



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 22 juin 2018

Publication: 18 septembre 2018

Public

GrecoRC4(2018)7

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

FRANCE

Adopté par le GRECO lors de sa 80^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

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 Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités françaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la France 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 Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 71^e réunion plénière (18 mars 2016) et rendu public le 3 juin 2016 ([GrecoRC4\(2016\)2](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités françaises ont remis un Rapport de situation avec des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les neuf recommandations en suspens qui, selon le Rapport de Conformité, avaient été partiellement ou non mises en œuvre. Ce rapport, reçu le 23 avril 2018, ainsi que plusieurs compléments d'information reçus le 3 mai, le 7 mai et le 16 mai 2018 ont servi de base pour l'établissement du présent Deuxième Rapport de Conformité.
4. 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. Laurent THYES, au titre du Luxembourg et M. Alexandru CLADCO, au titre de la Moldova. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'évaluation, adressé 11 recommandations à la France. Dans le Rapport de Conformité subséquent, le GRECO avait conclu que les recommandations ii et vi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii, iv, vii et xi avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, viii, ix et x n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité des 9 recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre, tous ses éléments ayant été pris en compte par les autorités françaises. S'agissant de la situation des collaborateurs et assistants parlementaires, le GRECO avait salué la reconnaissance explicite de leur existence, de leur rôle et du cadre juridique de leur emploi dans le règlement de chacune des assemblées parlementaires. Il avait également salué le début de réflexion en cours à l'Assemblée Nationale sur un statut à part entière de la profession et avait encouragé 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. Le GRECO avait appelé à ce qu'une réflexion sur ces questions soit également développée au sein du Sénat. Le GRECO avait aussi appelé à une plus grande transparence en pratique concernant les autres fonctions éventuelles exercées par les collaborateurs, par exemple au moyen de la publication d'une liste centralisée des collaborateurs comportant leurs autres fonctions éventuelles. Enfin, le GRECO s'était montré satisfait des précisions apportées par les autorités françaises concernant le contrôle de l'usage du « crédit collaborateur » par les deux assemblées.

8. Concernant la question de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), le GRECO avait jugé positivement les mesures prises par le Bureau de chacune des assemblées. Il avait demandé des informations supplémentaires sur la pratique du 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 (HATVP) visant à détecter de possibles usages de l'IRFM non conformes à la réglementation. Le GRECO avait en outre rappelé que la recommandation appelait également à plus de transparence concernant l'IRFM.
9. Pour ce qui est de la réserve parlementaire, aucune nouvelle mesure n'avait été prise par l'Assemblée Nationale. Les mesures prises par le Sénat avaient été jugées positivement en ce qu'elles encadraient dans une certaine mesure l'usage de la « dotation d'action parlementaire » (DAP), mais elles ne remplissaient qu'imparfaitement les exigences de la recommandation. Les critères d'attribution des subventions, notamment, restaient vagues et ne semblaient 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 restait libre et donc potentiellement non équitable entre les sénateurs et aucun audit de l'usage des fonds n'était prévu.

Collaborateurs et assistants parlementaires

10. Les autorités françaises signalent à présent que la loi n°2017-1339, du 15 septembre 2017, pour la confiance dans la vie politique (dite « loi ordinaire confiance »), qui est entrée en vigueur le 17 septembre 2017, sauf pour certaines dispositions particulières, a renforcé le cadre juridique existant et réformé en profondeur leur situation. Ces mesures législatives s'appliquent aux deux assemblées. Le cadre juridique de l'emploi des collaborateurs et assistants parlementaires est désormais régi par la loi et non plus par le règlement intérieur de chaque assemblée. La « loi ordinaire confiance » confère en outre un rôle déterminant au bureau de chaque assemblée pour encadrer l'emploi des collaborateurs parlementaires : il définit les conditions d'emploi des collaborateurs, l'objectif étant d'élaborer des contrats-types avec un niveau de précision élevé ; sur cette base, les députés et les sénateurs définissent les tâches confiées à leurs collaborateurs et contrôlent l'exécution du contrat (art. 12). Une réflexion est en cours pour rénover ces contrats-types. Ensuite, le bureau de chaque assemblée s'assure de la mise en œuvre d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et ceux des collaborateurs parlementaires (art. 12). Enfin, le bureau de chaque assemblée doit être tenu informé par les parlementaires (dès que ces derniers en ont connaissance) des autres fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti, d'un groupement politique ou au profit de représentants d'intérêts (art. 13). Par ailleurs, la rémunération des collaborateurs par les représentants d'intérêts est désormais interdite (art. 5, entré en vigueur le 16 décembre 2017).
11. La « loi ordinaire confiance » prévoit en outre une procédure de licenciement sui generis afin de sécuriser la fin de contrat des collaborateurs. Cette procédure est assortie d'un parcours d'accompagnement personnalisé incluant des formations et

une indemnisation renforcées (art. 19). Un décret a été pris en application de cet article 19 : décret n° 2017-1733, du 22 décembre 2017, relatif au parcours d'accompagnement personnalisé proposé aux collaborateurs parlementaires en cas de licenciement pour un motif autre que personnel¹.

12. La « loi ordinaire confiance » interdit aussi à tout député ou sénateur d'employer un membre de sa famille proche². En cas de méconnaissance de cette interdiction, le parlementaire encourt une peine de trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende. S'y ajoute une rupture de plein droit du contrat de travail du collaborateur, avec obligation pour le parlementaire de rembourser les sommes versées en vertu des contrats conclus en violation de cette interdiction (art. 14). Il est également mis fin aux contrats en cours, moyennant des indemnités pour les collaborateurs licenciés à la charge de l'assemblée concernée (art. 18).
13. S'il n'est pas interdit pour un parlementaire d'employer des membres de sa famille élargie³, il doit néanmoins en informer sans délai le bureau et l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée à laquelle il appartient. Si l'organe chargé de la déontologie constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, que l'emploi d'un membre de la famille élargie peut constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée concerner, il peut faire cesser la situation par une injonction, qui est rendue publique (art. 14).
14. Un dispositif comparable est prévu pour les emplois « croisés », c'est-à-dire l'hypothèse où un collaborateur parlementaire a un lien familial (famille proche ou élargie) avec un autre parlementaire que son employeur, que ce parlementaire appartienne ou non à la même assemblée que l'employeur. Le collaborateur doit en informer sans délai son employeur, le bureau et l'organe de déontologie de l'assemblée concernée. Ce dernier peut faire cesser la situation par une injonction, qui est rendue publique (art. 14).
15. Les autorités françaises précisent que la limitation de l'interdiction de l'emploi en tant que collaborateur parlementaire aux membres de la famille proche s'explique pour des raisons d'ordre constitutionnel. La généralisation de cette interdiction aurait été contraire aux exigences découlant du principe d'égalité dans l'accès aux emplois publics⁴.
16. Ce dispositif a été complété par une série de mesures internes à chaque assemblée parlementaire concernant les collaborateurs parlementaires.
17. L'Assemblée Nationale a pris des mesures relatives au statut du collaborateur parlementaire, à l'adoption de règles de conduite spécifiques et à l'accès aux informations sur les autres fonctions éventuelles des collaborateurs parlementaires.
18. S'agissant du statut du collaborateur parlementaire, après des cycles de concertation entre les organisations de collaborateurs et les Questeurs (2012-

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/12/22/MTRD1733087D/jo/texte/fr>, entré en vigueur le 24 décembre 2017

² Il est entendu par famille proche les membres du premier cercle familial, à savoir le conjoint ou partenaire du parlementaire, ses enfants et ceux de son conjoint/partenaire et ses parents ou ceux de son conjoint/partenaire.

³ Il est entendu par famille élargie du parlementaire : son frère ou sa sœur, ainsi que le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de son frère ou de sa sœur ; l'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de cet enfant ; son ancien conjoint, son ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin ; l'enfant, le frère ou la sœur de ces anciens proches (ancien conjoint, son ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin) ; le frère ou la sœur de l'actuel conjoint, de l'actuel partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de l'actuel concubin.

⁴ Voir avis du Conseil d'Etat du 12 juin 2017 et décision du Conseil constitutionnel du 8 septembre 2017 [DC 2017-753](#).

2015), un cadre pour une négociation collective a été institué avec la création, en avril 2016, d'une association de députés-employeurs pour la négociation collective concernant les collaborateurs de députés. Cette négociation a abouti à la conclusion du premier accord collectif, le 24 novembre 2016, concernant les collaborateurs de députés. Cet accord a établi un dispositif de forfaits en jours sécurisant la relation de travail des salariés autonomes dans l'organisation de leur emploi du temps et un régime indemnitaire favorable en cas de licenciement des collaborateurs à la fin du mandat du député-employeur. Cet accord a également consacré les régimes financiers et sociaux existants des collaborateurs.

19. L'engagement d'une nouvelle négociation collective a été décidé par le Bureau en janvier 2018 concernant l'établissement de fiches métiers, la formation professionnelle, la sécurisation des parcours professionnels et l'institution de références salariales. Cette décision fait suite aux conclusions d'un groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée Nationale et le statut des collaborateurs. Créé au début de la législature actuelle, ce groupe de travail a rendu son rapport en décembre 2017. Il contenait 19 propositions en vue d'améliorer la reconnaissance professionnelle des collaborateurs, propositions qui ont été intégralement adoptées par le Bureau de l'Assemblée.
20. S'agissant de l'adoption de règles de conduite spécifiques aux collaborateurs parlementaires, un projet est en cours d'élaboration par la nouvelle Déontologue de l'Assemblée. Son adoption est prévue au plus tard en octobre 2018. La saisine de la Déontologue pour avis, sur la question du cumul des fonctions d'un collaborateur parlementaire avec d'autres activités, est de plus en plus fréquente (50 saisines depuis le début de la législature).
21. S'agissant, enfin, de l'accès aux informations sur les autres fonctions éventuelles des collaborateurs parlementaires, il se trouve facilité, depuis février 2017, grâce à la publication, sur le site internet de l'Assemblée Nationale, du nom des collaborateurs de chaque député. La consultation de la fiche individuelle de chaque député permet d'accéder non seulement au nom de ses collaborateurs, mais aussi à leurs autres fonctions éventuelles, grâce à un lien qui renvoie directement à la déclaration d'intérêt et d'activités du député auprès de la HATVP, qui doit mentionner, si elles existent, les autres fonctions des collaborateurs. Ces informations sont publiées en données ouvertes afin d'en faciliter l'exploitation et l'identification de conflits d'intérêts.
22. Le Sénat a lui aussi adopté des mesures internes concernant ces trois volets : sur les statuts des collaborateurs parlementaires, les autorités françaises rappellent que la création d'une association de parlementaires-employeurs au Sénat remonte à 1976. La perception du « crédit collaborateur » est conditionnée à l'appartenance à l'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS), qui a pour objet la gestion des collaborateurs parlementaires et constitue leur interlocuteur quotidien pour les questions liées au salaire, au contrat de travail etc.
23. Dans le prolongement de la « loi ordinaire confiance », qui a confié au Bureau de chaque assemblée le soin de s'assurer de la mise en œuvre du dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires, le Sénat s'est engagé dans la définition d'un cadre robuste et consolidé de dialogue social, avant d'envisager dans un second temps la négociation thématique sur des sujets de fond. Il est ainsi prévu de mettre en place une instance pérenne de dialogue social sur les conditions de travail des collaborateurs. Lors de sa réunion du 10 février 2018, le conseil d'administration de l'AGAS a validé le principe de la mise en place d'un groupe de travail paritaire qui sera chargé de proposer au Bureau la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement d'une telle instance. Chaque président de groupe

politique, ainsi que chaque organisation de collaborateurs, sera sollicité afin de désigner ses représentants au sein de ce groupe dont la première réunion s'est tenue le 5 juin 2018. En fonction du résultat des travaux de ce groupe, les statuts de l'AGAS pourraient évoluer en vue de lui donner compétence pour négocier des accords collectifs. Pour les collaborateurs parlementaires, des mesures de représentativité des organisations syndicales devront être arrêtées en vue de négociations collectives.

24. Sans attendre ces prochaines évolutions sur le cadre du dialogue social, un recueil des textes applicables aux collaborateurs parlementaires a été actualisé en septembre 2017, après l'adoption de la « loi ordinaire confiance ». Ce recueil est mis à la disposition des collaborateurs parlementaires et remis à chaque nouveau collaborateur parlementaire lors de son embauche. S'ils ne constituent pas une convention collective, ces textes règlent néanmoins de manière détaillée les règles de recrutement et de gestion des carrières, ainsi que les dispositifs collectifs de protection sociale. Parallèlement à cette actualisation du recueil des textes applicables aux collaborateurs, l'AGAS a élaboré, en 2017, en concertation avec les organisations de collaborateurs, une fiche métier destinée aux services de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), avec lesquels un partenariat avait été noué en vue du reclassement professionnel des collaborateurs licenciés pour fin de mandat. Cette fiche est fournie, à leur demande, aux sénateurs employeurs qui expriment le souhait d'établir une fiche de poste précise pour leurs collaborateurs.
25. Concernant les règles déontologiques applicables aux collaborateurs parlementaires, elles résultent de l'application de la loi, de la réglementation interne et des stipulations contractuelles : devoir de loyauté à l'égard du sénateur employeur, obligation de réserve et de discrétion, interdiction d'utiliser les moyens de travail à des fins extérieures, interdiction de se prévaloir de sa qualité de collaborateur, obligation d'information du sénateur employeur de certaines fonctions extérieures etc. Ces obligations déontologiques sont portées à la connaissance des intéressés lors de leur prise de fonctions, au moyen du recueil de textes qui leur est remis.
26. En principe, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat n'est pas compétent pour donner un avis sur la situation personnelle d'un collaborateur de sénateur. Toutefois, il existe une série d'exceptions à ce principe. Tout d'abord, le Comité de déontologie peut adresser des observations à un collaborateur lorsque ce dernier a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le Bureau (article 25 de la loi n° 2016-1691, du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 », relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ; I du chapitre XXII bis de l'Instruction générale du Bureau sur les représentants d'intérêts). Par ailleurs, le Comité de déontologie peut être amené à se prononcer sur une question déontologique relative aux collaborateurs parlementaires à la suite de sa saisine par le Président ou le Bureau du Sénat ou par un sénateur employeur. Ainsi, par exemple, depuis l'ouverture le 2 octobre 2017 de la présente session ordinaire, le Président ou le Vice-président du Comité ont adressé, à la demande de sénateurs, six conseils déontologiques sur des sujets relatifs à l'emploi de leurs collaborateurs parlementaires (remboursement de frais, exercice d'une activité accessoire, conditions de recrutement, etc.).
27. Enfin, concernant l'accès aux informations sur les autres fonctions éventuelles des collaborateurs parlementaires, les autorités expliquent qu'il se trouve facilité par la publication sur le site Internet du Sénat de deux listes exhaustives des noms des collaborateurs des sénateurs, l'une classée par ordre alphabétique⁵, laquelle est

⁵ http://www.senat.fr/pubagas/liste_collaborateurs_senateurs2.pdf

assortie d'un trombinoscope⁶, et l'autre par sénateur employeur⁷. Ces listes, dressées par l'AGAS, sont mises à jour quotidiennement, à l'occasion de l'établissement des fiches de paie. A partir de ces deux listes, il est aisé d'avoir accès aux informations sur les autres fonctions éventuelles des collaborateurs parlementaires. En effet, il suffit de consulter la notice biographique du sénateur-employeur, mise en ligne sur le site Internet du Sénat, laquelle renvoie directement, grâce à un lien hypertexte, à la déclaration d'intérêt et d'activités du sénateur concerné auprès de la HATVP, cette déclaration devant mentionner, si elles existent, la nature de ces autres fonctions (article L.O. 135-1, 10°, du code électoral). L'accès à ces informations se trouve d'autant plus facilité que les informations contenues dans les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires sont publiées en données ouvertes, conformément aux dispositions du IV de l'article L.O. 135-2 du code électoral, ce qui permet leur exploitation légale par des tiers et des recoupements d'informations en vue de renforcer la prévention et la détection des conflits d'intérêts.

Indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)

28. Les autorités françaises rappellent que la partie de la recommandation concernant l'IRFM consistait à réformer en profondeur ce dispositif, afin de garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle de ces ressources. L'IRFM a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2018 par la « loi ordinaire confiance » (art. 20) et cette partie de la recommandation est donc devenue sans objet.
29. Les autorités souhaitent néanmoins apporter au GRECO les précisions suivantes. Un nouveau mécanisme de prise en charge des frais de mandat s'est substitué à l'IRFM. Désormais les frais de mandat peuvent être pris en charge de trois manières différentes : prise en charge directe, remboursement sur présentation des justificatifs ou versement d'une avance. La définition des modalités de prise en charge a été renvoyée au bureau de chaque assemblée, de même que la fixation des frais éligibles, ainsi que la détermination des modalités de contrôle par l'organe chargé de la déontologie.
30. En conséquence, le Bureau de l'Assemblée Nationale a pris un arrêté n°12/XV, du 29 novembre 2017, relatif aux frais de mandat des députés⁸. Cet arrêté, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018, rappelle tout d'abord les trois principes généraux qui encadrent la prise en charge au titre des frais de mandat : le lien direct des dépenses éligibles avec l'exercice du mandat parlementaire ; le caractère raisonnable de celles-ci ; l'interdiction de l'enrichissement personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs. L'arrêté dresse ensuite une liste détaillée des dépenses ne pouvant pas être prises en charge, ainsi qu'une liste des dépenses susceptibles d'être prises en charge, en opérant une ventilation en fonction du mode de prise en charge et ce, dans la limite de certains montants ou plafonds.
31. Le contrôle des frais de mandat des députés est renforcé. Ses modalités varient en fonction du mode de prise en charge.
32. Lorsque cette prise en charge prend la forme d'un règlement direct ou d'un remboursement sur justificatif, ce contrôle est assuré par les services de l'Assemblée Nationale qui ordonnent les dépenses, sous l'autorité des Questeurs, ainsi que, le cas échéant, par le Déontologue. En effet, ce dernier, une fois la dépense liquidée, peut exercer tout contrôle sur la dépense et se faire communiquer, par les services de l'Assemblée nationale, toutes pièces justifiant sa prise en charge.

⁶ <http://www.senat.fr/trombinoaga/>

⁷ http://www.senat.fr/pubagas/liste_senateurs_collaborateurs.pdf

⁸ http://www2.assemblee-nationale.fr/static/12_XV_Bureau_frais%20de%20mandat.pdf

33. Le contrôle des autres frais de mandat, qui sont prises en charge au moyen de l'avance mensuelle, est exercé par le Déontologue. Ce contrôle est opéré en deux temps : d'une part, en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député ; d'autre part, en cours d'exercice, à tout moment, sur les dépenses imputées par le député sur son avance de frais, étant précisé que ce contrôle inopiné est organisé de telle sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon, constitué par tirage au sort, d'une ampleur suffisante pour être considéré comme significatif.
34. Chaque député est tenu de tenir une comptabilité précise des frais engagés au moyen de l'avance mensuelle et ceux-ci doivent faire l'objet de justificatifs. Toutefois, dans la limite de 150 euros par semaine des paiements peuvent être imputés sur l'avance même en l'absence de justificatifs. Lorsque le Déontologue en fait la demande, le député est tenu de lui communiquer sans délai les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver.
35. En cas de manquement constaté aux règles définies par l'arrêté, le député sera tenu de rembourser les dépenses indument prises en charge. Cette décision du Déontologue peut être contestée par le député devant le Bureau. En outre, si le Déontologue estime que les erreurs constatées au cours de son contrôle traduisent un manquement au code de déontologie, le député pourra faire l'objet d'une sanction disciplinaire.
36. Enfin, chaque député sera tenu de restituer le reliquat d'avance mensuelle non utilisé en fin de mandat.
37. Le Bureau du Sénat, quant à lui, a adopté le 7 décembre 2017 un arrêté n°2017-272 sur les frais de mandat, qui est lui aussi entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Sur la base de cet arrêté, un guide pratique détaillé a été établi en janvier 2018⁹. Ces mesures sont largement comparables à celles adoptées par l'Assemblée Nationale. Elles présentent néanmoins certaines spécificités liées d'une part à la nature de la prise en charge des frais de mandat et d'autre part aux modalités de contrôle.
38. S'agissant de la prise en charge, elle revêt uniquement deux modalités : règlement direct et avances. Le montant des avances sera limité au maximum à la valeur représentant une année de versement. Ainsi, à compter de 2019, les avances versées au cours de l'année 2018 et pour lesquelles aucun justificatif n'aura été apporté ne seront pas versées une seconde fois. Elles seront réputées ne pas avoir été consommées et rester à la disposition du sénateur pour s'acquitter de ses frais de mandat. Le contrôle des dépenses imputées sur ces avances est opéré par le Comité de déontologie, assisté d'un « tiers de confiance » désigné par le Conseil Supérieur de l'ordre des experts comptables. Pour ce faire, le Comité de déontologie parlementaire établira chaque année, en lien avec le tiers de confiance, son programme de contrôle :
- l'examen approfondi de la situation d'un échantillon de sénateurs et des examens ponctuels en dehors de cet échantillon, en veillant à ce que chaque sénateur fasse l'objet au moins d'un examen de situation pendant son mandat ; ce contrôle peut exceptionnellement, en cas de difficultés ; remonter à trois ans en arrière ;
 - le contrôle de catégories spécifiques de dépenses, examen aléatoire de justificatifs selon les pratiques professionnelles de l'audit.

⁹ http://www.senat.fr/role/nouveau_regime_frais_de_mandat.html

39. Le Comité de déontologie pourra être également saisi à tout moment par le Président du Sénat, à son initiative ou à la demande des Questeurs, de demandes d'éclaircissement relatives à la prise en charge par un sénateur de ses frais de mandat. À l'issue des contrôles effectués et d'une procédure contradictoire, le Comité de déontologie parlementaire établira la liste des sénateurs dont l'examen de la situation aura révélé des erreurs d'imputation ou des irrégularités. Au vu de cette liste, le Conseil de Questure notifiera aux intéressés l'obligation de rembourser au Sénat les sommes correspondantes.
40. Il appartiendra en outre au Président du Sénat de saisir, le cas échéant, le Bureau pour l'application des sanctions prévues par le Règlement du Sénat (article 99 ter), s'il considère que la probité du Sénateur est en cause. Le Comité de déontologie remettra chaque année au Président du Sénat, aux fins de communication au Bureau, un rapport rendant compte des contrôles effectués et émettant des recommandations. Ces dernières éclaireront notamment, à l'issue d'un exercice complet, l'examen qui sera fait par le Bureau du Sénat au plus tard le 30 septembre 2019, des ajustements qui pourraient être apportés au dispositif.

Réserve parlementaire

41. Les autorités françaises signalent que la pratique dite de la « réserve parlementaire » a été supprimée à compter de 2018 par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (« loi organique confiance »). Il s'ensuit que, comme c'est le cas pour l'IRFM, la partie de la recommandation concernant la réserve parlementaire est devenue sans objet et n'est donc plus d'actualité.
42. Les autorités souhaitent néanmoins apporter au GRECO les précisions suivantes.
43. Pour mémoire, en 2017, 146 millions d'euros étaient prévus pour la réserve parlementaire, dont 86 millions d'euros pour des subventions pour travaux divers et 60 millions d'euros pour des associations. 90 millions d'euros étaient répartis selon les souhaits de l'Assemblée Nationale et 56 millions d'euros selon ceux du Sénat.
44. Désormais, à compter de 2018, aucune nouvelle décision d'attribution de subvention au titre de la « réserve » ne peut plus être prise.
45. À l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2018 a prévu la réallocation de 75 millions d'euros:
- 50 millions d'euros abondent la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ces crédits seront attribués au niveau départemental, par les préfets, après avis d'une commission, comprenant au maximum dix-neuf membres, dont des représentants des maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et quatre parlementaires au plus ;
 - 25 millions d'euros de crédits supplémentaires abondent le fonds de développement de la vie associative (FDVA). Les modalités selon lesquelles ces fonds seront attribués sont en cours de discussion. Le projet du gouvernement exclut la participation de parlementaires. Ces derniers n'ont donc plus aucun rôle décisionnel dans l'attribution des crédits correspondants à l'ancienne réserve parlementaire.
46. Le GRECO est d'avis que l'entrée en vigueur de la « loi ordinaire confiance » et les mesures complémentaires adoptées par les deux Assemblées marquent des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'élément de la recommandation concernant la réforme des conditions de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires.

47. Le fait que le cadre juridique de l'emploi des collaborateurs soit désormais régi par la loi et non simplement les règlements intérieurs des deux Assemblées est positif. La « loi ordinaire confiance » prévoit des mesures importantes, comme la création d'une procédure spécifique de licenciement et de mesures d'accompagnement personnalisé pour les collaborateurs qui le souhaitent, l'interdiction de la rémunération des collaborateurs par les représentants d'intérêts et l'obligation d'informer le Bureau de chaque assemblée des activités exercées par les collaborateurs au profit de représentants d'intérêts.
48. Toutefois, une partie du contenu du statut des collaborateurs reste à préciser au sein de chaque assemblée, au moyen d'un dialogue social qui a déjà abouti à la conclusion d'un accord collectif fin 2016 mais qui demeure en cours à l'Assemblée Nationale. Ce dialogue n'est pas encore engagé au Sénat, dans l'attente de la mise en place, prévue pour la fin de l'année, d'une instance pérenne de dialogue social sur les conditions de travail des collaborateurs.
49. Le GRECO se félicite des mesures visant à interdire l'emploi de membres de la famille proche des députés et sénateurs et à encadrer ceux de la famille plus éloignée et les emplois croisés. Les sanctions prévues en cas d'emploi par un parlementaire d'un de ses proches semblent suffisamment dissuasives et les organes chargés de la déontologie au sein de chaque assemblée pourront adresser des injonctions aux parlementaires au cas où un emploi non interdit contreviendrait aux règles déontologiques, ce qui est positif. Le GRECO est satisfait des explications fournies par les autorités françaises pour justifier l'absence d'interdiction de l'emploi en tant que collaborateur parlementaire des membres de la famille éloignée ainsi que des emplois croisés. Toutefois, le GRECO appelle les autorités françaises à faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre du dispositif retenu concernant les membres de la famille éloignée et les emplois croisés, compte tenu des risques de conflits d'intérêts. Par ailleurs, le GRECO prend note des éléments de réponse apportés par les articles 12 et 13 de la « loi ordinaire confiance » à la problématique des emplois fictifs, mais regrette que cette loi n'ait pas été l'occasion d'apporter une réponse plus globale à cette problématique.
50. Le GRECO note que des règles spécifiques de conduite des collaborateurs parlementaires sont en cours d'élaboration au sein de l'Assemblée Nationale. Il prend note également du recueil de textes comprenant des règles déontologiques remis aux collaborateurs des sénateurs dès leur prise de fonction et encourage le Sénat à poursuivre et développer l'action de diffusion de la culture déontologique à leur égard.
51. Le GRECO est satisfait de l'architecture générale des informations figurant sur les sites respectifs des deux assemblées concernant les collaborateurs parlementaires. Le GRECO note aussi que la consultation d'un échantillon des déclarations d'intérêts et d'activités de députés et sénateurs montre que parfois tous les collaborateurs indiqués sur les sites des assemblées ne figurent pas sur les déclarations d'intérêts, ce qui pose la question de l'actualisation des informations, et que peu d'informations sont mentionnées concernant leurs éventuelles activités accessoires. Cette partie de la recommandation est traitée de manière satisfaisante.
52. Le GRECO salue la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) par la « loi ordinaire confiance ». Elle rappelle que la recommandation visait notamment à assurer la transparence, la responsabilité et le contrôle des frais de mandat des parlementaires. Or, les nouveaux dispositifs mis en place par l'Assemblée Nationale et le Sénat, s'ils vont dans le bon sens, ne garantissent pas une transparence de ces frais. Quant au contrôle, qui vise notamment à éviter l'enrichissement personnel, sa crédibilité passe par des ressources suffisantes et une pratique proactive. Le GRECO souhaite examiner ces questions dans son

prochain rapport afin de vérifier que les objectifs poursuivis par cette partie de la recommandation ont bien été remplis. Cette partie de la recommandation reste donc aussi partiellement mise en œuvre.

53. Enfin, le GRECO salue également la suppression de la réserve parlementaire. Il est positif que les parlementaires n'aient désormais plus aucun pouvoir décisionnel sur les crédits correspondants. Cette partie de la recommandation est à présent traitée de manière satisfaisante.
54. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

55. *Le GRECO avait 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.*
56. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait accueilli favorablement l'article 5 du code de déontologie de l'Assemblée Nationale, combiné avec le suivi de certains projets de textes jugés sensibles par les déontologues. Toutefois, il attendait que des explications plus détaillées soient adoptées concernant les conflits d'intérêts et avait exprimé certains doutes sur un projet de modification de l'article 5 en discussion au moment de l'adoption du rapport. Quant au Sénat, il avait pris note de la nouvelle définition des conflits d'intérêts et d'un embryon de guide de bonnes pratiques annexé à l'Instruction générale du Bureau.
57. Les autorités françaises expliquent à présent que l'article 3 de la « loi ordinaire confiance » entrée en vigueur le 17 septembre 2017 prévoit l'institution, dans chaque assemblée parlementaire, d'un registre public destiné à recenser les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'un conflit d'intérêts. Ce registre sera publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, ce qui répond à l'objectif de transparence poursuivi par ce nouveau dispositif. L'institution de ce registre nécessite une modification du règlement de chaque assemblée, qui devrait aboutir le 1^{er} octobre 2018, date de l'ouverture de la prochaine session ordinaire.
58. Le périmètre de ces nouveaux registres est largement conçu, puisqu'il vise toutes les enceintes de travaux du Parlement, non seulement les séances publiques mais aussi les travaux en commission. L'abstention vise à la fois les délibérations et le vote. L'inscription au registre public des cas d'abstention ou de déport n'est pas facultative, mais obligatoire. Elle se fait « ex post », c'est-à-dire à l'issue des débats parlementaires, mais vise à inciter les parlementaires, en amont, à prendre connaissance de l'existence d'un potentiel conflit d'intérêt et à prendre les mesures nécessaires et adéquates qui s'imposent afin d'éviter qu'un conflit d'intérêt avéré n'interfère indûment dans l'exercice du mandat parlementaire.
59. La décision d'abstention de participation aux travaux du Parlement continue de reposer sur une démarche individuelle et volontaire du parlementaire, mais la « loi ordinaire confiance » invite à une vigilance particulière : « chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêt dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin » (art. 3). Dans cet esprit, l'article 5 du Code de déontologie de l'Assemblée Nationale - dont la

proposition de modification qui avait suscité les interrogations du GRECO n'a pas été adoptée - précise que les députés ont une obligation, et non une simple faculté, de signalement des conflits d'intérêts.

60. Dans la perspective prochaine de l'institution du registre public des conflits d'intérêts prévue par la « loi ordinaire confiance », une réflexion est en cours à l'Assemblée Nationale pour déterminer les modalités de tenue de ce registre, mais aussi pour modifier ou compléter, le cas échéant, les dispositions visant à renforcer la lutte contre les conflits d'intérêts au sein du règlement et du code de déontologie des députés. Le président de l'Assemblée Nationale a chargé la nouvelle Déontologue de lui remettre un rapport sur le sujet. Ce rapport a été remis le 15 mai 2018 et les conséquences qui en seront tirées sont en cours d'examen à l'Assemblée.
61. Une réflexion comparable est en cours au Sénat. Le Comité de déontologie parlementaire, dans un avis du 5 avril 2018, a exprimé la volonté d'élaborer un « guide déontologique du sénateur » synthétisant les obligations déontologiques applicables aux sénateurs et les procédures afférentes, éclairées par les avis et conseils rendus au nom du Comité de déontologie parlementaire. Ceci permettrait de compiler sur plusieurs années les avis rendus par le Comité de déontologie parlementaire et de les classer par rubriques thématiques afin d'éclairer au mieux les sénateurs sur la mise en œuvre concrète des obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis (à ce jour, le rapport annuel d'activité du Comité de déontologie parlementaire fait état des avis rendus, mais seulement durant l'année écoulée et sans les ordonner par rubriques thématiques).
62. Le GRECO est d'avis que la création par la « loi ordinaire confiance » d'un registre public des abstentions ou des déports de parlementaires au sein de chaque assemblée est une étape importante à saluer. Il en va de même de l'obligation imposée aux parlementaires de veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquels ils se trouvent ou pourraient se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin. Cette obligation complète celle imposée aux membres du gouvernement et aux élus locaux, par la loi n° 2013-907, du 11 octobre, relative à la transparence de la vie publique (article 1^{er}).
63. Le dispositif existant au sein de l'Assemblée Nationale est positif par son caractère incitatif, l'article 5 du code de déontologie rappelant clairement que le signalement des conflits d'intérêts est une obligation et non une simple faculté. Il pourrait utilement être complété par des explications relatives à de possibles cas concrets de conflits d'intérêts à destination des députés, en complément de la consultation confidentielle possible de la Déontologue.
64. Le GRECO rappelle en outre que le dispositif existant au sein du Sénat, tel qu'il avait été évalué dans le Rapport de Conformité (paragraphe 31, 33 et 34) continue de reposer sur le caractère facultatif du signalement comme du déport. Il serait utile que le Sénat développe des outils pédagogiques et incitatifs en vue de renforcer la prévention et le traitement des conflits d'intérêts. A cet égard, le GRECO soutient la volonté du Comité de déontologie parlementaire de compiler un « guide déontologique du sénateur », qui ne pourra que faciliter l'information des sénateurs sur les avis rendus par le Comité.
65. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

66. *Le GRECO avait 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).*
67. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. En effet, le Sénat avait mis en œuvre la seconde partie de la recommandation par une décision du Bureau de publier les invitations à des déplacements financés par des tiers, d'une valeur supérieure à 150 euros. Par contre, aucune mesure n'avait été adoptée concernant la première partie de la recommandation. Quant à l'Assemblée Nationale, elle n'avait mis en œuvre aucun des éléments de la recommandation.
68. S'agissant de l'Assemblée Nationale, les autorités françaises signalent à présent que le code de déontologie des députés (article 7) a été complété début 2016 concernant les invitations à un événement sportif ou culturel et les invitations à un voyage financé par un tiers.
69. Les invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur supérieure à 150 euros doivent désormais être déclarées au déontologue, comme c'était déjà prévu pour les dons et avantages. Le dernier rapport d'activité du précédent déontologue (qui remonte à novembre 2016) fait état de 19 déclarations pour la période allant du 1er juin 2015 au 1er novembre 2016, ce qui correspond au même chiffre que celui enregistré pour la période précédente. Sur ces 19 déclarations, 12 correspondent à des invitations à un événement sportif ou culturel et les 7 autres à divers dons et cadeaux. Il ressort du dernier rapport du déontologue que ce dernier joue un rôle important de mise en garde des députés, en particulier lorsque ces déclarations, émanant du même député, sont fréquentes, ou lorsque ces déclarations portent sur un cadeau dont la valeur paraît largement excéder celle du simple cadeau d'usage dans les relations diplomatiques, ce qui a conduit les députés concernés à s'en défaire et à les confier au déontologue qui les a temporairement consignés dans un coffre-fort, moyennant remise au député d'un récépissé daté, en vue de leur vente à la fin de la législature, le produit de cette vente devant être ensuite affecté à un but d'intérêt général (affectation au budget de l'Assemblée Nationale ou d'une association caritative).
70. Les invitations à un voyage financé par un tiers – personne physique ou personne morale – doivent systématiquement être déclarées au déontologue, quelle que soit leur valeur. Cette déclaration doit se faire préalablement au voyage et comporter des précisions sur le programme du voyage et ses modalités de financement. Selon le dernier rapport du déontologue, le nombre de déclarations effectuées sur la période examinée (101 déclarations entre le 1er juin 2015 et le 1er novembre 2016) témoigne de l'intégration grandissante de cette exigence de déclaration par les députés. Il en ressort également que ces déclarations ont été l'occasion pour le déontologue de jouer un rôle important de mise en garde, en particulier en présence d'invitations récurrentes émanant d'une entreprise déterminée, ce qui a conduit les députés concernés à ne pas donner suite à ces invitations ou à redoubler de vigilance au cours du voyage.
71. Dans le prolongement de cet enrichissement du code de déontologie des députés, le code de conduite des représentants d'intérêts prévoit, en son article 10, que « les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les

parlementaires ; ils doivent informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés afin de leur permettre de se conformer aux obligations déclaratives prévues dans le code de déontologie des députés »¹⁰.

72. S'agissant du Sénat, les autorités françaises signalent deux avancées, concernant d'une part les cadeaux, dons et autres avantages et d'autre part les invitations à des voyages à l'étranger.
73. Tout d'abord, depuis le 1er juillet 2017, il est interdit aux représentants d'intérêts de remettre aux sénateurs des cadeaux, dons ou autres avantages dont la valeur excède 150 euros. C'est ce qui résulte de l'article 10 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat : « les représentants d'intérêts s'abstiennent de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 euros »¹¹.
74. La catégorie des représentants d'intérêts est entendue largement par la loi Sapin 2 (article 25). Elle recouvre toute une série de personnes morales, publiques ou privées, dès lors qu'un dirigeant, un employé ou un membre de cette entité a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment en matière législative et réglementaire¹². La catégorie des représentants d'intérêts recouvre également les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant à ces conditions.
75. Le seuil de 150 euros applicable à cette mesure d'interdiction correspond exactement à celui applicable à la déclaration des cadeaux et autres avantages à laquelle sont tenus les sénateurs depuis plusieurs années. Ainsi, de même qu'il est interdit aux représentants d'intérêts de proposer ou de remettre aux sénateurs des cadeaux, dons et autres avantages d'une valeur supérieure à 150 euros, de même il est interdit aux sénateurs de les accepter dans l'hypothèse où les représentants d'intérêts auraient méconnu l'interdiction pesant sur eux.
76. En effet, l'obligation de déclaration des cadeaux dans les 30 jours de leur réception n'a pas pour effet de faire échapper les sénateurs à l'interdiction qui pèse sur eux, à un stade ultérieur, quant aux suites qui y seront données ; l'interdiction de l'acceptation de ces cadeaux, dons et avantages, après leur réception, reste entière. C'est ce que le Président du Comité de déontologie du Sénat a eu récemment l'occasion de rappeler à des sénateurs qui l'avaient consulté sur ce point : le principe déontologique d'intégrité (qui figure au chapitre XXbis de l'Instruction générale du Bureau) n'exige pas qu'un sénateur décline systématiquement les cadeaux, dons ou autres avantages qui leur sont adressés, mais lui interdit d'accepter des cadeaux, dons ou avantages dont la récurrence ou la valeur serait excessive.
77. Par ailleurs, le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat prévoit une mesure de transparence pour les invitations à des voyages à l'étranger. En effet, aux termes de son article 10, « les représentants d'intérêt s'engagent à communiquer par voie électronique aux directions compétentes, en vue de leur publicité sur le site Internet du Sénat, toute information sur les invitations des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs, aux collaborateurs de

¹⁰ http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet

¹¹ https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sqp/Code_de_conduite.pdf

¹² La loi vise les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de l'artisanat.

sénateur ou de groupe et aux membres du personnel du Sénat ». Cette mesure de transparence rejoint celle déjà existante consistant à rendre public sur le site Internet du Sénat les déclarations concernant les invitations à des déplacements financés par des tiers, auxquelles les sénateurs sont tenus de procéder lorsque ces invitations excèdent la valeur de 150 euros.

78. Dans le prolongement de cette mesure de transparence, il a été décidé de rendre publique la liste des cadeaux, dons et avantages déclarés par les sénateurs. C'est le sens de la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêt des sénateurs, qui a été adoptée le 6 juin 2018, en vue de modifier le règlement de cette assemblée (article 91 quinquies, paragraphe 3)¹³.
79. Concernant le premier volet de la recommandation, le GRECO note que l'Assemblée Nationale a complété le dispositif de déclaration par une obligation de déclaration des invitations à des événements sportifs et culturels d'une valeur supérieure à 150 euros. La déclaration des invitations à des voyages financés par des tiers n'est, elle, pas nouvelle (voir paragraphe 36 du Rapport d'Évaluation). Le dispositif a le mérite de la cohérence, mais le GRECO regrette qu'aucune interdiction de principe ne soit posée concernant les cadeaux, avantages et invitations d'une certaine valeur, comme demandé par la recommandation.
80. Une telle interdiction de principe est, d'après les autorités, prévue au Sénat. Elle ne figure cependant pas dans le livret de déontologie des sénateurs, qui ne mentionne que l'obligation de déclaration des cadeaux, dons et autres avantages dont la valeur excède 150 euros. Il serait utile de l'y ajouter.
81. Concernant le second volet de la recommandation, le GRECO se félicite de la récente décision, prise au Sénat, de publier la liste des cadeaux, dons et autres avantages déclarés par les sénateurs, qui vient compléter celle des invitations à des voyages financés par des tiers. Le GRECO encourage l'Assemblée nationale à avancer dans ce sens.
82. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

83. *Le GRECO avait recommandé de rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public.*
84. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
85. Les autorités françaises communiquent que la situation reste inchangée. Dans son dernier rapport d'activité, pour l'année 2016, la HATVP, après avoir fait expressément référence à cette recommandation du GRECO, a proposé que les déclarations de patrimoine des parlementaires soient publiées sur son site Internet. Il n'a pas été donné suite à cette proposition lors de l'adoption des « lois confiance ».
86. Le GRECO regrette à nouveau qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées pour donner effet à la recommandation, d'autant que l'adoption des « lois confiance » aurait fourni une occasion de remédier à cette lacune en adoptant

¹³ <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2017-2018/518.html>

une mesure de transparence importante pour remédier au discrédit de la classe politique. C'est là une occasion manquée.

87. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vii.

88. *Le GRECO avait 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.*

89. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, à la fois au niveau des tribunaux de commerce et des conseils des prud'hommes dans le Rapport de Conformité. Concernant les conseils de prud'hommes, la réforme menée par la « loi Macron », portant sur la déontologie, le régime disciplinaire et la formation, est allée dans le sens préconisé par la recommandation. Le GRECO avait toutefois remarqué que la problématique des conflits d'intérêts faisait l'objet de peu d'attention spécifique, que la réforme ne venait pas remédier au fait que chaque groupe de juges bénévoles défende d'abord les intérêts catégoriels de ses électeurs et que la « loi Macron » restait à compléter par des décrets d'application, déterminants pour la mise en œuvre de ses dispositions.

90. S'agissant des tribunaux de commerce, le GRECO avait estimé que l'article 47 du projet de loi n°661 semblait remplir dans une certaine mesure les objectifs de la recommandation, en ce qu'il prévoyait une formation obligatoire des juges des tribunaux de commerce, les soumettait aux mêmes obligations déontologiques que les juges professionnels et renforçait les dispositions relatives aux conflits d'intérêts ainsi que le régime disciplinaire. Les mesures relatives à la délocalisation des affaires en cas de partialité allaient elles aussi dans le sens de la recommandation.

Tribunaux de commerce

91. Les autorités françaises expliquent que le projet de loi n°661, auquel il est fait référence dans le Rapport de Conformité, a été adopté le 16 novembre 2016 (loi n°2016-1547, dite loi « J21 »)¹⁴. Cette loi (articles 95 et 99) et les mesures réglementaires qui l'accompagnent comportent sept avancées dans le sens de la recommandation du GRECO.

92. Premièrement, la loi « J21 » octroie aux juges des tribunaux de commerce (dits juges consulaires) le bénéfice de la protection statutaire, sur le modèle des juges professionnels (nouvel article L.722-19 du code de commerce): protection contre des menaces ou attaques, de quelque nature que ce soit, dont les juges peuvent faire l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. Un décret d'application doit être prochainement publié pour encadrer les conditions financières de la prise en charge de la protection dans le cadre d'instances civiles ou pénales.

93. Deuxièmement, la loi « J21 » renforce de manière substantielle le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Tout d'abord, elle définit la notion de conflit d'intérêts et consacre le devoir pour les juges consulaires de le prévenir ou de le faire cesser. Ensuite, elle impose aux juges consulaires l'obligation de déposer, auprès de leur chef hiérarchique, dans les deux mois de leur prise de

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/11/18/JUSX1515639L/jo>

fonctions une déclaration d'intérêts exhaustive, exacte et sincère (nouveaux articles L.722-20 et L.722-21 du code de commerce). Cette déclaration doit mentionner les liens et les intérêts détenus qui sont de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions que le déclarant a ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant sa prise de fonctions. La remise de cette déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique du juge déclarant avec l'autorité à laquelle la déclaration a été remise. Cet entretien a pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts. A l'issue de l'entretien, la déclaration peut être modifiée par le déclarant. Cet entretien déontologique peut être renouvelé à tout moment à la demande du juge ou de l'autorité. Toute modification substantielle des liens et des intérêts détenus fait l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire dans les mêmes formes et peut donner lieu, là encore, à un entretien déontologique. Le défaut de déclaration ou l'omission de déclarer une partie substantielle de ses intérêts est sanctionné pénalement par une peine de trois ans d'emprisonnement et une amende de 45 000 euros, outre les peines complémentaires d'interdiction des droits civiques et d'exercer une fonction publique.

94. Ces dispositions législatives concernant la déclaration d'intérêts des juges des tribunaux de commerce ont été mises en œuvre par le décret n° 2017-1163, du 12 juillet 2017, relatif à la déontologie, l'éligibilité et la discipline des juges des tribunaux de commerce. Une circulaire a également été publiée le 16 février 2018¹⁵.
95. Troisièmement, la diffusion de la culture déontologique a été renforcée. L'entretien déontologique, qui accompagne la remise de la déclaration d'intérêts du juge consulaire, y contribue. Cette nouveauté a été précédée d'autres initiatives en ce sens, issues du décret n° 2016-514, du 26 avril 2016, relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des juges consulaires et à la déontologie des juges consulaires.
96. Tout d'abord, ce décret a instauré le Collège de déontologie : placé auprès du Conseil national des tribunaux de commerce (CNTC), il est chargé de favoriser la bonne application des principes déontologiques inhérents à l'exercice des fonctions des juges des tribunaux de commerce. Il lui appartient de donner des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un juge d'un tribunal de commerce, sur saisine de celui-ci, des présidents des tribunaux de commerce ou des premiers présidents des cours d'appel et d'émettre des recommandations de nature à éclairer les juges des tribunaux de commerce sur les obligations déontologiques et les bonnes pratiques qui s'appliquent à eux dans l'exercice de leurs activités. Ces avis et recommandations sont rendus publics, sous forme anonyme, par le Collège de déontologie lorsque ce dernier les estime de nature à éclairer l'ensemble des juges des tribunaux de commerce. Ce Collège de déontologie est composé d'un magistrat de l'ordre judiciaire, nommé par arrêté du garde des sceaux, et de deux juges des tribunaux de commerce, élus par l'assemblée générale du Conseil national des tribunaux de commerce parmi ses membres. La durée de leur mandat est de deux ans.
97. Outre l'instauration de ce Collège de déontologie, ce décret prévoit la désignation, au sein de chaque cour d'appel, d'un magistrat référent déontologue. Ce magistrat est chargé de répondre à toute demande d'avis sur une question déontologique ; il peut être saisi par le président d'un tribunal de commerce situé dans le ressort de la cour d'appel, d'initiative ou sur la demande d'un juge de sa juridiction. Ce magistrat prend en compte les avis et recommandations émis par le collège de déontologie.

¹⁵ <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=43107>

98. Enfin, ce décret de 2016 a confié le soin au CNTC d'élaborer un recueil de déontologie, destiné à être rendu public. Son élaboration a été achevée par les membres de la Commission déontologie du CNTC fin août 2017 ; ce recueil a été validé par le CNTC lors son assemblée générale du 5 février 2018 et a été rendu public le 29 mars 2018¹⁶. Des exemplaires reliés de ce recueil seront envoyés à l'ensemble des juges consulaires. Le CNTC veillera à son actualisation s'agissant d'un instrument vivant.
99. Quatrièmement, la loi « J21 » a renforcé le régime disciplinaire des juges consulaires. Ainsi, le nouvel article L.724-1 et suivants du code de commerce confère un rôle d'alerte ou pré-disciplinaire aux premiers présidents des cours d'appel : ils peuvent délivrer un avertissement aux juges des tribunaux de commerce de leur ressort après recueil de l'avis du président du tribunal de commerce ; ils peuvent également saisir la Commission nationale de discipline (CND) après audition du juge par le premier président de la cour d'appel (et non plus par le président du tribunal de commerce) ; ils peuvent, le cas échéant, après l'avoir entendu, proposer au président de la CND la suspension provisoire du juge consulaire. A également été instaurée une procédure de saisine directe de la CND par le justiciable.
100. La loi a par ailleurs élargi la gamme des sanctions disciplinaires limitées jusque-là au blâme et à la déchéance, en créant l'interdiction d'exercice à juge unique pendant une durée maximale de cinq ans et en assortissant la sanction de déchéance d'une inéligibilité définitive ou de dix ans. En outre, la poursuite et la sanction de manquements commis par des juges consulaires ayant cessé leurs fonctions est désormais possible, alors que les sanctions n'étaient applicables auparavant qu'aux juges en activité. Le décret susmentionné du 12 juillet 2017 a adapté les dispositions réglementaires du code du travail compte tenu des modifications législatives.
101. Cinquièmement, la loi « J 21 » a imposé aux juges des tribunaux de commerce une obligation de formation, initiale et continue et assorti la méconnaissance de l'obligation de formation initiale dans un délai fixé par décret d'une « sanction » consistant à réputer l'intéressé de démissionnaire. Cette obligation de formation initiale entrera en vigueur le 1er novembre 2018. D'ici là, un décret simple viendra officialiser le rôle de l'École nationale de la magistrature comme organisateur de cette formation et préciser les contours de cette obligation, notamment de délai imparti pour y satisfaire.
102. Sixièmement, la loi « J21 » a renforcé les limites à l'accès ou à l'exercice du mandat. Tout d'abord, le nombre de mandats successifs dans un même tribunal est limité à quatre pour les juges (soit 14 ans) et à cinq pour les présidents (soit 18 ans), la limite d'âge pour siéger étant fixée à 75 ans. En outre, le périmètre des incompatibilités a été élargi de manière significative. Ainsi, un juge d'un tribunal de commerce ne peut simultanément :
- être membre d'un conseil de prud'hommes ou d'un autre tribunal de commerce ;
 - exercer les professions suivantes : avocat, notaire, huissier de justice, commissaire-priseur judiciaire, greffier de tribunal de commerce, administrateur judiciaire, mandataire judiciaire, ni travailler au service d'un membre de ces professions pendant la durée de son mandat ;
 - être représentant au Parlement européen ;

¹⁶ <http://www.justice.gouv.fr/justice-civile-11861/recueil-des-obligations-deontologiques-des-juges-consulaires-31443.html>

- exercer un mandat de conseiller régional, de conseiller départemental, de conseiller municipal, de conseiller d'arrondissement, de conseiller de Paris, de conseiller métropolitain de Lyon, de conseiller à l'Assemblée de Corse, de conseiller à l'assemblée de Guyane ou de conseiller à l'assemblée de Martinique, dans le ressort de la juridiction dans laquelle l'intéressé exerce ses fonctions.

103. Ces cas d'incompatibilité s'ajoutent à ceux déjà prévus concernant d'une part les fonctions de parlementaires dans le ressort dans lesquels les juges consulaire exercent ; et d'autre part les fonctions de consul honoraire d'un Etat étranger.
104. Septièmement, la loi « J21 » a prévu des garanties particulières afin de garantir l'impartialité du juge et du tribunal de commerce dans les domaines de la prévention et du traitement judiciaire des entreprises en difficultés. Ainsi, l'article 99 de la loi (nouvel article L. 662-7 du code de commerce) énumère un certain nombre d'interdictions de siéger ou de participer au délibéré, à peine de nullité du jugement, pour les juges qui sont déjà intervenus dans le dossier, notamment en qualité de juge-commissaire, et pour les présidents qui ont antérieurement eu à connaître de la situation du débiteur.

Conseils des prud'hommes

105. Les autorités françaises font référence à deux décrets d'application de la « loi Macron » de 2015, qui avait été évaluée positivement par le GRECO dans le Rapport de Conformité. Le décret n° 2017-684 du 28 avril 2017, relatif à la formation initiale et continue des conseillers prud'hommes définit les modalités de mise en œuvre de l'obligation de formation. La formation initiale est organisée et dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature et la formation continue relève du ministère du travail. Une circulaire du 4 avril 2018 précise le cadre juridique et les modalités de suivi de l'obligation de formation, ainsi que les conséquences de son non-respect.
106. Le décret n° 2016-1948 du 26 décembre 2016 a défini la nouvelle procédure disciplinaire applicable aux conseillers prud'hommes (CPH) et notamment les règles de constitution et de fonctionnement de la Commission nationale de discipline des conseillers prud'hommes (CNDCPH). Il a en outre confié au Conseil supérieur de la prud'homie (CSP) l'élaboration d'un recueil de déontologie devant être rendu public.
107. Ce recueil a été élaboré au cours de l'année 2017 par un groupe de travail du CSP associant les organisations syndicales et professionnelles membres du CSP et des représentants des ministères de la justice, du travail et de l'agriculture. Il a été validé en séance plénière du CSP le 26 janvier 2018 et a été rendu public le 15 mars 2018¹⁷. Ce recueil traite notamment de l'interdiction de l'acceptation de tout mandat impératif, des devoirs des CPH et des conflits d'intérêts.
108. Parallèlement aux mesures d'application de la « loi Macron », le mode de désignation des CPH a été modifié (loi n°2014-1528 du 18 décembre 2014, modifiée par l'article 8 de la loi n°2015-994 du 17 août 2015 et ordonnance n°2016-388 du 31 mars 2016, modifiée par la loi du 8 août 2016). Les CPH ne sont désormais plus élus, mais nommés pour quatre ans par arrêté conjoint des ministres du travail et de la justice, sur proposition des organisations syndicales et professionnelles, après vérification de la recevabilité des candidatures déposées. La répartition des sièges entre les organisations syndicales de salariés et les

¹⁷ <http://www.metiers.justice.gouv.fr/magistrat-12581/le-metier-12582/les-conseillers-prudhommes-26226.html>

organisations professionnelles d'employeurs, fondée sur la mesure de l'audience syndicale et patronale effectuée au préalable par le ministère du travail, procède d'un arrêté conjoint des ministères du travail et de la justice.

109. La recevabilité des candidatures est subordonnée à une vérification systématique de la moralité des candidats au moyen d'un extrait du bulletin n°2 de leur casier judiciaire.
110. Le renouvellement général opéré en 2017, pour le mandat 2018-2021, a abouti à la nomination, par arrêté du 14 décembre 2017, de 13482 conseillers prud'hommes sur 14512 postes à pourvoir. Conformément aux dispositions du code du travail, les 1030 postes laissés vacants ainsi que les postes déclarés vacants depuis la publication de l'arrêté précité (démissions, refus d'installation, décès...) seront prochainement publiés dans le cadre de la première campagne de désignations complémentaires (au moins une par an).
111. Le GRECO salue la réforme des tribunaux de commerce opérée par la loi « J21 », qui reprend les préconisations du GRECO et d'une mission d'information parlementaire de 2013 concernant notamment le renforcement du dispositif déontologique et disciplinaire des juges consulaires, la déclaration d'intérêts obligatoire et une meilleure surveillance et prise en compte des conflits d'intérêts. La recommandation est à présent mise en œuvre pour ce qui concerne les tribunaux de commerce.
112. S'agissant des conseils des prud'hommes, le GRECO est satisfait de l'adoption des décrets d'application de la « loi Macron » portant sur les obligations déontologiques, la formation et la procédure disciplinaire, qui complètent le dispositif qu'il avait jugé favorablement dans son rapport précédent. Le recueil de déontologie des conseillers prud'homme adopté en application d'un de ces décrets paraît adéquat et le GRECO note qu'il est prévu de le mettre à jour en cas de besoin. Il prend note également de la modification du mode de désignation des CPH.
113. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

114. *Le GRECO avait 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.*
115. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, du fait de l'état préliminaire de la réflexion en cours.
116. Les autorités françaises indiquent que la situation est inchangée depuis le Rapport de Conformité.
117. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Recommandation ix.

118. *Le GRECO avait 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.*

119. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre, en l'absence de mesure prise par les autorités.
120. Les autorités françaises expliquent que la situation n'a pas fondamentalement changé. Le ministre de la justice conserve son pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et il n'est pas envisagé de créer à bref délai un service d'enquête disciplinaire relevant exclusivement du CSM.
121. Néanmoins, il importe de préciser que le membre du CSM qui a été désigné comme rapporteur, par le Premier Président de la Cour de cassation, peut déléguer ses pouvoirs d'enquête à un magistrat de cette juridiction, c'est-à-dire à un tiers indépendant de l'Inspection et donc du ministre de la justice. Le dernier rapport annuel du CSM, pour l'année 2016, fait état d'une pratique en ce sens.
122. Les autorités font également état d'une politique de prévention des conflits d'intérêts qui s'applique à l'ensemble de la magistrature (juges et procureurs). La loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 crée une obligation de déclaration des intérêts des magistrats, qui donne lieu à un entretien déontologique entre le magistrat et l'autorité à laquelle la déclaration a été remise. En cas de doute sur l'existence d'un conflit d'intérêts, le chef de juridiction a la faculté de solliciter l'avis du collège de déontologie. Les éléments qui seraient constitutifs de manquements disciplinaires doivent être portés à la connaissance du chef de cour afin que celui-ci soit en mesure d'apprécier d'éventuelles suites pré-disciplinaire ou disciplinaire.
123. Le GRECO note que la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre. Les mesures rapportées, bien que bienvenues, ne répondent pas exactement aux attentes exprimées dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 126).
124. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x.

125. *Le GRECO avait recommandé 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).*
126. Le GRECO avait conclu que cette recommandation était non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
127. Les autorités françaises rappellent que les deux éléments de la recommandation avaient été intégrés dans un projet de réforme constitutionnelle, lequel avait été adopté en termes identiques par les deux assemblées, mais n'avait pas abouti à la convocation du Parlement en Congrès, par le Président de la République en exercice, d'autres points étant moins consensuels.
128. Le nouveau gouvernement a annoncé la reprise de ce projet de réforme, notamment sur ces deux points qui demeurent consensuels. Ce projet de réforme constitutionnelle sera intégré dans une réforme institutionnelle plus vaste. Le projet de loi constitutionnelle a été transmis pour avis au Conseil d'Etat. Il a été validé par le Conseil des Ministres le 9 mai 2018 et transmis et enregistré le même jour à l'Assemblée Nationale. Son examen est en cours à la commission des lois et il sera

examiné en séance plénière en juillet 2018, lors d'une session extraordinaire. L'objectif du gouvernement est de parachever la réforme en 2019.

129. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le deuxième volet de la recommandation étant intégré au projet de réforme constitutionnelle présenté en Conseil des Ministres, les autorités françaises sont allées au-delà des consultations recommandées et cette partie de la recommandation est désormais mise en œuvre de manière satisfaisante. S'agissant du premier volet de la recommandation, le GRECO note qu'il est aussi inclus dans le projet de réforme constitutionnelle qui a été approuvé par le gouvernement et est en cours d'examen à l'Assemblée Nationale. Conformément à la pratique du GRECO, cette partie de la recommandation est donc partiellement mise en œuvre.
130. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

131. *Le GRECO avait recommandé 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.*
132. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre. Concernant son premier volet, il avait accueilli 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 et l'objectif de réduction des signalements. Il avait noté cependant que la circulaire ne visait pas explicitement les demandes d'information ponctuelles venant du garde des sceaux. Ces demandes ponctuelles étant couvertes par la circulaire selon les autorités françaises, le GRECO les avait appelées à préciser cette interprétation de manière explicite afin de compléter le dispositif. Par contre, aucune mesure n'avait été prise par les autorités françaises pour donner effet au second volet de la recommandation.
133. Les autorités françaises indiquent à présent, s'agissant du premier volet de la recommandation, que la dernière circulaire de politique pénale du ministre de la justice du 2 juin 2016¹⁸ rappelle les finalités de la transmission hiérarchique de l'information, qui avaient déjà été identifiées dans la circulaire de 2014 et confirme expressément que ces finalités encadrent la remontée de l'information dans des situations individuelles, dans les deux sens, c'est-à-dire, non seulement, sur l'initiative des procureurs généraux (informations obtenues), mais aussi, à la demande du ministre de la justice (informations sollicitées). Les finalités et, partant, le périmètre de la remontée d'information sont identiques, quel que soit celui qui l'active – procureur général ou ministre de la justice.
134. Concernant le second volet de la recommandation, les autorités françaises déclarent partager l'objectif général de cette partie de la recommandation, qui consiste à concilier la protection de la défense nationale avec les besoins des investigations judiciaires en matière pénale, notamment dans des affaires de corruption. Toutefois, la mise en œuvre de cette conciliation est loin d'être aisée. En effet, il est nécessaire de s'assurer que cette conciliation soit équilibrée, ce qui exclut que l'un des impératifs l'emporte sur l'autre ou pèse davantage dans la

¹⁸ http://www.justice.gouv.fr/publication/circulaire_politique_penale_20160602.pdf

recherche d'une solution. Toute la difficulté consiste à trouver un point d'équilibre entre des impératifs contraires.

135. Les autorités françaises font à nouveau référence à la décision du Conseil Constitutionnel n°2011-192 QPC, du 10 novembre 2011, déjà évoquée dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 162) et dans le Rapport de Conformité. Dans cette décision, le Conseil Constitutionnel a examiné si une série de dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et du code de la défense assuraient une conciliation équilibrée entre plusieurs exigences constitutionnelles, à savoir :
- d'une part, les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, à laquelle participe le secret de la défense nationale ; et
 - d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle (nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle) résidant dans la recherche des auteurs d'infractions.
136. Le Conseil constitutionnel a eu le souci d'éviter que la protection du secret de la défense nationale, qui répond à un intérêt public et constitue une préoccupation commune à toutes les démocraties (comme en atteste sa présence en droit international et sa protection dans la plupart des législations étrangères)¹⁹, n'aboutisse à des blocages injustifiés dans la conduite des enquêtes pénales. C'est exactement la même préoccupation qui est exprimée dans le libellé de la recommandation du GRECO. Cette préoccupation est donc partagée, mais elle aboutit à des appréciations divergentes.
137. En effet, selon le Conseil constitutionnel, seule la procédure qui était prévue (à l'époque) pour procéder à des perquisitions dans des lieux classifiés, en raison des installations ou des activités qu'ils abritent, opérait une conciliation déséquilibrée, au profit de la protection de la défense nationale et au détriment des investigations pénales, ce qui était de nature à bloquer indument les enquêtes²⁰.
138. Pour le reste, en revanche, le Conseil Constitutionnel a estimé que tel n'était pas le cas :
- ni pour la procédure de déclassification et de communication des informations classifiées, compte tenu des garanties d'indépendance conférées à la commission consultative du secret de la défense nationale (autorité administrative indépendante, devenue la commission du secret de la défense nationale, dite CSDN), laquelle est obligatoirement consultée et

¹⁹ Voir les commentaires, par le Conseil Constitutionnel, de sa décision, sur son site Internet (page 11) : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011192QPCccc_192qpc.pdf. Ces éléments de droit comparé sont confirmés dans un récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, du 19 septembre 2017 (Grande chambre, affaire Regnier/République tchèque, requête n° 35289/11, paragraphe 67) : « A la lumière des informations comparatives dont dispose la Cour concernant trente Etats membres, la protection de la sécurité nationale est un enjeu dans chacun des Etats dont la législation a été examinée. Si la notion de « sécurité nationale » ou « sûreté nationale » n'est pas définie de manière uniforme, toutes les législations permettent à l'exécutif, en particulier aux autorités chargées de la sécurité nationale, de limiter l'accès à des informations confidentielles, y compris dans le cadre de procédures judiciaires, pénales et administratives, quand cela est jugé nécessaire à la défense des intérêts de l'Etat. Les autorités jouissent à cet égard d'une discrétion étendue ».

²⁰ Le Conseil Constitutionnel s'est fondé sur la motivation suivante : « la classification d'un lieu a pour effet de soustraire une zone géographique définie aux pouvoirs d'investigations de l'autorité judiciaire ; elle subordonne l'exercice de ces pouvoirs d'investigations à une décision administrative [une décision de déclassification temporaire du lieu] ; elle conduit à ce que tous les éléments de preuve, quels qu'ils soient, présents dans ces lieux lui soient inaccessibles tant que cette autorisation n'aura pas été délivrée ». Les conséquences ont été tirées de cette invalidation, par le Conseil Constitutionnel, des dispositions en cause, par deux décrets et un arrêté du 30 novembre 2011 (décret n° 2011-1691 portant abrogation de dispositions du code de la défense ; décret n° 2011-1692 relatif à l'entrée en vigueur d'arrêtés ; arrêté portant abrogation de l'arrêté du 21 juin 2010 de classification des lieux).

dont les avis sont publiés et quasi-systématiquement suivis par l'autorité administrative, ainsi que du dispositif pris dans son ensemble (conditions et procédure, y compris délais réduits) ;

- ni pour la procédure d'accès aux informations classifiées à l'occasion de perquisitions dans des lieux déjà précisément identifiés comme abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale, la réalisation de ces perquisitions n'étant subordonnée à aucune autorisation administrative préalable mais étant assortie de certaines garanties de nature à assurer une conciliation non déséquilibrée entre la protection du secret de la défense et les besoins des enquêtes (la présence d'un représentant de la CSDN sur les lieux permet de procéder immédiatement à la saisie et au placement sous scellés de documents pertinents pour l'enquête);
- ni pour la procédure d'accès aux informations classifiées à l'occasion de perquisitions dans des lieux qui, contrairement au précédent cas de figure, n'ont pas déjà été précisément identifiés comme abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale, mais qui se révèlent incidemment en abriter (révélation en cours de perquisition), la réalisation de ces perquisitions n'étant, elle aussi, subordonnée à aucune autorisation administrative préalable mais étant assortie de certaines garanties de nature à assurer une conciliation non déséquilibrée entre la protection du secret de la défense et les besoins des enquêtes (il est possible de procéder immédiatement à la saisie et au placement sous scellés de documents pertinents pour l'enquête, lesquels sont transmis au président de la CSDN).

139. Dans ces trois cas de figure, le Conseil constitutionnel a donc considéré que les procédures existantes de déclassification et d'accès à des informations classifiées assuraient une conciliation équilibrée entre la protection du secret de la défense nationale et les besoins des investigations, notamment en matière pénale. Par là-même, le Conseil constitutionnel a retenu que ces procédures n'étaient pas de nature à bloquer indument les enquêtes.

140. Les autorités françaises sont d'avis qu'en invitant à « prévoir une procédure permettant d'éviter les blocages indus dans les enquêtes concernant des affaires de corruption », le GRECO porte une appréciation différente de celle du Conseil Constitutionnel sur ces trois cas de figure et tend donc à remettre directement en cause la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. En l'état de cette jurisprudence, qui s'appuie sur un examen détaillé et circonstancié, les autorités françaises n'envisagent pas de modifier les procédures existantes. D'ailleurs, dans le prolongement de cette jurisprudence nationale, il est intéressant de relever que, dans le récent arrêt, déjà cité, rendu en Grande chambre, la Cour européenne des droits de l'homme a exprimé son attachement à l'importance particulière que revêt la protection d'intérêts nationaux supérieurs, tels que la sécurité nationale²¹.

141. Concernant le premier volet de la recommandation, le GRECO est satisfait des précisions expressément apportées par la circulaire du 2 juin 2016, qui confirment que la circulaire de 2014 encadre la transmission hiérarchique de l'information entre le parquet et le ministre de la justice dans les deux sens, c'est-à-dire non seulement sur l'initiative des procureurs généraux, mais aussi à la demande du ministre de la justice. Ce volet de la recommandation est désormais mis en œuvre de manière satisfaisante.

²¹ Arrêt du 19 septembre 2017, Grande chambre, affaire Regnier/République tchèque (requête n° 35289/11). Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a admis que la défense d'intérêts nationaux supérieurs, tels que la sécurité nationale, pouvait être opposée à un particulier, dans le cadre d'une procédure administrative, pour faire échec à la communication de certains documents classifiés à l'intéressé. En conséquence, elle a écarté l'existence d'une violation de l'article 6 de la CEDH.

142. S'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO prend note des explications détaillées fournies par les autorités françaises sur la décision du Conseil Constitutionnel du 10 novembre 2011, selon laquelle les procédures existantes de déclassification et d'accès aux informations classifiées conciliaient de façon équilibrée les impératifs de la protection du secret de la défense nationale et les besoins des investigations. Compte tenu de ces explications, il considère que ce volet de la recommandation est désormais traité de manière satisfaisante.
143. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

144. **Vu les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur la France et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la France a désormais mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante quatre des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (soit deux de plus depuis le Premier Rapport de conformité).** Parmi les autres recommandations, quatre ont été partiellement mises en œuvre (soit une de plus depuis le Premier Rapport de conformité) et trois n'ont pas été mises en œuvre.
145. Plus spécifiquement, les recommandations ii, vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, iii, iv et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
146. En ce qui concerne les parlementaires, plusieurs avancées notables ont eu lieu. Des progrès sont à signaler sur les conditions de recours aux collaborateurs parlementaires, ainsi que leur statut et leurs obligations déontologiques, un registre public des déports et abstentions des parlementaires sera prochainement mis en place ; au Sénat, la publication des déclarations prévues pour les voyages a été étendue aux cadeaux, dons et autres avantages et une réflexion est en cours au sein de l'Assemblée Nationale. Le GRECO se félicite aussi de l'abandon de la réserve parlementaire et de l'indemnité représentative de frais de mandat. Des progrès supplémentaires sont toutefois attendus concernant les règles relatives aux conflits d'intérêts et aux cadeaux et l'accès du public aux déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs.
147. En ce qui concerne les juges et les procureurs, le GRECO salue les progrès importants accomplis sur la réforme des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes. Il soutient le projet de réforme constitutionnelle en cours concernant le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature dans les procédures de nomination et de sanction disciplinaire des membres du Parquet et prend note des précisions apportées concernant les échanges d'information entre le parquet général et le garde des sceaux sur des affaires particulières et concernant les limites du secret-défense. En revanche, certaines recommandations restent non traitées, comme celles portant sur les critères d'attribution des décorations et distinctions honorifiques et sur le mode de saisine du Conseil Supérieur de la Magistrature à des fins disciplinaires à l'égard des juges et sur le pouvoir d'enquête de cet organe.
148. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation de la France de lui soumettre un rapport sur l'état

d'avancement de la mise en œuvre des recommandations encore en suspens (c'est-à-dire les recommandations i, iii, iv, v, viii, ix et x dès que possible mais d'ici le 30 juin 2019, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.

149. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.