



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2022
Publication : 31 mars 2022

Public
GrecoRC4(2022)2

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ FRANCE

Adopté par le GRECO lors de sa 90^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 21-25 mars 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au 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 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.
3. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 71^e réunion plénière (18 mars 2016) et rendu public le 3 juin 2016, suite à l'autorisation de la France.
4. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018) et rendu public le 18 septembre 2018. Dans ce rapport, 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.
5. Le [Rapport de Conformité Intérimaire](#) a été adopté le 25 septembre 2020 et rendu public le 1^{er} octobre 2020. Dans ce rapport, le GRECO avait conclu que la France avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante cinq des onze recommandations en suspens ; trois restaient partiellement mises en œuvre et trois non mises en œuvre. Il avait donc conclu que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant » et avait donc décidé de ne pas poursuivre l'application de l'article 32. Il avait 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, iv, v, viii, ix et x) d'ici le 30 septembre 2021. Ce rapport, reçu le 1^{er} octobre 2021, a servi de base à l'établissement du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
6. 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 Mme Cindy COUTINHO, 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.
7. Le présent [Addendum au Deuxième Rapport de conformité](#) évalue la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la France avec ces recommandations.

II. ANALYSE

8. 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, iii, vi et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation xi avait été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, 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 6 recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Recommandation i.

9. *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.*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les rapports précédents. En effet, 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. S'agissant du contrôle effectif des frais de mandat, le GRECO avait estimé que le contrôle réalisé par le Sénat remplissait les exigences de la recommandation. En revanche, il avait considéré le contrôle des frais de mandat des députés plus faible et avait appelé l'Assemblée nationale à le renforcer.
11. S'agissant du *contrôle des frais de mandat par l'Assemblée nationale*, les autorités françaises rappellent que l'arrêté n°12/XV du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés définit le cadre de l'intervention du Déontologue. Il pose notamment le principe d'un contrôle selon deux modalités : en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes des députés ; en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son avance de frais de mandat (AFM). Il précise que « le contrôle annuel est organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon d'une ampleur suffisante pour être considéré comme significatif. »
12. L'arrêté du Bureau n°61/XV du 30 janvier 2019, qui fixe les modalités du tirage au sort des députés faisant l'objet d'un contrôle, prévoit qu'un quart des députés fera l'objet d'un contrôle annuel *a posteriori* au cours des quatre années civiles pleines de la législature et, d'autre part, que 50 députés font 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.
13. Les autorités soulignent le fait que le Déontologue est une personnalité indépendante (article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale), qui assume seule la responsabilité du contrôle des frais de mandat. Elles estiment que les garanties d'indépendance dans le contrôle des frais de mandat sont, dans les textes et en pratique, tout autant assurées qu'en cas de recours à des experts extérieurs à l'institution.
14. L'équipe assistant le Déontologue dans ses missions de contrôle a été renforcée en mars 2020 et comprend aujourd'hui 9 personnes : une cheffe de division, deux administrateurs, deux administratrices-adjointes, trois assistants de direction et de gestion et une agente. Cet effectif est désormais stabilisé et permet, comme le souligne le rapport annuel 2020 du Déontologue, un déroulement « serein » de campagnes de contrôle auxquelles les députés sont désormais familiarisés et mieux

préparés, notamment grâce au recours, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2019, à un expert-comptable.

15. De fait, l'actuel Déontologue a pu engager une campagne complémentaire de contrôle des frais de mandat en 2021, ce qui n'avait pas été le cas en 2019 et 2020. Outre les 145 députés tirés au sort, le 14 janvier 2021, pour faire l'objet d'un contrôle au titre de l'année 2020, 50 députés ont été tirés au sort le 31 mars 2021 pour faire l'objet d'un contrôle aléatoire au titre des trois premiers mois de l'exercice en cours. Parmi les députés tirés au sort pour être contrôlés, certains avaient déjà été contrôlés en 2018 et 2019. Ce dispositif permet de garantir l'absence d'impression d'impunité des députés déjà contrôlés évoquée dans le dernier rapport.
16. Les autorités précisent qu'aucun député n'a invoqué un secret protégé par la loi au cours des campagnes de contrôle. Au contraire, lorsqu'il a considéré que des dépenses d'hébergement d'invités pouvaient, dans certaines circonstances, être prises en charge par l'avance de frais de mandat (AFM), le Bureau a confié au Déontologue le soin de s'assurer du lien entre la dépense et le mandat parlementaire en demandant, si nécessaire, communication de la qualité des convives.
17. Les autorités soulignent en outre le développement d'une tendance inverse consistant, pour les députés, à interroger préalablement le Déontologue sur l'éligibilité d'une dépense qu'ils envisagent de prendre en compte au moyen de leur AFM. Dans son dernier rapport, la précédente Déontologue relève que « depuis le 1^{er} janvier 2018, elle a répondu à 1,245 consultations portant sur la réglementation relative aux frais de mandat. » Également très sollicité, l'actuel Déontologue a pris l'initiative de publier une « Foire aux Questions » (FAQ) sur le site intranet des députés afin de les éclairer rapidement sur les questions les plus fréquemment posées sur l'utilisation de leurs frais de mandat.
18. En ce qui concerne la *transparence des frais de mandat des députés et sénateurs*, les autorités soulignent que la France n'a pas suivi la pratique qui consiste à publier les frais de mandat engagés par les parlementaires. Elles estiment que transposer cette pratique pourrait soulever des difficultés juridiques, le Conseil constitutionnel ayant récemment consacré le principe de libre exercice du mandat parlementaire¹ qui pourrait supposer, sous réserve de l'évolution de la jurisprudence, que l'utilisation des frais de mandat des députés et des sénateurs ne soit pas soumise à une forme de publicité. Les autorités indiquent également que le Sénat publie le montant total des frais de mandat de ses membres dans le rapport annuel de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat².
19. Néanmoins, les autorités font valoir que l'objectif de transparence est atteint par d'autres voies. S'agissant du *Sénat*, son site internet comprend notamment :
 - Une page qui détaille les moyens mis à la disposition des sénateurs pour l'exercice de leur mandat et les montants correspondants³ ;
 - Le recueil des textes applicables⁴, qui a été complété, à la fin de l'année 2020, par l'ajout du référentiel de contrôle, établi sur proposition de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)⁵ ;

¹ [Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/decision-2018-767-DC-du-5-juillet-2018)

² Ce montant s'élève à 19 008 536 euros en 2020, en baisse de 17,31 % par rapport à l'année précédente en raison de la crise sanitaire. cf. Rapport de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat, exercice 2020, mai 2021 : <http://www.senat.fr/rap/r20-589/r20-5891.pdf>

³ https://www.senat.fr/role/senateurs_info/moyens_senateurs.html#:~:text=La%20r%C3%A9mun%C3%A9ration%20mensuelle%20moyenne%20brute,au%201er%20janvier%202020

⁴ https://www.senat.fr/role/nouveau_regime_frais_de_mandat.html (chapitre « Références »).

⁵ https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/reqime/Referentiel_de_controle_fevrier_2021_.pdf.

- Un guide déontologique, actualisé en octobre 2020 et qui explique de manière pédagogique les règles applicables⁶ ;
 - Le rapport annuel du Comité de déontologie, dont l'un des chapitres dresse le bilan de la campagne de contrôle⁷.
20. S'agissant de l'Assemblée nationale, un rapport exhaustif sur l'activité de la précédente Déontologue, publié le 14 avril 2021, présente les résultats des campagnes de contrôle des frais de mandat au titre des années 2018 et 2019⁸. Ce rapport fait état du déroulement des campagnes, des adaptations qui ont été jugées utiles ou qui pourraient être envisagées ainsi que des résultats sur le plan quantitatif comme qualitatif. L'objectif de ces données détaillées est de fournir le plus grand nombre d'exemples concrets sur ce que les députés peuvent ou ne peuvent pas prendre en charge au titre des frais de mandat afin de les orienter dans leurs décisions.
21. Le Déontologue actuel, dans son rapport annuel publié le 22 février 2022,⁹ souligne que, si le recours obligatoire à une application électronique centralisée, comme au Sénat, est apparu souhaitable à la précédente Déontologue, les modalités actuelles de contrôle, qui peuvent être rapprochées de celles retenues par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour le contrôle des dépenses électorales, apportent satisfaction en dépit de leur caractère décentralisé.
22. Le GRECO prend note des informations présentées par les autorités françaises s'agissant du *contrôle des frais de mandat des députés*. Il salue l'augmentation des effectifs du Déontologue, qui semblent à présent plus en adéquation avec ses missions. Il salue également le fait que les députés n'ont pas fait usage à ce jour de la disposition leur permettant de refuser de fournir au Déontologue des informations couvertes par un secret protégé par la loi.
23. Le GRECO note que, dans son rapport annuel, le Déontologue souligne que la stabilité de ces effectifs permet d'atteindre une productivité suffisante dans les opérations de contrôle pour assurer un temps de contrôle de l'ordre de dix mois depuis le premier examen jusqu'à l'envoi des conclusions définitives aux députés. Le contrôle des frais de mandats des députés semble dès lors pouvoir être réalisé dans de bonnes conditions. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante.
24. S'agissant de la *transparence des frais de mandat des députés et sénateurs*, le GRECO prend note des efforts de pédagogie et de transparence menés par le Sénat et l'Assemblée nationale. Ces efforts sont certes positifs, mais ils ne répondent que partiellement à l'objectif de transparence des ressources des parlementaires posé par la recommandation. Un progrès de cette transparence apparaît souhaitable quant à l'usage effectif qui est fait des frais de mandat des parlementaires.
25. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

⁶https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sqp/Comite_de_deontologie/GUIDE_DEONTOLOGIE_SENATEUR_v7_DOUBLE-PAGE_.pdf (chapitre VIII, « Les frais de mandat des sénateurs »).

⁷ http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sqp/Comite_de_deontologie/Rapport_Activite_2019-2020.pdf.

⁸ https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/338982/3321387/version/1/file/Rapport+-+2020+-+version+finale_DIAN.pdf

⁹https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/461733/4505310/version/1/file/Rapport+2021_VD.pdf

Recommandation iv.

26. *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).*
27. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le second volet de la recommandation avait été mis en œuvre de manière satisfaisante par les deux chambres du Parlement. S'agissant du premier volet de la recommandation, le GRECO avait noté que les réglementations des deux assemblées avaient été améliorées en termes de cohérence et de couverture des diverses formes d'avantages, mais que le dispositif de l'Assemblée nationale pêchait toutefois par l'absence d'une interdiction de principe de certains dons, cadeaux ou avantages. Le GRECO avait également appelé le Sénat à élargir la portée de l'« invitation à refuser » les cadeaux et avantages d'une valeur supérieure à 150 euros, limitée aux cadeaux et avantages émanant de représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire national.
28. Les autorités françaises soulignent tout d'abord que l'Assemblée nationale et le Sénat ont privilégié une logique de régulation à une logique d'interdiction générale, sauf exceptions. Rappelant les améliorations récentes apportées par le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale, modifié le 4 juin 2019, et la décision du Bureau de l'Assemblée du 9 octobre 2019, les autorités indiquent également que, depuis le 14 octobre 2020, une application informatique spécifique est accessible aux députés et leur permet de transmettre leurs déclarations de dons et avantages.
29. Les autorités françaises indiquent en outre que, le 20 janvier 2021, le Bureau de l'Assemblée nationale a procédé à une importante révision du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts¹⁰ afin :
- d'imposer aux représentants d'intérêts d'informer les députés sur le coût, non seulement des invitations, mais également des dons et autres avantages qui leur sont adressés, dès lors qu'ils relèvent d'une obligation déclarative du Code de déontologie des députés (paragraphe 11) ;
 - d'étendre le bénéfice d'une telle obligation d'information aux collaborateurs des députés (paragraphe 12) ;
 - d'assortir de sanctions les éventuels manquements des représentants d'intérêts au code de conduite qui leur est applicable (paragraphe 14 et 15) ;
 - de concrétiser l'interdiction faite par le 2° *bis* de l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe politique (paragraphe 5).
30. S'agissant du Sénat, les autorités françaises rappellent que les règles applicables sont précisées dans le guide déontologique des sénateurs actualisé en octobre 2020 et consultable sur le site Internet du Sénat (chapitre VI, « *Les cadeaux et invitations aux sénateurs* »). Le guide comprend également des conseils pratiques, notamment pour évaluer la valeur des cadeaux reçus. Ces règles sont encore plus strictes pour les cadeaux offerts par les représentants d'intérêts, les sénateurs étant invités à refuser les cadeaux d'une valeur excédant un montant de 150 euros qui pourraient leur être adressés par des représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire national.

¹⁰ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/pages-statiques/pages-simples/decouvrir-l-assemblee/code-de-conduite-applicable-aux-representants-d-interets>

31. Les autorités soulignent à ce sujet que la réglementation du Sénat reste plus restrictive sur les cadeaux des représentants d'intérêts que celle des autres autorités françaises. En deuxième lieu, le répertoire national géré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est un outil relativement récent mais qui s'affirme progressivement. Le nombre de représentants d'intérêts inscrits est en constante augmentation : 2 367 entités y figurent au 23 septembre 2021, contre 1 956 entités en décembre 2019 et 816 en décembre 2018. Il a encore vocation à s'accroître avec l'extension du répertoire national aux représentants d'intérêts au niveau local, prévue en juillet 2022. Le répertoire national est consultable en open data, ce qui facilite l'identification des représentants d'intérêts et donc l'application du code de conduite du Sénat. Il existe, en outre, un dispositif de sanction pour s'assurer de la fiabilité du répertoire national : le fait pour un représentant d'intérêts assujéti de ne pas s'inscrire au répertoire est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En troisième lieu, le Sénat dispose de son propre registre des représentants d'intérêts, qui complète le répertoire national en intégrant par exemple les associations d'élus locaux, des *think tank* et des cabinets de conseil. Ce registre est publié sur le site Internet du Sénat. Les représentants d'intérêts qui y figurent doivent respecter le code de conduite précité, au même titre que ceux qui sont inscrits au répertoire national. En dernier lieu, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat s'assure du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.
32. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités françaises. Il salue le fait que la transmission des déclarations de dons et avantages des députés a été facilitée ainsi que la volonté d'encadrer de manière plus stricte les cadeaux émanant des représentants d'intérêts. Néanmoins, en l'absence d'une interdiction de principe de certains dons, cadeaux ou avantages, il considère que la première partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre s'agissant de l'Assemblée nationale.
33. Par ailleurs, le GRECO note que, comme le souligne le guide déontologique des sénateurs (chapitre 6), l'interdiction des cadeaux, dons ou avantages d'une valeur supérieure à 150 € continue à peser sur les représentants d'intérêts et il n'existe pas d'interdiction générale pour un sénateur d'accepter des cadeaux, dons et avantages de la part d'organismes extérieurs. Cette interdiction concerne les représentants d'intérêts au Sénat¹¹ et, par cohérence, a été étendue aux représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire national. Le guide déontologique précise néanmoins qu'un sénateur doit redoubler de vigilance à l'approche de travaux parlementaires dans lesquels il est particulièrement impliqué s'il reçoit un cadeau, don ou avantage de la part d'un organisme extérieur intéressé à ces travaux. Le GRECO estime que cet appel à la vigilance revêt une importance particulière. Dès lors, il serait souhaitable que l'interdiction des cadeaux, dons ou avantages d'une valeur supérieure à 150 € concerne tout organisme extérieur intéressé aux travaux parlementaires.
34. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

35. *Le GRECO avait recommandé de rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public.*
36. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait

¹¹ Au 9 décembre 2021, 29 représentants d'intérêts étaient enregistrés au Sénat : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/groupes_interet/2021-12-9_tableau-representant-interets.pdf

regretté, une fois encore, qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées pour donner effet à cette recommandation et avait appelé à un alignement du régime de publication des déclarations de patrimoine des parlementaires sur celui des ministres.

37. Les autorités françaises se réfèrent au dispositif de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, créant la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Les autorités soulignent notamment que la HATVP contrôle l'évolution du patrimoine des parlementaires au cours de leur mandat, qu'elle dispose des moyens nécessaires pour s'assurer du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires et que le parlementaire qui ne respecte pas les règles applicables s'expose à des sanctions. Cette loi prévoit en outre un dispositif de consultation des déclarations de situation patrimoniale des députés et des sénateurs : tout électeur inscrit sur les listes électorales peut les consulter en préfecture, dans le département d'élection du parlementaire. Enfin, les autorités soulignent que la communication des déclarations de situation patrimoniale doit être conciliée avec le droit au respect de la vie privée des parlementaires.
38. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités françaises, tout en relevant qu'elles n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport à ce qui était connu au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation, où le dispositif précité existait déjà. Le Rapport d'Évaluation indiquait que ce nouveau mécanisme comportait incontestablement des avancées mais regrettait que le législateur ait finalement opté pour un dispositif limité quant à l'accès des seuls citoyens d'une circonscription donnée aux déclarations de patrimoine relatives à l'élu de celle-ci (paragraphe 56).
39. Le GRECO note que cette procédure de consultation, peu connue des citoyens, apparaît comme excessivement contraignante et particulièrement dissuasive, comme le souligne la HATVP dans son rapport d'activité 2020¹². Cette consultation ne peut se faire que sur rendez-vous, en présence d'agents des services préfectoraux, et ne donner lieu à aucune note ou reproduction. Le GRECO estime dès lors que cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre et réitère qu'une réforme de ce dispositif s'impose en faveur d'une transparence étendue. Comme le préconise la HATVP, la mise à disposition de ces déclarations sur le site Internet de la Haute Autorité constituerait une avancée importante en matière de transparence.
40. Le GRECO conclut que la recommandation v reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

41. *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.*
42. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée comme non mise en œuvre dans les rapports précédents.
43. Les autorités françaises indiquent qu'aucune réforme des critères d'attribution n'est intervenue depuis le dernier Rapport de Conformité intérimaire. Cependant, elles font valoir que la procédure d'attribution des décorations et distinctions honorifiques permet, en l'état actuel, de répondre à l'objectif de la recommandation, qui est de

¹² HATVP, [Rapport d'activité](#) 2020, p. 107.

garantir l'indépendance et l'impartialité des magistrats. Les autorités soulignent que seules un nombre limité d'autorités (cours d'appels, sous-directions de la direction des services judiciaires, Cour de cassation, Ecole nationale de la magistrature et Ecole nationale des greffes) sont compétentes pour adresser un classement des candidats qu'elles souhaitent proposer dans les ordres nationaux. Le directeur des services judiciaires (DSJ) est ensuite compétent pour émettre un avis s'agissant des personnes proposées par ces autorités. Le DSJ effectue une sélection des candidatures à partir des éléments de carrière qui lui sont présentés, au regard de la richesse de leur parcours, de la qualité de leurs services et des actions réalisées en faveur des idéaux nationaux dans le champ de la justice quand ces services et actions peuvent être considérés comme des mérites éminents ou distingués ; de leur manière d'œuvrer pour le bien commun de la nation ; et de la notoriété des mérites. A cette fin, il vérifie notamment, par l'intermédiaire du bureau compétent en matière de déontologie, l'absence d'antécédent disciplinaire des personnes qui lui sont proposées. Depuis deux ans, les avis des autorités de proposition et du bureau compétent en matière de déontologie sont systématiquement suivis par le DSJ. Tout avis négatif ou défavorable est motivé. Enfin, l'avis du DSJ est transmis au pôle des Distinctions Honorifiques du Bureau du cabinet du garde des Sceaux.

44. En outre, les autorités indiquent que le recueil de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, dans sa version révisée en 2019, énonce que : « Les magistrats en activité ne sollicitent pas pour eux-mêmes, ni directement ni indirectement, des distinctions honorifiques ». Les termes « directement » ou « indirectement » ont été ajoutés suite à une réflexion autour de l'attribution de ces distinctions.
45. Le GRECO prend note de cette nouvelle information soumise par les autorités. Il estime que cette dernière formulation se rapproche du système des distinctions honorifiques aux magistrats administratifs, dont l'approche avait été particulièrement appréciée par le Rapport d'Évaluation (paragraphe 111). Ainsi, il est interdit aux membres de la juridiction administrative de solliciter pour eux-mêmes des distinctions administratives. Le GRECO salue également l'existence de critères permettant de sélectionner les candidats proposés dans les ordres nationaux. Compte tenu de ces éléments, le GRECO estime que les mesures désormais en place semblent répondre aux objectifs de la recommandation, en ce qu'elles encadrent la procédure de sélection des magistrats pouvant obtenir des distinctions honorifiques et prévoient certaines garanties, permettant de limiter les risques perçus pour leur indépendance et impartialité.
46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *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.*
48. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO, tout en prenant note des réflexions en cours visant à permettre au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) de mener des investigations lorsqu'il est saisi d'une plainte par un justiciable, avait souligné que la recommandation imposait d'aller plus loin, en concentrant la procédure disciplinaire à l'égard des juges entre les mains du CSM.
49. Les autorités françaises réitèrent qu'aucune modification de la procédure administrative en amont d'une saisine du CSM n'a été réalisée. Elles rappellent que 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 (IGJ), laquelle peut être saisie par le garde des Sceaux, ministre de la justice.

50. S'agissant des réflexions en cours sur de nouvelles possibilités de saisine de l'IGJ, les autorités signalent que le Président de la République a saisi le CSM d'une demande d'avis sur la double problématique de la responsabilité et de la protection des magistrats. Dans son avis,¹³ le CSM a formulé trente propositions autour de quatre objectifs : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires, améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions et renforcer la protection personnelle et fonctionnelle des magistrats. Le CSM préconise notamment de prévoir de nouvelles possibilités de saisine de l'IGJ tout en la maintenant sous l'autorité du seul garde des Sceaux.
51. Le GRECO note que, parmi les propositions du CSM, certaines font écho au Rapport d'Évaluation, qui soulignait que le CSM devrait pouvoir disposer de véritables pouvoirs d'investigation et disposer de la faculté de recourir à un service susceptible de mener des investigations à l'image de l'IGJ, y compris en amont de l'ouverture d'une procédure (paragraphe 126). Ainsi, le CSM propose, lorsque l'organe disciplinaire est saisi et qu'un rapporteur est désigné, que celui-ci puisse se faire assister par des inspecteurs des services judiciaires lorsqu'aucune enquête administrative n'a été auparavant diligentée. Il propose également de permettre aux chefs de cour, à la Commission d'admission des requêtes et au rapporteur d'un dossier disciplinaire, de saisir directement l'IGJ aux fins d'engagement d'une enquête administrative.
52. Le GRECO salue ces propositions. Néanmoins, en l'absence de mesures concrètes, le GRECO ne peut que constater que la recommandation demeure non mise en œuvre. Il encourage les autorités à poursuivre leur examen des mesures les plus adaptées pour répondre à l'objectif de cette recommandation, notamment à la lumière de l'avis rendu récemment par le CSM.
53. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x.

54. *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).*
55. Le GRECO avait conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait considéré que, le deuxième volet de la recommandation étant intégré à un projet de réforme constitutionnelle présenté en Conseil des Ministres, les autorités françaises étaient allées au-delà des consultations recommandées ; cette partie de la recommandation était dès lors mise en œuvre de manière satisfaisante. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait conclu que cette recommandation restait partiellement mise en œuvre.

¹³ Avis adopté par la formation plénière du CSM le 1^{er} juillet 2021 et remis au président de la République le 24 septembre 2021, <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/avis-au-president-de-la-republique-sur-la-responsabilite-et-la-protection-des-magistrats>

56. S'agissant du premier volet de la recommandation, les autorités françaises rappellent que le projet de réforme constitutionnelle (projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique) modifiant le processus de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable a été présenté au Parlement le 29 août 2019. Ce projet de réforme constitutionnelle n'a toutefois pas encore abouti, celui-ci demeurant toujours pendant devant le Parlement (Congrès en attente de convocation).
57. Le GRECO prend note des informations communiquées et du fait que la réforme constitutionnelle n'a pas avancé, et conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

58. **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 satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, trois restent partiellement mises en œuvre et deux restent non mises en œuvre.
59. Plus spécifiquement, les recommandations ii, iii, vi, vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations viii et xi ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iv et x ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v et ix n'ont pas été mises en œuvre.
60. S'agissant de la prévention de la corruption des parlementaires, le GRECO salue le fait que le contrôle des frais de mandats des députés se déroule à présent dans de bonnes conditions. Tout en prenant note des efforts de pédagogie et de transparence menés par le Sénat et l'Assemblée nationale, il considère que certaines insuffisances persistent quant à la transparence des frais de mandat des députés et sénateurs. Il estime en outre que des interdictions de principe de certains dons, cadeaux ou avantages mériteraient d'être posées ou précisées par l'Assemblée nationale et le Sénat. Enfin, le GRECO réitère que les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs devraient être publiées en ligne afin d'être accessibles facilement et à l'ensemble du public.
61. En ce qui concerne la prévention de la corruption des juges et des procureurs, le GRECO salue l'encadrement de la procédure de sélection des magistrats pouvant obtenir des distinctions honorifiques. En revanche, il constate avec préoccupation que le projet de réforme constitutionnelle visant à modifier le processus de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable n'a pas progressé. Il s'agit d'une question de première importance et les autorités sont invitées à accélérer la procédure en question et à donner effet à cette recommandation dans les meilleurs délais. De même, la recommandation relative au mode de saisine du Conseil Supérieur de la Magistrature à des fins disciplinaires à l'égard des juges et au pouvoir d'enquête de cet organe demeure non traitée.
62. Conformément à l'article 31 rév, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, le GRECO invite le 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, iv, v, ix et x) dès que possible mais d'ici le 31 mars 2023, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
63. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.