorise le cumul avec les pensions de retraite, l'interdiction faite à un parlementaire de faire état de sa qualité à des fins publicitaires, l'interdiction de décorations.

ordinaire du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a finalement donné une définition légale aux fins de la réglementation applicable aux membres du gouvernement, aux titulaires d'un mandat électif au niveau local et aux personnes exerçant un service public, il n'en va pas de même pour les députés et sénateurs au titre de la LO. Il faut donc se référer aux définitions que se sont données les assemblées elles-mêmes. Ainsi, dans la déclaration du bureau de l'Assemblée Nationale du 6 avril 2011 (article 4) une situation de conflits d'intérêts est définie aux fins de la déclaration annuelle comme « *leurs intérêts personnels, ainsi que ceux de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité, de nature à les placer en situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires. Il appartient aux députés d'apprécier la nécessité de déclarer tout intérêt d'une personne dont ils sont proches et qui serait de nature à les placer dans une telle situation.* ». Le Sénat, dans une instruction générale du 14 décembre 2011 (article XX bis) s'est doté de la définition suivante aux fins de la déclaration annuelle « *des intérêts privés qui peuvent indûment influencer sur la façon dont il s'acquitte des missions liées à son mandat, et le conduire ainsi à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général. Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêts, les intérêts en cause dans les décisions de portée générale ainsi que les intérêts qui se rattachent à une vaste catégorie de personnes. Ils font également figurer dans cette déclaration, établie par arrêté du Bureau, les intérêts détenus par leur conjoint, leur partenaire de pacte civil de solidarité, leur concubin, leurs ascendants et leurs descendants.*»

35. Aux yeux de l'EEG, il convient bien évidemment de saluer ces innovations, peut-être encore trop récentes pour permettre d'en apprécier toute la portée. On note que si les deux définitions ne se limitent pas aux intérêts personnels (elles englobent la situation des proches), elles divergent en revanche sur un élément important, à savoir que l'impartialité objective n'est pas garantie dans le cas de la définition du Sénat. Il semble aussi que le système de gestion des conflits d'intérêts mis en place par les assemblées se confonde complètement avec le régime de déclaration des intérêts et des activités examiné plus loin (voir paragraphes 53 et suivants). Dans ce contexte, la déclaration prend appui sur l'obligation prévue par le Code électoral – en tout cas au vu du formulaire de déclaration utilisé par exemple par le Sénat (qui faisait jusqu'alors référence à l'article LO 151-2). Il n'existe pas de dispositif en vue de déclarer les possibles conflits d'intérêts qui pourraient apparaître ponctuellement dans des situations non liées aux intérêts (strictement matériels) indiqués lors du dépôt des déclarations. De ce fait, la réponse à un possible conflit d'intérêt est *d'abord* collective et non individuelle (intervention des organes de contrôle). Ensuite, la réponse reste *exclusivement* collective dans le sens où la loi organique d'octobre 2013 n'a pas fixé d'obligation d'abstention/déport volontaire, comme c'est à présent le cas pour les membres du gouvernement (sous réserve d'adoption d'un décret les concernant), les élus locaux et les personnes assurant un service public, en vertu de la loi ordinaire du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (articles 1 et 2). Cette même loi prévoit d'ailleurs que c'est aux assemblées elles-mêmes de compléter le dispositif par leurs règles internes²². L'EEG aurait préféré que la matière soit réglée dans la loi et que les membres du pouvoir législatif ne fassent pas l'objet d'un traitement aussi spécifique. Mais elle considère que cette opportunité devrait malgré tout être saisie car pour l'heure, pour autant qu'il soit possible d'en juger, aucune des deux chambres ne règle les questions ci-dessus. L'argument selon lequel une obligation de déport (abstention) pourrait contredire le droit de vote garanti constitutionnellement pour les parlementaires reste difficile à soutenir aux yeux de l'EEG : ce qui serait en jeu n'est pas le droit de vote mais la façon dont les parlementaires l'exercent. De plus, une lecture aussi stricte de la

²² Elle introduit un Article 4 quater dans l'ordonnance 58-1100 de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, formulé ainsi « Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre ».

Constitution vient contredire la logique-même de la gestion des conflits d'intérêts et des conséquences qui doivent être tirées en pareil cas. Par conséquent, **le GRECO recommande que le dispositif de gestion des conflits d'intérêts des députés et sénateurs soit complété par une réglementation et des explications concernant les cas dans lesquels il y aurait une obligation individuelle, selon le cas, de signaler un conflit d'intérêt potentiel ou de s'abstenir de participer à l'activité parlementaire pour cette même raison.**

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux, dons et autres avantages

36. Pendant longtemps, les règles applicables sont restées minimalistes (voir au paragraphe 28, l'interdiction de décoration établie en 1958). Depuis 2010 et 2012, les cadeaux, dons ou avantages aux députés et sénateurs sont réglementés ainsi:

	Députés	Sénateurs
Limitations	- pas de limitations ou interdictions spécifiques	- la décision du comité de déontologie du 18/05/2010 pose sous « intégrité » le principe de base de l' <u>interdiction</u> de « tout avantage sous quelque forme que ce soit, hormis des cadeaux d'usage et de faible valeur, en contrepartie d'un acte de la fonction parlementaire »
Déclaration	- au déontologue : tout « don ou avantage » d'une valeur supérieure à 150 euros quelle qu'en soit l'origine, ainsi que tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique (article 4 de la <u>décision du Bureau du 6/04/2012</u>) ; à faire dans les 30 jours par analogie aux autres obligations de la décision.	- au Bureau: cadeaux, dons et avantages en nature, invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat (sauf invitations aux manifestations culturelles et sportives en métropole et sauf cadeaux d'usage) d'une valeur supérieure à 150 euros ; à faire dans les 30 jours (article XXbis de l'Instruction Générale du Bureau, issu de l'arrêté 2011-313)

37. Comme il apparaît ci-dessus, les deux assemblées ont réglementé très récemment seulement, les cadeaux, dons et autres avantages et elles ont opté pour un dispositif essentiellement déclaratoire avec la soumission des informations au Déontologue de l'Assemblée dans un cas, et au Bureau du Sénat dans l'autre cas. Ces informations ne sont pas publiées. Selon les interlocuteurs de l'EEG, il s'agit d'un premier pas qui verra probablement des évolutions, le domaine des cadeaux et autres avantages étant reconnu comme problématique en pratique.

38. L'EEG salue l'introduction de ces règles. Il est clair qu'elles doivent être regardées comme un premier pas qui ne pose pas encore clairement une interdiction de principe, avec des exceptions (cadeaux protocolaires et de faible valeur). Sur ce point, seul le Sénat a opté pour un tel principe (interdiction de tout avantage qui représenterait une contrepartie), mais peu adroitement ou en tout cas d'une manière qui appelle des clarifications en raisons de contradictions dans le dispositif²³. Sa réglementation ne couvre d'ailleurs qu'imparfaitement l'origine des dons puisqu'il s'agit des seuls dons émanant de certaines personnes morales²⁴ (les personnes physiques y compris les

²³ Il semble en fait exister un conflit de normes entre les principes fondamentaux posés en 2010 par le Comité de déontologie – qui pose une interdiction de principe pour tous les dons qui constitueraient une contrepartie, sans limiter l'origine de ceux-ci – et les règles de 2011 édictées par le Bureau, qui impose simplement de déclarer tout avantage lorsqu'il émane d'organismes. Cette divergence peut emporter des conséquences pratiques puisque le principe de 2010 est destiné à guider l'action du Comité, appelé à se prononcer dans des situations concrètes problématiques. La présidente du Comité, rencontrée lors de la visite, considère d'ailleurs que le texte adopté par décision du comité de déontologie du 18/05/2010 constitue un « Code d'éthique ».

²⁴ Il s'agit des seuls dons d'« organismes ». La notion n'est pas définie mais elle n'inclut en tout état de cause que certaines catégories de personnes morales : corporations, associations, organisations socio-professionnelles ou autres, probablement celles représentatives d'intérêts particuliers et les parlementaires ont régulièrement à faire. Cela exclut donc toute une série de dons, y compris ceux de personnes physiques ou encore d'Etats étrangers, par exemple.

dirigeants d'entreprises ne sont donc pas concernés), quand dans le même temps, le dispositif de l'Assemblée impose une déclaration quelle que soit la provenance (personne physique ou morale). Par ailleurs, échappent au régime déclaratoire du Sénat toutes les invitations aux manifestations culturelles et sportives sur le territoire métropolitain, essentiellement pour des raisons pratiques car celles-ci seraient trop fréquentes (et génèreraient trop d'informations à gérer), selon les explications données à l'EEG. Une telle approche revient au final à ignorer délibérément le problème au lieu de le traiter.

39. L'EEG regrette aussi que du point de vue de la prévention de la corruption, la réglementation des deux chambres n'impose pas non plus que les cadeaux, dons, avantages et invitations au-delà d'une certaine valeur ne soient pas interdits (s'agissant du Sénat, une interdiction de principe est posée mais de façon non cohérente, comme indiqué ci-dessus). Même constat pour les apports financiers (y compris sous forme de rémunération pour services rendus) qui sont permis par les règles en place alors qu'ils sont déjà interdits, en principe, pour la plupart des acteurs des deux autres branches – exécutive et judiciaire – du pouvoir de l'Etat. En l'état actuel des choses, les avantages et apports financiers restent donc possibles sans limite et quelle que soit leur origine, ce qui vient en contradiction avec la logique de la réglementation stricte du financement politique (qui prévoit notamment des plafonds aux apports et une interdiction de ceux provenant de personnes morales). Dans une certaine mesure, la réglementation sur les cadeaux et autres avantages pourrait donner lieu à des contournements de la réglementation sur le financement politique, ce qui explique peut-être qu'au moment de la visite, aucun don financier n'avait été déclaré au niveau des deux chambres. La situation est similaire pour les avantages en nature significatifs tels que la mise à disposition d'un véhicule ou logement de fonction : même si ces avantages se pratiquent et que les textes – tant à l'assemblée qu'au sénat – visent clairement toute forme d'« avantages », ils ne sont apparemment pas déclarés en pratique car ils feraient immédiatement peser des soupçons de corruption comme cela a parfois été expliqué à l'EEG. Cette lecture de la situation est particulièrement problématique et il est clair que les dispositifs en place n'atteignent pas leurs objectifs au regard d'une partie des contreparties susceptibles d'influer le plus sur le comportement des parlementaires. En conclusion, la combinaison de l'absence de publicité des déclarations (qui permettrait au public de connaître notamment les relations tissées à l'occasion d'invitations) et de l'absence de règles adéquates crée une situation particulièrement problématique. Par conséquent, **le GRECO recommande i) que les réglementations parlementaires relatives aux cadeaux et autres avantages soient révisées et complétées de manière à renforcer la cohérence, à poser des interdictions de principe et à couvrir les diverses formes d'avantages; ii) que les déclarations soient rendues publiques, surtout dans l'hypothèse où des avantages d'une certaine valeur resteraient permis et simplement à déclarer (y compris les invitations et voyages).**

Incompatibilités

40. Les incompatibilités sont réglées par le Code Electoral, où elles font l'objet de chapitres spécifiques (articles LO137 à LO153 s'agissant des députés, et aussi des sénateurs puisque l'article LO297 les soumet au même régime). Ces dispositions ont été peu amendées avec la réforme d'octobre 2013:

Incompatibilités (Code électoral – art.LO137-146, LO 147-148, LO 151-153)

Le mandat de député ou sénateur est incompatible avec:

- un mandat de l'autre assemblée ou du Parlement européen, et avec les fonctions de Président de la République (cas non spécifié en droit)
- l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller à l'Assemblée de Guyane, conseiller à l'Assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants (cumul possible une fonction exécutive locale, par ex. président de conseil régional, maire)
- les fonctions de membre du Gouvernement,
- les fonctions au sein du Conseil constitutionnel ou du Conseil économique, social et environnemental, celles de magistrat (y compris depuis octobre 2013, les fonctions d'arbitres, médiateur, conciliateur) et de membre du Conseil supérieur de la magistrature
- l'exercice de fonctions publiques non électives (entraîne position de détachement de l'administration) sauf l'enseignement
- les missions temporaires confiées par le Gouvernement si supérieures à 6 mois
- des fonctions de direction dans des entreprises publiques, y compris depuis octobre 2013 en tant que membre du conseil d'administration mais aussi en tant que président d'une autorité administrative ou publique indépendante
- les fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées bénéficiant d'avantages accordés par l'État ou les collectivités publiques (garanties d'intérêts ou autres), celles ayant exclusivement un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne, celles travaillant principalement pour le compte ou sous le contrôle de l'État ou d'une personne publique et les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif.

41. La question du cumul des mandats a longtemps été une source de controverses et elle a progressivement été réglementée de manière à ne permettre – comme on le voit ci-dessus – l'exercice que d'un seul mandat en plus de celui de parlementaire. La question continue toutefois de faire débat pour diverses raisons parmi lesquelles : a) les risques de confusion des intérêts spécifiques représentés par les divers mandats (voir par exemple les paragraphes qui précèdent sur la réserve parlementaire) et l'accroissement allégué de l'absentéisme des parlementaires (qui découlerait de la charge de travail cumulée lorsque le parlementaire est maire d'une ville d'une certaine importance en plus d'exercer diverses autres fonctions), et enfin les risques pour l'intégrité qui seraient nettement plus élevés²⁵. Il convient de préciser que certains mandats entraînent un effet boule de neige sur les fonctions de décideurs dont un élu peut se voir investi sans que cela ne constitue toujours un cumul de mandats à proprement parler (par exemple le mandat de maire dans une ville d'importance, qui entraîne automatiquement la présidence de divers organismes publics liés à l'action intercommunale, les œuvres culturelles et l'habitat social, la santé etc.). Certains élus occupent ainsi 20 à 30 postes à responsabilité en cumulant des mandats locaux et nationaux. Il est clair que ce phénomène mérite une plus grande attention en France et l'EEG trouverait opportun qu'une concertation majeure soit initiée à ce sujet.

42. L'EEG relève que dans le même temps, malgré la volonté du législateur d'éviter le cumul de fonctions trop différentes par nature, en application du principe de séparation des pouvoirs, il existe le phénomène de la prolifération ces dernières années des « organismes extraparlimentaires » ou OEP, dans lesquels siègent de plein droit et pour des raisons statutaires, des parlementaires désignés par leur assemblée ou la présidence de celle-ci. Une typologie est difficile à établir mais il s'agit dans bien des cas d'institutions de régulation, de conseil, de supervision (par ex. pour certains établissements publics) chargées – d'une façon générale – de veiller à l'application de la loi. Selon les estimations du premier déontologue de l'Assemblée Nationale dans son

²⁵ A l'occasion d'une séance de questions au gouvernement à l'automne 2012, un sénateur a indiqué que 55 % des parlementaires exerçaient des fonctions exécutives locales. Selon ses estimations, et après avoir recensé le nombre de parlementaires condamnés au cours des dix dernières années ou encore mis en examen pour détournement de fonds publics ou pour corruption, environ 90 % d'entre eux exercent une fonction exécutive locale. Et de tirer la conclusion suivante : « un parlementaire qui cumule son mandat national et une fonction exécutive locale a une probabilité 7,4 fois plus élevée d'être impliqué dans une affaire de corruption qu'un parlementaire qui ne cumule pas. (...) Dans un souci de moralisation de la vie publique, nous n'avons pas intérêt à laisser certains cumuler trop de pouvoirs et, en fin de compte, se soustraire à la loi. » Cf. <http://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ12100190S.html>

rapport de 2012, les tentatives depuis 2004 et 2006 en faveur d'une rationalisation²⁶ auraient échoué car au lieu de réduire le nombre de ces institutions, leur nombre n'a cessé d'augmenter pour atteindre 200 entités aujourd'hui. L'EEG salue néanmoins le fait que la réforme d'octobre 2013 ait interdit le cumul des rémunérations (par une interdiction pour le parlementaire de percevoir en plus de ses indemnités parlementaires des rémunérations ou indemnités au titre des fonctions au sein d'un OEP) ; il en va de même dans le cas de nomination à des missions temporaires de moins de 6 mois (articles – LO 144 et 145 révisés du Code Electoral). Là aussi, la réflexion mérite d'être poursuivie.

Activités accessoires, emploi après la cessation des fonctions

43. Députés et sénateurs sont libres d'exercer toute fonction accessoire, sous réserve des incompatibilités prévues précédemment (par exemple avec des fonctions de ministre ou d'agent public) et de certaines restrictions ou interdictions spécifiques :

Interdictions spécifiques (Code électoral et autres textes)
- l'entreprise de presse doit, si son directeur de publication jouit de l'immunité parlementaire, nommer un codirecteur de la publication choisi parmi d'autres personnes (pour éviter qu'un organe de presse ne se retranche derrière l'immunité de son directeur parlementaire afin de se soustraire aux poursuites en cas de délit de presse). Il en est de même pour les services de communication au public par voie électronique (sites Internet) (article 6 loi 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse)
- lorsqu'il exerce la profession d'avocat, le parlementaire a l'interdiction de plaider contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics ; cette interdiction s'applique à l'ensemble des membres du cabinet d'avocat dans lequel exerce le parlementaire (art. LO149 CE).
- il est interdit à un député, en cours de mandat, de commencer à exercer une activité de conseil, sauf s'il exerçait déjà une telle activité avant son élection. Cette interdiction n'est toutefois pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut réglementé, telles que la profession d'avocat (art.LO146.1 CE).

44. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 octobre dernier, a jugé inconstitutionnelle – car trop générale - une disposition de la loi organique qui visait à amender l'article 146.1 du Code Electoral ci-dessus en vue d'interdire toute nouvelle activité professionnelle engagée après la prise du mandat. L'idée du gouvernement était notamment de limiter les risques de « rétribution indue » d'un parlementaire sous forme d'emploi mais aussi l'empilage excessif de fonctions.

45. Les entretiens sur place ont confirmé que la profession de conseil, dont le même article s'efforce d'encadrer l'exercice (limiter les risques que des mandataires ne deviennent eux-mêmes des marchands d'influence ou que des activités de conseil ne servent à masquer certaines rémunérations), restaient problématiques en raison de la diversité des fonctions que les professionnels du droit et du conseil recouvraient aujourd'hui. De l'avis de l'EEG, l'article 146.1 vu ci-dessus a du potentiel qui ne demande qu'à être exploité, une fois examiné l'étendue et la réalité de la situation. De la même manière, la question du « pantouflage » des parlementaires, qui n'est pas citée comme une source de problèmes majeurs en France, mériterait d'être examinée de plus près du fait de l'absence de tout cadre applicable. Certains interlocuteurs de l'EEG ont en effet fait état de l'existence occasionnelle d'abus en la matière.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

46. Il n'existe pas d'interdictions ou limitations dans cette matière. Compte tenu de la composition socio-professionnelle des assemblées, avec une forte proportion de personnes issues du service public plutôt que de la sphère économique, les risques de collusion en vue d'obtenir ou conserver des contrats publics restent modérés. Les entretiens sur place n'ont pas mis en évidence de problème particulier en la matière.

²⁶ Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 portant simplification du droit ; décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 subordonnant la création des OEP à une étude préalable.

Utilisation abusive de ressources publiques

47. Il n'existe pas d'interdictions ou limitations dans cette matière, ou s'il en existe, elles restent pour l'heure peu efficaces. L'usage abusif de certains moyens du parlement (véhicules, locaux) fait occasionnellement l'objet de débats, de même que les avantages bénéficiant aux parlementaires, comme les prêts (parfois non remboursés et difficiles à recouvrer), le versement des indemnités en dépit de l'absentéisme, ou les questions touchant aux assistants parlementaires, à l'indemnité représentative de frais de mandats et à la réserve parlementaire vues précédemment. Pour certains de ces sujets, les améliorations préconisées par le présent rapport devraient contribuer à limiter les abus et problèmes observés. Cela dit, l'EEG trouverait opportun que les assemblées imposent un devoir général de discipline également en relation avec l'usage des ressources publiques mises à disposition du parlement et de ses membres, dont le non-respect se traduirait par la suspension ou la perte de certains avantages. Cela contribuerait à renforcer la responsabilisation dans l'usage des ressources publiques.

Utilisation abusive d'informations confidentielles ; contacts avec les tiers

48. Il n'existe pas d'interdictions ou limitations en matière d'usage abusif d'informations confidentielles par les députés et sénateurs. L'EEG n'a pas eu connaissance de problèmes spécifiquement liés à cette question, en dehors du cadre des contacts avec les groupes d'intérêt.

49. Depuis le 2 juillet 2009 (Assemblée nationale) et le 1er janvier 2010 (Sénat), il existe une réglementation des activités des groupes d'intérêt ou de « lobbying. » S'agissant de l'Assemblée, l'Instruction générale du Bureau (article 26) prévoit la tenue d'un registre public par le Bureau (ou sa délégation) où sont inscrits les représentants d'intérêts public ou privés autorisés à avoir accès – à certains moments – à une partie des locaux. Ils doivent présenter les informations d'identification requises pour l'enregistrement et respecter un code de conduite dont le non-respect peut entraîner la radiation:

Code de conduite pour les représentants d'intérêts public ou privés ayant accès à l'Assemblée

1. Les représentants d'intérêts donnent au Bureau les informations requises pour pouvoir bénéficier des droits d'accès aux locaux de l'Assemblée nationale définis à l'article 26, paragraphe III-B de l'Instruction générale du Bureau. Ils doivent ultérieurement transmettre au Bureau tout élément de nature à modifier ou compléter ces informations.
2. Dans leurs contacts avec les députés, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent.
3. Ils se conforment aux règles de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale fixées par l'Instruction générale du Bureau. Ils sont tenus de porter leur badge en évidence dans les locaux de l'Assemblée nationale.
4. Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document de l'Assemblée nationale.
5. Il leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale.
6. Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux.
7. Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique.

8. Ces informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.
9. Toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale.
10. Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau.

50. S'agissant du Sénat, son Bureau du 7 octobre 2009 a adopté un premier ensemble de règles visant à mieux encadrer l'activité des groupes d'intérêt (précisées par la suite dans un arrêté de Questure du 1er décembre 2010) : a) accès à certains locaux du Sénat moyennant inscription sur un registre rendu public sur le site Internet, engagement à respecter un code de conduite et du port d'un badge dans l'enceinte du Sénat (article XXII bis de l'Instruction Générale du Bureau) ; b) ce code de conduite définit des règles - éventuellement sanctionnées par un retrait du titre d'accès au Sénat - concernant notamment leur comportement professionnel et leurs rapports avec les sénateurs ; c) le code de conduite impose aux groupes d'intérêt de déclarer les invitations à des déplacements qu'ils adressent aux Sénateurs, à leurs collaborateurs ainsi qu'aux fonctionnaires et instances du Sénat.

51. L'EEG a également été informée sur place de certains risques spécifiques additionnels déjà identifiés par le premier déontologue de l'Assemblée dans le rapport remis en 2012 (où il cite parfois les travaux de réflexion du Sénat)²⁷, concernant a) les colloques parlementaires : organisés par des sociétés de conseil et de relations publiques et financés par des entreprises ou groupes ou associations économico-professionnelles, ils ont lieu selon des modalités et des financements assortis de contreparties et enjeux (choix des intervenants, des thèmes abordés, des questions soulevées, distribution du temps de parole etc.) peu transparents et dont les parlementaires ne seraient en tout cas pas toujours conscients. Selon d'autres interlocuteurs de l'EEG, ces colloques seraient facturés à des tarifs anormalement élevés alors qu'officiellement, les parlementaires qui y participent ne sont eux-mêmes pas censés être rémunérés pour leurs interventions. Des mesures destinées à combattre cette opacité seraient prévues depuis 2001 mais apparemment elles restent peu efficaces ; b) les « clubs parlementaires » : ceux-ci ne font pas l'objet d'une définition ou d'un cadre normatif et les contours de ces entités restent flous. Dans la pratique, il s'agit de groupes ou associations d'information et de réflexion sur des questions économiques et de société, et où se mêlent parlementaires et personnalités externes. Ils sont surtout créés à l'initiative de sociétés de conseil et de relations publiques, groupes ou associations économico-professionnelles. Ces derniers financent l'existence de ces clubs, par exemple sous forme d'adhésions d'entreprises membres qui participent de ce fait au choix des sujets. Comme cela a déjà été souligné, ces clubs peuvent représenter dans certains cas des intérêts privés spécifiques davantage qu'un moyen de formation et information des parlementaires. Comme l'EEG le note elle-même, certains clubs font intervenir parfois sur des sujets très spécifiques toutes les grandes entreprises de certaines filières (par exemple en mai 2013, un colloque sur le développement de la biomasse a vu participer divers grands groupes de commerce et développement de la filière bois ou des biocarburants etc.).

52. Lors de la visite, des réflexions étaient menées au sein des chambres. Par exemple, une commission de réflexion de l'Assemblée Nationale a formulé 14 propositions afin d'améliorer la transparence des activités des groupes d'intérêt (en restreignant leur liberté d'aller et venir et en les obligeant à déclarer l'objet de leur visite) et d'encadrer davantage certaines activités telles que les colloques parlementaires (en vue de les interdire). Les interlocuteurs de l'EEG ont souligné la nécessité de ne pas aller

²⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport_deontologue_2012.pdf

trop loin dans la réglementation, faute de quoi les activités des groupes d'intérêt se feraient en dehors du parlement, de manière moins transparente. L'EEG partage ce souci et elle encourage en tout cas les chambres à poursuivre activement ces travaux en vue d'améliorer le cadre applicable aux activités des groupes d'intérêt sous leurs diverses formes, et à encadrer autant que de besoin, l'usage des informations privilégiées par les parlementaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers

53. Au moment de la visite, le dispositif en place était d'une relative complexité en raison de déclarations à divers niveaux applicables aux députés et sénateurs, avec diverses appellations dans lesquelles « activités » et « intérêts » sont parfois synonymes. Il convient de distinguer :

a) le dispositif de déclaration du seul patrimoine mis en place en 1998 avec la loi sur la Transparence Financière de la Vie Politique (qui vise à vérifier que l'exercice du mandat parlementaire, entre autres²⁸, n'est pas source d'enrichissement indu). La loi a instauré à cette occasion la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Le dispositif implique l'obligation de déclaration de patrimoine en début (dans les deux mois) et en fin de mandat (un mois avant) auprès de la CTFVP, en vertu des dispositions du Code Electoral concernant les députés et – par un renvoi croisé – les sénateurs (voir notamment l'Article L.O. 135-1 CE). Ces informations restent confidentielles et leur divulgation est sévèrement réprimée ;

b) le dispositif de déclaration d'activités (rémunérées ou non) dans les trente jours suivant l'entrée en fonction, à effectuer par les députés et sénateurs au bureau de leur chambre (article LO151-2 CE, avec extension aux sénateurs selon l'article LO 297 CE). Cette déclaration mise en place avec la loi du 14 avril 2011 sur le statut des députés et sénateurs est parfois appelée aussi « déclaration d'intérêts » par les chambres – c'est le cas du moins au Sénat*, et elle vise à l'origine à s'assurer de l'absence d'incompatibilités; la loi ne précise pas le statut (publicité ou confidentialité) des informations et elle exclue de la déclaration un certain nombre d'activités liées à des mandats locaux

c) en application de la déclaration d'activités (ou intérêts) ci-dessus : l'Assemblée a confié par décision du Bureau du 6/04/2012 la réception et la gestion des déclarations directement à la Déontologue de l'Assemblée ; un formulaire de déclaration standardisé à été élaboré qui comprend des informations sur les activités rémunérées ou non et sur les participations financières directes (supérieures à 15 000 euros) dans des entités ; les informations collectées ne sont pas publiées ; le Bureau du Sénat a pour sa part conservé la fonction de réception et de gestion de ces déclarations et ne l'a pas délégué à la Commission de Déontologie du Sénat ; le formulaire type vise les activités rémunérées ou non-rémunérées, les rémunérations correspondantes, les participations financières supérieures à 15 000 détenues dans des entités, et les informations identiques s'agissant du conjoint/concubin et des ascendants et descendants ; les informations sont publiées sur le site du Sénat à l'exception des données financières du parlementaire et de toute information concernant les proches ;

d) les deux chambres ont complété le dispositif du point c) par une déclaration des cadeaux, dons et autres avantages (à faire sur papier libre dans le cas de l'Assemblée, par exemple), conformément aux dispositions vues précédemment. Ces informations ne sont pas publiées.

²⁸ La procédure concerne plusieurs milliers d'agents publics, y compris les membres du gouvernement, les députés, les sénateurs, les représentants français au Parlement européen, des élus locaux, des élus de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que les dirigeants d'organismes publics.

54. Le dispositif des déclarations ci-dessus a été modifié avec la loi organique d'octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (en amendant les articles 135-1 et 135-2 du Code Electoral). A compter de février 2014, le parlementaire devra soumettre :

a) à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), remplaçant la CTFVP créée en 1988, une déclaration de patrimoine portant sur 10 rubriques qui visent - en résumé - les biens mobiliers et immobiliers, les comptes et autres valeurs mobilières et produits financiers, les « autres biens » et les éléments de passif ; les « biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ». Les biens détenus en communauté ou en indivision sont à indiquer également. La déclaration est à faire dans les deux mois qui suivent la prise de fonction, et tout changement dans la situation est à signaler dans le même délai. Une déclaration est à faire également en fin de mandat, avec un récapitulatif des revenus perçus ;

b) à la HATVP et au Président de son assemblée, une déclaration des intérêts et activités professionnelles ou non rémunérées que le parlementaire souhaite conserver. Elle doit comprendre une dizaine de rubriques mentionnant notamment les activités rémunérées en cours ou exercées au cours des 5 dernières années y compris les fonctions au sein d'organes de direction d'entités privées ou publiques, les activités de consultant, les participations financières directes dans le capital d'une société, les activités bénévoles ou non rémunérées, les activités en cours du conjoint ou concubin. Les revenus devront être indiqués (sauf pour le conjoint et les collaborateurs parlementaires). La déclaration de fin de mandat ci-dessus devra inclure les informations relatives aux intérêts ;

55. La question de la publicité des futures déclarations a fait l'objet de bon nombre de discussions et opposé les partisans d'une publication générale (Sénat, notamment) et ceux d'une publication partielle (Assemblée notamment). L'adoption finale de la réforme incombant à la chambre basse, c'est donc la seconde solution qui a été retenue. Ainsi, les déclarations de patrimoine, après vérification par la HATVP dans un délai de 3 mois, resteront semi-confidentielles et pourront être consultées sur place, auprès de certaines autorités, par les seuls électeurs de la circonscription de l'élu, toute divulgation étant sanctionnée d'une amende de 45 000 euros. Les déclarations d'intérêts et activités professionnelles deviendront publiques après leur dépôt, sur le site internet des deux chambres. Certaines informations, notamment l'identité des tiers, les adresses privées et la localisation des biens, ne seront pas divulguées.

56. De l'avis de l'EEG, le nouveau mécanisme de déclaration issu de la réforme d'octobre 2013 et destiné à entrer en application en février 2014, comporte incontestablement des avancées, en particulier une homogénéité accrue des informations déclarées et de la logique de publication (qui ne dépendront plus autant de la volonté individuelle et de la réglementation interne de chaque chambre pour ce qui est des intérêts et activités). L'exhaustivité des informations est également en amélioration, avec l'inclusion d'informations sur les revenus des parlementaires (sans quoi il est notamment difficile d'apprécier la situation patrimoniale réelle). Cela dit, l'EEG regrette que le législateur ait finalement opté pour un dispositif aussi limité quant à l'accès des seuls citoyens d'une circonscription donnée aux déclarations de patrimoine relatives à l'élu de celle-ci. Vu notamment les possibilités offertes par les technologies actuelles en matière de saisie et diffusion des images par exemple, il pourrait y avoir là des risques pour la pérennité future du dispositif. Par ailleurs, cela va à l'encontre de l'objectif de contrôle social voulu par la réforme (par exemple les français résidant hors du territoire devraient venir à Paris pour consulter les déclarations alors que l'Internet permet aisément de consulter des informations à distance), et de l'objectif de transparence tel que le GRECO le conçoit. Une réforme s'impose en faveur d'une transparence étendue y compris - en

toute logique – l’abolition des sanctions existantes en cas de divulgation. De ce fait, **le GRECO recommande de rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l’ensemble du public.**

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

57. Les incompatibilités se règlent selon diverses procédures. Dans certains cas, l'application des règles d'incompatibilités se fait de manière automatique²⁹. Concernant les cas d'incompatibilités avec des activités privées et fonctions publiques non électives (en fonction des activités déclarées par le parlementaire) : si le Bureau de l'Assemblée ou du Sénat estime qu'il y a doute sur la compatibilité des activités déclarées avec le mandat parlementaire, ou en cas de contestation à ce sujet, le Conseil constitutionnel se prononce, sur saisine par le Bureau de la chambre concernée, le Garde des Sceaux ou le parlementaire lui-même.

58. Les déclarations d'intérêts, dons, voyages et autres avantages sont en principe gérés et contrôlés par le Bureau du Sénat et par le déontologue de l'Assemblée. Le déontologue de l'Assemblée nationale est une personnalité indépendante désignée par les trois cinquièmes des membres du Bureau de l'Assemblée nationale, sur proposition de son Président (et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition). Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut en être démis qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, sur décision prise dans les mêmes conditions que pour sa nomination. S'il/elle constate un manquement aux principes énoncés dans le code de déontologie, il/elle en informe le député concerné ainsi que le Président de l'Assemblée nationale. Il/elle fait au député toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs. Si le député conteste avoir manqué à ses devoirs ou estime ne pas devoir suivre les préconisations du déontologue, ce dernier saisit le Président de l'Assemblée, qui doit alors saisir le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement. Cette saisine n'est pas rendue publique. Le Bureau peut ensuite entendre le député concerné (obligatoirement si le député le demande). Si le Bureau conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions. Il en informe le député qui doit prendre toutes dispositions pour se conformer à ses devoirs (article 5 de la Décision). Enfin, dans le rapport annuel public qu'il remet au Président de l'Assemblée nationale et au Bureau, le déontologue fait toute proposition aux fins d'améliorer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces principes sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Hormis dans le cadre de la communication mentionnée ci-dessus, le déontologue de l'Assemblée nationale et ses collaborateurs sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions sous peine d'être poursuivis en application des dispositions de l'article 226-13 du code pénal (amende pénale de 15,000 euros)³⁰ et, pour le déontologue de l'Assemblée nationale, d'être démis de ses fonctions. Les entretiens tenus sur place ne permettent pas

²⁹ Il en est ainsi du parlementaire, député ou sénateur, qui se fait élire dans l'autre assemblée et qui, de ce seul fait, cesse d'appartenir à la première. De même, à l'expiration d'un délai d'un mois, tout député ou sénateur nommé membre du Gouvernement qui n'a pas manifesté expressément sa volonté de démissionner de son poste ministériel cesse automatiquement d'appartenir à la chambre dont il est membre. Si, du fait d'une nouvelle élection, le titulaire de mandats électifs se trouve en situation de cumul en nombre interdit, cet élu doit, dans les trente jours suivant son entrée en fonction en qualité de parlementaire (ou, en cas de contestation de son élection, dans les trente jours qui suivent la décision du Conseil constitutionnel confirmant son élection comme sénateur), se démettre d'un de ses mandats ou fonctions non cumulables. S'il néglige ou refuse de se mettre en règle, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel, à la requête du Bureau de l'Assemblée ou Sénat ou à la requête du garde des Sceaux, ministre de la Justice.

³⁰ Article 226-13 CP : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende. »

d'apprécier réellement dans quelle mesure le Bureau du Sénat et la Déontologue de l'Assemblée s'acquittent de leur fonction. S'il semble que bon nombre d'efforts ont dû être faits pour assurer que tous les parlementaires déposent leur déclaration d'activités et d'intérêts et remplissent celles-ci convenablement, le travail de fond reste relativement limité, ce qui peut se comprendre venant d'institutions et fonctions encore très récentes. Le rôle de la Déontologue de l'Assemblée reste pour l'heure axé davantage sur l'avis et le conseil que sur le contrôle

59. Les déclarations de patrimoine sont examinées par la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique (CTFVP), puis, à compter de février 2014 par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Celle-ci apprécie la variation du patrimoine entre la déclaration du début de mandat (ou de fonctions) et celle de fin de mandat (ou de fonctions) et s'assure qu'il n'y a pas eu d'enrichissement du fait des fonctions du déclarant.

60. La HATVP sera composée d'un Président nommé par décret du Président de la République après avis des commissions des lois des deux assemblées parlementaires, de 6 membres issus des rangs des hautes juridictions de l'Etat (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Cour des Comptes), et de 2 personnalités qualifiées nommées par les assemblées. Ils seront nommés pour 6 ans non-renouvelables. La HATVP sera assistée d'un secrétariat dont l'importance et les moyens restent à préciser et elle produira un rapport annuel sur ses activités. La HATVP pourra procéder à des vérifications et demander à l'administration fiscale toute information utile (y compris par le biais de l'entraide fiscale internationale) – ce qui semble aller au-delà du niveau de coopération prévu actuellement entre la CTFVP et l'administration fiscale. Mais tout comme la CTFVP actuellement, la HATVP ne pourra s'adresser à d'autres autorités alors même que l'administration fiscale semble être imitée elle-même dans son contrôle qui ne porte pas sur l'ensemble des sources de revenus du parlementaire (en particulier les éléments non imposables tels que l'indemnité représentative de frais de mandat). La réforme prévoit cependant que l'administration fiscale pourra de son côté s'adresser à d'autres institutions pouvant fournir des informations nécessaires à la HATVP. La HATVP pourra aussi rendre public un rapport spécial lorsqu'elle relèvera un manquement mais s'il concerne un parlementaire, ce rapport sera transmis au bureau de l'assemblée compétente qui appréciera les suites à donner. Elle pourra être saisie par le Premier Ministre, le président de l'Assemblée et celui du Sénat, ou s'autosaisir.

61. La HATVP ne disposera pas de moyens d'enquête en propre, ni de moyens de sanctions, tout comme la CTFVP actuellement. Elle devra informer l'assemblée concernée lorsqu'un député ou sénateur manque à ses diverses obligations (déclaration non-soumise ou incomplète, non-réponse à des demandes de communication etc. - article 135-6 amendé du Code Electoral). Elle peut aussi saisir le parquet des mêmes faits ainsi que des variations de patrimoine inexplicables (article 135-5 amendé). La HATVP disposera d'un pouvoir d'injonction lorsqu'une déclaration de patrimoine n'a pas été soumise dans les délais prévus ou qu'elle s'avère incomplète, ou que l'intéressé ne communique pas les informations et clarifications demandées. Le fait de ne pas répondre aux injonctions ou de ne pas communiquer les informations demandées est passible de sanctions pénales (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, à prononcer par le juge). Il s'agit là de moyens de pression nouveaux.

62. Dans l'ensemble, l'EEG note avec satisfaction que divers dispositifs existent (organes chargés des questions déontologiques, bureaux des assemblées, autorité spéciale chargée du suivi du patrimoine des parlementaires) en vue de s'assurer de l'effectivité pratique des règles en matière de déclaration des intérêts, activités et de patrimoine. S'agissant en premier lieu de la supervision des déclarations de patrimoine, le GRECO avait déjà souligné dans le rapport d'évaluation du Troisième Cycle sur la France, les diverses insuffisances du dispositif (celui-ci étant étroitement lié au contrôle du financement politique, selon la logique institutionnelle du pays) et il avait préconisé de

renforcer la CTFVP et sa fonction de contrôle. La France a finalement suivi un autre chemin qui consiste à créer une nouvelle institution, mais fonctionnant finalement selon le même principe que l'institution qu'elle vise à remplacer. Le législateur a donc procédé par petites touches en la matière et si l'on observe certaines avancées incontestables, de nouvelles dispositions soulèvent en revanche de nouvelles questions. Par exemple la Haute Autorité ne disposera pas d'un pouvoir de sanction propre et il n'est pas clair dans quels cas précisément, et avec quel objectif, la Haute Autorité devra s'adresser au Bureau des Chambres, ou directement au parquet. Ces changements intervenus bien après la visite sur place n'ont pu être entièrement cernés par les évaluateurs et ils mériteraient pour le moins d'être clarifiés à l'attention des parlementaires et divers acteurs concernés afin d'éviter toute complication inutile (ou vice de procédure) dans le processus de contrôle. La question du renforcement de la CTFVP faisant encore l'objet de la procédure de Conformité du Troisième Cycle, l'EEG s'abstient de commenter plus avant la situation.

Sanctions

63. Les mesures prévues sont les suivantes, certaines ayant été renforcées avec la réforme d'octobre 2013 :

Députés	Sénateurs
Manquements au code de déontologie de l'assemblée : publication des conclusions du bureau	[non applicable]
Conflits d'intérêts (d'activités) et incompatibilités <ul style="list-style-type: none"> - Le Conseil Constitutionnel déclare la démission d'office s'il n'est pas mis un terme volontairement, par l'intéressé, à la situation 	
Déclarations <ul style="list-style-type: none"> - absence de dépôt de la déclaration (article LO128 CE): inéligibilité d'un an et démission d'office s'agissant d'élus - tout manquement à l'obligation de déclaration patrimoniale en fin de mandat est puni de 15 000 € d'amende (LO 136-2) - dans le cas des déclarations soumises : toute omission délibérée ou déclaration mensongère (loi organique n°2011-410 du 14 avril 2011 et Article LO135-1 CE) : 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende et éventuellement interdiction des droits civiques et interdiction d'exercer une fonction publique. 	
Supervision <ul style="list-style-type: none"> - défaut de communication d'informations à la Haute Autorité: 1 an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende 	

64. Les sanctions apparaissent sévères dans l'ensemble, ce qui peut éventuellement expliquer qu'il n'en soit pas fait usage en pratique, comme l'aperçu statistique le montre ci-après (voir paragraphes 66 et 67 ci-après). L'EEG s'étonne de l'absence de mesures vraiment incitatives/répressives au sein des assemblées, y compris pour ce qui est du respect de certaines règles comme celles en matière de déontologie et de déclaration des cadeaux et autres avantages, et a fortiori vu le rôle essentiel joué par leurs organes en matière de gestion des déclarations d'intérêts et d'activités. De plus, la HATVP devra se tourner à l'avenir vers eux pour décider de la suite d'une éventuelle procédure de sanction. Si telle assemblée refusait de transmettre un dossier aux autorités judiciaires, le manquement ne pourrait même pas être sanctionné au sein du parlement. Des mesures telles que l'exclusion ou la réduction de certains avantages/indemnités, l'exclusion de certaines commissions ou de certaines responsabilités au sein de la chambre auraient d'une part le mérite de combler un vide, et d'autre part celui de compléter utilement l'éventail des mesures pénales existantes en offrant davantage de proportionnalité. Ce serait aussi une conséquence logique à tirer de certains manquements liés à l'intégrité dans l'exercice des fonctions de parlementaire. En conséquence, **le GRECO recommande que l'arsenal des mesures pénales soit complété par des mesures disciplinaires d'ordre interne aux assemblées, en relation avec les manquements possibles aux règles relatives à l'intégrité des députés et sénateurs.**

65. Les autorités françaises soulignent aussi qu'en principe, le **délit de prise illégale d'intérêt** (article 432-12 alinéa 1 du code pénal)³¹ est d'application. Toutefois, pour l'EEG, ceci n'est pas sans quelques incertitudes : s'il est clair que les élus locaux/régionaux accomplissent des tâches de surveillance, administration etc. ce n'est pas le cas des parlementaires à l'exception de ceux impliqués dans la gestion des moyens et structures parlementaires. Tout au plus, cette prise illégale d'intérêt se manifesterait à l'occasion d'un vote ou d'une décision collective mais alors l'immunité-irresponsabilité absolue, qui protège la liberté de vote et d'expression, pourrait théoriquement constituer un obstacle au moins partiel à des poursuites : l'EEG a lu des considérations en ce sens dans certains documents parlementaires. Cette question mériterait peut-être de faire l'objet d'une réflexion plus poussée.

Statistiques

66. Les réponses au questionnaire indiquent qu'il n'y a eu aucune procédure ou enquête engagée, sur les trois dernières années, concernant les règles relatives aux conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine. Ceci contredit en partie le dernier rapport en date de la CTFVP, pour l'année 2012, qui semble faire référence à l'existence de tels dossiers, en particulier concernant des prêts sans intérêts ou non remboursés, qui ont été transmis au parquet notamment en raison de risques de lien avec des infractions pénales³². Le même rapport indique aussi que depuis sa mise en place, la CTFVP a transmis un total de 12 dossiers au parquet (16 à la date de la présente évaluation) pour a) des variations de patrimoine inexplicées ou b) pour des soupçons d'actes délictueux en vertu du devoir général de signalement (art.40 du Code de Procédure pénale). Aucun n'a conduit à des suites judiciaires.

67. Les réponses au questionnaire indiquent également que s'agissant des parlementaires qui ne déposeraient pas leur déclaration, le cas ne s'est jamais présenté. Mais là encore, selon les rapports d'activité de la CTFVP, pour une proportion d'élus comprise entre 10 et 20% les déclarations ne sont pas soumises dans les délais et la CTFVP doit intervenir – relances par courriers et téléphone – pour recevoir les déclarations³³. En principe, la non-déclaration peut donner lieu à un signalement de la CTFVP aux autorités judiciaires, ce qui peut entraîner une destitution du mandat. La CTFVP a visiblement préféré éviter cette issue jusqu'à ce jour.

Immunité

68. Au-delà de l'irresponsabilité qui est absolue et protège la liberté de parole et de vote, les parlementaires jouissent de l'inviolabilité pendant la durée du mandat. Depuis la réforme du 4 août 1995, le régime de l'inviolabilité ne protège plus le parlementaire contre l'engagement de poursuites (mise en examen). Par contre, il/elle ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté (contrôle judiciaire) sans l'autorisation du Bureau de la chambre, sauf les cas de crime ou délit flagrant, ou de condamnation définitive. En outre, la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté, ou la poursuite d'un député, sont suspendues pour la durée de la session si l'Assemblée le requiert. L'inviolabilité est exclusivement attachée à la personne des parlementaires et elle ne joue pas pour les infractions les moins graves (contraventions).

³¹ **432-12 alinéa 1 CP** : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende . »

³² 15^{ème} rapport publié le 25 janvier 2012 :

http://www.commission-transparence.fr/rapports/15iemeRapport_joe_20120125.pdf

³³ Ibid

69. Les demandes d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté concernant un député sont formulées par le procureur général près la cour d'appel compétente, transmises par le garde des Sceaux au Président de l'Assemblée nationale, instruites par une délégation du Bureau puis examinées par le Bureau. La demande ne fait l'objet d'aucune publication et la plus grande confidentialité entoure leur examen. Seule la décision du Bureau est publiée au *Journal officiel* et au *Feuilleton*. Le Bureau a pour seul rôle de se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande. Des décisions intervenues depuis la révision constitutionnelle de 1995, il semble ressortir que le pouvoir d'appréciation du Bureau l'autorise non seulement à accepter ou rejeter globalement la requête mais, le cas échéant, à n'en retenir que certains éléments. Il est également possible de demander la suspension d'éventuelles mesures engagées, ce qui fait l'objet d'une procédure spécifique³⁴.

70. Plusieurs députés et sénateurs ont fait l'objet d'une levée de l'immunité ces dernières années, y compris dans le cadre d'enquête pour corruption, blanchiment, détournement de fonds publics, trafic d'influence etc. Les cas de refus de levée d'immunité récents semblent découler surtout de problèmes de forme puisqu'il suffit que la demande de levée précise assez clairement les mesures envisagées et les motifs pour que la chambre concernée puisse se prononcer. L'EEG relève pourtant que la demande passe par plusieurs étapes, surtout lorsqu'elle est initiée par un juge d'instruction (procureur général compétent, puis Ministère de la justice) et que ceci permettrait en principe un contrôle de qualité de la demande, plutôt que des risques de positions divergentes entre parquet et juge d'instruction sur la formulation de la demande. L'EEG trouverait opportun que les conditions de formulation des demandes d'immunité soient clarifiées autant que de besoin, pour l'ensemble des praticiens de la justice pénale susceptibles de formuler de telles demandes.

Conseils, formation et sensibilisation

71. Le grand public peut s'informer par lui-même sur les règles abordées dans le présent rapport en allant sur les sites internet du parlement (des pages dédiées aux questions pertinentes donnent diverses informations, notamment sur la déontologie et les obligations de déclaration des parlementaires) et en lisant la presse. Les parlementaires sont informés par la remise des textes applicables en début de mandat et des rappels réguliers sont effectués par les organes parlementaires concernés (bureau, questeurs, déontologue de l'Assemblée nationale, comité de déontologie du Sénat). Des informations sont également données en ligne. Les députés peuvent aussi consulter le déontologue de l'assemblée, les demandes de consultation et les avis rendus restant confidentiels et ne pouvant être rendus publics que par le député concerné. De leur côté, les sénateurs peuvent se rapprocher du comité de déontologie – selon les informations données avant la visite ; mais comme les entretiens de l'EEG l'ont montré, ce comité n'a pas clairement une fonction de conseil individuel et il ne peut être saisi formellement que par le Bureau. En pratique, les sénateurs se tournent donc plutôt vers le bureau. Les entretiens ont aussi montré que l'acceptation par les parlementaires des règles discutées dans le présent rapport se fait pour l'heure très progressivement. De l'avis de l'EEG, conférer davantage de visibilité, de capacité d'action et de reconnaissance aux organes déontologiques viendrait faciliter cette acceptation : par exemple la déontologue de l'assemblée se trouve dans des locaux isolés, la commission de déontologie du Sénat ne peut s'autosaisir comme indiqué ci-dessus. Ces organes ainsi que les bureaux, doivent

³⁴ Les demandes de suspension des poursuites, des mesures privatives ou restrictives de liberté, ou de la détention, sont adressées au Président de l'Assemblée par un ou plusieurs députés, distribuées puis renvoyées à la commission constituée en application de l'article 80 du Règlement, qui doit entendre le député concerné ou le collègue qu'il a chargé de le représenter et présenter un rapport. Dès la distribution de ce dernier, la discussion de la demande est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée. L'examen en séance fait alors l'objet d'un débat limité au terme duquel l'Assemblée se prononce. La décision de l'Assemblée s'impose aux autorités administratives et judiciaires. Elle entraîne, pour la durée de la session, soit la suspension de toute procédure judiciaire, soit la levée du contrôle judiciaire et la mise en liberté du député détenu, soit l'une ou l'autre seulement de ces deux mesures.

composer avec une réglementation souvent insuffisante et préciser des obligations parfois au-delà du libellé des textes, ou expliquer fréquemment les divers mécanismes de déclarations internes ou à la CNTFVP. L'amélioration des règles, en accord avec les diverses recommandations contenues dans le présent rapport, devrait faciliter le travail des organes compétents et faciliter l'acceptation et la compréhension des règles par les députés et sénateurs.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

72. L'organisation de la justice se caractérise par : a) la dualité de juridictions (les juridictions administratives et les juridictions judiciaires sont distinctes ; en cas de difficulté de détermination de la compétence, le Tribunal des conflits, qui siège dans les locaux du Conseil d'Etat, examine l'affaire³⁵ ; b) le principe du double degré de juridiction ; c) le principe de la séparation des autorités de poursuite (exercée par la magistrature du parquet), et de jugement (exercée par la magistrature du siège), principe rappelé par l'article préliminaire du code de procédure pénale. La France connaît aussi l'institution du juge d'instruction. Le tableau suivant offre un aperçu des principaux tribunaux (chiffres 2011):

	Juridictions judiciaires	Juridictions administratives	Autres
Nombre total	1 Cour de cassation, 36 Cours d'appel et 1 Tribunal supérieur d'appel, 161 Tribunaux de Grande Instance et 4 Tribunaux de Première Instance, 307 Tribunaux d'instance, 210 Conseils de prudhommes et 6 tribunaux du travail, 135 tribunaux de commerce (3100 juges élus), 155 Tribunaux pour enfants, 115 Tribunaux des affaires de sécurité sociale, 102 Cours d'assises.	1 Conseil d'Etat 8 Cours administratives d'appel, 42 Tribunaux administratifs, 1 Cour des comptes, 22 Chambres régionales des comptes	1 Conseil Constitutionnel 1 Tribunal des Conflits

73. Les compétences sont organisées comme suit :

Juridictions de l'ordre judiciaire
<p>1. Les juridictions civiles, commerciales et sociales : elles ont pour objet de statuer sur des litiges d'intérêts privés.</p> <p>1.1 Juridictions du premier degré :</p> <p>Le tribunal de grande instance (TGI) est la juridiction civile de droit commun, c'est-à-dire qu'il dispose d'une compétence de principe pour connaître, en première instance, de tous les litiges de nature privée, dès lors qu'une disposition particulière de la loi ne lui en n'a pas expressément retiré ; ainsi, par exemple, la loi attribue la connaissance des affaires commerciales aux tribunaux de commerce ou les litiges relatifs au contrat de travail aux conseils de prud'hommes ; de même, les demandes civiles dont le montant est inférieur à 10.000 € doivent être portées devant le tribunal d'instance. A la tête de chaque TGI se trouve un président qui a des fonctions judiciaires générales à l'instar des autres juges (siéger en audience collégiale par exemple) mais aussi des fonctions juridictionnelles propres : rendre des ordonnances sur requêtes (par exemple autoriser une saisie conservatoire ou la rectification d'un acte de l'état-civil) ou de référé (procédure d'urgence). Le président a aussi des fonctions extrajudiciaires comme, par exemple, l'établissement des listes de jurés pour les sessions d'assises et des fonctions administratives visant au bon fonctionnement du tribunal.</p> <p>Le tribunal d'instance (TI) est l'héritier des justices de paix où le juge de paix était « un arbitre, un père plutôt qu'un juge ». Cela explique que la conciliation ait longtemps été un passage obligé devant le juge d'instance, que le ministère d'avocat ne soit pas obligatoire et qu'il s'agisse d'une juridiction statuant à juge unique.</p> <p>Les juridictions de proximité – <u>bientôt supprimées</u> - ont été instaurées par la loi du 9 septembre 2002, modifiée par la loi organique du 26 février 2003 relative à leur statut et la loi du 26 janvier 2005 qui a étendu leurs compétences et a permis aux juges de proximité de siéger comme assesseurs dans les audiences correctionnelles. Mais elles devaient disparaître le 1^{er} janvier 2013 (loi du 13 décembre 2011) avec</p>

³⁵ Il est composé de neuf membres : le président qui est le ministre de la justice, quatre conseillers de la Cour de cassation, quatre conseillers du Conseil d'Etat.

rattachement aux TGI des juges de proximité qui se verraient confier de nouvelles missions. La suppression a été repoussée au 1^{er} janvier 2015. Actuellement les *juridictions de proximité* sont compétentes pour juger en premier et dernier ressort les affaires civiles dont le montant n'excède pas 4000 € (sauf pour les demandes indéterminées ayant pour origine l'exécution d'une obligation) ; elles sont aussi compétentes pour les injonctions de payer et de faire. Sur le volet pénal, elles sont compétentes pour les juger les contraventions des quatre premières classes (chasse sans permis, tapage, violences légères...). Leurs sièges et leurs ressorts territoriaux coïncident avec ceux des tribunaux d'instance. Il existe 672 juges de proximité en exercice dans 321 juridictions.

Les **tribunaux de commerce** (TC) : ce sont des juridictions spécialisées compétentes pour juger, en première instance, les affaires commerciales, à savoir les litiges relatifs aux actes de commerce et aux sociétés commerciales ainsi qu'au redressement et la liquidation judiciaire des entreprises.

Il existe 135 *tribunaux de commerce* dont le ressort ne correspond pas nécessairement à une circonscription administrative ou au ressort d'un TGI ou d'un TI.

Chaque TC a à sa tête un président élu pour quatre ans. Il dispose d'attributions administratives : direction et organisation des services du tribunal, discipline générale, présidence des assemblées générales, désignation du vice-président et des président de chambre. Il exerce également des fonctions juridictionnelles qui lui sont propres : ordonnances sur requêtes et de référé.

Les **conseils de prud'hommes** (CP) sont des juridictions composées de juges élus dont le rôle est de concilier et de juger les litiges individuels nés d'un contrat de travail ou d'apprentissage sans aucune limitation quant au montant des demandes. La procédure prudhommale débute obligatoirement par une phase de conciliation. Chaque CP est divisé en cinq sections qui correspondent à des activités professionnelles différentes : encadrement, industrie, commerce, agriculture, activités diverses. Le CP peut se réunir en différentes formations, administrative (assemblée générale) ou juridictionnelles (bureaux de conciliation et de jugement, référés).

Les **tribunaux paritaires des baux ruraux** (TPBR), art. L 492-1 à L 492-9 du code rural (concerne les contrats de location/exploitation des terres agricoles). Les *tribunaux paritaires des baux ruraux* sont des échelons : à la différence des tribunaux de commerce et des conseils de prudhommes où ne siège aucun magistrat professionnel (sauf en matière de départition prudhommale où officie un magistrat professionnel, le juge d'instance), le TPBR est présidé par le juge d'instance. Les ressorts territoriaux des TPBR sont d'ailleurs identiques à ceux des tribunaux d'instance. Le président (juge d'instance) est assisté de quatre assesseurs titulaires : deux représentants des bailleurs et deux représentants des preneurs. Chaque TPBR peut se subdiviser en deux sections, l'une pour juger les baux à ferme, l'autre pour statuer sur les baux à métayage. Le TPBR siège par session et non de manière continue.

Les **juridictions en matière de sécurité sociale**, art. L 142-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Il existe deux sortes de contentieux, le général et le technique. Le contentieux général porte sur des questions spécifiquement juridiques qui opposent les organismes de sécurité sociale à leurs usagers (cotisations, prestations, assujettissement etc.). Il est traité par les *tribunaux des affaires de sécurité sociale* (TASS). Le contentieux technique recouvre des questions purement médicales (invalidité, incapacité, soins, cures etc.) et relève du *tribunal du contentieux de l'incapacité* (TCI). Les TASS sont présidés par un magistrat judiciaire en activité ou honoraire assisté de deux assesseurs nommés ; il s'agit donc de juridictions paritaires et échelonnées. Les TCI sont composés de magistrats, fonctionnaires, travailleurs salariés, employeurs ou travailleurs indépendants, et de médecins.

1.2 Juridictions du second degré : les Cours d'appel

Chaque *Cour d'appel* a un ressort territorial variable en taille. Seules les affaires dont le montant de la demande excède 4000 € peuvent être frappées d'appel. Chaque Cour a à sa tête un premier président et un procureur général. Il est investi de fonctions juridictionnelles (ordonnances de référé et sur requête) et administratives, notamment l'inspection des juridictions de première instance de son ressort.

2. Les juridictions pénales : elles ont pour objet de réprimer les infractions à la loi pénale et d'infliger des peines.

2.1 Les juridictions pénales de droit commun : Les juridictions d'instruction : au premier degré le *juge d'instruction*, au second degré la *chambre de l'instruction*. Les juridictions de jugement : - pour les délits et les contraventions, au premier degré le *tribunal de police* et la *juridiction de proximité* en ce qui concerne les contraventions, le *tribunal correctionnel* en ce qui concerne les délits ; au second degré la *chambre des appels correctionnels*. Pour les crimes, en première instance et en appel, la *Cour d'assises*.

2.2 Les juridictions pénales spécialisées : a) La *Haute Cour* (qui s'appelait Haute Cour de justice jusqu'à la loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007), composée de parlementaires désignés paritaires par les deux assemblées avec pour mission de juger les crimes de haute trahison du président de la République ; b) la *Cour de justice de la République*, chargée de juger les crimes et les délits dont se serait rendu coupable un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions (articles 68-1 et 68-2 de la constitution) ; composée de douze parlementaires élus (six par l'Assemblée, six par le Sénat) et trois magistrats de la Cour de cassation dont l'un d'eux assure la présidence ; toute plainte doit être examinée par une commission des requêtes formée de trois conseillers de la Cour de cassation, deux conseillers d'Etat et deux conseillers-

maîtres de la Cour des comptes élus pour cinq ans par leurs pairs ; c) les juridictions militaires³⁶ ; d) les Juridictions pour mineurs : Le *tribunal pour enfants (TPE)* : composé d'un juge assisté de deux assesseurs qui sont de simples citoyens âgés d'au moins 30 ans et connus pour l'intérêt qu'ils portent aux problèmes de l'enfance ; Le *juge des enfants* : sa compétence est la même que celle du TPE mais il ne peut prononcer de peine ; la *chambre des mineurs de la Cour d'appel* ; la *Cour d'assises des mineurs* : pour les mineurs de 16 à 18 ans qui commettent un crime.

3. La Cour de cassation : est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Elle n'est pas un troisième degré de juridiction : elle juge le droit, non le fait. La Cour peut aussi être saisie pour avis, en toute matière. Comprend cinq chambres civiles (dont une chambre commerciale et une chambre sociale) et une chambre criminelle.

Les juridictions administratives : Ce sont les organes juridictionnels qui tranchent les contentieux de droit public qui opposent un administré à une collectivité publique.

1. Premier degré : le *tribunal administratif (TA)* : il connaît de tous les litiges administratifs sauf lorsqu'un texte contraire l'attribue à une autre juridiction administrative; les TA sont composés de juges appelés « conseillers » placés sous l'autorité d'un président qui cumule des attributions administratives (organisation des audiences, discipline...) avec des activités juridictionnelles dont certaines lui sont propres comme les référés.

2. Au second degré sont établies les *Cours administratives d'appel*. Formées également de « conseillers ».

3. Au sommet, le *Conseil d'Etat* dont le président est le Premier ministre, suppléé par le Garde des sceaux (Ministre de la Justice), mais dont la véritable direction appartient au vice-président. Le Conseil est divisé en sections (finances, intérieur, travaux publics, sociale, rapports et études, contentieux) qui a) donnent des avis (notamment sur les projets de loi ou de décrets) b) statuent sur les recours contentieux par des arrêts. Le Conseil juge, selon la matière, en première instance, en appel et en cassation. Le personnel est composé, de bas en haut de la hiérarchie, par les auditeurs, les maîtres de requêtes et les conseillers d'Etat, eux-mêmes divisés en deux catégories : les conseillers en service ordinaire et ceux en service extraordinaire qui sont des personnalités extérieures appelées à siéger temporairement pour une durée de quatre ans (article L 121-4 à 8 du code de la justice administrative).

4. Les juridictions dites financières (juridictions administratives à compétence spéciale : a) La *Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes* : vérifient les comptes des comptables publics de l'Etat et des collectivités territoriales, assister le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances etc. A la différence des autres juridictions administratives, cette Cour comprend un parquet dirigé par un procureur général. Quant au premier président, aux conseillers maîtres, conseillers référendaires et auditeurs, ils présentent la singularité d'être inamovibles ; b) La *Cour de discipline financière et budgétaire* : sanctionne les agents publics ordonnateurs qui auraient enfreint les règles du droit budgétaire. Ses pouvoirs sont limités puisque les ministres et les élus échappent à sa juridiction et les amendes qu'elle peut infliger sont très faibles mais elle a la possibilité de faire publier ses arrêts de condamnation au Journal Officiel. Elle n'a pas de personnel propre, ce sont des membres de la Cour des comptes qui la composent.

De nombreuses autres juridictions administratives existent qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer de simples autorités administratives ou de simples commissions : par exemple la *commission centrale d'aide sociale*, les *conseils ou chambres des ordres professionnels* lorsqu'ils agissent comme instances disciplinaires : ainsi, par exemple, les *décisions de la chambre disciplinaire du conseil de l'ordre national des médecins* (présidée par un conseiller d'Etat) sont portées en appel devant le Conseil d'Etat qui statue alors comme juge de cassation.

Le Conseil constitutionnel

Composé de neuf membres nommés pour neuf ans par le président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale auxquels s'ajoutent actuellement trois anciens présidents de la République qui sont membres de droit du Conseil (mais le dernier en date a annoncé qu'il renoncerait d'y siéger). Aucune condition d'âge ou de compétence n'est requise. La fonction est incompatible avec celle de

³⁶ En temps de paix les *tribunaux aux armées* (articles L.111-1 à L.111-18 du code de justice militaire - CJM) doivent assurer la justice militaire auprès des armées pour les infractions commises hors du territoire de la République. En temps de guerre les *tribunaux territoriaux des forces armées* (articles L.112-1 à L.112-26 du CJM) exerceraient la justice militaire sur le territoire de la République et les *tribunaux militaires aux armées* opérant sur ou hors du territoire de la République (L.112-27 à L.112-5 du CJM).

Les *tribunaux prévôtaux* (articles L.411-1 à L.424-3 du CJM), tenus par la gendarmerie, établis en temps de guerre sur le territoire de la République et en tous temps lorsque des armées opèrent hors du territoire national ; ils connaissent des infractions de police autres que les contraventions de 5^{ème} classe qui sont commises par toute personne justiciable des juridictions des forces armées ainsi que des infractions aux règlements relatifs à la discipline commises par des civils et par les prisonniers de guerre non officiers.

Les *tribunaux correctionnels* et les *Cours d'assises spécialisés en matière militaire* qui connaissent des infractions militaires et des délits contre la sûreté de l'Etat.

membre du gouvernement, du Conseil économique, social et environnemental ainsi qu'avec tout mandat électif. Pendant le temps de leur fonction les conseillers ne peuvent être nommés à un emploi public. Le président du Conseil est désigné par le président de la République. Statue en matière de contrôle de constitutionnalité des lois (est obligatoirement saisi avant la promulgation des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires avant leur mise en application, et en matière de régularité des élections et des référendums.

74. Les juges judiciaires professionnels sont, sauf exception, issus de l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) qu'ils intègrent majoritairement par concours ou sur dossier. Ils sont nommés par décret du président de la République. Le conseil supérieur de la magistrature (CSM), dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège (les juges), dispose du pouvoir de proposition pour les postes du siège de la Cour de cassation, des premiers présidents de Cours d'appel et des présidents de TGI, soit environ 400 postes. Pour les autres postes relevant du siège, le pouvoir de proposition relève du Garde des sceaux mais le CSM émet, sur le projet de nomination, un avis conforme. Les juges administratifs français sont issus de l'Ecole Nationale d'Administration (dont sont traditionnellement issus les hauts fonctionnaires de l'Etat) ou d'un recrutement par un concours spécifique pour les tribunaux administratifs. S'ajoutent les recrutements au « tour extérieur » : au Conseil d'Etat un tiers des conseillers d'Etat en service ordinaire peuvent être désignés discrétionnairement par le gouvernement parmi des personnalités extérieures au conseil (article L 133-3 du code de justice administrative) ; néanmoins ces nominations sont soumises pour avis au vice-président du Conseil d'Etat, cet avis étant publié en même temps que l'acte de nomination au journal officiel. S'y ajoutent les conseillers d'Etat en service extraordinaire qui sont des personnalités extérieures choisies en raison de leur qualification dans différents domaines; mais ils ne sont nommés que pour une durée de quatre ans et ne siègent que dans les formations administratives, jamais dans la section du contentieux.

75. Les autorités françaises soulignent que certains membres des juridictions de l'ordre judiciaire ont une situation à part du fait de leurs fonctions non permanentes: les juges de proximité (nommés par les pouvoirs publics mais appelés à disparaître en 2015), les juges de conseils de prudhommes (élus par leurs pairs pour 5 ans renouvelables), les assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux (élus par leurs pairs pour 6 ans), les assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale (nommés par les pouvoirs publics pour 3 ans), les juges consulaires, qui siègent en matière commerciale, (élus pour 4 ans renouvelables 3 fois, par leur pairs), les assesseurs du tribunal pour enfants (nommés par arrêté du ministre de la justice pour 4 ans).

76. L'EEG note également l'existence de juridictions dites par abus de langage « politiques » car chargées de juger des « politiques » tout en étant composée en partie d'élus politiques: il s'agit de la Haute Cour et de la Cour de Justice de la République (CJR). Ce sont des juridictions pénales qui se caractérisent, outre par des procédures spécifiques, par les personnalités qui sont jugées, c'est-à-dire le président de la République et les membres du gouvernement, ainsi que par la composition de la juridiction : elle regroupe douze parlementaires ainsi que trois magistrats de la Cour de cassation dont l'un préside la CJR. Par ailleurs, le ministère public près la CJR est exercé par le Procureur général près la Cour de cassation assisté d'un premier avocat général et de deux avocats généraux. Les commissions chargées d'examiner les requêtes et les instructions sont composées chacune de trois magistrats de la Cour de Cassation.

77. L'EEG constate que les juridictions françaises sont nombreuses et variées tant de par leur nature que par leurs modes de fonctionnement et les règles statutaires applicables à leurs membres. En l'état actuel des choses, il est donc difficile de broser une image exhaustive et synthétique de la situation, qui dépasserait de toute manière le cadre inévitablement limité du présent rapport. L'EEG relève que pour certaines juridictions, des règles pertinentes manquent encore ou sont d'introduction très récente. Par exemple, il n'existe pas de code de déontologie pour les membres du Conseil Constitutionnel et c'est en octobre 2013 que des règles en matière d'incompatibilité de la

fonction avec toute autre activité accessoire ont été introduites. Le projet d'introduire une réglementation sur la gestion des conflits d'intérêt (projets de loi déposés le 24 juillet 2013 par le gouvernement devant l'Assemblée nationale) vient combler des lacunes s'agissant des magistrats judiciaires, mais pas celles qui concernent les membres d'autres tribunaux. De l'avis de l'EEG, il serait certainement utile que les autorités françaises dressent un inventaire de la situation dans l'ensemble de la justice, quant à l'existence de règles pertinentes applicables.

78. Compte tenu de l'importance des principales juridictions judiciaires en pratique, c'est sur elles que l'attention de l'EEG a porté dans une large mesure. Deux catégories de tribunaux méritent toutefois une attention particulière compte tenu de leurs insuffisances et des controverses qui entourent leur fonctionnement ; celles-ci découlent largement du fait que ces tribunaux ont des formations de jugement composées exclusivement de juges non-professionnels en première instance. La première est celle des tribunaux de commerce, qui sont notamment compétents pour trancher les litiges entre commerçants, banques, ou sociétés commerciales et pour prononcer les mesures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire des entreprises en difficultés (procédures collectives). Il doit être précisé qu'il existe toujours dans les régions Lorraine et Alsace des tribunaux de grande instance à chambre commerciale échevinée tels Metz, Thionville, Sarreguemines, Saverne, Strasbourg, Colmar et Mulhouse. Les tribunaux de commerce sont composés de juges bénévoles, issus du milieu des affaires et élus par leurs pairs. Un certain nombre d'affaires aboutissent à une conciliation (ou un jugement en équité plutôt qu'en droit) et les appels restent faibles (ce sont les cours d'appel qui connaissent de ces affaires). Plusieurs études critiques (dont deux rapports d'enquête parlementaire) ont été consacrés à la justice consulaire, dont les juges sont exclusivement élus par leurs pairs (au sein du monde économique) et qui travaillent gracieusement. L'EEG a parcouru avec attention les travaux de la mission d'information parlementaire sur le rôle de la justice en matière commerciale dont les conclusions ont été publiées par l'Assemblée nationale le 24 avril 2013, qui suggère notamment des mesures en vue d'assurer une meilleure indépendance des juges consulaires, l'adoption et la diffusion de règles déontologiques, un accès direct du justiciable à la commission nationale de discipline (actuellement composée à parité de magistrats professionnels et de juges consulaires) et sa dotation d'un pouvoir autonome de sanction, la mise en place d'un mécanisme de déclaration d'intérêt obligatoire ainsi que le suivi obligatoire pour les juges consulaires d'une formation gratuite, ciblée sur les besoins de la fonction (actuellement celle-ci est facultative)³⁷. Les recommandations précitées se recoupent avec les préoccupations du GRECO et l'EEG a cru comprendre que ce rapport pourrait être suivi d'une réforme. Durant sa visite, l'EEG a constaté que le système actuel suscitait effectivement des doutes aussi bien sous l'angle de son fonctionnement, de son indépendance, de sa surveillance que de la prévention des conflits d'intérêts. Le bénévolat est critiquable, ce d'autant qu'il sous-tend que les entreprises employant les juges consulaires continuent à leur verser leur salaire pour le temps consacré à cette activité, ce qui suscite de grandes craintes sous l'angle de l'indépendance. Il a en outre été rapporté que la surveillance de la justice consulaire n'avait pas été une priorité, parfois faute de temps (toutefois, l'Inspection générale des services judiciaires aurait participé activement à plusieurs groupes de travail sur la justice consulaire et un inspecteur général aurait rédigé, dans ce cadre, une note sur la déontologie attendue des juges consulaires). Par ailleurs, il semblerait que le conseil de discipline des juges consulaires ne se serait jamais réuni. L'Etat a donc délégué à une justice presque entièrement non-professionnelle, sans contrôle suffisant et sans formation obligatoire, un pan aussi important de l'activité judiciaire (plus de 3'000 juges) au motif que les juges professionnels étaient peu à même des questions commerciales et de la lecture des pièces comptables et que cette approche permettait finalement de pallier le nombre insuffisant de magistrats pour faire face à ce champ de compétence. Un groupe de travail sur la justice consulaire a été installé par la garde des sceaux le 5 mars 2013. Dans ce cadre, le sous-groupe de travail "déontologie,

³⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1006.asp#P302_56965

statut, formation" a effectué des préconisations en ces matières. En outre, un projet de réforme du code de commerce est en cours de préparation au ministère de la Justice et devrait prendre en compte ces préconisations. L'«échevinage» et le statut des juges consulaires font également l'objet de réflexions. L'instauration d'une « délocalisation » des affaires est également envisagée.

79. La seconde catégorie de tribunaux retenue par l'EEG est celle des Conseils des prud'hommes. Chargées des litiges en lien avec un contrat de travail ou d'apprentissage, ces juridictions sont là aussi composées de juges bénévoles en première instance : deux représentants du milieu des employeurs et deux représentants des salariés. Ces juges non professionnels ont pour mission de tenter une conciliation des parties et, en cas d'échec, de trancher les litiges. Si aucune majorité du Conseil ne se dégage en faveur d'une solution, ils font appel à un juge départiteur (juge du tribunal d'instance). L'EEG a recueilli des témoignages selon lesquels le mode de fonctionnement de cette juridiction soulevait des questions importantes, notamment sous l'angle des conflits d'intérêts et de l'impartialité (notamment car chaque groupe de juges bénévoles défend d'abord les intérêts catégoriels de ses électeurs), ou encore du manque de professionnalisme (un cas a été cité comme exemple typique de dysfonctionnements, dans lequel un avocat s'apprêtait à plaider une affaire devant un conseil composé de sa secrétaire fraîchement élue juge). Enfin, ces praticiens ne suivent aucune formation faute de temps ou de volonté (ou parce que les représentants des employés ont des comptes à rendre à leur employeurs), ce qui peut causer des problèmes lorsque siègent de nouveaux élus, totalement étrangers au fonctionnement de l'institution. Il semblerait qu'un projet existe en vue de réformer le mode de désignation des conseillers.

80. L'EEG considère qu'une réforme rapide de ces deux catégories de tribunaux s'impose. La nomination d'un juge professionnel pour présider la juridiction de première instance dans le but d'assurer le respect des règles procédurales (notamment au niveau des règles de récusation), ainsi que le fait de rendre la formation obligatoire, tant pour les représentants des employeurs que pour ceux des salariés, pourraient faire partie des mesures nécessaires pour assurer un bon fonctionnement, garantir l'impartialité et prévenir tout conflit d'intérêts. Des règles statutaires et déontologiques, ainsi qu' une supervision plus efficace devrait accompagner cette réforme. **Le GRECO recommande qu'une réforme soit conduite au niveau des tribunaux de commerce et des conseils des prudhommes afin de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels.**

Le principe d'indépendance

81. Le principe d'indépendance³⁸ a) est garanti constitutionnellement (article 64) : « *Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ». Ce principe apparaît également dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée relative au statut de la magistrature à propos des magistrats exerçant à titre temporaire en tant que juges d'instance ou assesseurs dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance : son article 41-14 indique que ces magistrats « *peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance* » ; b) se traduit par le principe de l'inamovibilité et les règles qui concernent l'avancement et la discipline. L'inamovibilité entraîne qu'un juge ne peut faire l'objet d'une mesure individuelle (révocation, suspension, déplacement...) en dehors des cas et conditions prévus par la loi. L'inamovibilité est mentionnée à l'article 64 de la constitution, alinéa 4 : « *Les magistrats du siège sont inamovibles* » ainsi que dans l'article 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée : « *Le magistrat du siège ne*

³⁸ Une notion voisine doit être distinguée, celle d'indépendance des juridictions, garantie par l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (garantie des droits et séparation des pouvoirs). Elle signifie que « *ni le législateur, ni le gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative* » ne peuvent empiéter sur les fonctions des juridictions (Conseil constitutionnel, décision n° 2007-551 DC, 1^{er} mars 2007).

peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle même en avancement ». Elle bénéficie aussi aux magistrats administratifs, même si le mot n'est pas formellement employé : « *Lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrats dans une juridiction administrative, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* » (article L 231-3 du code de la justice administrative). Les membres du Conseil d'Etat, quant à eux, sont inamovibles de facto en vertu d'une coutume séculaire mais aucun texte ne le précise ; d'autres magistrats en bénéficient également explicitement, comme ceux de la Cour des comptes par exemple : « *Les membres de la Cour des comptes ont la qualité de magistrats. Ils sont et demeurent inamovibles* » (article L 120-1 du code des juridictions financières). c) se traduit par l'interdiction à quiconque de donner des directives aux juges (contrairement à la situation traditionnelle des procureurs qui a toutefois fait l'objet d'amendements encore très récemment (cf. partie V ci-après).

82. S'agissant des membres des juridictions administratives, les principales règles qui caractérisent l'exercice de leur profession ressemblent à celles des magistrats judiciaires. Les juges des cours et tribunaux administratifs bénéficient d'une garantie d'inamovibilité inscrite dans la loi du 6 janvier 1986. Quant à la gestion matérielle du corps, elle est assurée par le vice-président du Conseil d'Etat, et non par le ministère de l'Intérieur comme c'était le cas jusqu'en 1990, ce qui est une garantie supplémentaire d'indépendance. Pour ce qui est des membres du Conseil d'Etat (la plus haute juridiction administrative), leur statut ne leur confère que des garanties apparemment limitées : aucune inamovibilité n'est par exemple prévue. Cependant, l'indépendance de ces juges est protégée par la coutume : la gestion du Conseil d'Etat est ainsi assurée de façon interne, et l'avancement de ses membres s'effectue exclusivement à l'ancienneté.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

83. Les magistrats judiciaires professionnels (ce qui comprend donc aussi les procureurs) doivent remplir les conditions générales d'accès à la fonction publique : a) nationalité française, b) jouir de ses droits civils et civiques, c) être de bonne moralité, d) être en position régulière au regard du service national, e) être apte physiquement ; f) être titulaire d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée égale au moins à quatre années d'étude après le baccalauréat (cela n'est toutefois pas exigé dans toutes les voies d'accès à la profession).

84. Les magistrats sont recrutés par voie de concours ou sur titre (article 18-1 de l'ordonnance de 1958 modifiée) comme par exemple les docteurs en droit possédant un autre diplôme d'études supérieures. Mais ils peuvent aussi être intégrés directement sur un poste après généralement un stage probatoire (article 22 à 25-4 de l'ordonnance de 1958), a) soit de façon définitive (par exemple des avocats ou des greffiers en chef sous certaines conditions de diplôme ainsi que sept ans de service effectif, mais aussi les professeurs des facultés de droit ayant enseigné pendant dix ans) ; b) soit de façon temporaire pour une durée de quelques années.

85. A l'exception des cas précités, les magistrats font partie du corps judiciaire sans limitation de durée. Ils sont nommés par décret du président de la République et font partie de la fonction publique d'Etat tout en étant doté d'un statut particulier. Tout magistrat (professionnel) nommé à son premier poste doit prêter serment³⁹ devant la Cour d'appel à peine de nullité des actes judiciaires qu'il serait amené à accomplir.

³⁹ A leur première affectation, les magistrats prêtent serment devant la Cour d'appel en disant : « *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 [l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée](#)).

86. Dans la quasi-totalité des cas, y compris pour les procureurs généraux depuis 2008, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) fait des propositions ou émet des avis, simple ou conformes.

87. Le CSM a été créé au lendemain de la seconde guerre mondiale et profondément réformé depuis lors. Depuis 2008, le CSM se divise en trois formations placées sous la présidence du Premier président de la Cour de cassation et de son Procureur général : une formation compétente à l'égard des magistrats du siège pour ce qui concerne leur nomination et la discipline (présidée par le Premier président de la Cour de cassation), une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet également pour ce qui concerne leur nomination et la discipline (présidée par le procureur général près la Cour de cassation), une formation plénière, présidée par le Premier président de la Cour de cassation, compétente pour connaître des demandes formulées par le Président de la République (lorsqu'il est dans son rôle de garant de l'indépendance judiciaire) ou par le Garde des sceaux. Le CSM comprend, outre le Premier président et le Procureur général de la Cour de cassation, douze magistrats (six pour chacune des formations compétentes pour le siège et le parquet) ainsi que huit personnalités extérieures : deux désignés par le président de la République, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, un désigné par le Conseil national des barreaux et un élu par le Conseil d'Etat. Les magistrats sont en minorité numérique dans les formations compétentes pour les nominations et à égalité avec les autres membres non-magistrats dans les formations compétentes pour la discipline. Le CSM est autonome financièrement.

88. Les magistrats du siège sont nommés par décret du président de la République (article 65 de la constitution) : a) sur proposition, au Président de la République, du CSM pour les magistrats hors hiérarchie (environ 400 postes comme par exemple les conseillers à la Cour de cassation, les Premiers présidents de Cour d'appel, les présidents de TGI) ; b) sur proposition du Garde des sceaux au président de la République, après avis conforme du CSM, pour les autres magistrats du siège.

89. L'intégrité et les qualités requises sont vérifiées lors du recrutement. Une enquête administrative est menée préalablement au recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire et des juges de proximité (ce qui donne lieu à la consultation des fichiers de police et de gendarmerie). En outre, il est procédé à la vérification des conditions exigées par le 3° de l'article 16 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, à savoir « *jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité* », ce qui implique en principe une absence de mention au casier judiciaire.

90. Recrutés parmi les anciens élèves de l'École Nationale d'Administration, par concours spécifique ou par la voie du détachement, ou encore sur base de l'expérience professionnelle acquise dans certains postes de la fonction publique, les magistrats de l'ordre administratif sont eux-mêmes par nature des fonctionnaires et donc sujets à des conditions d'intégrité strictes lors de leur entrée dans la fonction publique. Les membres du Conseil d'État constituent un corps distinct de celui des autres juges administratifs mais leur recrutement s'effectue aussi par le biais de l'École Nationale d'Administration, mais également par le « tour extérieur » qui permet à des personnalités d'expériences variées d'entrer au Conseil d'État.

91. L'EEG a pu apprécier toute la pertinence et la qualité de la formation dispensée par l'ENM, qui fait certainement figure de modèle au-delà des frontières du pays. L'EEG relève aussi qu'un certain nombre de magistrats sont recrutés et employés selon des modalités qui dérogent à celles généralement applicables aux magistrats. L'EEG relève également que la justice française fait usage de magistrats temporaires nommés (pour une durée de cinq années au maximum) par le biais d'un détachement d'une administration vers le ministère de la justice ou pour exercer les fonctions de magistrat en service extraordinaire auprès de la Cour de cassation. Cela vaut aussi pour les

magistrats recrutés (pour 7 ans maximum) en vertu des articles 41-10 et suivants de l'ordonnance de 1958 parmi, entre autres, les membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire (ou dont le titre est protégé, par exemple les avocats) et qui peuvent justifier de sept ans au moins d'exercice professionnel. Ils peuvent seulement être affectés en tant que juge d'instance ou comme assesseurs dans une formation collégiale d'un tribunal de grande instance (TGI). L'originalité de ce recrutement est que ces magistrats temporaires peuvent exercer une activité professionnelle parallèlement à leurs fonctions judiciaires. Néanmoins, des garde-fous sont prévus, par exemple dans le cas d'avocats, huissiers ou notaires, ils ne peuvent exercer leurs fonctions judiciaires dans le ressort du TGI où ils ont leur domicile professionnel et ils ne peuvent connaître d'un litige présentant un lien avec leur activité professionnelle ou entretenant ou ayant entretenu des relations professionnelles avec une des parties au litige. Leur recrutement s'effectue de manière collégiale par la commission d'avancement et leur nomination est celle utilisée pour les juges. Ils doivent également suivre une formation probatoire et prêter ensuite le serment des magistrats auxquels ils sont donc assimilés pour ce qui est des droits et obligations. De l'avis de l'EEG, ces garanties sont en principes suffisantes, sous réserve qu'ils soient assujettis de façon adéquate et cohérente aux mêmes règles protectrices de l'intégrité que les magistrats (leur activité professionnelle parallèle pourrait en effet soulever des questions). Les autorités françaises pourraient souhaiter s'assurer de cela.

Carrière et conditions de service

92. S'agissant des magistrats judiciaires, l'avancement est surtout fonction de l'ancienneté dans les grades et échelons, et il fait l'objet d'une publication (« le tableau d'avancement ») afin d'éviter tout favoritisme ou tout arbitraire. Le tableau d'avancement est dressé et arrêté chaque année par la commission d'avancement⁴⁰. Les décrets de nomination sont pris par le président de la République, selon le cas sur avis ou proposition conforme du Conseil Supérieur de la magistrature (CSM), et ils peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

93. Nonobstant le principe de l'inamovibilité des juges, en vertu des articles 28-2 et 28-3 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats, un président de TGI ou un procureur ne peut exercer ces fonctions plus de sept ans et un juge d'instruction, juge des enfants, juge d'application des peines ou juge de tribunal d'instance ne peuvent occuper le même poste durant plus de dix ans. Un juge peut aussi faire l'objet d'un déplacement ou retrait au titre de sanction à l'issue d'une procédure disciplinaire.

94. Le traitement des juges (et procureurs) est fixé par le gouvernement sur base d'un système de grade et d'indices. Le traitement de base varie de 2100 € à 5000 € bruts par mois, selon le grade et l'ancienneté. Pour les fonctions d'encadrement (par ex. président de tribunal) le traitement varie de 5100 € à près de 7000 € bruts par mois. S'ajoutent à cela une indemnité de résidence, une indemnité de fonctions, une prime modulable (entre 5 et 15 % du traitement de base). Au total, la rémunération mensuelle nette perçue pour un magistrat varie de 2633 € à 8800 € environ. Les chefs de Cour et certains chefs de juridiction bénéficient d'un logement de fonction, les premiers ayant parfois un véhicule avec chauffeur. Mais la disparition de cet avantage du logement de fonction est prévue en métropole pour septembre 2015. Le public peut s'informer sur le traitement des magistrats via les sites internet. Les contrôles sur les rémunérations et ses accessoires relèvent des services fiscaux.

⁴⁰ Elle comprend 20 membres dont la plupart sont élus par leurs pairs – certaines personnes en sont membres de plein droit : le doyen des présidents de chambre de la Cour de cassation qui en est le président, l'inspecteur général des services judiciaires, le directeur chargé des services judiciaires.

95. La situation des juges administratifs est dans une large mesure similaire à celle des juges judiciaires. Les membres des tribunaux et cours administratives d'appel forment depuis une loi de 1987 un corps unique. Le corps des juges administratifs est structuré en trois grades : conseiller, premier conseiller, et président. Leur carrière se déroule indifféremment dans l'un ou l'autre des deux degrés de juridiction. L'avancement se fait à l'ancienneté. La gestion de leur carrière et les procédures disciplinaires sont assurées par un Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, de façon similaire au CSM.

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires au rôle

96. Des règles sont prévues en matière de distribution des affaires entre tribunaux (judiciaires) respectifs, tant en fonction de critères de compétence générale (matérielle, territoriale, basée sur l'importance du litige, les personnes ou les intérêts en cause etc.), que de considérations pratiques (par exemple basées sur la connexité ou l'indivisibilité de faits). Au sein des tribunaux, la distribution des dossiers entre chambres se fait en fonction de la spécialisation de celles-ci et de la nature de l'affaire. Lorsqu'un tribunal dispose de plusieurs chambres à compétence égale (par exemple pour les affaires civiles) la distribution se fait de manière aléatoire. Au sein d'une chambre donnée, les dossiers sont ensuite attribués aux différents juges par consensus : les présidents allouent les affaires en fonction de la charge de travail individuelle, des compétences, de l'expérience etc. de chacun. Les juges d'instruction se voient aussi attribuer des affaires automatiquement en relation avec les permanences qu'ils doivent tenir, en corrélation avec les activités de police en particulier.

Délai raisonnable

97. Selon la matière, le principe d'un délai raisonnable de procédure est inscrit dans divers textes, ou assuré selon divers moyens. Il figure, notamment, dans l'article préliminaire du code de procédure pénale qui indique qu'il « doit être définitivement statué sur l'accusation dont [une] personne fait l'objet dans un délai raisonnable ». Par ailleurs, en cas de non-respect de ce principe, le justiciable peut intenter une action contre l'Etat sur le fondement de l'article L 141-1 du code de l'organisation judiciaire qui dispose que « l'Etat est tenu à réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice ». Ce délai est aussi une exigence des articles 5.3 et 6-1 de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, signée et ratifiée par la France. De façon plus générale, le recueil des obligations déontologiques des magistrats rendu public en 2010 mentionne abondamment l'obligation de diligence.

Transparence

98. Le principe de la transparence est normalement un principe essentiel de la procédure. Le principe de publicité joue pour toutes les catégories de tribunaux, judiciaires, administratifs ou autres. La publicité des débats et des décisions est considérée comme un principe général du droit et réglée et garantie par les textes dans les diverses branches du droit. Les exceptions sont limitativement énumérées (par exemple, en matière civile pour les dossiers de divorce, ou en matière pénale s'il y a danger pour la sérénité des débats ou les bonnes mœurs).

Principes éthiques et règles déontologiques

99. S'agissant de recueils de règles déontologiques, la situation peut se résumer ainsi :

Juridictions	Texte pertinent	Personnel concerné
Juridictions judiciaires	<u>Recueil des obligations déontologiques des magistrats, 2010</u>	-Juges et procureurs « magistrats » ; - ne sont pas explicitement couverts : personnels qui siègent sans avoir le statut de magistrat (assesseurs etc.)
Juridictions administratives	<u>Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, 2011</u>	- Tous les membres et magistrats des tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat - fonctionnaires détachés pour exercer des fonctions similaires - ne sont pas explicitement couverts : membres des juridictions financières et diverses autres juridictions sectorielles

100. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires a été élaboré et rendu public le 10 juin 2010. Le texte pose sur un peu plus de 40 pages une série de règles de base traduisant plus concrètement les principes d'indépendance, impartialité, intégrité, légalité, attention à autrui, discrétion et réserve. Le recueil a dressé la synthèse des principes qui avaient cours de longue date en France. Le Conseil d'Etat a élaboré et publié en 2011 une Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, qui peut être consultée sur son site⁴¹. Très détaillée et exhaustive, cette charte traite, par chapitre, des objets suivants : principes généraux, indépendance et impartialité, prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions, devoir de réserve dans l'expression publique, secret et discrétion professionnels et obligation d'exclusivité et activité accessoire. Il n'a pas été donné de force normative à ces deux textes.

101. Un représentant du barreau a exposé à l'EEG que, même s'il n'avait pas encore assez de recul, il avait constaté que depuis l'entrée en vigueur du recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires, la culture de travail avait changé ; par exemple, les magistrats seraient davantage à l'écoute des justiciables et citoyens et le respect entre les juges et les parties se serait généralisé. De l'avis de l'EEG, l'effort entrepris ces dernières années par les différentes juridictions françaises pour l'adoption de règles déontologiques et leur publication mérite d'être souligné. De manière générale, celles-ci ont été développées à bon escient et couvrent largement les préoccupations du GRECO, sous réserve d'un petit bémol pour le recueil des obligations déontologiques du CSM, qui pourrait être plus précis sous le chapitre des cadeaux, en mentionnant la limite des cadeaux protocolaires admissibles. La publication complémentaire des avis ou des décisions disciplinaires constitue une excellente approche sous l'angle préventif.

Conflits d'intérêts ; déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

102. S'agissant des magistrats judiciaires, il n'existait pas, au moment de la visite, de définition légale et/ou typologie des conflits d'intérêts, même si l'Ordonnance du 22 décembre 1958 contient bon nombre de règles visant à prévenir tout conflit d'intérêts dans l'exercice de la charge de magistrat. S'agissant du recueil de déontologie des magistrats judiciaires, l'expression apparaît au chapitre consacré à l'intégrité dans une sous-partie intitulée « La probité » : l'attention du magistrat est attiré sur le fait que ses « *activités extra judiciaires* » autorisées « *qui sont susceptibles de provoquer des conflits d'intérêt sont à proscrire* ». Par ailleurs, toujours dans cette partie du recueil consacré à l'intégrité, il est fait état de la notion de conflits d'intérêts mais sans la nommer expressément : « C 19 *Le respect des textes et la nécessaire prudence commandent au magistrat de ne pas traiter de cas l'impliquant lui-même ou des proches, directement ou indirectement. Dès lors, il s'abstient d'intervenir, sans attendre une éventuelle récusation, dans toute procédure présentant ce caractère ou concernant une partie avec*

⁴¹ http://www.conseil-etat.fr/media/document/RH/mep_charte_deontologie_web.pdf

laquelle il entretient des liens d'amitié, de proximité ou d'inimitié ». De manière générale, dans le monde judiciaire, le conflit d'intérêts n'est invoqué qu'en creux, soit par le biais de dispositions statutaires, soit sous l'angle des sanctions disciplinaires⁴².

103. Des travaux législatifs sont en cours en vue de compléter les règles applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire : le gouvernement a déposé le 24 juillet 2013 devant le parlement un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, relatives au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire. Le premier texte vise à a) inscrire dans leur texte statutaire une définition des conflits d'intérêts et une obligation d'avoir un entretien déontologique qui aura pour objet de prévenir les conflits d'intérêts ; b) leur imposer de prévenir les situations de conflit d'intérêts et, si elles surviennent, d'y mettre fin. Il donne une définition du conflit d'intérêts qui est identique à celle prévue pour les principaux responsables publics ; c) instaurer un entretien déontologique pour tous les magistrats du siège et du parquet ayant une activité juridictionnelle (cet entretien aura lieu à l'occasion de leur installation dans de nouvelles fonctions et pourra être renouvelé à l'initiative de l'une ou l'autre des personnes y participant) ; d) à imposer l'obligation pour les magistrats judiciaires à partir d'un certain rang de déclarer leur situation patrimoniale à une commission *ad hoc*, à leur prise de fonctions et à l'issue de celles-ci (la commission appréciera la variation du patrimoine sur la période et, dans le cas où elle constatera des évolutions pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications satisfaisantes, elle pourra transmettre le dossier à l'administration fiscale ; elle sera présidée par un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire).

104. Le second texte vise lui à : a) ajouter à l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire une nouvelle cause de récusation qui permette de couvrir également, et de façon générale, les cas non énoncés à cet article (en particulier en cas de lien de parenté) ; b) modifier l'article L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire en incluant pour les juges (alinéa 1) et les procureurs (alinéa 2) le remplacement du magistrat qui estime relever de l'une des causes de récusation ou qui estime en conscience devoir s'abstenir. L'EEG apprécie grandement ces développements, qui viennent combler certains lacunes et tiennent compte des évolutions de la société et de l'économie. Ceux-ci devraient être menés à terme rapidement, et en l'absence de signes d'hostilité à la réforme, l'EEG s'abstient de toute recommandation sur les questions de gestion des conflits d'intérêts (hormis en relation avec la réforme de certaines catégories de juridictions, préconisée au début du présent chapitre).

105. Pour les juges administratifs, la voie choisie est différente et découle depuis 2011 de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. Celle-ci instaure un mécanisme d'entretien déontologique, préconisé dans le contexte de l'organisation du travail, et qui permet à tout membre de la juridiction administrative, à tout moment, d'avoir un entretien lui permettant de faire état de ses intérêts ou activités, passés ou présents, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale ou personnelle, susceptible de mettre en cause, même du point de vue des apparences, son impartialité ou son indépendance dans une mesure qui excéderait sa seule abstention dans une affaire particulière.

⁴² Ainsi, le code de procédure civile, au chapitre intitulé « L'abstention », dispose à l'article 339 que « 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 que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient ». Au chapitre suivant consacré à la récusation, l'article 341 liste les huit causes de récusation d'un juge ; parmi celles-ci le fait, pour le juge ou son conjoint d'avoir « un intérêt personnel » à la contestation ou d'être chargé d'administrer les biens de l'une des parties. Le juge doit, dans les huit jours, faire connaître son acquiescement à la récusation ou les motifs pour lesquels il s'y oppose (article 347). Le code de l'organisation judiciaire (article L. 111-6 et suivants) ainsi que le code de procédure pénale (articles 688 et suivants, cf supra) connaissent grosso modo des mêmes dispositions. De même, les codes de procédure civile (articles 556 et suivants) et pénale (articles 662 et suivants) évoquent le renvoi pour cause de suspicion légitime. Ces différentes procédures reposent sur l'idée qu'il convient de permettre d'agir à un justiciable s'il dispose d'un motif sérieux lui faisant penser qu'un magistrat ou une juridiction ne va pas statuer en toute indépendance et en toute impartialité. Mais la notion de conflit d'intérêts n'est jamais explicite.

Récusation ou retrait

106. On retrouve ces dispositions essentiellement en matière pénale et civile. Ainsi, un juge peut être dessaisi d'un dossier au terme de la procédure de récusation (article 668 du Code de procédure pénale - CPP) si une partie doute de son impartialité, par exemple dans le cas de certains liens de parenté ou en tant que conjoint. Une juridiction peut également se voir retirer un dossier qu'elle était amenée à examiner si on conteste son impartialité (article 662 CPP). Enfin, des affaires peuvent être renvoyées d'une juridiction à une autre aux fins de bonne administration de la justice (articles 43, 665 alinéas 2 à 4 CPP) sur demande du procureur général près la Cour de cassation ou du procureur général de la cour d'appel concernée : par exemple lorsqu'un élu ou un haut fonctionnaire doit être jugé par la juridiction située dans le ressort territorial où il exerce ou que les faits mettent en cause comme auteur ou victime un magistrat, un avocat, un gendarme ou un policier ayant, par leurs fonctions ou leurs missions, des relations habituelles avec la juridiction. S'agissant des autres domaines, la récusation par une partie est également possible en matière civile pour les mêmes raisons que ci-dessus (articles 339 et suivants du code de procédure civile, articles L 111-6 et suivants du code de l'organisation judiciaire).

107. Comme indiqué au paragraphe 103, le gouvernement a déposé un projet de loi le 24 juillet 2013 qui vise à prévenir les conflits d'intérêts parmi les magistrats judiciaires et qui introduit le conflit d'intérêts comme une cause générale de remplacement du magistrat à sa demande ou celle d'une partie à la procédure.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

108. Le régime d'incompatibilité est fixé par l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée et il interdit notamment a) à tout magistrat d'exercer une autre fonction publique (y compris un mandat dans diverses assemblées) ou toute autre activité professionnelle ou salariée, en dehors des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques (sauf dérogations individuelles autorisées) ; b) à tout magistrat ou ancien magistrat d'exercer la profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou mandataire-liquidateur dans le ressort d'une juridiction où ils ont cessé d'exercer depuis moins de cinq ans. Même en cas de mise en disponibilité, le magistrat souhaitant travailler dans le secteur privé doit en informer le Garde des sceaux qui peut s'opposer à cette activité dans certains cas (atteinte au fonctionnement normal de la justice, risque de discrédit pour l'image de la fonction de magistrat). Enfin, lorsqu'un magistrat demande un détachement ou une disponibilité afin d'exercer une activité libérale ou lucrative, salariée ou non, le conseil supérieur de la magistrature donne un avis (article 72 de cette même ordonnance).

109. L'exercice des fonctions de magistrat de l'ordre administratif est en principe exclusif de toute autre activité rémunérée. Le principe est posé dans la Charte de déontologie de 2011. Les exceptions soumises à autorisation comprennent notamment les activités d'expertise, de consultation ou d'enseignement et de formation. Certaines activités politiques accessoires sont aussi réglementées : ainsi, sous le chapitre « Activité politique et associative », il est prévu qu'un membre de la juridiction administrative qui se porterait candidat à un mandat électif devrait, selon l'usage, en informer à l'avance le vice-président du Conseil d'Etat ou le chef de juridiction, qui disposent de la faculté, pour des responsabilités de premier plan au sein d'un parti politique ou dans l'équipe d'un candidat à un mandat national, d'inviter les personnes concernées à envisager leur placement en disponibilité. Des limitations sont aussi posées à l'exercice de certaines activités bénévoles incompatibles avec la charge.

Cadeaux

110. Aucune des réglementations examinée par l'EEG n'aborde le sujet des cadeaux et autres avantages. Dans certains cas, ce sont les seules règles déontologiques récemment introduites qui l'abordent. Par exemple, le recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires traite des dons au chapitre B 24 : « *Le magistrat n'accepte aucun don, offert notamment à l'occasion d'évènements liés à sa vie professionnelle, de nature à porter atteinte à son impartialité ou à faire douter de celle-ci* ». Puis au chapitre probité et intégrité (c 24) il est souligné que « *le magistrat ne peut pas faire usage de sa qualité pour obtenir, pour lui-même, ses proches ou ses relations, des faveurs ou avantages de quelque nature que ce soit* ».

111. L'EEG apprécie tout particulièrement l'approche de la Charte de déontologie de 2011 relative aux magistrats administratifs. L'acceptation de cadeaux y est réglementée plus précisément et le sort des cadeaux acceptables précisé. Ainsi, il est interdit aux membres de la juridiction administrative de solliciter pour eux-mêmes des distinctions administratives, d'accepter pour eux-mêmes ou pour un tiers, un avantage qui puisse exercer une influence, y compris sous l'angle des apparences ou un avantage indu, ou tout cadeaux et libéralités dans l'exercice de leurs fonctions. Les cadeaux d'une valeur inférieure à une centaine d'euros sont toutefois tolérés lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre juridictions ou autorités publiques, étant précisé qu'il est préférable qu'ils ne fassent pas l'objet d'une appropriation personnelle.

112. L'EEG a toutefois relevé que les décorations symboliques utilisées en France – par exemple au titre de l'Ordre National du Mérite et de l'Ordre National de la Légion d'Honneur pour ne citer que les deux plus répandus parmi la magistrature – revêtent pour beaucoup de bénéficiaires une importance sociale et une forme de prestige. L'avantage n'est d'ailleurs pas que symbolique (s'y attache en particulier l'accès privilégié des enfants à certains établissements dans la capitale ; une allocation financière de faible valeur est aussi prévue mais les autorités françaises indiquent qu'elle ne bénéficie pas aux magistrats). L'EEG rappelle que tant dans l'esprit que le texte des instruments du Conseil de l'Europe, tout avantage y compris une promotion ou une distinction honorifique, constitue un élément potentiellement sensible et une question à encadrer sur le plan de la réglementation interne. Comme indiqué au chapitre relatif aux parlementaires, en France ceux-ci ne peuvent recevoir eux-mêmes de distinctions honorifiques. Pour ce qui est des magistrats, les Principes de Bangalore relatifs à leur conduite (principe 4.16) préconisent certaines précautions en la matière. En France, le fait qu'un juge (ou procureur) accepte ou puisse recevoir une telle décoration officielle, généralement décidée par le Ministère compétent ou le Président de la République, a parfois fait l'objet de critiques et débats selon les circonstances particulières. Les règles déontologiques ci-dessus ne règlent cet aspect qu'imparfaitement et seulement pour certaines juridictions ; il est évident qu'une règle nouvelle devrait dès lors valoir pour les membres du plus grand nombre possible de juridictions. Le législateur a d'ailleurs tenté en 2011, d'interdire l'attribution de certains titres honorifiques aux magistrats au nom de l'indépendance et d'une nécessaire apparence d'impartialité⁴³. L'EEG s'interroge aussi sur le message négatif que l'absence de décoration peut finalement produire dans certains cas. En tout état de cause cette question mérite d'être réexaminée. **Le GRECO recommande que les critères d'attribution des décorations et distinctions honorifiques aux juges soient revus afin de limiter les risques perçus pour leur indépendance et impartialité.**

⁴³ <http://www.leparisien.fr/espace-premium/actu/les-magistrats-garderont-leurs-medailles-14-12-2011-1767497.php>

Intérêts financiers

113. Tout magistrat a le droit de détenir des intérêts financiers quels qu'ils soient. Comme indiqué au paragraphe 103, le gouvernement a déposé un projet de loi le 24 juillet 2013 qui vise à renforcer la gestion des conflits d'intérêts des magistrats judiciaires et qui introduit a) le conflit d'intérêts comme une cause générale de remplacement du magistrat à sa demande ou celle d'une partie à la procédure ; b) la déclaration de patrimoine en début et en fin de fonctions. La définition prévue est étendue et prend en principe en compte les intérêts financiers, ce qui est à saluer.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

114. Comme indiqué précédemment : a) les anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou mandataire-liquidateur dans le ressort d'une juridiction où ils ont cessé d'exercer depuis moins de cinq ans ; b) le magistrat qui suspend temporairement sa profession (disponibilité) et souhaite travailler dans le secteur privé doit informer le Ministre de la justice qui peut s'opposer à cette activité pour les raisons indiquées (si « *elle est contraire à l'honneur ou à la probité* etc.). Le CSM rend un avis sur la question. De l'avis de l'EEG, la situation n'est pas toujours très claire s'agissant d'anciens magistrats de l'ordre judiciaire ou autre (membres des juridictions administratives notamment) qui iraient offrir leurs services à des cabinets d'avocats-conseils où leur expérience et leur réseau relationnel (y compris au sein des ministères où ils ont pu exercer à l'occasion d'un détachement), peuvent être fort recherchés. La fonction d'avocat et de professionnel du droit et du conseil a bien évolué ces dernières années et il est probable que certaines limitations parfois strictes (comme celle pour un magistrat de ne pas exercer en tant qu'avocat) puissent être aisément contournées. Cette question mériterait l'attention des autorités françaises.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

115. Tous les magistrats judiciaires prêtent serment, lors de la prise de fonction de notamment « garder religieusement le secret des délibérations ». Cette règle vaut également pour les auditeurs de justice (en vertu de l'Ordonnance de 1958) appelés à collaborer avec eux. Selon les explications données par les autorités françaises, à l'occasion des litiges et dossiers dont s'occupent les magistrats, il n'existe aucune raison de communication informelle avec des « tiers » puisque les magistrats ne sont en lien qu'avec les personnes qui sont des parties à la procédure. Au mieux, des « tiers » peuvent être invités à prendre contact avec un avocat. Des exceptions peuvent exister très ponctuellement, comme par exemple pour ce qui est des procureurs (communication avec des personnes ou institutions participant aux travaux de la justice, communication générale avec le public - voir partie V). Les autorités françaises, indiquent qu'il n'existe pas de règles spécifiques relatives à l'utilisation abusive d'informations confidentielles.

116. La Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative traite abondamment des questions de secret des délibérations, de discrétion professionnelle etc., principes qui viennent compléter les règles statutaires qui existent déjà. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires prescrit lui aussi, au chapitre « discrétion et réserve », de respecter la confidentialité des débats judiciaires et des procédures évoquées devant lui et de ne pas divulguer les informations dont ils ont eu connaissance, même sous forme anonyme ou anecdotique.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

117. Un contrôle général s'exerce en premier lieu par les chefs de juridiction (président de tribunal, par exemple) sur le bon fonctionnement de leur service. Par ailleurs, les cours d'appel ont un rôle de supervision administrative, y compris un pouvoir d'inspection vis-à-vis des juridictions inférieures.

118. S'agissant des magistrats judiciaires : au sein du Ministère de la justice il existe un service chargé de suivre d'une façon générale le fonctionnement des juridictions : l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ). Son rôle et ses missions sont précisément définis par le décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 et il comprend l'inspection permanente des divers services et juridictions de l'ordre judiciaire du premier et du second degré. L'IGSJ apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que sur la manière de servir des personnels. Il présente toutes recommandations et observations utiles. La méthode de travail programmée de l'IGSJ est proche de l'audit. Au chapitre des tâches non programmées, l'IGSJ conduit notamment les enquêtes administratives relatives aux dysfonctionnements de l'institution judiciaire, sans pour autant disposer de pouvoir d'auto-saisine. Elle intervient à la demande exclusive du ministre de la justice. Une fois saisie, l'IGSJ est libre de déterminer sa méthode de travail et totalement indépendante pour l'établissement de ses constats et de ses conclusions. Elle ne peut refuser d'ouvrir une procédure. Ses enquêtes se situent en amont d'une procédure disciplinaire. L'IGSJ fait rapport au garde des sceaux de ses missions d'inspection. Sauf abus ou détournement de pouvoir, l'instance disciplinaire ne peut porter sur une appréciation des actes juridictionnels des juges, afin de respecter le principe de l'indépendance de l'activité juridictionnelle (décision du CSM du 8 février 1981). Ce n'est que depuis peu d'années que l'IGSJ audite les activités de certaines juridictions, notamment les tribunaux de commerce, ce qui a surpris l'EEG quand on sait que le fonctionnement de ces tribunaux est vivement critiqué depuis au moins une quinzaine d'années.

119. Le régime disciplinaire général des magistrats judiciaires est réglementé par l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, à son chapitre VII, articles 43 à 66 : a) La faute disciplinaire y est définie comme « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité* ». De plus, « *constitue un manquement aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive* ». Enfin, la précision suivante est apportée : « *La faute s'apprécie pour un membre du parquet ou du magistrat du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique* » ; b) le pouvoir disciplinaire est exercé par le Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats du siège et par le Garde des sceaux pour les magistrats du parquet ; c) une échelle de sanctions est prévue (cf infra. Sous « sanctions »).

120. S'agissant des poursuites disciplinaires, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est saisi par la dénonciation de faits motivant ces poursuites que lui adressent le garde des sceaux, les Premiers présidents ou Procureurs généraux. Pour les magistrats du siège, c'est la formation compétente du CSM qui prononce les sanctions avec un pourvoi en cassation possible devant le Conseil d'Etat. Pour les magistrats du parquet, la formation compétente du CSM n'émet que des avis, le pouvoir de prononcer des sanctions appartenant au garde des sceaux (un recours pour excès de pouvoir est possible devant le Conseil d'Etat). La procédure comprend une enquête, un rapport et une audience publique.

121. Depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008 les justiciables peuvent aussi saisir le CSM s'ils estiment qu'un magistrat a commis une faute disciplinaire et des conditions de recevabilité et une procédure d'examen des plaintes est prévue. En cas de plainte recevable, la commission sollicite du chef de la Cour où exerce le magistrat mis en cause des observations et tous éléments utiles puis renvoie le dossier devant la formation compétente du CSM.

122. L'action disciplinaire portée devant le CSM, dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, est présidée, ni par le président de la République ni par le garde des sceaux mais par le Premier président de la Cour de cassation. Pour la formation du siège, le CSM peut être saisi d'une dénonciation du garde des sceaux, des premiers présidents de cour d'appel ou des présidents de tribunal supérieur d'appel ou sur plainte d'un justiciable. La procédure implique la communication de son dossier au juge concerné, la désignation d'un rapporteur chargé au besoin d'une enquête, la suspension conservatoire éventuelle du juge mis en cause. Lorsque l'enquête est terminée ou lorsqu'elle n'a pas lieu d'être, le magistrat mis en cause est entendu, assisté au besoin de son avocat. Le délibéré a lieu à huis-clos puis la décision, motivée, est rendue publiquement. La sanction est décidée à la majorité des voix. Le seul recours possible est celui fait devant le Conseil d'Etat qui a décidé que le CSM en formation disciplinaire était une juridiction administrative. Selon le rapport d'activité du CSM disponible lors de la visite, la formation du siège a rendu treize décisions au fond en 2010 et trois en 2011 (celle du parquet a rendu un avis au fond en 2010 et trois en 2011).

123. Pour ce qui est des juges administratifs, les procédures disciplinaires sont assurées (tout comme la gestion de leur carrière) par un Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, sur le modèle du Conseil supérieur de la magistrature. La composition du Conseil est fixée par le Code de justice administrative et elle ne comprend aucun membre du gouvernement ni le Président de la République. Elle est présidée par le Vice-Président du Conseil d'Etat. La fonction d'inspection incombe à la mission permanente d'inspection des juridictions administratives. Le dispositif est similaire au CSM à l'exception du fait que le pouvoir politique n'est pas impliqué.

124. Les réponses au questionnaire indiquaient que les violations des règles relatives à l'interdiction ou à la limitation de certaines activités peuvent entraîner des poursuites pénales et disciplinaires engagées selon les procédures ordinaires (dont celles en matière disciplinaire vues ci-dessus). En revanche, la situation n'est pas toujours claire s'agissant de l'ensemble des mécanismes préservant l'intégrité des magistrats étudiés dans ce chapitre, et ce dans les divers ordres de juridiction. S'agissant de la déontologie et des dons, par exemple, l'EEG n'a pu déterminer avec certitude dans quelle mesure il était possible pour les organes de supervision d'exiger le respect des diverses normes et d'en sanctionner le non-respect notamment au plan disciplinaire. Le Recueil déontologique des magistrats judiciaires est clairement considéré par les interlocuteurs comme un texte d'orientation générale, non sanctionnable. Certains interlocuteurs ont soutenu qu'en principe, les règles statutaires générales prévoyaient déjà l'ensemble des situations et que de ce fait, les mécanismes généraux étaient d'application.

125. Pour d'autres mécanismes, il convient d'attendre leur adoption finale. Les projets législatifs déposés par le gouvernement le 24 juillet 2013, concernant le renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire introduisent diverses dispositions nouvelles, dont la création d'une commission *ad hoc*, qui appréciera la variation du patrimoine sur la période couverte entre la prise et la cessation des fonctions et, dans le cas où elle constatera des évolutions pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications satisfaisantes, elle pourra transmettre le dossier à l'administration fiscale. Elle sera présidée par un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire. L'EEG se satisfait de ce dispositif au vu de la situation de la corruption dans la justice qui est largement considérée comme très faible en France. Cela dit, comme ces textes introduisent aussi l'obligation du magistrat de mettre un terme à un conflit d'intérêt occasionnel (et/ou de

se déporter en pareil cas), la question reste ouverte de savoir si un éventuel conflit d'intérêt occasionnel pourra lui aussi être résolu au besoin par la contrainte et les mécanismes disciplinaires généraux.

126. L'EEG relève également que du point de vue des magistrats judiciaires, les procédures disciplinaires mêlent des acteurs d'horizons différents, ce qui est de nature à créer des confusions et des pertes de temps, en raison d'un dédoublement des procédures, et comporte le risque qu'ils s'expriment avec des voix discordantes. Il a par exemple été indiqué à l'EEG que le garde des sceaux avait dans un cas saisi simultanément le Président de la cour d'appel et l'inspection générale des services judiciaires. Le premier avait très rapidement estimé que la saisine du CSM n'était pas nécessaire. Après plusieurs années de procédure, le ministre de la justice avait tout de même décidé de saisir d'une dénonciation le CSM qui a finalement estimé qu'aucune faute disciplinaire n'avait été commise. Certains représentants du CSM ont pour leur part déploré le fait qu'ils ne disposaient pas d'autres moyens d'investigation dans les procédures disciplinaires que d'entendre le plaignant et le magistrat. L'EEG considère qu'au vu de la pratique des mécanismes disciplinaires ces dernières années et du risque d'instrumentalisation des dispositifs afin d'exercer des pressions indues sur des juges du siège ou des juges d'instruction, la procédure disciplinaire pour les juges du siège devrait être la prérogative exclusive du CSM, qui devrait pouvoir disposer de véritables pouvoirs d'investigation et disposer de la faculté de recourir à un service susceptible de mener des investigations à l'image de l'IGSJ, y compris en amont de l'ouverture d'une procédure. Quant au garde des sceaux, son intervention devrait être limitée à la faculté de recueillir des plaintes et de saisir le CSM d'éventuels manquements. **Le GRECO recommande que le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges ainsi que toute procédure administrative en amont, soient concentrées entre les mains de la formation du siège du Conseil Supérieur de la Magistrature.**

Sanctions

127. Outre l'avertissement qui peut être donné en dehors de toute action disciplinaire par les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs à l'administration centrale, les sanctions disciplinaires sont les suivantes par gravité croissante : le blâme avec inscription au dossier, le déplacement d'office, le retrait de fonctions, l'interdiction d'être juge unique, l'abaissement d'échelon, l'exclusion de fonctions avec privation totale ou partielle du traitement, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office, la révocation. Ces sanctions ne sont pas cumulables entre elles à l'exception du déplacement d'office qui peut se cumuler avec un certain nombre d'entre elles.

Exécution et immunités

128. Il n'existe pas de procédure pénale spécifique pour les magistrats et ces derniers ne bénéficient pas d'immunités.

129. Les incriminations pertinentes de la corruption et du trafic d'influence n'ont pas connu de modifications depuis le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle du GRECO de février 2009. Comme il y est indiqué, il existe en France des infractions de corruption et de trafic d'influence visant spécifiquement le personnel judiciaire – articles 434-9, 434-9-1 et 435-2 du Code pénal (la notion de personnel judiciaire visant *Un magistrat, un juré ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle*).

Statistiques

130. Selon les réponses au questionnaire, il n'y a pas eu de procédures disciplinaires engagées ces trois dernières années pour non-respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, incompatibilités, protection des informations, cadeaux ou autres mécanismes

abordés dans le présent chapitre. Les entretiens sur place suggèrent que les cas traités par la justice pour des faits liés à des formes de corruption restent très rare (moins d'une dizaine de cas connus à ce jour) et que la justice française, au moins pour ce qui est des tribunaux judiciaires, a la réputation d'être intègre. L'EEG note que les cas disciplinaires relatifs à des obligations de probité – qui font l'objet des compilations en ligne sur le site du CSM pour ce qui est des tribunaux judiciaires – sont en revanche plus nombreux et qu'ils pourraient ne pas refléter la réalité de la situation. Selon l'étude sur le « Système National d'Intégrité » produit en 2012 par Transparency International France à l'appui de nombreuses interviews de praticiens et spécialistes, « la faute du magistrat résulte le plus souvent d'une répétition de manquements et les poursuites demeurent exceptionnelles ». ⁴⁴ L'IGSJ de son côté, n'a pu fournir de données conclusives lors des entretiens quant à son volume de travail, les manquements les plus fréquents etc. Son rapport annuel d'activité comprend peu ou pas d'information sur ses activités d'inspection. Il en va de même des autres services du Ministère de la Justice qui ont une fonction de suivi général. L'EEG trouverait opportun que les chefs de corps et organes chargés des questions de discipline et questions d'intégrité restent vigilants sur ces questions, et ce au niveau des diverses catégories de juridictions, en particulier celles qui sont réputées être problématiques.

Conseils, formation et sensibilisation

131. S'agissant de la formation initiale et obligatoire, ainsi que de la formation continue, la déontologie des magistrats est abordée par l'Ecole Nationale de la Magistrature sous diverses facettes : le serment, la responsabilité, le recueil des obligations déontologiques, la jurisprudence et les procédures disciplinaires. Elle porte également sur l'éthique professionnelle, l'indépendance et l'impartialité. Cette formation initiale théorique, s'inscrit dans une scolarité de 31 mois (celle-ci étant en lien avec une fonction juridictionnelle choisie), commune à tous les auditeurs de justice, ayant pour objet le développement de la capacité à identifier, s'approprier et mettre en œuvre les règles déontologiques. Les sessions dans le cadre de la formation continue (participation volontaire) incluent aussi des thèmes liés à la lutte contre la corruption. Elles durent entre deux et cinq jours; elles sont récentes mais reconduites chaque année (une session par an).

132. Au niveau des tribunaux administratifs, le Code de déontologie de la profession instaure un collège de déontologie chargé d'éclairer à tout moment les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes de bonne pratique depuis 2011.

133. De son côté, le CSM mène actuellement une réflexion au sujet de la mise en place d'un système d'alerte, permettant à un magistrat confronté à un doute quant au respect de ses devoirs d'avoir un dialogue avec une cellule qui pourrait le conseiller. L'EEG note avec satisfaction le fait que s'agissant des magistrats judiciaires, les réflexions en la matière ne se sont pas arrêtées avec la publication en 2010 du recueil des obligations déontologiques.

134. Les projets législatifs déposés au parlement le 24 juillet 2013 relatifs à la déontologie des magistrats judiciaires visent notamment à mettre en place des référents sur les questions de déontologie, ce qui est là aussi à saluer, tout comme l'initiative ci-dessus. L'EEG espère qu'il pourra être fait un usage à tout moment de celui-ci (ceci n'est pas entièrement clair dans les projets). D'un autre côté, les entretiens sur place ont confirmé qu'il n'a pas été pris de mesures spécifiques a) pour informer le public de la conduite attendue des juges (et procureurs), par exemple en rendant les textes déontologiques et autres visibles et accessibles dans les tribunaux ; b) pour expliquer le fonctionnement du dispositif de saisine du CSM par les justiciables introduit en 2008 et notamment les conditions précises prévues pour ces saisines (délais, griefs etc.) - malgré

⁴⁴ Page 75 du rapport

une mise en place effective en janvier 2011. En conséquence, des décisions sont parvenues à divers interlocuteurs autres que le CSM, et généralement mal formulées ou irrecevables. De l'avis de l'EEG, des mesures d'informations plus proactives mériteraient d'être prises.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

135. Les procureurs et le ministère public font partie de la magistrature (cf article 1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958) mais ils ne bénéficient pas des garanties d'indépendance et d'inamovibilité. Le parquet n'est pas une institution autonome à proprement parler. Le ministère public est organisé de manière hiérarchique. Chaque membre d'un parquet doit obéir à son supérieur au sein du même parquet sous peine de sanction disciplinaire. Les parquets auprès des juridictions de première instance (dirigés par un procureur de la République) sont soumis au parquet général (dirigé au niveau de chaque cour d'appel par un procureur général), qui est soumis directement au ministre de la justice. Les procureurs généraux sont soumis eux-mêmes à l'autorité du ministre de la justice (le *garde des sceaux*). Une des explications généralement fournie s'agissant de cette soumission hiérarchique (avec au sommet le ministre de la Justice) est, qu'en raison du principe de l'opportunité des poursuites, seule une subordination à une autorité responsable politiquement rend possible une politique pénale cohérente sur l'ensemble du territoire national et confère une légitimité aux différents parquets.

136. De l'avis de l'EEG, pour autant qu'elle soit libre du lien de dépendance au garde des sceaux (question examinée un peu plus bas), la hiérarchie au sein d'un parquet ne prête pas le flanc à la critique, si elle est motivée par le souci de garantir une unité de doctrine dans le traitement des procédures, d'éviter que des procureurs consacrent beaucoup de temps à traiter une affaire alors qu'ils se fondent sur un postulat juridique erroné ou, à l'inverse, qu'ils ne poursuivent pas une affaire qui devrait l'être. Un intervenant a très justement résumé la situation en affirmant qu'« il appartient au Procureur général de réveiller un procureur qui dort ».

Relations avec le pouvoir politique

137. Une réforme importante, mettant un terme définitif aux instructions dans des dossiers individuels (jusqu'à-là seules les instructions positives visant à la mise en route des poursuites étaient possibles) est intervenue avec l'adoption de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. Celle-ci vient confirmer des auto-engagements pris en ce sens par l'actuelle ministre de la justice dans une circulaire datée de septembre 2012. Le ministre ne peut donc plus qu'adresser des instructions générales (relatives à la politique pénale et la cohérence de l'action publique dans le pays).

138. Il a également été décidé que les procureurs généraux soumettront à l'avenir à la ministre un rapport annuel sur leurs activités générales, afin de permettre à celle-ci de faire rapport au parlement sur la façon dont la politique pénale générale est conduite.

139. Ces changements ont également été pris en compte, dans une certaine mesure, au niveau de la réglementation des relations internes du parquet. Le droit d'injonction positif et l'interdiction de bloquer l'action pénale (ancien article 30 du code de procédure pénale - CPP) restent d'application au profit du procureur général vis-à-vis des procureurs individuels placés sous son autorité (articles 36 et 37 CPP). Ceci doit être vu comme un corollaire du principe de l'opportunité des poursuites évoqué précédemment, les instructions devant être données par écrit et versées au dossier.

140. L'EEG note que la faculté offerte au ministre de la justice (garde des sceaux) de donner des instructions au parquet, dérivant de l'art. 30 CPP, a fait couler beaucoup d'encre depuis de nombreuses années. La suppression de la faculté du garde des sceaux de donner des instructions a notamment été préconisée depuis plusieurs années, notamment par le CSM (par exemple Rapport d'activité 2005) et elle avait donné lieu à

une recommandation du GRECO dès 2001 (qui n'avait jamais été entièrement mise en œuvre) et de l'OCDE. Le manque d'indépendance du parquet a aussi été à l'origine d'un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme (Affaire Moulin, du 23 novembre 2010). Plusieurs intervenants ont expliqué à l'EEG que, même si cette faculté de donner des instructions n'avait pas été régulièrement exercée, son existence même contribuait à décrédibiliser le parquet et la justice française, qui souffrent d'une mauvaise perception dans le public. Des critiques ont également été émises face au peu d'empressement que le parquet a mis dans certains cas à l'ouverture d'affaires politiquement sensibles ou au faible intérêt qu'il avait manifesté pour exiger leur renvoi ou soutenir leur accusation, qui serait la conséquence du lien hiérarchique qui lie le parquet au garde des sceaux. Si des condamnations ont parfois été prononcées dans des affaires sensibles ces dernières années, cela est dû à l'intervention de parties civiles qui ont saisi un juge d'instruction (mais l'EEG s'est vue indiquer que des plaintes avec constitution de partie civile sont assez rares dans le domaine de la corruption). Enfin, même si ne demeuraient que les instructions positives, le maintien de ce lien au pouvoir politique pouvait conduire en pratique à des comportements d'attente au sein du parquet (et dans des cas isolés, parfois aussi des allégeances vis à vis du Président de la République lui-même).

141. C'est donc avec satisfaction que l'EEG a appris que la *Loi no 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique* a été adoptée en juillet 2013 (publication le 26 juillet 2013) et que le pouvoir d'instruction du garde des sceaux avait été complètement supprimé⁴⁵. Dans le lot des modifications légales et constitutionnelles visant à renforcer le rôle et le statut du parquet figurait encore la réforme du CSM quant à sa composition et la mise au diapason du mode de nomination et du régime disciplinaire des magistrats du parquet avec celui des magistrats du siège. Cette réforme a toutefois été suspendue après son examen par le Sénat.

142. Plusieurs intervenants ont signalé à l'EEG que même si la réforme ci-dessus était adoptée, le parquet restait affecté de la suspicion de dépendance à l'égard de l'exécutif, manifesté par bien d'autres formes : suivi des dossiers sensibles par l'exécutif et opposition du « secret défense » aux enquêteurs, pression (voulue ou non) résultant de la faculté de nommer un procureur (y compris contre l'avis du CSM) et de le sanctionner en cas de manquement (procureur qui ne jouit pas non plus de garanties d'inamovibilité, comme les juges). La concentration de ces différents pouvoirs donne au ministre de la justice un ascendant sur le parquet qui reste difficilement compatible avec l'autonomie que requiert la tâche parfois exclusive ou monopolistique, confiée au procureur par le Code de procédure pénale (du fait du glissement du centre de gravité de l'instruction pénale du juge d'instruction vers le procureur, depuis 2002/2004). La question des moyens du parquet se pose également et au final, comme il a été souligné au chapitre du présent rapport consacré aux parlementaires, divers intervenants ont rappelé le sentiment général que les élus condamnés pour des malversations en première instance sont généralement acquittés en appel (aucun chiffre officiel n'existe toutefois). Quelles que soient les raisons pour cet état de fait, réel ou supposé, cette situation prêche en faveur d'un plus large affranchissement du parquet vis à vis du pouvoir politique. Les développements qui suivent identifient quelques axes de réforme prioritaires, qui sont des mesures largement prônées par des interlocuteurs de divers horizons rencontrés sur place.

⁴⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027751362>

Recrutement, carrière et conditions de service

143. S'agissant d'une filière unique de la magistrature, le recrutement des procureurs est le même que celui des juges (cf. partie IV) : recrutement par voie de concours ou sur titre (article 18-1 de l'ordonnance de 1958 modifiée), formation initiale dispensée à l'ENM etc. Les conditions pour postuler sont les mêmes et en tant que magistrat, ils font partie du corps judiciaire sans limitation de durée, ils sont nommés par décret du président de la République et font partie de la fonction publique d'Etat, ils doivent prêter le même serment devant la Cour d'appel. En tant que magistrats de l'ordre judiciaire, ils font l'objet des mêmes vérifications d'aptitudes et de moralité que les juges judiciaires (y compris l'enquête administrative).

144. Le Conseil Supérieur de la Magistrature - CSM (qui comprend une formation spécifique pour les procureurs) formule un avis simple, favorable ou défavorable, sur les propositions de nomination, y compris, depuis 2008, sur celles des procureurs généraux qui sont nommés en conseil des ministres. Cet avis ne lie pas le garde des sceaux. Toutefois, l'actuelle garde des sceaux, Ministre de la Justice, s'est publiquement engagée à suivre les avis du CSM pour toutes les nominations du Ministère public, y compris des procureurs généraux.

145. Les modalités de rémunération, mais aussi d'avancement des procureurs sont celles de la magistrature (cf. partie IV) avec quelques spécificités : les décrets de nomination sont pris par le président de la République sur simple avis (et non avis conforme) du CSM pour les procureurs et (depuis 2008) pour les procureurs généraux. Cependant, le projet de loi constitutionnelle déposé le 14 mars 2013 prévoit que la nomination des magistrats du parquet se fera sur avis conforme du CSM. Les autorités françaises soulignent que ce point fait l'objet d'un consensus politique avec adoption du texte en première lecture par les deux assemblées.

146. Les procureurs ne bénéficient pas de l'immovibilité, comme dans le cas des juges. Le parquet fonctionnant selon le principe de l'indivisibilité, chaque membre représente l'ensemble et les membres du parquet sont interchangeables. Une rotation est prévue par l'Ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée qui prévoit que le procureur de la République d'un même tribunal (auprès du TGI) ne peut exercer cette fonction plus de 7 années de suite. (article 28-2).

147. Aux yeux de l'EEG, la différence subsistant entre le mode de nomination des juges du siège et du parquet n'est guère propice à garantir suffisamment d'autonomie et à l'absoudre de toutes critiques au vu du contexte français décrit au début du présent chapitre. Les interlocuteurs de l'EEG ont mis en exergue le fait que trop de pouvoir est laissé au garde des sceaux dans le processus de nomination des magistrats et procureurs et le manque de transparence qui existe pour pourvoir des postes au niveau de la haute hiérarchie du parquet. Le manque de transparence a semble-t-il été résolu par la récente publication des postes mis au concours au niveau de la haute hiérarchie, et le mode de nomination est sur le point d'être réformé. Ces deux avancées sont positives au regard du constat de manque d'indépendance du parquet dressé par la Cour européenne dans son arrêt du 23 novembre 2010 (affaire Moulin contre la France), qui se fait l'écho à cette occasion des préconisations du CSM déjà formulées en 1998 (et réitérées en 2001, 2003-2004 et 2005). Celui-ci soutient en effet un alignement complet des modalités de désignation des magistrats du parquet sur ceux du siège (au moins pour les procureurs généraux près la Cour de cassation et les cours d'appel, ainsi que tous les procureurs de la République), avec une nomination sur proposition du CSM, avec – pour les autres procureurs – une nomination sur proposition du ministre mais avec avis conforme, donc contraignant, du CSM. L'EEG partage ces préoccupations. Elle estime que l'augmentation des compétences données au parquet en fait l'acteur incontournable de la procédure pénale, seul à même de décider de l'ouverture et de l'extension d'une instruction. Ce rôle

essentiel appelle une sélection des candidats selon une procédure indépendante du gouvernement et de l'administration. Si l'engagement pris par le garde de sceaux de suivre les avis du CSM pour toutes les nominations du Ministère public constitue un pas important que l'EEG salue, sa concrétisation dans une modification législative reste indispensable.

148. Le CSM estime aussi que - corollaire d'une modification du régime de nomination des procureurs - la procédure disciplinaire des magistrats du parquet soit alignée sur celle des juges du siège, avec un monopole de l'enquête aux mains du CSM dans sa formation du parquet. D'autres acteurs et interlocuteurs rencontrés sur place estiment que cela ne serait pas souhaitable, notamment dans la perspective d'une possible future séparation nette des carrières de juges et procureurs à partir de la première affectation, ce qui aurait l'avantage de mieux différencier les deux types de fonctions judiciaires et de réduire la perception d'une confusion d'intérêts entre la poursuite et le « dire le droit ». L'EEG n'est pas en mesure de juger suffisamment des mérites de l'une ou l'autre option mais au vu des efforts à consentir pour redonner sa crédibilité à l'institution du parquet, la réforme du dispositif disciplinaire mérite pour le moins considération. Les autorités françaises ajoutent que pour sa part, le gouvernement français a privilégié la première option car le projet de loi constitutionnelle du 14 mars 2013 précédemment évoqué, prévoit de confier au CSM le pouvoir disciplinaire sur les magistrats du parquet. Ce point fait aussi l'objet d'un consensus politique avec adoption du texte en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat. Au vu des considérations qui précèdent dans les paragraphes ci-dessus, **le GRECO recommande i) d'ancrer dans une réforme législative un processus de nomination des procureurs similaire à celui des juges, en offrant au Conseil Supérieur de la Magistrature la possibilité de donner un avis qui lie le garde des sceaux ; ii) de procéder à des consultations sur l'éventualité d'un alignement de la procédure disciplinaire des membres du parquet sur celle applicable aux juges (avec un monopole du CSM).**

Gestion des affaires et procédure

149. Le procureur représente les intérêts de la société et c'est lui qui met en œuvre l'action de l'Etat. Comme indiqué précédemment, la procédure pénale française s'inspire du modèle de l'opportunité des poursuites, tempéré entre autres par le fait que le juge conserve un rôle essentiel et n'est pas lié par les réquisitions du procureur (principe inspiré du modèle de la procédure inquisitoire, par opposition au modèle accusatoire). La fonction du procureur s'articule avec celle du juge d'instruction, dont la saisine est devenue toutefois de moins en moins fréquente depuis les réformes de 2002/2004 (il est surtout saisi pour les infractions graves et complexes ou en cas de nécessité de mesures d'enquête approfondies. Néanmoins, il reste saisi obligatoirement en matière de crime).

150. Tous les dossiers sont attribués au sein du parquet, d'abord en fonction des règles de compétence générale (territoriale, matérielle etc.). Les dossiers sont ensuite attribués, selon les cas, par le procureur de la République ou un chef de section à ses substituts en fonction du volume de travail, de la spécialisation ou de l'expérience de chacun.

151. Le procureur peut décider au regard du dossier a) que l'infraction est constituée et de lancer les poursuites (si l'identité et le domicile du suspect sont connus et si aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique – prescription etc.) ; b) de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites (...) ; c) de classer sans suite la procédure. Parmi les raisons pouvant justifier un classement sans suite, on peut évoquer le dédommagement de la victime par l'auteur de l'infraction, un très faible préjudice, la régularisation d'une situation administrative. Une décision de classement est une décision administrative qui peut être revue à tout moment tant que la prescription des poursuites n'est pas acquise. En outre, un recours hiérarchique contre la décision de classement peut être formé devant le procureur général par toute personne ayant dénoncé des faits. Cette règle de l'opportunité des poursuites ne peut s'appliquer

qu'au stade de l'engagement des poursuites car, une fois celles-ci lancées, par exemple après la saisine d'un juge d'instruction, le procureur ne peut plus les stopper.

Délai raisonnable; Transparence

152. Plusieurs dispositifs existent pour assurer le traitement des dossiers dans un délai raisonnable : a) l'article préliminaire du code de procédure pénale dispose qu'il « *doit être définitivement statué sur l'accusation (...) dans un délai raisonnable* » ; b) le recueil des obligations déontologiques des magistrats de 2010 mentionne abondamment l'obligation de diligence ; c) les obligations des officiers de police de rendre compte au procureur dans les 6 mois qui suivent l'ouverture d'une enquête préliminaire ; d) les exigences de célérité tirées de l'article 220 CPP précise que « *Le président de la chambre de l'instruction s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la Cour d'appel (...) Il s'emploie à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié.* »

153. De même, Comme indiqué à la partie IV relative aux juges, la publicité des débats est un principe essentiel de la procédure pénale, réaffirmée dans la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. Cette règle d'ordre public ne souffre d'exceptions que dans des cas limitativement déterminés par la loi (par exemple la protection des intérêts d'un mineur).

154. L'EEG relève que ces dernières années, la justice française a fait l'objet, comme dans d'autres pays, de controverses quant à sa lenteur, dont les statistiques communiquées à l'EEG ne rendent qu'imparfaitement compte⁴⁶. Cette question est à mettre en corrélation avec celle des moyens. Comme les travaux menés sous l'égide du Conseil de l'Europe l'ont montré – en particulier le rapport de 2012 de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) - les moyens alloués à la justice restent trop faibles. Cela a un impact négatif particulier sur le travail des procureurs. Ainsi, le nombre de dossiers traités par chaque procureur français est de loin le plus élevé comparativement à ses homologues européens – pour ne citer que cet exemple⁴⁷. Les entretiens sur place ont montré qu'il existe une prise de conscience du problème ainsi que des impératifs de célérité de la justice. La réforme de la supervision du fonctionnement du parquet au cours de l'été 2013, avec la présentation de rapports annuels d'activité des parquets généraux au ministre de la justice (et de celui-ci au parlement) va également dans le sens de soutenir la célérité mais aussi de transparence générale dans le fonctionnement de la justice.

155. En parallèle, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont souligné l'accroissement continu de la charge du travail des procureurs du fait des réformes de 2002/2004 (entraînant moins de saisines du juge d'instruction), de l'augmentation des faits signalés et de la plus grande complexité de certaines affaires. De nombreuses tâches connexes, de nature administratives, lui ont encore été attribuées. Le nombre de procureurs reste largement insuffisant malgré les augmentations observées sur la dernière décennie (ainsi, entre 2002 et 2013, les effectifs des magistrats du parquet au sein des TGI – y compris les procureurs – sont passés de 1223 à 1512 et ceux des parquets généraux sont passés de 305 à 459 entre 2002 et 2013). De plus, certains expriment des doutes liés au départ à la retraite de nombreux procureurs, ces prochaines années, que les effectifs formés par l'ENM ne permettront peut-être pas de remplacer. D'aucuns parlent de frustration, du fait que la gestion des affaires dans l'urgence et le manque de moyens alloués aux investigations font naître le sentiment de ne pas pouvoir s'acquitter des tâches à accomplir, et de la pression que suscitent les retards dans le traitement des procédures. D'autres ont émis la crainte que malgré les impératifs d'intégrité largement reconnus et appliqués, le double impératif de célérité et de manque de moyens pousse non seulement

⁴⁶ En matière pénale, le délai moyen entre l'infraction et la décision (chiffres 2009) est de 11,3 mois devant le tribunal correctionnel et de 33, 9 mois en matière criminelle, mais il n'est pas rare

⁴⁷ http://www.coe.int/T/dqhl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_fr.pdf

à commettre des maladresses mais aussi à abuser du principe de l'opportunité des poursuites en classant trop systématiquement des affaires, ou en privilégiant les affaires simples au détriment des affaires complexes et parfois sensibles, en particulier des affaires politico-financières. Cela a même généré des propositions en faveur d'introduire la légalité des poursuites (au lieu du principe de l'opportunité) afin de limiter ces risques. L'EEG note aussi que l'allocation de moyens financiers et en personnel suffisants, permettant au parquet de mener à bien sa mission dans des conditions de travail adéquates, constitue l'une des garanties de l'autonomie d'action du parquet aux yeux du Conseil de l'Europe (qui est elle aussi un sujet important de cette évaluation). Il est clair pour l'EEG que même si le budget du ministère de la justice augmente un peu d'année en année, afin de concilier les impératifs de qualité et de célérité de la justice, un effort particulier doit être fait à destination des services du parquet : des ressources humaines, financières et autres plus conséquentes leur permettraient de mener à bien leurs tâches en conciliant célérité et qualité. Ces questions tombent en dehors du champ de la présente évaluation mais elles méritent l'attention urgente des autorités françaises.

Principes éthiques et règles déontologiques

156. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats, rendu public le 10 juin 2010 et cité à la partie IV consacrée aux juges, s'applique aussi aux procureurs avec quelques aménagements du fait des conséquences du principe d'organisation hiérarchique.

Récusation ou retrait

157. Les règles générales permettant de déplacer un dossier auprès d'une autre juridiction – notamment aux fins d'assurer l'impartialité objective - ont été décrites à la partie IV. Une des particularités du statut des procureurs est que ceux-ci sont à la fois irrécusables (en vertu de l'article 669 alinéa 2 du CPP), mais aussi irresponsables puisqu'un membre du ministère public ne peut être poursuivi ou condamné pour ses propos tenus ou ses décisions rendues dans l'exercice de sa profession. Toutefois, l'irresponsabilité visant à protéger uniquement l'institution et l'unité de l'action publique, elle n'est pas applicable en cas de fautes personnelles. Les projets législatifs déposés le 24 juillet 2013 par le gouvernement devant le parlement, visent à introduire la récusation et le retrait en cas de conflit d'intérêt (voir aussi les paragraphes ci-après sur les conflits d'intérêt, déclarations de patrimoine etc.). Ceci va clairement dans le bon sens.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires ; Restrictions applicables après la cessation des fonctions

158. Les règles citées précédemment au sujet des juges, notamment le régime d'incompatibilité fixé par l'ordonnance du 22 décembre 1958, sont d'application : par exemple, l'interdiction d'exercer une autre fonction publique ou toute autre activité professionnelle ou salariée sauf autorisation de la hiérarchie, l'incompatibilité de la fonction de magistrat avec l'exercice d'un mandat dans différentes assemblées, l'interdiction faite de pratiquer la profession d'avocat etc. dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé depuis moins de cinq ans, etc. Comme cela a été indiqué, de l'avis de l'EEG, ces règles sont strictes et satisfaisantes, avec quelques réserves concernant l'effectivité du mécanisme dans des cas spécifiques (vues au chapitre IV).

Cadeaux

159. La situation est celle déjà décrite au sujet des juges : a) le recueil des obligations déontologiques prévoit notamment que « *Le magistrat n'accepte aucun don, offert*

notamment à l'occasion d'évènements liés à sa vie professionnelle, de nature à porter atteinte à son impartialité ou à faire douter de celle » et que « le magistrat ne peut pas faire usage de sa qualité pour obtenir, pour lui-même, ses proches ou ses relations, des faveurs ou avantages de quelque nature que ce soit » ; ; c) comme indiqué ci-dessus, un ancien magistrat de ne peut exercer comme avocat, entre autres professions du droit. L'EEG ne réitère pas ici les commentaires déjà effectués sur ces dispositions au chapitre IV consacré aux juges.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

160. A la différence des juges, les procureurs sont soumis en premier lieu aux règles de la procédure pénale en la matière, qui protègent le bon déroulement des enquêtes. Ainsi, l'article 11 du Code de procédure pénale établit que la « procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète ». Cette obligation est applicable non seulement au procureur (et au juge d'instruction) mais aussi à toute personne qui concourt à ces phases de la procédure (policiers, greffiers, interprètes mais aussi les avocats, entre autres). Sous certaines conditions, informations d'enquête et d'instruction peuvent être communiquées à des personnes et institutions habilitées, aux fins des besoins d'enquête. Le non-respect est sanctionné d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15,000 euros d'amende. Le même article autorise le procureur de la république agissant d'initiative ou à la demande de l'instruction ou d'une partie, de divulguer des informations générales relatives à une affaire, ce afin d'éviter les risques de rumeurs ou spéculations infondées (par exemple dans le cadre de la communication avec le public et les médias). Par ailleurs, les procureurs restent soumis aux règles générales concernant les magistrats dans leur ensemble et en particulier le devoir de secret découlant du serment.

161. L'EEG note que la question de l'utilisation des informations confidentielles (et des éventuels abus) n'est pas entièrement réglée. Ceci présente quelques particularités dans le dispositif et la pratique de la justice française. Si la réforme a bien atteint son objectif pour ce qui concerne la suppression des instructions du garde des sceaux, force est de constater qu'elle n'a en revanche pas touché au lien hiérarchique qui subordonne le parquet au ministère de la justice ainsi qu'à l'obligation des procureurs généraux d'informer le ministre de la justice, de leur propre initiative ou sur requête, sur le déroulement non seulement des affaires particulières mais aussi du déroulement continu des enquêtes dans de tels cas. Cela concerne également les enquêtes menées par les juges d'instruction puisque le parquet peut se tenir informé, auprès d'eux, de leurs actes de procédure.

162. Certains praticiens indiquent que ce canal d'information aurait plusieurs fois conduit à des abus de la part du pouvoir politique qui aurait dans le même temps usé/abusé du « secret défense » pour bloquer des enquêtes (et parfois forcer l'abandon de poursuites) dans des dossiers sensibles de corruption et/ou de grande envergure. Cela a parfois pris la forme d'oppositions répétées et imprévues, de façon *ad hoc*, du secret défense, au fur et à mesure de la progression de l'enquête. Or, de l'avis de l'EEG, les dispositifs entourant la classification et la déclassification relative au secret défense soulèvent bien des interrogations dans leur forme actuelle, de nature à porter ombrage à l'autonomie des procureurs et de l'indépendance des juges d'instruction. D'une part, la déclassification de documents est laissée en dernier recours à l'appréciation d'un ministre, membre de l'exécutif, dont les intérêts divergent parfois de ceux de la Justice et qui peut ainsi faire obstacle à une instruction pénale. La décision implique certes une Commission consultative du secret de la défense nationale – CCSDN, mais qui n'émet qu'un avis qui peut être négatif et ne pas être suivi par l'autorité exécutive (selon les chiffres donnés après la visite, l'avis a été favorable à la demande dans 50 des 60 dernières demandes et si elle a été suivie dans 100% des dossiers du Ministère de la défense, le pourcentage est de 93% des cas tous ministères confondus). L'EEG note que l'avis peut aussi proposer une déclassification uniquement partielle et donc laisser en place un blocage malgré les apparences. Par ailleurs, l'élargissement du secret à des

lieux, dont la liste n'est pas aisément accessible et l'obligation pour le parquet ou pour un juge d'instruction de faire appel au Président de la CCSDN ou à son délégué qui est seul habilité à consulter les documents et à en extraire les pièces topiques pour l'instruction (alors qu'il ne connaît pas l'enquête), pourrait constituer un obstacle supplémentaire. L'absence de voie de recours et par conséquent l'absence d'accès à un juge pour remettre en cause l'appréciation du ministre préoccupe l'EEG, ce d'autant qu'il lui a été rapporté que parmi les lieux protégés figureraient des entreprises déployant en grande partie des activités privées (il a notamment été rapporté à l'EEG que la liste pouvait comporter des entreprises pharmaceutiques, gazières ou pétrolières)⁴⁸. Le Conseil constitutionnel a jugé lui-même en novembre 2011, que certains aspects du secret défense (la façon dont les lieux étaient classifiés) étaient inconstitutionnels car ne respectant pas le droit à un procès équitable et le principe de la séparation des pouvoirs. Les conséquences de cette décision de 2011 semblaient encore méconnues au moment de la visite et elle ne règle pas toutes les questions ci-dessus. L'EEG est d'avis que du fait de l'abolition récente de toute instruction dans les dossiers individuels, la nécessité pour le ministre de se tenir informé précisément dans les affaires particulières doit être mieux réglementée afin d'éviter tout soupçon d'instruction déguisée. Les modalités actuelles du secret défense, comme indiqué ci-dessus, restent un possible frein à l'autonomie des procureurs et l'indépendance des juges d'instruction. Au vu de ces considérations, **le GRECO recommande i) que la faculté pour le ministre de la justice de solliciter ou d'obtenir des informations relatives à une affaire particulière soit réglementée de manière précise quant à sa finalité; ii) qu'une limite claire soit fixée au « secret de la défense nationale », assortie d'une procédure permettant d'éviter les blocages indus dans les enquêtes concernant des affaires de corruption nationale ou internationale.**

Conflits d'intérêts ; déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

163. Les règles relatives aux incompatibilités et activités accessoires des juges pénaux, et les projets en cours, décrits dans la partie IV, s'appliquent aussi procureurs. Comme il a été indiqué, le gouvernement a déposé le 24 juillet devant le parlement deux projets de loi relatives au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire (en ce compris les procureurs). Ces textes visent à donner une définition des conflits d'intérêts (accompagné d'un entretien déontologique), à mettre un terme à de tels conflits, notamment en se déportant et à introduire un dispositif de déclaration de situation patrimoniale pour les magistrats du ministère public à compter d'un certain niveau hiérarchique ou de responsabilité.

164. Le second texte vise lui à : a) inclure à l'article L. 111-6 du code de l'organisation judiciaire une nouvelle cause de récusation qui permette de couvrir également, et de façon générale, les cas non énoncés à cet article (en particulier en cas de lien de parenté) ; b) modifier l'article L. 111-7 du code de l'organisation judiciaire en incluant pour les juges (alinéa 1) et les procureurs (alinéa 2) le remplacement du magistrat qui estime relever de l'une des causes de récusation ou qui estime en conscience devoir s'abstenir. L'EEG apprécie grandement ces développements, qui viennent combler certains lacunes et tiennent compte des évolutions de la société et de l'économie. L'EEG salue une nouvelle fois cette initiative, qui vise à s'appliquer de manière égale aux juges et aux procureurs. Elle vient combler une lacune importante concernant ces derniers puisqu'à ce jour, et au vu des informations communiquées par les autorités françaises, aucune récusation n'est apparemment possible en ce qui les concerne.

⁴⁸ L'EEG est tout aussi préoccupée par le fait que le secret défense ne peut en aucun cas être levé pour répondre à une demande émanant d'un juge étranger. Il considère qu'une pondération devrait à tout le moins être faite entre les intérêts de la procédure étrangère (ce d'autant s'il s'agit d'une procédure pour une infraction grave telle que la corruption) et la nécessité de protéger le secret défense.

Contrôle et application des mécanismes

165. Les projets législatifs déposés par le gouvernement le 24 juillet 2013, concernant le renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire prévoient la création d'une commission *ad hoc*, qui appréciera la variation du patrimoine sur la période couverte entre la prise et la cessation des fonctions et, dans le cas où elle constatera des évolutions pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications satisfaisantes, elle pourra transmettre le dossier à l'administration fiscale. Elle sera présidée par un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire.

166. Comme indiqué au chapitre IV relatif aux juges, la plupart des règles exposées précédemment, relatives à la déontologie ou la gestion des conflits d'intérêts, sont soit très récente soit en cours d'instauration et il n'est pas toujours aisé de déterminer dans quelle mesure les mécanismes de supervision/contrôle s'appliquent/s'appliqueront dans tous les cas. Des dispositifs généraux sont en place à divers niveaux, toutefois.

167. En premier lieu, le principe de hiérarchie du parquet implique une supervision d'ordre général par le supérieur et l'activité de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans ou, au cas d'une présentation à l'avancement, par le chef de sa juridiction. En second lieu, les procureurs généraux des Cours d'appel ont une responsabilité générale pour le bon fonctionnement des services placés sous leur autorité et les rapports d'activités qui seront faits à l'avenir à destination finale du parlement devrait responsabiliser si besoin était les chefs de corps dans leur fonction de supervision générale.

168. S'agissant du pouvoir disciplinaire, l'avertissement peut être donné en dehors de toute action disciplinaire par les procureurs généraux à l'égard des procureurs soumis à leur autorité. Pour le reste, les mesures disciplinaires (blâme, déplacement d'office, abaissement d'échelon etc.) sont les mêmes que celles indiquées au chapitre IV. Le pouvoir disciplinaire est exercé par le garde des sceaux (et non le CSM) pour les magistrats du parquet. La formation du CSM compétente pour les procureurs n'émet que des avis, le pouvoir de prononcer des sanctions appartenant au garde des sceaux (un recours pour excès de pouvoir est possible devant le Conseil d'Etat). La procédure est la même que pour les juges (enquête, rapport, audience publique). L'action disciplinaire portée devant le CSM, dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, est présidée par le Procureur général près la Cour de cassation. Le CSM est saisi par le garde des sceaux, par le procureur général de la Cour d'appel dont dépend le magistrat concerné ou – comme pour les juges - à la suite de la plainte d'un justiciable, depuis juillet 2008, ce qui constitue un garde-fou potentiellement efficace. Il doit être noté qu'à contrario de la formation compétente pour le siège, l'article 65 alinéa 8 de la constitution ne présente pas la formation compétente pour les magistrats du parquet comme un « conseil de discipline » : en effet, dans ce cas, le CSM n'est qu'un simple organe consultatif chargé d'émettre un « avis motivé », obligatoire certes avant toute décision du garde des sceaux mais qui ne lie pas ce dernier (il pourrait même décider qu'il n'y a aucune faute à reprocher au magistrat mis en cause ou au contraire décider qu'il y en a une là où le CSM n'en aurait vu aucune). Lorsque le ministre de la justice entend prendre une sanction plus grave que celle proposée par le CSM, il doit saisir à nouveau celui-ci pour un nouvel avis. La décision finale étant prise par le garde des sceaux, à savoir une autorité administrative, elle peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

169. Pour le reste, les services du parquet, comme les juges et les juridictions, peuvent faire l'objet de contrôles menés par l'Inspection Générale des Services Judiciaires, comme cela a été vu précédemment.

170. L'EEG note l'existence de mécanismes de supervision à divers niveaux. Au vu de la situation du parquet vis à vis du pouvoir gouvernemental, l'EEG fait des préconisations

relativement au dispositif disciplinaire des procureurs (cf. paragraphe 148 ci-dessus). Comme il a aussi été souligné, un projet de loi constitutionnelle introduit le 14 mars 2013, prévoit de confier au CSM le pouvoir disciplinaire sur les magistrats du parquet.

Exécution et immunités

171. Comme déjà indiqué, il n'existe pas de procédure pénale spécifique pour les magistrats et ces derniers ne bénéficient pas d'immunités.

Sanctions

172. Les sanctions applicables en vertu de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, chapitre VII, articles 43 à 66, ont été citées précédemment : a) avertissement qui peut émaner des procureurs généraux (et les directeurs ou chefs à l'administration centrale), b) pour le reste : blâme avec inscription au dossier, déplacement d'office, retrait de fonctions, abaissement d'échelon, exclusion de fonctions avec privation totale ou partielle du traitement, rétrogradation, mise à la retraite d'office, révocation. Pour les magistrats du parquet, la formation compétente du CSM n'émet que des avis, le pouvoir de prononcer des sanctions appartenant au garde des sceaux (un recours pour excès de pouvoir est possible devant le Conseil d'Etat).

173. Il n'existe pas de statistiques, pour ces trois dernières années, relativement à des cas concernant les mécanismes ci-dessus. Comme indiqué au chapitre IV, le CSM publie néanmoins en ligne un récapitulatif des diverses affaires tranchées à ce jour et le détail selon que le magistrat est un juge ou un procureur. Plusieurs affaires relatives à des manquements liés à la probité y figurent.

Conseils, formation et sensibilisation

174. Les actions au titre de la formation initiale et de la formation continue, citée à la partie IV, concernent également les procureurs. Il y est renvoyé.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

175. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la France :

Concernant les parlementaires

- i. que les conditions de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires ainsi que l'indemnité représentative de frais de mandat et le dispositif de la réserve parlementaire soient réformés en profondeur afin de garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle de ces ressources (paragraphe 27) ;**
- ii. que soit adopté un corpus de règles de conduite / déontologiques s'appliquant directement aux sénateurs, comme cela est déjà le cas pour les députés (paragraphe 32) ;**
- iii. que le dispositif de gestion des conflits d'intérêts des députés et sénateurs soit complété par une réglementation et des explications concernant les cas dans lesquels il y aurait une obligation individuelle, selon le cas, de signaler un conflit d'intérêt potentiel ou de s'abstenir de participer à l'activité parlementaire pour cette même raison (paragraphe 35) ;**
- iv. i) que les réglementations parlementaires relatives aux cadeaux et autres avantages soient révisées et complétées de manière à renforcer la cohérence, à poser des interdictions de principe et à couvrir les diverses formes d'avantages; ii) que les déclarations soient rendues publiques, surtout dans l'hypothèse où des avantages d'une certaine valeur resteraient permis et simplement à déclarer (y compris les invitations et voyages) (paragraphe 39) ;**
- v. rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public (paragraphe 56) ;**
- vi. que l'arsenal des mesures pénales soit complété par des mesures disciplinaires d'ordre interne aux assemblées, en relation avec les manquements possibles aux règles relatives à l'intégrité des députés et sénateurs (paragraphe 64) ;**

Concernant les juges

- vii. qu'une réforme soit conduite au niveau des tribunaux de commerce et des conseils des prudhommes afin de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des juges non professionnels (paragraphe 80) ;**
- viii. que les critères d'attribution des décorations et distinctions honorifiques aux juges soient revus afin de limiter les risques perçus pour leur indépendance et impartialité (paragraphe 112) ;**
- ix. que le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges ainsi que toute procédure administrative en amont, soient concentrées entre les mains de la formation du siège du Conseil Supérieur de la Magistrature (paragraphe 126) ;**

Concernant les procureurs

- x. **i) ancrer dans une réforme législative un processus de nomination des procureurs similaire à celui des juges, en offrant au Conseil Supérieur de la Magistrature la possibilité de donner un avis qui lie le garde des sceaux ; ii) procéder à des consultations sur l'éventualité d'un alignement de la procédure disciplinaire des membres du parquet sur celle applicable aux juges (avec un monopole du CSM) (paragraphe 148) ;**

- xi. **i) que la faculté pour le ministre de la justice de solliciter ou d'obtenir des informations relatives à une affaire particulière soit réglementée de manière précise quant à sa finalité; ii) qu'une limite claire soit fixée au « secret de la défense nationale », assortie d'une procédure permettant d'éviter les blocages indus dans les enquêtes concernant des affaires de corruption nationale ou internationale (paragraphe 162).**

176. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités françaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

177. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
