



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 mars 2016

Publication : 3 juin 2016

Public

Greco RC4(2016)2

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption
des parlementaires, juges et procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ

FRANCE

Adopté par le GRECO lors de sa 71^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités françaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la France qui a été adopté par le GRECO lors de sa 62^e réunion plénière (6 décembre 2013) et rendu public le 27 janvier 2014, suite à l'autorisation de la France ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 3F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités françaises ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 27 octobre 2015 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé le Luxembourg (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Moldova (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. David LENTZ, au titre du Luxembourg et Mme Cornelia VICLEANSCHI, au titre de la Moldova. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 11 recommandations à la France dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. S'agissant de la situation des collaborateurs et assistants parlementaires, les autorités françaises signalent en premier lieu que les lois du 11 octobre 2013 (loi organique n°2013-906 et loi ordinaire n°2013-907) relatives à la transparence de la vie publique ont imposé aux parlementaires une obligation de déclaration d'intérêts et d'activités, qui comprend une rubrique consacrée aux collaborateurs. Dans cette rubrique, le parlementaire doit mentionner les noms de ses collaborateurs, ainsi que les fonctions éventuelles qu'ils exercent en dehors de leurs contrats de collaboration. Cette déclaration étant rendue publique, ces informations sont mises à disposition de tous les citoyens. Ce dispositif a été complété par une série de mesures internes à chaque assemblée parlementaire.

8. Le Collège des Questeurs de l'Assemblée Nationale a adopté des règles de plafonnement spécifiques pour la rémunération des collaborateurs proches ou familiaux quant au montant global et au montant horaire, afin de limiter les risques de dérive. L'Assemblée Nationale a également consacré officiellement le rôle des collaborateurs en ajoutant, en novembre 2014, un nouvel article 18 à son règlement¹. Cet article réaffirme clairement le principe selon lequel le député est le seul employeur de ses collaborateurs, que leur lien est consacré par un contrat de droit privé, ainsi que la stricte affectation du crédit alloué à la rémunération des collaborateurs. Cette modification du règlement de l'Assemblée Nationale s'est accompagnée d'une réflexion approfondie sur l'amélioration de la situation matérielle des collaborateurs, ainsi que sur leurs obligations déontologiques. Plusieurs mesures ont été prises dès octobre 2012 par le Bureau de l'Assemblée afin d'améliorer leur situation matérielle et de limiter ainsi les risques de conflits d'intérêts liés aux nombreux emplois à temps partiel qui obligent les collaborateurs à compléter leur rémunération, les rendant vulnérables aux sollicitations émanant notamment de groupes d'intérêts. Parmi ces mesures, le « crédit collaborateur » a été augmenté de 10%, augmentation gagée par une baisse simultanée de l'Indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) et l'interdiction de verser les reliquats de ce crédit collaborateur sur l'IRFM, de sorte que les deux enveloppes sont totalement séparées et ne peuvent donner lieu à une récupération au profit du député. Les autorités françaises signalent que l'emploi du « crédit collaborateur » n'est pas libre, mais est strictement affecté à la rémunération des collaborateurs, ce qui implique qu'en l'absence de contrats de travail, la part disponible du crédit est reversée au budget de l'Assemblée Nationale. Ce crédit n'est jamais versé au parlementaire, mais est géré par le service de gestion financière et sociale de l'Assemblée, qui élabore les contrats de travail des collaborateurs et assure la gestion administrative et financière de ce personnel pour le compte des députés. Au-delà de ces mesures, l'objectif poursuivi est la fixation d'un statut pour les collaborateurs. Un amendement à l'article 18 du règlement de l'Assemblée Nationale avait été adopté à cet effet en novembre 2014, mais a été censuré par le Conseil constitutionnel, non pour des raisons de fond, mais au motif que cette disposition était étrangère au champ d'application du règlement. La réflexion sur cette question se poursuit, une étude ayant été confiée par les Questeurs à un cabinet d'avocats. S'agissant enfin de la dimension déontologique de l'emploi des collaborateurs, le Déontologue de l'Assemblée Nationale a signalé dans son rapport annuel de juin 2015 qu'il avait été saisi à plusieurs reprises par des collaborateurs sur des questions de cumul de leur emploi avec d'autres activités. Le Déontologue a systématiquement mis en garde les personnes concernées sur les risques de conflits d'intérêts et a conseillé à plusieurs d'entre elles de renoncer à ces fonctions. Le Déontologue propose au Bureau de l'Assemblée de consacrer cette pratique dans le code de déontologie, en prévoyant expressément la possibilité pour les collaborateurs de le consulter de manière confidentielle.
9. Une série de mesures ont également été prises au Sénat en mars 2015 par le Bureau et le Conseil de Questure pour mieux reconnaître l'existence et les conditions de travail des collaborateurs :
- L'ensemble des textes réglementaires applicables aux collaborateurs a été rassemblé dans un document unique, rendu public ;
 - Les droits sociaux des collaborateurs ont été améliorés par la mise en œuvre à leur égard de lois, l'une relative à la mise en place d'un régime collectif et obligatoire de frais de santé et l'autre relative à la formation professionnelle ;

¹ « Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs ».

- Deux listes exhaustives des noms des collaborateurs des sénateurs ont été mises en ligne le 16 avril 2015, l'une classée par ordre alphabétique et l'autre par sénateur-employeur. Ces listes sont mises à jour quotidiennement.
10. Les autorités notent que, si l'on entend par « statut » un ensemble de garanties collectives, la réglementation interne exposée au paragraphe précédent, en ce qu'elle confère des droits aux collaborateurs qui s'imposent aux sénateurs, produit *de facto* les effets d'un statut ou d'une convention collective. Dans le prolongement de cette série de mesures, le règlement du Sénat a consacré pour la première fois l'existence des collaborateurs dans un article 102 bis. Cet article a un contenu similaire à l'article 18 du règlement de l'Assemblée Nationale en ce qu'il pose le principe selon lequel le sénateur est l'employeur du collaborateur. Il définit le rôle des collaborateurs, leurs conditions d'emploi par un contrat de droit privé et consacre l'existence des moyens financiers mis à la disposition des sénateurs par le Sénat pour rémunérer leurs collaborateurs. Comme à l'Assemblée Nationale, la gestion administrative et financière des collaborateurs n'est pas assurée par les sénateurs eux-mêmes, mais par une association, selon les règles fixées par le Bureau et les Questeurs du Sénat. Cette association rédige les contrats de travail et verse les salaires directement aux collaborateurs.
 11. En ce qui concerne l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), les autorités expliquent que la loi organique de 2013 relative à la transparence de la vie publique apporte d'importants développements : elle interdit le financement des dépenses électorales par l'IRFM et elle impose aux parlementaires une obligation de déclaration de patrimoine, en début et en fin de mandat, décrivant précisément leurs actifs mobiliers, immobiliers, les valeurs mobilières, les assurances-vie, ainsi que les comptes bancaires courants ou d'épargne. Cette déclaration permet de vérifier la variation du patrimoine de l'élu et de s'assurer qu'il n'a pas mis à profit son mandat pour s'enrichir indument. Il s'ensuit que l'usage de l'IRFM à des fins d'enrichissement personnel serait immédiatement détecté par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et donnerait lieu à des observations, voire à des poursuites. Ce dispositif a lui aussi été complété par des mesures au niveau de chaque assemblée.
 12. Le Bureau de l'Assemblée Nationale a confié au Collège des Questeurs le soin de mener une réflexion sur l'usage de l'IRFM. En concertation avec le Déontologue, le Collège a élaboré un ensemble de règles qui ont été adoptées par le Bureau le 18 février 2015 et figurent à l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau. Aux termes de cet article, peuvent être imputés sur l'IRFM : les frais liés à la permanence et à l'hébergement du député, les frais de transport du député et de ses collaborateurs, les frais de communication, les frais de représentation et de réception et les frais de formation du député et de ses collaborateurs. Cet article interdit expressément le financement par l'IRFM de l'acquisition d'un bien immobilier. En outre, le député est tenu d'adresser chaque année au Bureau une déclaration sur l'honneur par laquelle il indique avoir utilisé l'IRFM conformément aux règles fixées. Un contrôle de cette déclaration est possible par le Déontologue, sur demande du Président de l'Assemblée Nationale, après avis du Bureau. Le Bureau statue ensuite sur la situation du député au vu du rapport du Déontologue et prend les mesures appropriées, qui peuvent aller jusqu'à des mesures disciplinaires conformément aux articles 71 et suivants du règlement de l'Assemblée Nationale. La première application de ce récent dispositif est en cours, les députés ayant été tenus, pour la première fois, d'adresser au Bureau de l'Assemblée Nationale, d'ici le 31 janvier 2016, leur déclaration sur l'honneur de la conformité de l'usage de leur IRFM aux règles fixées par le Bureau. Le Bureau a pris connaissance lors de sa réunion du 18 février 2016 des déclarations effectivement transmises et a saisi le Déontologue de quelques manquements à cette obligation

de transmission. Enfin, le Bureau a décidé de rendre obligatoire le reversement du montant non utilisé de l'IRFM à la fin du mandat du député.

13. Le Bureau du Sénat a pour sa part retenu six mesures pour garantir le bon usage de l'IRFM, qui ont été intégrées par un arrêté du 15 avril 2015 dans l'Instruction générale du Sénat, au sein d'un nouveau chapitre XXsexies. Cet arrêté, qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2015 :
- impose à tous les sénateurs l'obligation d'ouvrir un compte bancaire personnel, distinct de celui sur lequel est versée l'indemnité parlementaire, et destiné à recevoir l'IRFM, à la gestion de laquelle il doit être strictement dédié ;
 - précise que le montant non utilisé de l'IRFM par le sénateur est reversé au Sénat à la fin de son mandat ;
 - indique qu'aucune dépense afférente à l'acquisition d'un bien immobilier ne peut être imputée sur l'IRFM (pour les contrats en cours, cette disposition est entrée en vigueur au 1er janvier 2016) ;
 - offre au Président du Sénat, de sa propre initiative ou à la demande des Questeurs, la faculté de saisir le Comité de déontologie d'une demande d'éclaircissement relative à l'utilisation, par un sénateur, de son IRFM, étant précisé qu'il appartient au Président, s'il le juge opportun, de saisir le Bureau du Sénat ; par ailleurs, le Président ou le Vice-président du Comité peut être saisi par tout sénateur de toute demande de conseil sur « toute question éthique concernant les conditions d'exercice de son mandat parlementaire », ce qui englobe la problématique des conditions d'emploi de l'IRFM² ;
 - renvoie à un guide d'utilisation, annexé à l'Instruction générale du Bureau, la définition des catégories de dépenses imputables sur IRFM et les bonnes pratiques qui doivent être respectées. Ce guide a été élaboré par le Conseil de Questure en lien avec le Comité de déontologie. Il a été soumis et approuvé par le Bureau du Sénat le 25 juin 2015.
14. Enfin, s'agissant de la réserve parlementaire, les autorités françaises rappellent que la loi organique de 2013 relative à la transparence de la vie publique impose une double publication, d'une part, des subventions versées pour l'ensemble des travaux d'intérêt local, à partir des programmes relevant du ministère de l'intérieur et, d'autre part, de l'ensemble des subventions versées aux associations, avec indication du nom du bénéficiaire, du montant versé, de la nature du projet financé et du nom du parlementaire. Ces subventions sont soumises aux règles générales de la comptabilité publique et aux dispositions du décret n°99-1060 de 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, dont il résulte notamment que le montant de la subvention ne peut être supérieur à 50% du coût du projet et que le total des aides publiques ne peut être supérieur à 80%. Là encore, des mesures internes à chaque assemblée sont venues compléter le dispositif.

² A ce jour, 24 sénateurs ont consulté le Président ou le Vice-Président du Comité de déontologie sur les conditions d'utilisation de leur IRFM. Ces derniers ont été amenés, par exemple, à déconseiller le financement par l'IRFM de primes salariales à des collaborateurs parlementaires ou de subventions à des associations. Par ailleurs, afin que les sénateurs soient en mesure de donner tous les éclaircissements utiles qui pourraient leur être demandés sur l'usage de leur IRFM, il leur est vivement recommandé d'accorder une attention particulière à la tenue d'un relevé des opérations de compte, effectuées sur leur compte spécialement dédié à la gestion de leur IRFM (recommandation figurant dans le « Guide d'utilisation de l'IRFM » mentionné ci-dessus). Au demeurant, le contrôle de l'usage par le sénateur de son IRFM et de son obligation de restituer le solde non consommé de cette indemnité, relève, in fine, de la compétence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette dernière sera amenée, à l'approche des échéances sénatoriales de juin 2017, à examiner la déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat des sénateurs concernés, au regard notamment des éléments que lui fournira l'administration fiscale.

15. Au sein de l'Assemblée Nationale, le principe d'une répartition de la réserve entre les groupes politiques au prorata du nombre de députés a été consacré dès 2012. La répartition de cette réserve a représenté en 2014 130 000 euros par député. Il existe également une dotation institutionnelle d'un montant de 5 millions d'euros, gérée par le Président de l'Assemblée Nationale et destinée à des fondations, des associations reconnues et des institutions. Le montant total de la dotation impartie à l'Assemblée Nationale s'élève à 90 millions d'euros. Toutes ces informations sont publiées sur le site de l'Assemblée Nationale et disponibles également sous format *open data*.
16. Quant au Sénat, il a adopté deux séries de mesures tendant à mieux encadrer l'attribution de la « dotation d'action parlementaire » (DAP) et à renforcer la publicité de sa répartition. Tout d'abord, une dotation institutionnelle de 3 millions d'euros a été constituée en 2015. Gérée collégialement par le Président et les Vice-Présidents, elle vise à intervenir au nom du Sénat, dans deux domaines : des actions d'intérêt général au niveau national ou international et l'aide aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles ou d'événements graves justifiant un effort de solidarité. Les autres crédits de la DAP sont répartis entre les groupes politiques au prorata de leurs effectifs, soit, en 2015, 153 046 euros par sénateur. Chaque groupe politique répartit librement entre ses membres l'enveloppe qui lui est attribuée. Le Bureau du Sénat recommande d'opérer cette répartition en tenant compte de la participation aux travaux du Sénat.
17. L'attribution des subventions doit obéir à une série de critères :
 - Pour les aides aux collectivités territoriales, le strict respect du cadre fixé par le Ministère de l'Intérieur ; dans ce cadre, les sénateurs veillent particulièrement à :
 - i. Privilégier les projets présentant un caractère exceptionnel et d'intérêt général ;
 - ii. Accorder un taux de subvention minimal de manière à éviter une trop grande dispersion des aides et à préserver leur caractère incitatif ;
 - iii. Eviter les subventions répétées à une même commune, sauf s'il s'agit de faibles montants ou d'un projet pluriannuel ;
 - Pour les aides aux associations :
 - i. Eu égard à leur objet social spécifique, les fondations politiques et les associations ou fondations mémorielles ont vocation à relever du domaine exclusif de la dotation institutionnelle ;
 - ii. Le soutien aux organismes de réflexion ou de prospective (*think tanks*) doit s'opérer dans un cadre contractuel au titre d'un projet d'étude ou de recherche déterminé, intéressant le Sénat ;
 - iii. S'agissant des autres associations, les subventions accordées ne devront pas avoir le caractère d'une contribution annuelle au financement du fonctionnement et de l'activité d'organismes bénéficiant déjà d'un soutien public ;
 - iv. Seuls des projets clairement identifiés pourront bénéficier d'un soutien au titre de la DAP et chaque association subventionnée devra s'engager à présenter au Sénat un rapport d'exécution de ce projet qui sera rendu public.
18. Pour l'avenir, une mission, qui est en cours de réalisation, a été confiée au Président et au Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, pour proposer un nouveau cadre juridique d'attribution des subventions aux collectivités

territoriales et aux associations au titre de la DAP, ainsi que de la réserve ministérielle, de manière à promouvoir un dispositif d'ensemble plus transparent, plus efficace et au coût de gestion mesuré. Enfin, le Bureau du Sénat a adopté, le 15 avril 2015, un arrêté insérant un chapitre XX bis A dans l'Instruction générale du Bureau, dans le but de formaliser l'objet de la DAP ainsi que ses modalités de publication par le Sénat. Cet arrêté rappelle que cette dotation regroupe l'ensemble des subventions versées par l'État, sur proposition des sénateurs, au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances. Il fixe par ailleurs le principe d'une publication annuelle par le Sénat, sur son site Internet, des subventions accordées sur proposition des sénateurs, avant même leur publication par le Gouvernement en annexe du projet de loi de règlement. Depuis fin mai 2015, les subventions accordées par les sénateurs (montant et bénéficiaires) sont publiées en données ouvertes sur le site Internet du Sénat.

19. Le GRECO se félicite que les différents éléments de la recommandation aient été pris en compte par les autorités françaises. S'agissant des collaborateurs, la reconnaissance explicite de leur existence, de leur rôle et du cadre juridique de leur emploi dans le règlement de chacune des assemblées parlementaires est à saluer. Il en est de même, au niveau de l'Assemblée Nationale, du plafonnement de la rémunération de certains collaborateurs (proches ou familiaux) – bien que le GRECO estime qu'en général, il serait préférable de ne pas y recourir – et du début de réflexion sur un statut à part entière de la profession. Le GRECO encourage l'Assemblée Nationale à poursuivre et développer cette réflexion, en s'attachant particulièrement à des conditions de recours aux collaborateurs assurant une gestion responsable de l'argent public et à la gestion de possibles conflits d'intérêts. Des règles de conduite spécifiques pourraient ainsi utilement compléter la possibilité de saisine du Déontologue. Il paraît important au GRECO que la réflexion sur ces questions soit également développée au sein du Sénat. Les mesures de publicité adoptées par chacune des assemblées sont également positives, mais le GRECO appelle à une plus grande transparence en pratique concernant les autres fonctions éventuelles exercées par les collaborateurs. La publication d'une liste centralisée des collaborateurs comportant leurs autres fonctions éventuelles, par exemple, faciliterait l'accessibilité de ces informations. Enfin, le GRECO est satisfait des précisions apportées par les autorités françaises concernant le contrôle de l'usage du « crédit collaborateur » par les deux assemblées.
20. Abordant à présent la question de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), le GRECO juge positivement les mesures prises par le Bureau de chacune des assemblées. Il reste à voir si les modalités de contrôle par le Déontologue de l'Assemblée Nationale, le Comité de déontologie du Sénat et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique seront suffisantes en pratique pour détecter de possibles usages de l'IRFM non conformes à la réglementation. Il attend des informations sur ce point à l'occasion de son prochain rapport. Le GRECO rappelle en outre que la recommandation appelle également à plus de transparence concernant l'IRFM.
21. Pour ce qui est de la réserve parlementaire, le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure n'a semble-t-il été prise par l'Assemblée Nationale, les éléments rapportés étant antérieurs au Rapport d'Évaluation. Il rappelle les risques potentiels signalés dans la note en bas de page n°15 et l'appel à une réforme d'ampleur du cadre juridique de la réserve figurant dans ce rapport. Les mesures prises par le Sénat, quant à elles, sont positives en ce qu'elles encadrent dans une certaine mesure l'usage de la « dotation d'action parlementaire » (DAP), mais elles ne remplissent qu'imparfaitement les exigences de la recommandation. Les critères d'attribution des subventions, notamment, restent assez vagues et ne semblent pas suffisants pour limiter les risques de partialité, de clientélisme et de conflits d'intérêts relevés dans le Rapport d'Évaluation. La répartition des crédits au sein des groupes

politiques reste libre et donc potentiellement non équitable entre les sénateurs et aucun audit de l'usage des fonds n'est prévu à l'heure actuelle. Le GRECO appelle le Sénat à tenir compte de ces éléments ainsi que de ceux contenus dans le Rapport d'Evaluation dans le cadre de la réflexion en cours sur un futur nouveau cadre juridique de la DAP.

22. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

23. *Le GRECO a recommandé que soit adopté un corpus de règles de conduite / déontologiques s'appliquant directement aux sénateurs, comme cela est déjà le cas pour les députés.*
24. Les autorités françaises signalent que le Bureau du Sénat a institué un dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, qui est applicable aux membres du Sénat depuis le 1^{er} octobre 2014. Ce dispositif comprend des principes déontologiques, figurant au chapitre XXbis de l'Instruction générale du Bureau, et qui s'adressent directement aux sénateurs. Ces principes sont au nombre de sept et portent sur l'intérêt général, l'indépendance, l'intégrité, la laïcité, l'assiduité, la dignité et la probité.
25. Le GRECO se félicite que le Sénat ait adopté une série de principes déontologiques s'appliquant directement aux sénateurs, conformément à la recommandation. Il note que ces principes restent assez généraux, mais ont vocation à être complétés par un guide de bonnes pratiques intégré lui aussi dans l'Instruction générale du Bureau et qui sera enrichi au fur et à mesure en fonction des situations concrètes rencontrées par le Bureau du Sénat, le cas échéant après consultation du Comité de déontologie. Le GRECO note en outre que les sénateurs peuvent demander conseil au Président du Comité de déontologie.

26. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

27. *Le GRECO a recommandé 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.*
28. Concernant l'Assemblée Nationale, les autorités françaises rappellent que l'article 5 du Code de déontologie, plutôt que d'imposer une obligation de déport, privilégie la voie incitative en prévoyant que « *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'intérêt au profit du seul intérêt général* ». Pour la mise en œuvre de cet article, le choix des déontologues successifs a été de suivre, de manière ciblée, quelques projets de textes examinés par l'Assemblée nationale, dès lors qu'ils apparaissent sensibles au regard des intérêts potentiellement concernés. L'objectif poursuivi est d'alerter les députés sur les précautions à prendre en intervenant comme rapporteurs ou auteurs d'amendements en particulier, dans un débat concernant des secteurs ou des problématiques rejoignant leurs intérêts privés ou familiaux.
29. Si le Déontologue constate un manquement, il est habilité, après avoir échangé avec le député concerné, à saisir le Bureau. Aux termes de l'article 80-4 du

règlement, si le Bureau conclut effectivement à l'existence d'un manquement aux obligations prévues à l'article 5 du code, il peut être amené à prononcer une peine disciplinaire. Dans son dernier rapport public annuel, le Déontologue propose d'aller plus loin en ajoutant un nouvel article au code de déontologie : « *Les députés qui, à l'occasion de l'examen d'une question dont l'Assemblée nationale est saisie, ont un intérêt privé ou financier pour eux-mêmes ou pour leurs proches distinct de l'intérêt général peuvent le déclarer oralement. Ils peuvent également choisir de se retirer sans participer aux débats ou exercer leur droit de vote* ». Cette proposition a été présentée au Bureau le 17 juin dernier et demeure en cours d'examen.

30. S'agissant du Sénat, les autorités françaises signalent que dans le cadre du dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts évoqué au paragraphe 24 du présent rapport, la définition des conflits d'intérêts a été modifiée et recouvre à présent « *toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général* ». Le Comité de déontologie parlementaire, qui est compétent pour toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat, peut être saisi par le Président ou le Bureau de toute situation potentielle de conflit d'intérêts. Le Président du Comité peut également être saisi *intuitu personae* par tout membre du Sénat d'une demande de conseil sur une situation dont ce sénateur estime qu'elle pourrait le placer en position de conflit d'intérêt. Le Comité formule un avis confidentiel, éventuellement assorti de recommandations, sur la base duquel le Bureau peut décider de demander au sénateur en situation de conflit d'intérêts de faire cesser sans délai la situation ou de prendre les mesures recommandées par le Comité. Il peut prononcer des sanctions disciplinaires dans les conditions définies par le règlement du Sénat.
31. Au-delà de cette procédure, le Bureau du Sénat a adopté un guide de bonnes pratiques (annexé au chapitre XXter de l'Instruction générale du Bureau), destiné à éclairer les sénateurs face à d'éventuelles situations de conflits d'intérêts. Il leur appartient d'examiner ces règles au regard de la situation de fait qui se présente à eux et, en cas de doute sur la conduite à adopter, de demander conseil au Président du Comité de déontologie. Ayant vocation à être complété en fonction des cas concrets que le Bureau et le Comité de déontologie auront à traiter, ce guide comporte à l'heure actuelle des recommandations portant sur les trois sujets suivants :
 - déclaration orale d'intérêts : dans un objectif de transparence, les membres du Sénat peuvent, lors d'un débat en commission, faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent, ayant un lien avec l'objet du débat. Cette déclaration orale est mentionnée au compte-rendu de la réunion ;
 - exercice de la fonction de rapporteur : un membre du Sénat susceptible d'être investi de la fonction de rapporteur d'un texte législatif ou d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou de contrôle, apprécie si ses intérêts privés lui paraissent de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Il peut renoncer à cette fonction s'il considère que son acceptation présente un tel risque au regard de la déontologie ;
 - publication des auditions et contacts du rapporteur : le rapporteur doit informer ses collègues de tous les avis recueillis dans le cadre de son rapport et rendre publique la liste complète des personnes ayant été entendues en audition collective par la commission ou la mission. Cette liste doit également faire apparaître les personnes entendues à titre individuel par le rapporteur, ainsi que, le cas échéant, les contacts informels que le rapporteur estime utile de faire figurer sur cette liste.

32. Pour ce qui est de l'Assemblée Nationale, le GRECO accueille favorablement le dispositif incitatif composé de l'article 5 du code de déontologie, combiné au suivi de certains projets de textes jugés sensibles par les déontologues. Il rappelle toutefois que la recommandation appelle également à fournir des explications à l'attention des députés concernant de possibles cas concrets de conflits d'intérêts, afin de les aider à adopter la conduite appropriée. Le GRECO note également avec intérêt les dispositions plus détaillées contenues dans le projet de nouvel article proposé par le Déontologue, qui traiterait à la fois du signalement et du déport en cas de conflit d'intérêt, comme demandé dans la recommandation. Il note toutefois une contradiction potentielle entre le libellé de l'article 5 qui indique un devoir de signalement et le projet de nouvel article qui réduirait ce signalement à une simple faculté, laissée au libre arbitre du député concerné.
33. Concernant le Sénat, le GRECO prend note de la nouvelle définition des conflits d'intérêts et de l'embryon de guide de bonnes pratiques annexé à l'Instruction générale du Bureau. Dans la mesure où ce guide a vocation à être complété au fil des cas concrets rencontrés par le Bureau et le Comité de déontologie du Sénat, il remplit l'objectif d'explication mentionné dans la recommandation. Le GRECO regrette cependant que, dans les deux premiers sujets abordés dans ce guide, l'identification d'un conflit d'intérêt ne donne lieu qu'à une possibilité pour le sénateur concerné de signaler la situation ou de se déporter.
34. S'agissant des deux Assemblées et comme il l'a déjà souligné dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 35), le GRECO n'est pas convaincu par l'argument selon lequel une obligation de déport pourrait contredire le droit de vote garanti constitutionnellement. Au demeurant, l'hypothèse dans laquelle un parlementaire se trouverait sciemment en situation de conflit d'intérêts, mais choisirait de ne pas signaler cette situation ou de ne pas s'abstenir, comme le guide lui en laisse la possibilité, ne peut être exclue, même si le parlementaire est tenu de procéder à une déclaration d'intérêts et d'activités qui est rendue publique et contrôlée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ceci porterait sans nul doute atteinte à sa réputation et à sa crédibilité et révélerait les limites du dispositif de gestion des conflits d'intérêts.
35. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

36. *Le GRECO a recommandé 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).*
37. Les autorités françaises communiquent les informations suivantes concernant l'Assemblée Nationale : selon le rapport du Déontologue, pour la période courant du 16 avril 2014 au 1er juin 2015, 19 déclarations de dons ou avantages d'une valeur supérieure à 150 euros ont été reçues, dont 9 concernent des invitations à des événements sportifs ou culturels. Au-delà de cette obligation, dans plusieurs cas, des députés ont remis des présents qu'ils avaient reçus au Déontologue. Pour compléter le dispositif existant, le rapport du Déontologue propose d'ajouter la précision suivante : « Déclarations de dons et avantages : si un don ou un avantage paraît avoir pour objet d'influencer l'indépendance ou l'impartialité des députés, ceux-ci doivent les refuser. Dans le cas contraire, les députés peuvent les accepter et doivent alors déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale tout

don, invitation à un événement sportif, culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat. » Cette proposition a été présentée au Bureau le 17 juin dernier.

38. D'autre part, le 25 juin 2014, le Bureau du Sénat a posé des règles de déclaration concernant les cadeaux, dons, avantages en nature, ainsi que les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat (Section III du chapitre XXbis de l'Instruction générale du Bureau). Les membres du Sénat sont désormais tenus de déclarer les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat qu'ils pourraient être amenés à recevoir, dès lors que la valeur de ces invitations excède un montant de 150 euros. Ne sont pas soumis à cette obligation de déclaration les invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole, ainsi que les déplacements effectués à l'invitation des autorités étatiques françaises ou dans le cadre d'un mandat local. Les invitations sont déclarées à la direction du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales, en vue de leur examen par la délégation du Bureau compétente. Ces déclarations interviennent au moins trente jours à l'avance ou, à défaut, dès leur réception. Elles sont rendues publiques sur le site internet du Sénat³. En outre, les membres du Sénat sont tenus de déclarer, quelle que soit leur provenance, les cadeaux, dons et avantages en nature dès lors que la valeur de ceux-ci excède 150 euros. La déclaration doit être réalisée, dans les trente jours, à la direction du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales, en vue de leur examen par la délégation en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur.
39. S'agissant de l'Assemblée Nationale, le GRECO regrette qu'aucune nouvelle mesure n'ait été prise pour mettre en œuvre les deux parties de la recommandation. Aucune limitation ou interdiction de principe n'a été posée et les déclarations ne sont toujours pas rendues publiques. Au niveau du Sénat, le GRECO salue la décision du Bureau selon laquelle les déclarations sont désormais rendues publiques, satisfaisant ainsi à la seconde partie de la recommandation. Concernant la première partie de la recommandation, cependant, les dispositions décrites ne semblent pas différer de celles déjà analysées dans le Rapport d'Évaluation. Les problèmes signalés dans ce rapport subsistent donc, comme l'incertitude quant à l'articulation entre l'Instruction générale du Bureau imposant la déclaration des cadeaux, dons, avantages et invitations et le principe posé par le Comité de déontologie en 2010 d'interdiction de tout avantage, hormis des cadeaux d'usage et de faible valeur, en contrepartie d'un acte de la fonction parlementaire, ainsi que les invitations aux manifestations culturelles et sportives en métropole. La précision apportée par les autorités françaises selon laquelle les membres du Sénat sont tenus de déclarer les cadeaux, dons et avantages quelle que soit leur provenance, est bienvenue, mais la Section III du chapitre XXbis de l'Instruction générale du Bureau gagnerait en clarté si ce point était précisé explicitement.
40. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

41. *Le GRECO a recommandé de rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public.*
42. Les autorités françaises expliquent que la question de l'étendue de l'accès aux déclarations de patrimoine a fait l'objet d'appréciations divergentes entre les deux chambres lors des débats sur le projet de réforme ayant abouti à l'adoption des lois, du 11 octobre 2013, sur la transparence de la vie publique. La position qui a

³ http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Liste2014-2016_en_ligne.pdf

prévalu est celle d'un accès limité : les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent consulter les déclarations de patrimoine à la préfecture du département d'élection du parlementaire. Cette situation demeure d'actualité, que la déclaration du patrimoine soit le fait d'un député ou d'un sénateur.

43. Les autorités rappellent que, pour autant, les déclarations de patrimoine sont soumises au contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, avec le concours de l'administration fiscale. Par ailleurs, les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires, qui récapitulent l'ensemble de leurs intérêts et activités exercées concomitamment ou, préalablement à leur mandat, sont, quant à elles, largement diffusées (publication intégrale sur le site Internet de la Haute Autorité).
44. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées pour donner effet à la recommandation. Il rappelle l'objectif de transparence et de contrôle social, qui a conduit de nombreux législateurs étrangers à opter pour une publication des déclarations de patrimoine des parlementaires, de leur propre initiative ou en réponse à des recommandations du GRECO. Il s'agit là en effet d'une position constante du GRECO, qui estime que les obligations de transparence qui s'imposent aux élus, du fait de leur position publique, doivent dépasser celles de simples citoyens. Le contrôle des déclarations de patrimoine ainsi que la publication des déclarations d'intérêts et d'activités, s'ils sont bien entendu nécessaires également, ne peuvent totalement pallier à l'absence de transparence des déclarations de patrimoine.
45. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

46. *Le GRECO a recommandé 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.*
47. Les autorités françaises signalent que cette recommandation a été suivie d'effets dans chacune des assemblées parlementaires. Une résolution présentée par le Président de l'Assemblée Nationale et adoptée le 28 novembre 2014, a complété son règlement par un nouvel article prévoyant la procédure applicable en cas de manquement d'un député à ses obligations déontologiques (article 80-4). Au terme d'une procédure contradictoire, engagée par le Déontologue, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, en cas de refus du député de mettre fin à la situation de manquement, non seulement, rendre publique cette situation – ce qui n'est pas nouveau –, mais aussi prononcer une peine disciplinaire, ce qui est nouveau. L'article 70 du règlement, qui énumère tous les cas susceptibles d'encourir une sanction disciplinaire, a été modifié en conséquence pour inclure « un manquement aux règles de déontologie ». En cas de manquement, les sanctions prévues aux articles 71 à 73 du règlement, sont variées :
 - la publicité du manquement, inspirée de la pratique du « *name and shame* » à l'anglo-saxonne, consistant à livrer le député au jugement de l'opinion publique ;
 - le rappel à l'ordre ;
 - le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ;
 - la censure simple ;
 - la censure avec exclusion temporaire. A noter que ces trois dernières sanctions emportent de plein droit la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire.

48. Le Sénat a, quant à lui adopté, le 13 mai 2015, une résolution n°100 (2014-2015), dont l'article 16 prévoit un régime de sanctions disciplinaires : « Encourt la censure simple ou la censure avec exclusion temporaire tout sénateur :
- qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant soit de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts soit de prendre les mesures recommandées par le comité de déontologie parlementaire ;
 - qui a sciemment omis de déclarer au Bureau un don ou avantage en nature, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger, à l'exception des cadeaux d'usage ;
 - qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, qu'il a acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ;
 - qui a sciemment omis de déclarer au Bureau sa participation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, à une manifestation organisée par un groupe d'intérêt ou un organisme ou État étranger ;
 - qui a manqué gravement aux principes déontologiques définis par le Bureau (intérêt général, indépendance, intégrité, laïcité, assiduité, dignité et probité). »
49. La censure simple emporte privation, pendant un mois, du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction. La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux du Sénat comme de paraître dans le Palais du Luxembourg pendant quinze jours de séance (délai porté dans certains cas à trente jours de séance). Ses conséquences financières peuvent aller jusqu'à la privation, pendant six mois, des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction. Ces sanctions disciplinaires sont prononcées et motivées par le Bureau, sur la proposition du Président du Sénat, en fonction de la gravité du manquement, après avoir entendu le sénateur ou un de ses collègues en son nom. Elles sont rendues publiques.
50. Le GRECO salue les mesures prises par les deux assemblées parlementaires, qui remplissent les objectifs de la recommandation. Concernant le Sénat, il remarque toutefois qu'aucune sanction n'est prévue pour un manquement aux principes déontologiques qui ne soit pas « grave ». Cette omission pourrait utilement être réparée et fournir l'occasion de compléter les sanctions de censure actuellement prévues par des sanctions d'ordre plus symbolique, sans conséquences financières.
51. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vii.

52. *Le GRECO a recommandé 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.*
53. Concernant les tribunaux de commerce, les autorités françaises expliquent qu'un projet de loi n°661 « portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle » a été soumis au Sénat en procédure accélérée par le gouvernement le 31 juillet 2015. Il a été adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2015 et transmis à l'Assemblée Nationale le 6 novembre 2015, où il se trouve actuellement en commission. Ce projet comporte un article 47 contenant une série de mesures concernant la formation, la déontologie et le régime disciplinaire des juges des

tribunaux de commerce. Il est notamment prévu que les juges des tribunaux de commerce soient soumis à une obligation de formation initiale et continue. S'agissant de la déontologie, les juges de ces tribunaux seraient soumis aux mêmes règles que les juges professionnels. Une série d'incompatibilités fonctionnelles est prévue, qui vise les professions en lien avec l'institution judiciaire (avocat, huissier de justice, greffier, etc.) et les mandats politiques. Une définition des situations de conflits d'intérêts est prévue, ainsi qu'un mécanisme spécifique de prévention et de traitement, qui prévoit la remise d'une déclaration d'intérêts au président du tribunal de commerce lors d'un entretien déontologique ayant lieu au cours du mois suivant l'entrée en fonction du juge. Cette déclaration est communiquée au procureur de la République et aux chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se situe le tribunal et est actualisée à l'initiative des intéressés. Les sanctions disciplinaires encourues par les juges des tribunaux de commerce seront plus nombreuses et complétées par un fichier national automatisé des sanctions disciplinaires, tenu par le garde des sceaux, restreignant l'exercice ou l'éligibilité des juges des tribunaux de commerce. Outre le volet disciplinaire, les présidents des cours d'appel auront un rôle d'alerte et pré-disciplinaire, pouvant donner un avertissement, saisir la commission nationale de discipline ou proposer la suspension d'un juge d'un tribunal de commerce. Enfin, il est prévu que les juges des tribunaux de commerce bénéficient d'une protection fonctionnelle comparable à celle dont jouissent les magistrats professionnels.

54. Outre ce projet de loi, la procédure de délocalisation des affaires, prévue en cas de partialité des juges des tribunaux de commerce, a été élargie par l'ordonnance n°2014-326, du 12 mars 2014, portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives et par son décret d'application n°2014-736. S'agissant du volet législatif, l'article L 662-2 du code de commerce a été modifié afin de permettre, lorsque les intérêts en présence le justifient, le renvoi d'affaires entre juridictions de nature différente (auparavant, cette délocalisation ne pouvait avoir lieu qu'entre juridictions de même nature). S'agissant du volet réglementaire, la modification entreprise a ouvert à davantage de personnes la possibilité de demander la délocalisation d'une procédure. Alors qu'auparavant le renvoi ne pouvait être demandé que par le ministère public ou décidé d'office par le président du tribunal saisi, ce mécanisme peut désormais être également réclamé par le débiteur ou le créancier poursuivant (article R. 662-7 du code de commerce).
55. Quant aux conseils de prud'hommes, les autorités françaises font savoir qu'une réforme d'ampleur a été menée grâce à l'adoption de la loi n°2015.990, du 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron⁴ ». Cette réforme, figurant à l'article 258 de la loi, comporte plusieurs volets : déontologie, régime disciplinaire, formation.
56. S'agissant de la déontologie, les conseillers prud'hommes sont désormais soumis aux mêmes règles⁵ que les juges professionnels. A titre de prévention d'éventuels manquements disciplinaires, il est prévu qu'« en dehors de toute action disciplinaire, les premiers présidents de cour d'appel peuvent rappeler à leurs obligations les conseillers prud'hommes des conseils de prud'hommes situés dans le ressort de leur cour » (art. L. 1442-13-1 du code du travail). Le régime disciplinaire est renforcé et le pouvoir disciplinaire, jusqu'alors réservé au Garde des Sceaux, est confié à une commission nationale de discipline, présidée par un président de

⁴ JORF n°0181, du 7 août 2015, p.13537

⁵ « Les conseillers prud'hommes exercent leurs fonctions en toute indépendance, impartialité, dignité et probité et se comportent de façon à exclure tout doute légitime à cet égard. Ils s'abstiennent, notamment, de tout acte ou comportement public incompatible avec leurs fonctions. Ils sont tenus au secret des délibérations. Leur est interdite toute action concertée de nature à arrêter ou à entraver le fonctionnement des juridictions lorsque le renvoi de l'examen d'un dossier risquerait d'entraîner des conséquences irréversibles ou manifestement excessives pour les droits d'une partie » (art. L. 1421-2 du code du travail).

chambre à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation, et qui comprend :

- Un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;
- Un magistrat et une magistrate du siège des cours d'appel, désignés par le premier président de la Cour de cassation sur une liste établie par les premiers présidents des cours d'appel ;
- Un représentant et une représentante des salariés, conseillers prud'hommes ou ayant exercé les fonctions de conseiller prud'homme, désignés par les représentants des salariés au Conseil supérieur de la prud'homie en son sein ;
- Un représentant et une représentante des employeurs, conseillers prud'hommes ou ayant exercé les fonctions de conseiller prud'homme, désignés par les représentants des employeurs au Conseil supérieur de la prud'homie en son sein. (art. L 1442-13-2 du code du travail, à l'application duquel renvoie l'art. L1442-11 précité).

57. La Commission nationale de discipline peut être saisie par le ministre de la justice ou par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le conseiller prud'homme siège, après audition de celui-ci. Elle délibère si au moins quatre de ses membres sont présents et prend des décisions motivées à la majorité de ses membres, le président ayant une voix prépondérante en cas de partage égal des voix. Les sanctions disciplinaires applicables aux conseillers prud'hommes sont :

- Le blâme ;
- La suspension pour une durée ne pouvant excéder six mois, renouvelable une fois ;
- La déchéance assortie d'une interdiction d'exercer les fonctions de conseiller prud'homme pour une durée maximale de dix ans ;
- La déchéance assortie d'une interdiction définitive d'exercer les fonctions de conseiller prud'homme. » (art. L. 1442-14)

58. Enfin, une formation, initiale et continue, est prévue pour les conseillers prud'hommes, la formation initiale étant obligatoire. Les employeurs sont tenus d'accorder aux salariés de leur entreprise membres d'un conseil de prud'hommes des autorisations d'absence, qui peuvent être fractionnées, dans la limite de cinq jours par mandat, au titre de la formation initiale et six semaines par mandat, au titre de la formation continue. » (art. L1442-2). Ces nouvelles mesures législatives seront complétées par des dispositions réglementaires.

59. Le GRECO se félicite de la réforme menée par la « loi Macron » concernant les conseils de prud'hommes. Les trois volets de cette réforme – déontologie, régime disciplinaire, formation – vont dans le sens préconisé par la recommandation. S'agissant de la déontologie, cependant, le GRECO remarque que la problématique des conflits d'intérêts signalée dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 79), fait l'objet de peu d'attention spécifique. La réforme ne vient pas remédier non plus au fait que chaque groupe de juges bénévoles défende d'abord les intérêts catégoriels de ses électeurs. Seule une modification du mode de désignation et/ou de la composition des conseils de prud'hommes paraît de nature à régler ce problème. Enfin, sauf en ce qui concerne l'article L 1421-2 du code du travail concernant la déontologie des conseillers prud'homme, qui est d'application immédiate, la loi Macron reste à compléter par des décrets d'application, qui sont déterminants pour la mise en œuvre de ses dispositions. Le GRECO invite les autorités françaises à faire preuve de diligence en la matière.

60. S'agissant des tribunaux de commerce, l'article 47 du projet de loi n°661 semble remplir dans une certaine mesure les objectifs de la recommandation, en ce qu'il prévoit une formation obligatoire des juges des tribunaux de commerce, les soumet aux mêmes obligations déontologiques que les juges professionnels et renforce les dispositions relatives aux conflits d'intérêts ainsi que le régime disciplinaire. Le GRECO note cependant que certaines des dispositions décrites ci-dessus ont été supprimées lors de l'examen du projet de texte par le Sénat (notamment l'incompatibilité de la fonction de juge commercial et du mandat de conseiller municipal ou le fichier national automatisé des sanctions disciplinaires. Il conviendra d'examiner lors d'un prochain rapport de conformité le contenu de la loi tel qu'adoptée. S'agissant des mesures relatives à la délocalisation des affaires en cas de partialité, elles vont elles aussi dans le sens de la recommandation.

61. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

62. *Le GRECO a recommandé 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.*

63. Les autorités françaises indiquent que la réflexion est en cours en la matière. Il pourrait être envisagé de modifier l'ordonnance statutaire afin de subordonner l'attribution de décorations et distinctions honorifiques à la délivrance, selon certains critères, d'un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui irait plus loin que l'exigence d'un avis simple, autrefois requise. (article 12 de l'ordonnance n°58-1271, du 22 décembre 1958, portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, abrogé par la loi organique n°94-100, du 5 février 1994).

64. Le GRECO prend note des informations communiquées et, compte tenu de l'état préliminaire de la réflexion en cours, conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

65. *Le GRECO a recommandé 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.*

66. Les autorités françaises soulignent qu'une telle concentration n'est pas envisageable en l'état actuel du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Sauf à réformer profondément cette institution, cette dernière ne serait pas en mesure de faire face à ces nouvelles attributions. En revanche, la voie de la proximité est privilégiée. C'est ce qui explique que la saisine du CSM, autrefois réservée au Garde des Sceaux, a été ouverte aux chefs de cours d'appel (par la loi organique n° 2001-539, du 25 juin 2001), puis étendue aux justiciables (par la réforme constitutionnelle de 2008). C'est ce qui explique aussi que le pouvoir d'enquête administrative soit confié aux chefs de cours et aux supérieurs hiérarchiques, et, corrélativement, la délivrance d'un avertissement au magistrat concerné. D'ailleurs, le CSM, dans son dernier rapport annuel d'activité, a rappelé l'intérêt de cette mesure d'avertissement, dans le souci d'assurer une progressivité dans les réponses apportées aux magistrats rencontrant des difficultés déontologiques. Conformément à cette logique de proximité, il est prévu de renforcer le rôle des chefs de juridiction, en vue de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts, notamment au moyen d'un entretien déontologique lors de l'entrée en fonctions des magistrats. C'est ce qui résulte du projet de loi organique n°660,

enregistré au Sénat le 31 juillet 2015, relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société.

67. Le GRECO note qu'aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre la recommandation et que les préoccupations évoquées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 126) demeurent. Le garde des sceaux conserve son pouvoir de saisine du CSM, qui ne dispose pour sa part pas de véritables moyens d'investigation.
68. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x.

69. *Le GRECO a recommandé de 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).*
70. Les autorités françaises ne font état d'aucun développement nouveau quant à la première partie de la recommandation. En effet, comme l'a relevé le Rapport d'Évaluation (paragraphe 145 et 148), le gouvernement français a déposé, le 14 mars 2013, un projet de loi constitutionnelle portant réforme du CSM (n° 815), visant notamment à subordonner la nomination des magistrats du Parquet à la délivrance d'un avis conforme du CSM. Ce point a fait l'objet d'un consensus politique, les deux chambres ayant adopté cette mesure en première lecture (tout comme celle consistant à soumettre les magistrats du Parquet au pouvoir disciplinaire du CSM). Toutefois, à ce jour, ce projet, qui comporte d'autres points moins consensuels, n'a pas encore abouti. S'agissant du second volet de la recommandation, les autorités font référence aux informations fournies au titre du paragraphe 64 du présent rapport.
71. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

72. *Le GRECO a recommandé que la faculté pour le ministre de la justice de solliciter ou d'obtenir des informations relatives à une affaire particulière soit réglemantée 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.*
73. Les autorités françaises indiquent, s'agissant du premier volet de la recommandation, que des mesures d'encadrement de la transmission hiérarchique de l'information sont contenues dans la circulaire du garde des sceaux du 31 janvier 2014, de présentation et d'application de la loi n°2013-669 (circulaire n°CRIM/2014-2/E1-31.01.2014), qui a notamment supprimé la possibilité pour le garde des sceaux de délivrer des instructions individuelles dans les affaires particulières. Cette circulaire vient préciser les finalités de la transmission de l'information des parquets à la chancellerie, ainsi que les critères de signalement et les modalités pratiques à suivre. Elle précise notamment que la suppression des instructions individuelles doit être l'occasion d'une nette diminution du nombre d'affaires signalées. Les nécessités de la remontée hiérarchique de l'information

doivent être clairement identifiées et répondre aux finalités suivantes : éléments concrets liés à la conduite, actualisation ou évaluation de la politique pénale, éléments concernant l'affectation des moyens nécessaires à cette politique ; procédures présentant une problématique d'ordre sociétal, un enjeu d'ordre public, ayant un retentissement médiatique national ou qui sont susceptibles de révéler une difficulté juridique ou d'application de la loi pénale ; éléments concernant l'entraide judiciaire internationale ; procédures susceptibles de mettre en cause l'institution judiciaire. Une annexe à la circulaire précise les critères de signalement des affaires individuelles ainsi que les modalités pratiques de la remontée d'information.

74. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités françaises soulignent que la décision du Conseil Constitutionnel n°2011-192 QPC, du 10 novembre 2011, à laquelle le Rapport d'Évaluation fait référence (paragraphe 162), n'a invalidé qu'un élément du dispositif de « secret de la défense nationale », à savoir les lieux classifiés au titre du secret de la défense nationale. Tous les autres éléments de ce dispositif, soit les informations classifiées au titre du secret de la défense nationale – ce qui recouvre la procédure de déclassification et de communication de ces informations, et l'accès à ces dernières à l'occasion de perquisitions, que ce soit dans des lieux déjà identifiés comme abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale ou se révélant comme tels – ont été validés par le Conseil Constitutionnel, en raison du caractère équilibré de la conciliation opérée par le législateur entre la protection du secret de la défense nationale et les nécessités des investigations judiciaires.
75. Les autorités françaises rappellent la composition de la Commission consultative du secret de la défense nationale (composée de trois magistrats, d'un député et d'un sénateur), le fait qu'elle est amenée à se prononcer sur toutes les demandes de déclassification dans les deux mois de sa saisine et soulignent que les Conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, y compris le Protocole Additionnel à la Convention pénale, figurent parmi les éléments pris en compte par la commission pour apprécier l'opportunité de déclassifier un document. Comme l'a signalé le GRECO dans son Rapport d'Évaluation (paragraphe 162), les avis de la Commission consultative du secret de la défense nationale sont presque toujours favorables à la déclassification, totale ou partielle, et très rarement défavorables. La pratique suivie en 2013 et 2014, portant actualisation des statistiques fournies au GRECO à l'occasion du Rapport d'Évaluation, confirme cette tendance :
- en 2013, sur les 26 avis rendus, 23 ont été favorables (13 totalement et 10 partiellement) et seulement 3 ont été défavorables ; si l'on s'attache plus particulièrement aux avis rendus en matière de délits économiques et financiers, tels que la corruption, tous sont favorables (3 totalement et 3 partiellement) ;
 - en 2014, sur les 11 avis rendus, 9 ont été favorables (6 totalement et 3 partiellement) et seulement 2 défavorables ; en matière de délits économiques et financiers, sur les 4 avis rendus, 3 ont été favorables (1 totalement et 2 partiellement) et un seul défavorable.
76. A noter que les avis favorables à une déclassification partielle se justifient quelquefois par le souci de ne pas divulguer le contenu d'une information protégée par la loi (notamment, l'identité d'une source de renseignement), mais surtout, par le constat qu'une partie des documents sollicités sont étrangers à l'objet de l'information judiciaire et, partant, dénués de pertinence. C'est le cas, par exemple, des rapports administratifs (rapport périodique ou de fin de mission, synthèse d'événements survenus lors d'une période donnée, note de renseignement etc.) dans lesquels seulement une partie rentre dans le champ des investigations du juge

et peuvent donc faire l'objet d'une éventuelle déclassification partielle, le reste ne présentant pas d'intérêt.

77. Les avis émis par la Commission sont quasi systématiquement suivis par l'autorité administrative concernée. C'est ce que démontre, encore une fois, la pratique des avis rendus en 2013 et 2014 :
- en 2013, sur 26 avis rendus, 25 ont été suivis (13 étaient totalement favorables, 9 partiellement favorables, 3 défavorables) et 1 avis, partiellement favorable, a été partiellement suivi ; en matière de délits économiques et financiers, tous les avis ont été suivis (7 étaient totalement favorables, 3 partiellement favorables);
 - en 2014, sur 11 avis rendus, 10 ont été suivis (5 étaient totalement favorables, 3 partiellement favorables, 2 défavorables) un seul, qui était totalement favorable, n'ayant été suivi que partiellement ; en matière de délits économiques et financiers, tous les avis ont été suivis (1 était totalement favorable, 2 partiellement, et 1 défavorable).
78. Il résulte de ces développements que, comme l'a jugé le Conseil Constitutionnel, la procédure de déclassification et de communication des informations classifiées est de nature à concilier, de manière effective et équilibrée, la protection du secret de la défense nationale et les nécessités des investigations en ce que :
- tout d'abord, les délais de procédure sont réduits, ce qui permet d'éviter tout blocage par perte de temps ;
 - en outre, et surtout, une autorité administrative indépendante intervient systématiquement dans la procédure ; sa composition, les pouvoirs dont elle dispose et la pratique du suivi de ses avis témoignent de l'autorité significative dont elle fait preuve vis-à-vis de l'administration concernée, ce qui ne peut que contribuer à surmonter les éventuels obstacles.
79. S'agissant de l'accès aux informations classifiées à l'occasion de perquisitions, les autorités françaises attirent enfin l'attention du GRECO sur le fait que la liste des lieux précisément identifiés (comme abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale), laquelle est établie par le Premier Ministre, régulièrement actualisée et communiquée à la Commission et au Garde des Sceaux, est directement accessible par les magistrats, depuis l'adoption d'un arrêté du Premier Ministre, du 2 mai 2013. Cet accès direct, dans les locaux du ministère de la justice, complète la possibilité déjà ouverte et largement utilisée d'un accès indirect par téléphone.
80. S'agissant du premier volet de la recommandation, le GRECO accueille favorablement les informations communiquées concernant les finalités de la remontée hiérarchique d'informations concernant des affaires individuelles précisées par la circulaire du 31 janvier 2014, ainsi que l'objectif de réduction des signalements. Cette circulaire vient préciser le cadre de l'information du garde des sceaux par les procureurs généraux de leur propre initiative. Le GRECO note cependant que la circulaire ne vise pas explicitement les demandes d'information venant du garde des sceaux, d'autant que l'annexe précise que « les parquets généraux doivent répondre avec diligence, conformément aux dispositions de l'article 35 [du code de procédure pénale], aux demandes d'informations ponctuelles du garde des sceaux. » Ces demandes ponctuelles ne semblent pas, elles, être encadrées ou règlementées quant à leur finalité. Il note que, selon les autorités françaises, la logique de cette circulaire est d'encadrer le mécanisme d'informations individuelles dans les deux sens et de s'appliquer donc ainsi aux demandes ponctuelles du garde des sceaux. Il appelle donc les autorités françaises à préciser cette interprétation de manière explicite afin de compléter le dispositif.

81. Quant au second volet de la recommandation, le GRECO note qu'aucune mesure n'a été prise pour donner effet à la recommandation. Les précisions et informations communiquées ne sont pas de nature à modifier fondamentalement son analyse telle qu'elle résulte du Rapport d'Évaluation. Même si les avis de la Commission consultative du secret de la défense nationale sont suivis – totalement ou partiellement – dans une grande majorité des cas, c'est toujours à l'autorité exécutive que revient le choix de suivre ou non cet avis, sans possibilité de recours pour remettre en cause l'appréciation du ministre. Dans le cas évoqué au paragraphe 73 d'un suivi partiel de l'avis de la commission, il n'est pas possible de remettre en cause l'analyse du ministre selon lequel les éléments non déclassifiés ne sont pas pertinents pour les investigations du juge. Enfin, s'agissant de la liste des lieux précisément identifiés comme abritant des documents couverts par le secret de la défense nationale, s'il est vrai qu'elle peut être consultée par les magistrats chargés de l'enquête eux-mêmes, cette consultation s'effectue dans les locaux du ministère de la justice, ce qui, comme le signale le Rapport d'Évaluation, peut engendrer des délais et difficultés supplémentaires pour l'enquête. Cette modalité, qui résulte d'une circulaire antérieure à l'adoption du Rapport d'Évaluation, n'est d'ailleurs pas nouvelle, comme la possibilité d'obtention de ces informations par téléphone.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

83. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la France n'a mis en œuvre de façon satisfaisante que deux des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, cinq ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.
84. Plus spécifiquement, les recommandations ii et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii, iv, vii et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, viii, ix et x n'ont pas été mises en œuvre.
85. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO se félicite que la plupart des recommandations aient été prises en compte par l'Assemblée Nationale et le Sénat. Des avancées ont eu lieu ou sont en cours, s'agissant notamment du statut des collaborateurs, de l'indemnité représentative des frais de mandat, de l'adoption de principes déontologiques s'appliquant directement aux sénateurs, d'une meilleure sensibilisation et gestion des conflits d'intérêts ou des mesures disciplinaires encourues par les parlementaires en cas de manquement aux règles relatives à l'intégrité. Des progrès supplémentaires sont attendus concernant la transparence et le contrôle de l'usage de la réserve parlementaire, ainsi que les déclarations de cadeaux et d'avantages, en particulier au niveau de l'Assemblée Nationale. Enfin, le GRECO appelle les deux assemblées à rendre plus facilement accessibles au public les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs. Aucune nouvelle mesure n'a en effet été prise en ce sens.
86. En ce qui concerne les juges et les procureurs, le GRECO salue les dispositions de la « loi Macron » renforçant la déontologie, le régime disciplinaire et la formation des conseillers prud'hommes et espère que les décrets d'application correspondants seront bientôt adoptés. Une réforme visant les mêmes objectifs pour les juges des tribunaux de commerce est en cours. Une autre mesure positive est un meilleur encadrement du signalement par le parquet général d'affaires particulières au garde des sceaux. Elle reste à compléter par l'indication explicite que cet encadrement s'applique aussi aux demandes d'information du garde des sceaux

concernant de telles affaires. Par contre, le GRECO regrette que plusieurs de ses recommandations n'aient pas encore été suivies d'effet, s'agissant notamment d'une concentration des pouvoirs disciplinaires à l'égard des juges et des procureurs entre les mains du Conseil Supérieur de la Magistrature, d'un mode de nomination des procureurs similaire à celui des juges, ainsi que des critères d'attribution des décorations et distinctions honorifiques. Elle invite les autorités françaises à plus de diligence en la matière.

87. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que, en l'absence actuelle de résultats concrets définitifs, des progrès supplémentaires à l'égard des membres du parlement et la poursuite des mesures prises à l'égard des juges et des procureurs sont requis pour démontrer qu'un niveau acceptable de conformité aux recommandations pourra être atteint au cours des 18 prochains mois. Compte tenu du fait que plusieurs mesures positives ont déjà été prises et de l'intention perçue des autorités françaises de poursuivre leurs efforts, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité aux recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO invite le chef de la délégation de la France à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i, iii à v et vii à xi d'ici le 30 septembre 2017.
88. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.