



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 septembre 2020
Publication : 1 octobre 2020

Public
GrecoRC4(2020)1

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTERIMAIRE FRANCE

Adopté par le GRECO lors de sa 85^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de Conformité intérimaire 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 d'Évaluation du Quatrième Cycle 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 ([GrecoEvalIVRep\(2013\)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. Dans le Deuxième Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2018\)7](#)) adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 18 septembre 2018, suite à l'autorisation de la France, il avait été conclu que la France n'avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que quatre (recommandations ii, vi, vii et xi) des onze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le degré de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres n'ayant pas mis en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation mutuel, et demandé au Chef de la délégation de la France de produire un rapport sur les progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, iii, iv, v, viii, ix et x) d'ici le 30 juin 2019, délai prolongé au 30 septembre 2019. Ce rapport, reçu le 2 août 2019, a servi de base à l'établissement du présent Rapport de Conformité intérimaire.
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. David LENTZ, 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 présent rapport.
5. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la France avec ces recommandations.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'évaluation, adressé 11 recommandations à la France. Dans les Rapports de Conformité subséquents, le GRECO avait conclu que les recommandations ii, vi et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation xi avait été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, iii, iv et x avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, viii et ix n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité des 7 recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Recommandation i.

7. *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.*
8. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé que deux des éléments de cette recommandation, à savoir les conditions de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires ainsi que le dispositif de la réserve parlementaire avaient été traités de manière satisfaisante. La partie de la recommandation portant sur les frais de mandat restait, elle, partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait en effet salué la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) à compter de 2018 par la « loi ordinaire confiance ». Toutefois, les nouveaux dispositifs mis en place par l'Assemblée Nationale et le Sénat ne lui paraissaient pas garantir une transparence de ces frais. En outre, le GRECO avait souligné la nécessité d'un contrôle effectif des frais de mandat, passant par des ressources suffisantes et d'une pratique proactive.
9. Les autorités françaises souhaitent à titre préliminaire apporter quelques précisions sur l'état de la pratique du dispositif d'encadrement de l'emploi des membres de la famille éloignée et des emplois croisés. Tout en ayant jugé cette partie de la recommandation comme mise en œuvre, le GRECO avait en effet appelé les autorités françaises à faire preuve de vigilance en la matière.
10. Le Sénat a institué, par un arrêté de son Bureau du 19 avril 2018, un dispositif d'examen systématique, par le Comité de déontologie parlementaire, des recrutements de collaborateurs ayant un lien familial avec un sénateur ou un député (pour les emplois croisés). Dans chaque cas, le Comité veille à ce que le collaborateur ne bénéficie pas d'une situation financière « privilégiée » pour son recrutement, que ses compétences sont en adéquation avec le poste proposé et que le recours à ce type de recrutement demeure exceptionnel. Le président du Comité peut imposer un sursis au recrutement en cas de doute au regard des principes déontologiques.
11. Depuis l'entrée en vigueur de ce dispositif, le Comité a reçu quatre déclarations en vue d'un recrutement par un sénateur. Dans deux cas, en juin 2018 et janvier 2019, le Comité ne s'est pas opposé aux recrutements par les sénateurs concernés d'un membre de leur « second cercle familial ». Le Comité a également été saisi, en février 2019, de deux déclarations concomitantes visant au recrutement croisé simultané par des sénateurs de leurs enfants. Le président du Comité a demandé à surseoir à la conclusion des contrats en vue de permettre au Comité de statuer sur cette situation. Ces projets de recrutement ont finalement été abandonnés par les sénateurs concernés.
12. A l'Assemblée nationale, les députés comme les sénateurs, en vertu de l'article 8 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, issu de la loi pour la confiance dans la vie politique, doivent déclarer l'emploi des membres de leur « second cercle familial » au Bureau et à l'organe chargé de la déontologie et leurs collaborateurs doivent déclarer à ces mêmes autorités leur lien familial avec un sénateur ou un député (pour les emplois croisés). La Déontologue de l'Assemblée nationale peut ainsi apprécier si ces recrutements soulèvent une difficulté déontologique et peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation. A ce jour, huit déclarations ont été effectuées par les députés, et neuf par les collaborateurs.

13. S'agissant du point de la recommandation encore en suspens, à savoir la réforme de la prise en charge des frais de mandat, les autorités françaises souhaitent communiquer les éléments suivants.
14. A l'Assemblée nationale, l'arrêté n°12/XV du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat, prévoit des modalités de contrôle différentes selon la nature de la prise en charge.
15. Pour les dépenses prises directement en charge par l'Assemblée ou remboursées sur présentation de justificatifs, le contrôle incombe en premier lieu aux services de l'Assemblée sous l'autorité du Collège des Questeurs. Une fois la dépense liquidée, le Déontologue peut également « exercer tout contrôle » et se faire communiquer à cette fin les pièces justifiant la prise en charge.
16. En ce qui concerne les dépenses prises en charge au titre de l'avance mensuelle des frais de mandat (AFM), qui s'est substituée à l'IRFM, le contrôle incombe exclusivement au Déontologue. Il est prévu que ce contrôle s'effectue selon deux modalités :
 - en cours d'exercice, à tout moment, sur les dépenses imputées par le député ;
 - en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député.
17. L'arrêté a prévu que chaque député devrait transmettre au Déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte dédié sur lequel est versée l'AFM. Les députés seront également tenus de communiquer au Déontologue, sans délai et sous forme dématérialisée, les données et pièces justificatives qu'ils doivent enregistrer, classer et conserver, si ce dernier en fait la demande.
18. Chaque député est tenu de tenir une comptabilité précise des frais engagés. A compter de cette année 2019, tous les députés doivent recourir à un expert-comptable pour établir la comptabilité des frais imputés sur l'AFM.
19. En juillet 2018, une convention a été signée entre l'Assemblée nationale et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, afin que cette dernière apporte son soutien au Déontologue pour élaborer une méthodologie de contrôle.
20. Le Déontologue a élaboré une méthodologie de contrôle et l'a présentée au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019. Le Bureau l'a approuvée et a décidé que les députés contrôlés seraient tirés au sort, en respectant la représentation proportionnelle des groupes. Ces modalités de tirage au sort ont été précisées par un arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019.
21. Tout d'abord, il est prévu qu'un quart des députés fera l'objet d'un contrôle annuel a posteriori au cours des quatre années civiles pleines de la législature, afin que tous les députés soient contrôlés une fois sur une législature entière. En outre, 50 députés feront l'objet d'un contrôle en cours d'exercice chaque année. Le contrôle en cours d'exercice peut porter sur des députés qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle annuel.
22. L'arrêté précise également que les députés dont le mandat est interrompu avant son terme feront l'objet d'un contrôle systématique de l'utilisation de leur AFM l'année de leur départ, s'ils n'ont pas déjà fait l'objet d'un contrôle annuel au cours de la législature. Enfin, un contrôle spécifique sera mis en place en 2022 pour les six mois de l'exercice et concernera 50 députés. Ce contrôle portera sur une partie des catégories de dépenses de l'AFM.

23. Il est prévu que les contrôles se réalisent par sondage selon les méthodes traditionnelles de l'audit. Ces contrôles portent sur l'éligibilité et le caractère raisonnable de la dépense, la présence de justificatifs et leur pertinence, l'absence de double enregistrement des frais.
24. Dans le cadre du contrôle annuel sont contrôlés au minimum 50 % du total annuel des frais du député imputés sur l'AFM et au minimum 50 % du volume des pièces justificatives.
25. Les contrôles en cours d'exercice portent au minimum sur trois mois et sur une ou deux catégories de dépenses. 50 % minimum du total des dépenses des catégories concernées et des justificatifs produits pour la période considérée doivent être examinés.
26. Le tirage au sort des députés devant être contrôlés en 2019 a été effectué le 6 février 2019. Les opérations de contrôle ont commencé le mois suivant, en mars 2019. Elles devraient s'achever début avril 2020. Le 15 janvier 2020, un quart des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2019 ont été tirés au sort, soit 144 députés.
27. Il a été décidé que le Déontologue s'appuie sur des ressources internes à l'Assemblée pour effectuer les contrôles plutôt que de faire appel à une expertise extérieure. L'équipe assistant le Déontologue est composée de 6 personnes : une cheffe de division, deux administrateurs, une administratrice-adjointe et deux assistants de direction et de gestion. Le Collège des Questeurs a décidé le 16 janvier 2020 de renforcer cette équipe de trois personnes à titre permanent et d'une personne à titre temporaire.
28. Pour mémoire, au Sénat, sous réserve des prises en charge directes (taxi parisien, téléphonie etc...), l'essentiel des frais de mandat est acquitté au moyen des avances pour frais de mandat, qui prennent la forme d'une avance générale et de trois avances spécifiques (pour les frais d'hébergement parisien, pour l'équipement informatique et pour les frais de représentation). Le remboursement des frais acquittés par un sénateur est résiduel.
29. Comme cela a déjà été indiqué dans le précédent rapport du GRECO, les règles principales du contrôle des frais de mandat ont été fixées par le Bureau du Sénat le 7 décembre 2017 et ont été rendues publiques sur le site internet du Sénat¹. Ce contrôle a lieu annuellement et porte *a posteriori* sur l'année précédente.
30. Le Sénat a fait le choix de s'en remettre à deux organismes extérieurs présentant les garanties professionnelles et d'indépendance suffisantes, avec lesquels il a conclu une convention le 6 juin 2018 :
 - d'une part, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et
 - d'autre part, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.
31. La Compagnie nationale des commissaires aux comptes a élaboré, à l'automne 2018, un référentiel de contrôle et des fiches de contrôle en vue d'objectiver le contrôle. Le 16 octobre 2018, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat a approuvé ces documents, ainsi que son règlement intérieur précisant la procédure contradictoire applicable devant lui.

¹ L'ensemble de la réglementation applicable est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/role/nouveau_regime_frais_de_mandat.html

32. Selon ce référentiel de contrôle, chaque année, un sénateur, y compris s'il a cessé son mandat au moment du contrôle l'année suivante, fait l'objet :
 - soit d'un contrôle approfondi (ce qui concernait 104 sénateurs en 2019),
 - soit d'un contrôle transversal (pour les 255 autres sénateurs).
33. Tout sénateur fait donc l'objet d'un contrôle par sondage selon les méthodes traditionnelles de l'audit, mais d'une intensité variable. Dans le cadre d'un contrôle approfondi, entre 40 à 60 % des dépenses déclarées seront contrôlées, en fonction du nombre d'anomalies constatées. Le contrôle transversal porte, lui, sur un échantillon de justificatifs concernant entre 10 et 30 % des dépenses déclarées (en focalisant le contrôle sur certaines catégories de dépenses).
34. La sélection des sénateurs faisant l'objet d'un contrôle approfondi repose sur deux modalités qui empêchent un sénateur de savoir à quel type de contrôle il sera soumis l'année suivante. Cette sélection est effectuée sous la responsabilité de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, suivant les règles suivantes :
 - chaque sénateur est sélectionné, de manière programmée (mais non prévisible), pour un contrôle, d'ici au renouvellement de la série à laquelle il appartient ;
 - un sénateur, même lorsqu'il a été contrôlé une fois, sera susceptible d'être à nouveau contrôlé à la suite d'un tirage au sort ;
 - les sénateurs qui ne font pas l'objet d'un contrôle approfondi sont soumis à un contrôle transversal.
35. Depuis le 1er avril 2019, les justificatifs déposés par les sénateurs, sur une application informatique, ont été examinés par des équipes d'experts-comptables, comprenant 35 personnes réparties entre deux cabinets. Ces personnes ont été sélectionnées en février 2019 par le Conseil supérieur de l'ordre.
36. Le contrôle réalisé est un contrôle sur pièces complété, le cas échéant, par des demandes de précisions adressées aux sénateurs pour recueillir des informations supplémentaires.
37. Sur la base des propositions émises par les contrôleurs, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat rend une « attestation » indiquant si le sénateur s'est conformé ou non aux règles applicables. Cette décision est communiquée au Président du Sénat, puis au sénateur concerné.
38. Le rapport de contrôle du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables a été remis le 10 juillet 2019 au Comité qui s'est réuni le jour même pour en prendre connaissance. Après avoir recueilli les observations écrites et/ou orales des sénateurs concernés, le Comité s'est réuni le 24 juillet suivant pour statuer sur les différentes situations individuelles en vue de la remise d'attestations.
39. Les opérations de contrôle conduites en 2019 sur les frais engagés en 2018 ont été formellement closes le 18 septembre 2019 par le Comité de déontologie. 355 attestations de fin de contrôle ont été notifiées à l'ensemble des sénateurs contrôlés avec, au besoin d'une motivation du Comité.
40. De ce premier exercice de contrôle, il ressort que le volume financier d'irrégularités constatées par le Comité porte sur 0,8 % des avances versées en 2018 par le Sénat aux sénateurs et 0,93 % du montant des avances effectivement dépensées par eux. En y intégrant les sommes correspondant à des erreurs de saisie ou des saisies multiples de justificatifs – des « doublons » –, ces proportions sont respectivement

de 1,26 % du montant des avances versées et 1,47 % des avances réellement dépensées. La liste des sommes écartées de la prise en charge par le Comité a été communiquée au Président du Sénat puis transmise aux Questeurs du Sénat qui ont notifié aux sénateurs concernés le montant à recouvrer. Ces récupérations ont été effectuées au cours du dernier trimestre de l'année 2019. Ces informations n'ont pas été rendues publiques immédiatement.

41. En revanche, la Cour des comptes, chargée de la certification des comptes du Sénat, vérifie au titre de l'exercice 2019 la conformité des procédures comptables relatives au versement et à l'apurement des avances pour frais de mandat. Dans ce cadre, le certificateur s'est assuré, sur pièces et sur place, de l'effectivité de la procédure de vérification. Ce rapport de certification des comptes sera publié par le Sénat sur son site internet, au terme de la mission, actuellement en cours, de la Cour des comptes.
42. Pour mémoire, en cas d'utilisation non conforme aux règles applicables, le sénateur est tenu de rembourser les sommes en cause, à la demande des Questeurs. Il peut se voir infliger une sanction par le Bureau du Sénat en cas de faute grave.
43. Cette première année, les contrôles n'ont permis de relever aucune faute d'une particulière gravité qui aurait justifié le prononcé d'une sanction disciplinaire, en sus du remboursement des sommes écartées de la prise en charge. Si le Bureau du Sénat était appelé à examiner et prononcer une sanction, elle serait toutefois rendue publique en application du dernier alinéa de l'article 99 *ter* du Règlement selon lequel « *par dérogation aux articles 93 et 96, ces peines disciplinaires sont prononcées et motivées par le Bureau, sur la proposition du Président, en fonction de la gravité du manquement, après avoir entendu le sénateur ou un de ses collègues en son nom. Elles sont rendues publiques* ».
44. Enfin, il convient de signaler que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a vérifié l'absence d'enrichissement sans cause à l'occasion de la fin de mandat des députés de la XIV^{ème} législature (2012-2017) et des sénateurs sortants de la série 1 (2011-2017). A cette occasion, il est apparu que 15 parlementaires avaient fait un usage personnel de leur IRFM. Leurs dossiers ont fait l'objet d'un signalement au Procureur de la République pour des faits de détournement de fonds publics en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Cette situation est intervenue alors que les Assemblées avaient édicté de nouvelles règles quant au bon usage de l'IRFM, postérieurement à 2015, mais avant l'adoption des nouvelles réglementations internes aux Assemblées adoptées postérieurement à la loi confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017.
45. Le GRECO prend note des précisions apportées par les autorités françaises au sujet de la pratique du dispositif d'encadrement de l'emploi des membres de la famille éloignée et des emplois croisés. Le fait que le dispositif ait permis d'éviter le recrutement de collaborateurs en emplois croisés est positif. Le GRECO rappelle qu'il avait déjà considéré cet élément de la recommandation comme traité de manière satisfaisante dans le rapport de conformité précédent. Il appelle néanmoins les autorités françaises à poursuivre avec vigilance cette pratique positive du contrôle systématique de l'emploi de collaborateurs parlementaires.
46. S'agissant de l'élément de la recommandation encore en suspens, à savoir la prise en charge des frais de mandat des parlementaires, le GRECO prend note des informations communiquées concernant le contrôle de l'emploi de ces frais. Les modalités du contrôle effectué par le Sénat lui paraissent positives : tel est le cas du recours à des organismes extérieurs indépendants, des moyens humains – 35 personnes pour 348 sénateurs – consacrés à ce contrôle et du fait que tous les sénateurs seront contrôlés chaque année. Sous réserve que ces modalités de contrôle aboutissent effectivement en pratique à des sanctions en cas de manquements

constatés, et que ces sanctions soient rendues publiques, le GRECO est d'avis que le contrôle des frais de mandat des sénateurs remplit les exigences de la recommandation.

47. En revanche, le contrôle des frais de mandat des députés lui semble plus faible : l'Assemblée nationale a choisi de s'appuyer sur du personnel propre pour effectuer le contrôle, ce qui n'offre bien évidemment pas autant de garanties en termes d'indépendance que des tiers professionnels comme des experts-comptables ou des commissaires aux comptes. La Déontologue a exprimé le souhait, dans son rapport annuel², que les autorités politiques lui apportent les ressources nécessaires à l'exercice de cette mission. Le renforcement de l'équipe de la Déontologue décidé en janvier 2020 est positif à cet égard, mais il conviendra de vérifier si ces ressources sont désormais suffisantes. Le dispositif prévoit que seul un quart des députés sera contrôlé chaque année, alors que tous les sénateurs le seront. Il est donc vraisemblable que la plupart des députés ne seront contrôlés qu'une fois au cours de leur mandat, ce qui peut leur donner une impression d'impunité une fois ce contrôle passé.
48. Par ailleurs, le dispositif prévoit que les députés peuvent ne pas fournir à la Déontologue des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes. La Déontologue a d'ailleurs émis une réserve sur cette disposition, qui peut l'empêcher d'exercer son contrôle sur certaines dépenses. En outre, aucun élément relatif au contrôle ne peut être divulgué, sauf par le député lui-même. Le GRECO appelle donc l'Assemblée nationale à renforcer les modalités du contrôle des frais de mandat des députés et à assurer la publicité des résultats de ce contrôle.
49. Enfin, le GRECO rappelle que la recommandation porte également sur la transparence des frais de mandat, qui est un élément indispensable d'un contrôle efficace. Aucune avancée n'a été signalée à ce sujet, ni par l'Assemblée nationale, ni par le Sénat.
50. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

51. *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.*
52. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans les rapports de conformité précédents. Il avait salué la création d'un registre public des abstentions et des déports de parlementaires au sein de chaque assemblée. Il avait également salué le dispositif existant au sein de l'Assemblée Nationale, notamment l'article 5 du code de déontologie de l'Assemblée Nationale, rappelant clairement que le signalement des conflits d'intérêts est une obligation et non une simple faculté. Il avait en revanche regretté que le dispositif en vigueur au Sénat continue de reposer sur le caractère facultatif du signalement comme du déport. Le GRECO attendait également des mesures pédagogiques supplémentaires à l'attention des parlementaires au sein des deux assemblées.
53. Les autorités françaises apportent à présent les informations suivantes.

² http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf

54. Une réforme du règlement de l'Assemblée nationale a été adoptée le 4 juin 2019 et est entrée en vigueur le 1er septembre 2019. Cette réforme complète notamment la notion de conflit d'intérêts en précisant que : « Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes » (article 80-1). Cette précision, qui est inspirée du dispositif existant au Parlement européen et à la chambre des députés du Grand-Duché du Luxembourg, a été proposée par la Déontologue.
55. Outre cette précision de texte, la Déontologue est régulièrement amenée à expliquer aux députés, à leur demande, ce que recouvre concrètement la notion de conflit d'intérêts. Un peu plus d'un quart des consultations qui lui sont adressées portent sur cette question (selon le rapport annuel de la Déontologue datant de janvier 2019). Des développements substantiels sont consacrés à ces consultations dans le rapport annuel précité, afin d'éclairer les députés sur des cas concrets dans lesquels ces derniers sont susceptibles de se trouver (ou non) dans des situations de conflit d'intérêts.
56. Les autorités soulignent que ces efforts de pédagogie sont de nature à faciliter l'identification des situations de conflit d'intérêts et, partant, leur gestion par les députés, au moyen des outils mis à leur disposition et précisés par le nouveau règlement (nouvel article 80-1-1) :
- déclaration écrite ou orale d'intérêts, mentionnée au compte-rendu ;
 - déport ou abstention de participer à certains travaux ;
 - abstention de solliciter ou d'accepter certaines fonctions au sein de l'assemblée (par exemple, les fonctions de rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une mission d'information).
57. Ces outils de gestion des conflits d'intérêts se retrouvent dans le règlement du Sénat³, tel que modifié à l'initiative du Président du Sénat, par une résolution adoptée (à l'unanimité) le 6 juin 2018 et validée par le Conseil constitutionnel le 5 juillet suivant⁴.
58. A cette occasion, le Conseil constitutionnel a jugé, pour la première fois, que les articles 3, 26 et 27 de la Constitution « imposent le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat » (voir commentaire de cette décision). Il a ensuite validé, au regard de cette exigence, compte tenu de leur nature, les obligations déontologiques dont le respect s'impose aux sénateurs, sous peine de sanctions disciplinaires. Son visée l'obligation de faire prévaloir en toutes circonstances l'intérêt général sur tout intérêt privé et de veiller à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard d'intérêts privés ou de puissances étrangères, ainsi que l'obligation d'exercice du mandat « avec assiduité, dignité, probité et intégrité » (article 91 bis du nouveau règlement).
59. Il en va de même pour l'obligation imposée à tout sénateur de solliciter ou d'accepter, dans le cadre des travaux du Sénat, des fonctions susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts (article 91 ter, 4, du nouveau règlement), dès lors que, selon le Conseil constitutionnel, cette obligation n'a ni pour objet ni pour effet de contraindre un sénateur à ne pas participer aux travaux du Sénat, de sorte qu'elle ne méconnaît pas la liberté de celui-ci dans l'exercice de son mandat.

³ Le règlement du Sénat et l'Instruction générale du Bureau sont accessibles par le lien suivant : <https://www.senat.fr/reglement/reglement.html>

⁴ Décision n°2018-767 DC. Cette décision et le commentaire de celle-ci se trouvent sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018767DC.htm>

60. Cette analyse a été étendue par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2019-785, précitée, concernant la réforme du règlement de l'Assemblée nationale (paragraphe 15 de la décision), à l'obligation, figurant également dans le nouveau règlement du Sénat (article 91 ter, 2), consistant à ce qu'un parlementaire informe le Bureau de l'assemblée concernée de sa décision de déport, lorsqu'il estime devoir ne pas participer à certains travaux à l'assemblée à laquelle il appartient, en raison d'une situation de conflit d'intérêts. Cette obligation a été validée dès lors qu'elle n'a pas non plus, ni pour objet, ni pour effet, de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux de l'assemblée dont il relève.
61. Selon les autorités, ces développements, issus du nouveau règlement du Sénat, démontrent à quel point le dispositif existant revêt de plus en plus un caractère obligatoire, et non pas seulement facultatif, tout en restant dans les limites découlant de la Constitution, afin de préserver la liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat, selon les autorités.
62. Afin de compléter ce dispositif, le Bureau du Sénat a, le 6 septembre 2018, modifié le chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau afin de préciser les modalités de tenue de registre des déports en y intégrant la mention des déclarations transmises par les sénateurs sur le fondement du nouvel article 91 ter du règlement.
63. Pour faciliter la mise en œuvre de ce nouveau dispositif d'ensemble, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat a élaboré et remis à chaque sénateur un « Guide déontologique du sénateur », par ailleurs mis en ligne sur le site internet du Sénat⁵. Cet instrument pédagogique, qui remonte à décembre 2018, a été consacré par le chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau. Il se distingue du rapport annuel d'activité du Comité, sa portée étant plus générale et plus pratique. Il a vocation à être actualisé par le Comité s'agissant d'un instrument vivant.
64. Un sous-chapitre de ce guide est consacré à l'explication et la contextualisation du conflit d'intérêts. Des exemples sont donnés (p. 23) afin d'éclairer les sénateurs sur le cas où ils sont susceptibles d'être ou non en situation de conflit d'intérêts.
65. De manière générale, ce guide, comme les autres documents remis aux sénateurs notamment à leur arrivée, rappelle la faculté de chaque sénateur de solliciter du Comité un conseil déontologique s'il ressentait un doute sur sa propre situation (article 91 septies du Règlement).
66. Le GRECO prend note de la modification des règlements des deux assemblées et des décisions du Conseil constitutionnel les concernant. Il estime que la formulation actuelle des articles concernant le signalement *ad hoc* de conflits d'intérêts satisfait de manière adéquate aux exigences de la recommandation. En effet, s'il revient au parlementaire lui-même d'apprécier si un intérêt personnel est de nature à donner lieu à un signalement, il doit, si tel est le cas, procéder à ce signalement.
67. Concernant les mesures pédagogiques attendues concernant cette question des conflits d'intérêts, le GRECO est d'avis que les explications fournies dans le rapport annuel de la Déontologie de l'Assemblée nationale remplissent l'objectif de la recommandation. Il en va de même des développements du Guide déontologique du sénateur consacrés à cette question. Le GRECO apprécie en outre que le Guide déontologique soit conçu comme un instrument vivant, ayant vocation à être actualisé par le Comité de déontologie parlementaire du Sénat.

⁵https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sqp/Comite_de_deontologie/GUIDE_DEONTOLOGIE_SENATEUR_140119_BD.pdf

68. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

69. *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).*
70. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports précédents. En effet, l'Assemblée nationale avait 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. Celle-ci venait s'ajouter à l'obligations préexistante de déclarer les invitations à des voyages financés par des tiers. Le GRECO avait salué la cohérence du dispositif, mais avait regretté qu'aucune interdiction de principe ne soit posée, comme demandé par la première partie de la recommandation. La seconde partie de la recommandation n'avait, elle, pas été mise en œuvre par l'Assemblée nationale.
71. Le Sénat, quant à lui, avait mis en œuvre la seconde partie de la recommandation, la liste des cadeaux, dons, avantages et invitations à des voyages déclarés par les sénateurs étant rendue publique. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités avaient fait état d'une interdiction de principe pour les sénateurs d'accepter des cadeaux, dons et avantages supérieurs à 150 euros. Le GRECO avait toutefois relevé que cette interdiction n'apparaissait pas dans le livret de déontologie des sénateurs et avait invité le Sénat à l'y ajouter.
72. Les autorités françaises font référence au nouveau règlement de l'Assemblée nationale, modifié le 4 juin 2019 et entré en vigueur le 1er septembre 2019, ayant introduit un nouvel article 80-1-2. Le dispositif continue à reposer sur un mécanisme de déclaration auprès de la Déontologue. Cette dernière n'a pas vocation à autoriser un cadeau, un don, un avantage ou une invitation. Il lui appartient seulement de prendre acte de cette déclaration et, le cas échéant, de mettre en garde le député afin qu'il ne se trouve pas placé dans une situation de conflit d'intérêts. En outre, les députés ont la faculté de renoncer à un cadeau, de le consigner auprès de la Déontologue ou de le donner à l'Assemblée nationale, afin qu'il soit, le cas échéant, vendu aux enchères au profit d'un organisme d'intérêt général (article 7 du code de déontologie). Désormais, la liste des dons et voyages déclarés fait l'objet d'une publicité sur le site de l'Assemblée nationale ; en effet, lors de sa réunion du 9 octobre 2019, le Bureau a décidé que les déclarations transmises à la Déontologue sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée avec l'indication du nom du député, du descriptif du don ou de l'invitation, du nom du donataire ou de la puissance invitante, du montant estimatif du don ou de l'invitation, ainsi que, le cas échéant, de sa consignation auprès de la Déontologue ou de son don à l'Assemblée nationale.
73. Le rapport d'activité de la Déontologue pour l'année 2018 confirme que le nombre de déclarations est en constante augmentation, ce qui témoigne, selon les autorités, d'une bonne assimilation de cette obligation déclarative (110 déclarations reçues émanant de 67 députés, ainsi que 364 déclarations de voyages à l'invitation de tiers, émanant de 188 députés, reçues depuis juin 2017). Le nouveau règlement complète le dispositif existant en prévoyant la publicité de l'ensemble de ces déclarations auprès du Déontologue.

74. Les autorités françaises signalent en outre que, depuis le 1er octobre 2018, les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les sénateurs en la matière figurent à l'article 91 quinquies du règlement du Sénat⁶ et au chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau⁷, ce qui témoigne, là encore, de l'importance accrue donnée à ce sujet, qui avait été traité initialement, en 2014, par une simple décision du Bureau. Le Président du Sénat a attiré l'attention des sénateurs sur leurs obligations déclaratives en la matière, au moyen d'une lettre circulaire, en 2018 et en 2019.
75. Le guide déontologique du sénateur, de décembre 2018 y consacre un chapitre entier (pages 61 à 63) : il rappelle les règles existantes et comporte des recommandations, non seulement, pour l'évaluation des cadeaux et autres avantages, tout en incitant les sénateurs à procéder à une déclaration en cas de doute sur leur valeur, mais aussi sur l'appréciation des suites qui sont susceptibles d'y être données (acceptation ou refus).
76. A signaler qu'un refus de principe y est clairement posé pour les cadeaux ou avantages de plus de 150 euros émanant des représentants d'intérêts (en violation de l'interdiction qui leur est faite à l'article 10 du code de conduite les concernant) : « Par cohérence, les sénateurs sont invités à refuser les cadeaux d'un tel montant qui pourraient leur être adressés par des représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire national » (page 61 du guide déontologique du sénateur). Les autorités signalent à titre complémentaire que 2 143 organismes sont inscrits sur le répertoire national (en date du 21 septembre 2020) et 56 sur le registre sénatorial (en date du 2 novembre 2019).
77. Concernant le premier volet de la recommandation, le GRECO note que les réglementations des deux assemblées ont été améliorées en termes de cohérence et de couverture des diverses formes d'avantages.
78. Le dispositif de l'Assemblée nationale pêche toutefois par l'absence d'une interdiction de principe de certains dons, cadeaux ou avantages, même si les autorités françaises font référence à l'interdiction générale de se placer en situation de conflits d'intérêts posée par la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique et l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. La Déontologue l'a d'ailleurs souligné dans son rapport d'activités, en notant à la suite d'une analyse comparative que l'Assemblée nationale est en retrait sur ce point par rapport à une dizaine de parlements étrangers et au Parlement européen. Quant au règlement du Sénat, il prévoit certes une « invitation à refuser » les cadeaux et avantages d'une valeur supérieure à 150 euros. Mais la portée de cette invitation est réduite, puisqu'elle ne concerne que les cadeaux et avantages émanant de représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire national. Comme l'a relevé le Rapport d'Evaluation du Cinquième Cycle sur la France, seuls les représentants d'intérêts sollicitant un entretien avec un responsable public sont tenus de s'inscrire sur le répertoire national. Certains lobbyistes, notamment lorsqu'ils sont directement contactés dans le cadre de prises de décisions dans les domaines les concernant, échappent donc à

⁶ http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc282

« Les sénateurs déclarent au Bureau du Sénat les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat qu'ils ont acceptées, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature qu'ils ont reçus, dès lors que la valeur de ces invitations, cadeaux, dons et avantages excède un montant fixé par le Bureau (...) La liste de ces invitations, cadeaux, dons et avantages en nature est rendue publique ».

⁷ http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc282: « Conformément à l'article 91 quinquies du Règlement du Sénat, les membres du Sénat déclarent, dès leur acceptation, les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs, ainsi que, dans un délai de trente jours suivant leur remise, les cadeaux, dons et avantages en nature, dès lors que leur valeur excède un montant de 150 euros. Ces déclarations sont transmises, selon leur objet, à la délégation du Bureau en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur ou à la délégation du Bureau en charge des activités internationales. La liste en est rendue publique sur le site internet du Sénat »

l'obligation d'inscription sur le répertoire national. Le GRECO appelle le Sénat à élargir la portée de cette règle. Le premier volet de la recommandation reste donc partiellement mis en œuvre à l'égard des deux assemblées.

79. Concernant le second volet de la recommandation, le GRECO rappelle qu'il est mis en œuvre de façon satisfaisante par le Sénat. Il salue la décision du Bureau de l'Assemblée Nationale de publier sur son site internet la liste des dons et voyages déclarés par les députés. Ce volet de la recommandation est donc désormais mis en œuvre de façon satisfaisante par les deux chambres du Parlement.
80. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

81. *Le GRECO avait recommandé de rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public.*
82. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
83. Les autorités françaises communiquent que la situation reste inchangée.
84. Le GRECO ne peut que regretter, une fois encore, qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées pour donner effet à la recommandation. La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) note d'ailleurs dans son rapport d'activité 2018 que « le processus français actuel réduit drastiquement l'effet de la publication des déclarations de patrimoine, ne répond que partiellement à l'objectif de probité demandé aux membres du Parlement et est particulièrement insatisfaisant ». Le GRECO ne peut que souscrire à ces critiques. Comme la HATVP, il appelle à un alignement du régime de publication des déclarations de patrimoine des parlementaires sur celui des ministres.
85. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

86. *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.*
87. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée comme non mise en œuvre dans les rapports précédents.
88. Les autorités françaises indiquent que la situation est inchangée.
89. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Recommandation ix.

90. *Le GRECO avait recommandé que le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges ainsi que toute procédure administrative en amont, soient concentrés entre les mains de la formation du siège du Conseil Supérieur de la Magistrature.*

91. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre, car aucune mesure prise par les autorités ne répondait précisément à la recommandation.
92. Les autorités françaises expliquent qu'aucune modification de la procédure administrative en amont d'une saisine du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) n'a été mise en œuvre. Les investigations pouvant être menées en amont de cette saisine relèvent de la compétence des premiers présidents (supérieurs hiérarchiques) ou de l'Inspection générale de la justice, laquelle peut être saisie par le Garde des Sceaux, ministre de la justice.
93. Toutefois, des réflexions sont en cours sur une éventuelle modification des modalités de saisine de l'Inspection générale de la justice afin de permettre au CSM de mener des investigations lorsqu'il est saisi d'une plainte par un justiciable.
94. Le GRECO encourage les réflexions en cours, qui pourraient permettre d'apporter un premier élément de réponse aux attentes exprimées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 126). Toutefois, il souligne que la recommandation impose d'aller plus loin, en concentrant la procédure disciplinaire à l'égard des juges entre les mains du Conseil supérieur de la magistrature.
95. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x.

96. *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).*
97. Le GRECO avait conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité. Les autorités françaises étaient allées au-delà des consultations recommandées dans le second volet de la recommandation, un projet de réforme constitutionnelle présenté au parlement allant dans le sens recommandé par le GRECO. Ce projet de réforme constitutionnelle répondait également au premier volet de la recommandation. Toutefois, le projet de réforme n'ayant pas encore abouti, ce volet de la recommandation restait partiellement mis en œuvre.
98. Les autorités françaises communiquent que la situation demeure inchangée, le projet de réforme constitutionnelle étant toujours pendant devant le parlement. Dans ses dernières déclarations, le Premier ministre a indiqué que l'examen de ce projet de loi constitutionnelle ne serait pas repris avant 2020.
99. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

100. **Vu les conclusions contenues dans les précédents Rapports 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 traitée de**

manière satisfaisante cinq des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (soit une de plus depuis le Second Rapport de Conformité). Parmi les autres recommandations, trois restent partiellement mises en œuvre et trois restent non mises en œuvre.

101. Plus spécifiquement, les recommandations ii, iii, vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, iv et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
102. En ce qui concerne les parlementaires, certaines avancées sont à signaler. C'est le cas du contrôle des frais de mandat des sénateurs, du dispositif de gestion des conflits d'intérêts, de la cohérence de la réglementation relative aux cadeaux au sein des deux assemblées et de la publication sur internet des cadeaux, invitations et avantages déclarés par les députés. Ces avancées doivent se poursuivre, s'agissant en particulier du contrôle des frais de mandat des députés. Les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs doivent elles aussi être publiées en ligne, comme c'est le cas pour les ministres.
103. Le GRECO regrette cependant que les progrès accomplis dans les précédents rapports en ce qui concerne les juges et les procureurs ne se soient pas poursuivis. Le projet de réforme constitutionnelle concernant le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature dans les procédures de nomination et de sanction disciplinaire des membres du Parquet est toujours pendant devant le parlement. Plus de six ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation, d'autres recommandations restent toujours non traitées, comme celles portant 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.
104. Compte tenu de ce qui précède et spécifiquement des avancées concernant les parlementaires, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
105. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 8.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation de la France à 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, iv, v, viii, ix et x) d'ici au 30 septembre 2021.
106. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.