



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1^{er} décembre 2023
Publication : 30 janvier 2024

Public
GrecoRC4(2023)20

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ FRANCE

Adopté par le GRECO lors de sa 95^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 novembre – 1 décembre 2023)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Deuxième 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 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.
6. [L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté le 25 mars 2022 et rendu public le 31 mars 2022. Dans ce rapport, le GRECO avait conclu que la France avait 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 restaient partiellement mises en œuvre et deux restaient non mises en œuvre. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités françaises ont présenté un Rapport de situation contenant des informations complémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les cinq recommandations en suspens. Le Rapport de situation reçu le 17 mai 2023 et les informations communiquées ultérieurement ont servi de base à l'établissement du Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
7. Le GRECO a chargé le Luxembourg (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la République de 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 République de Moldova. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.

II. ANALYSE

8. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'Évaluation, adressé onze 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, les recommandations viii et xi avaient été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iv et x avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations v et ix n'avaient pas été mises en œuvre. La mise en œuvre des cinq 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 l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait jugé que les conditions de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires ainsi que le dispositif de la réserve parlementaire, avaient été traités de manière satisfaisante. S'agissant des frais de mandat des parlementaires, le GRECO avait estimé que leur contrôle remplissait les exigences de la recommandation. Toutefois, le GRECO avait appelé à un progrès de la transparence des frais de mandat quant à l'utilisation effective qui en est faite.
11. Les autorités françaises indiquent qu'en 2023, le Sénat a mené sa cinquième campagne de contrôle des frais de mandat, portant sur les dépenses engagées en 2022. En 2023, le Comité de déontologie a procédé à 351 contrôles, qui ont porté sur les 348 sénateurs en exercice ainsi que sur 3 anciens sénateurs. Au total, quelques 18 600 justificatifs ont été examinés par 27 experts-comptables indépendants. En volume, le taux moyen de contrôle dépasse pour la première fois 50 % : il s'établit à 50,45 % des frais engagés. Ce taux moyen de contrôle est supérieur à 60 % pour un parlementaire sur cinq ; il atteint 93,79 % pour le sénateur dont les dépenses présentaient le plus de difficultés. Depuis le dernier rapport du GRECO, le Sénat a apporté quatre modifications à son dispositif de contrôle des frais de mandat : les experts-comptables sont désormais recrutés *via* un marché public, après une mise en concurrence des professionnels du secteur ; le référentiel de contrôle a été actualisé, pour permettre des contrôles ciblés ; l'application informatique dédiée aux frais de mandat (*Julia*) a été améliorée avec un dispositif d'alerte pour éviter les erreurs de saisie d'un montant élevé et un onglet « informations génériques », dans lequel les sénateurs renseignent des informations structurantes ; enfin, une nouvelle catégorie de dépenses a été créée pour mieux contrôler les cadeaux protocolaires que les sénateurs peuvent offrir à des tiers dans le cadre de leur mandat. En 2022, le Sénat a adopté une approche analytique, permettant d'identifier les catégories de dépenses qui soulèvent le plus de difficultés et ainsi repérer les principaux risques. D'après cette étude, les irrégularités les plus fréquentes portent, en proportion, sur les frais de communication et de documentation et les honoraires juridiques, qui nécessitent une attention particulière. Les autorités signalent que, lors des quatre premières campagnes de contrôle, les travaux des experts-comptables et du Comité de déontologie n'ont permis de relever aucune faute d'une particulière gravité, qui aurait justifié une sanction disciplinaire.
12. S'agissant de la *transparence des frais de mandat des sénateurs*, les autorités rappellent que la France ne publie pas de manière détaillée les frais de mandat des parlementaires, comme la plupart des autres pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Suisse, etc.) et le Parlement européen. À l'échelle internationale, une telle publication demeure l'exception (Royaume-Uni et États-Unis principalement). Les autorités indiquent que transposer cette pratique en France soulèverait des difficultés juridiques : le principe de libre exercice du mandat parlementaire, consacré par le Conseil constitutionnel¹, pourrait supposer, sous réserve de l'évolution de la

¹ Conseil constitutionnel, 5 juillet 2018, *Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs*, décision n° 2018-767 DC. Le Conseil d'État a confirmé que les frais de mandat étaient indissociables du statut des parlementaires et qu'ils se rattachaient à l'exercice de la souveraineté

jurisprudence, que l'utilisation des frais de mandat des députés et des sénateurs ne justifie pas de publicité².

13. S'agissant du Sénat, les autorités indiquent que le montant des frais de mandat versés aux sénateurs est rendu public, *via* la publication des textes en vigueur (arrêté de Bureau et arrêté de Questure du 7 décembre 2017³) et la mise à disposition d'une page pédagogique sur le site Internet du Sénat, dont le contenu a été totalement remanié en 2023 pour le rendre plus clair, plus ergonomique et plus précis⁴. En outre, le Sénat a publié un guide pratique des frais de mandat⁵, qui synthétise les montants versés aux sénateurs. Les autorités soulignent que le Sénat dispose d'une commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne. Il s'agit d'un organe transpartisan, composé de 10 sénateurs issus de tous les groupes politiques et désignés selon la règle de la proportionnelle. Cette commission établit chaque année un rapport sur les comptes du Sénat, qui est publié sur le site Internet de l'institution⁶ (article 103 *bis* du Règlement). Les statistiques d'utilisation des frais de mandat y figurent et sont donc accessibles aux citoyens. Enfin, chaque année, le rapport d'activité du Comité de déontologie dresse le bilan de la campagne de contrôle des frais de mandat. Il est publié sur le site Internet du Sénat⁷, et contient une synthèse de la jurisprudence du Comité ainsi que ses propositions pour améliorer le contrôle.
14. Par ailleurs, les autorités mentionnent d'autres efforts de pédagogie et de transparence du Sénat. Le Sénat a publié le guide déontologique des sénateurs⁸, actualisé en 2023, et dont l'existence est consacrée par le chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau (IGB). Ce guide explique avec pédagogie les règles applicables, pour chaque type de dépenses. Le Sénat a aussi publié la circulaire des Questeurs, qui précise les conditions d'application du régime des frais de mandat⁹. Enfin, le Sénat a finalisé en mai 2023 une « foire aux questions » (FAQ) sur les frais de mandat à destination des sénateurs.
15. S'agissant de l'Assemblée nationale, les autorités indiquent que, depuis deux ans, l'Assemblée nationale a œuvré dans plusieurs directions pour garantir la transparence sur le dispositif des frais de mandat et l'amélioration de leur contrôle. L'impact des réformes mises en œuvre est perceptible dans le bilan des contrôles, qui est lui-

nationale. Il a donc rejeté une requête visant à publier ces dépenses (Conseil d'État, 27 juin 2019, *Association Regards citoyens*, arrêt n° 427725).

² Voir également : Allemagne, Cour administrative fédérale, 16 mars 2016, <https://www.bverwg.de/160316U6C65.14.0> et Tribunal de l'Union européenne, 25 septembre 2018, *Maria Psara contre Parlement européen*, affaires T-639/15 à T-666/15 et T-94/16 (<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&td=ALL&num=T-639/15>).

³ Ces textes sont disponibles aux adresses suivantes : https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1681198794/Connaitre_le_Senat/Fiches_techniques/frais_de_mandat/ab2017-272Consolide_Frais_de_mandat_15_12_2022.pdf et https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1681198794/Connaitre_le_Senat/Fiches_techniques/frais_de_mandat/AO_2017-1202_Frais_de_mandat_16122021.pdf.

⁴ <https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement/les-frais-de-mandat.html>.

⁵ Ce guide déontologique est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide_Deontologique_du_Senateur.pdf

⁶ Le dernier rapport de la commission spéciale est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r21-629/r21-6291.pdf>.

⁷ Le dernier rapport d'activité du Comité est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1681198794/Organisation_interne/Comite_de_deontologie/Rapports_d_activite/CDP_-_Rapport_d_activite_2021-2022-15-02.pdf.

⁸ https://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 »).

⁹ https://www.senat.fr/fileadmin/cru-1681198794/Connaitre_le_Senat/Fiches_techniques/frais_de_mandat/Circulaire_Questeurs_Frais_de_mandat.pdf.

même publié, et dans l'intensification de l'activité du Déontologue¹⁰, qui traduit un renforcement constant du réflexe déontologique des députés. Afin de consolider le contrôle des frais de mandat des députés, le Bureau de l'Assemblée nationale, suivant l'avis du Déontologue, a modifié, le 18 janvier 2023, les modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet de ce contrôle sous la XVI^e législature. La réforme poursuit plusieurs objectifs : contrôler un nombre de députés plus important plus tôt au cours de la législature, pour garantir une meilleure appropriation des règles relatives aux frais de mandat ; assurer un suivi des résultats de la première vague de contrôle : les députés ayant fait l'objet des demandes de remboursement les plus importantes seront contrôlés de manière certaine une deuxième fois ; maintenir un volet de contrôle aléatoire, afin de garantir l'absence de « l'impression » d'impunité des députés déjà contrôlés, évoquée dans les précédents rapports.

16. Le contrôle des frais de mandat des députés a désormais vocation à se dérouler en deux phases. Dans une première phase, entre 2023 et 2025, tous les députés feront l'objet d'un contrôle de leurs dépenses, à raison d'un tiers des députés par an, sur une période de six mois de l'année précédente choisie par le Déontologue. Une seconde phase associera contrôle de suivi et contrôle aléatoire. En 2026, 100 députés parmi ceux ayant fait l'objet des demandes de remboursement les plus importantes lors des contrôles conduits de 2023 à 2025 seront sélectionnés à la proportionnelle des groupes pour faire l'objet d'un nouveau contrôle sur six mois d'une année postérieure à celle de leur premier contrôle. 100 députés supplémentaires seront tirés au sort à la proportionnelle des groupes pour faire l'objet d'un contrôle de l'utilisation de leurs frais de mandat sur six mois d'une année autre que celle de leur premier contrôle. Enfin, en 2027, 50 députés seront tirés au sort pour faire l'objet d'un contrôle de l'utilisation de leurs frais de mandat pendant trois mois de l'année 2026. Les députés dont le mandat est interrompu avant son terme font l'objet d'un contrôle systématique de l'utilisation de leur avance de frais de mandat (AFM) au cours des six mois précédant la cessation de leur mandat, s'ils n'ont pas déjà fait l'objet d'un contrôle au cours de la législature. En fin de mandat ou de législature, conformément à l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, ceux-ci doivent déclarer le solde non consommé de l'AFM et le reverser dans un délai de quatre mois.
17. Par ailleurs, des contrôles spéciaux sont menés en cas de signalement. Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, « lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale 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 ». Suite à des articles de presse mettant en cause une partie de l'utilisation de l'avance de frais de mandat de différents députés, le Déontologue a procédé à deux contrôles ad hoc en 2022. En cas d'usage injustifié de son avance de frais de mandat, un député est d'abord conduit à rembourser les sommes indûment prises en charge. Si un député se soustrait aux obligations qui lui incombent dans le cadre du contrôle de ses frais de mandat ou à ses obligations de déclaration et de reversement du solde de son AFM, le Déontologue peut demander à la Présidente de saisir le Bureau pour qu'il statue sur ce manquement, ce qui expose le député aux sanctions disciplinaires prévues par le règlement, allant du rappel à l'ordre à la censure avec exclusion temporaire. Le 18 janvier 2023, le Bureau a complété ce dispositif afin de permettre au Bureau de rendre public le manquement d'un ancien député qui se soustrairait au contrôle de son AFM. Enfin, il est toujours loisible au Déontologue qui constaterait un cas d'enrichissement personnel ou le détournement de fonds publics, d'en aviser le procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article

¹⁰ Le Déontologue actuel, M. Jean-Eric Gicquel, professeur des universités, a été nommé par le Bureau le 18 janvier 2023. L'équipe assistant le Déontologue dans ses missions de contrôle a encore été renforcée en juillet 2022. Elle comprend aujourd'hui 10 personnes (une cheffe de division, deux administrateurs, deux administrateurs-adjoints, quatre assistants de direction et de gestion et une agente).

40 code de procédure pénale. Par ailleurs, le Déontologue comme la Présidente de l'Assemblée nationale répondent chaque année à des réquisitions judiciaires.

18. En dernier lieu, les autorités signalent qu'un rapport exhaustif sur l'activité de la Déontologue, publié le 14 avril 2021, a présenté les résultats des campagnes de contrôle des frais de mandat au titre des années 2018 et 2019. Son successeur, Christophe Pallez, a publié son premier rapport annuel le 21 février 2022, dans lequel il faisait le bilan détaillé des campagnes de contrôle des frais de mandat au titre des années 2020 (contrôle annuel) et 2021 (contrôle aléatoire). Son second rapport annuel a été publié le 23 mai 2023. Il comprend outre le bilan des campagnes de contrôle des frais de mandat au titre de 2021 (contrôle annuel) et 2022 (contrôle aléatoire), des développements sur le contrôle de la restitution des avances de frais de mandat non consommés à la fin de la XV^e législature.
19. Ces rapports font 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. Les autorités soulignent qu'il s'agit également de faire preuve de transparence sur l'utilisation des frais de mandat tout en respectant la liberté d'exercice du mandat, exigence constitutionnelle énoncée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018. Il est ainsi indiqué que le taux de couverture par le contrôle des dépenses déclarées, toujours supérieur à 90 %, augmente chaque année. Quant aux demandes de remboursement, elles s'avèrent peu importantes au regard des montants contrôlés. Le montant total des remboursements demandés recule au gré des campagnes de contrôle : respectivement 3,06 %, 2,07 %, 2,29 % et 1,84 % du montant total de l'AFM déclarée en 2018, 2019, 2020 et 2021.
20. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités concernant le contrôle des frais de mandat ainsi que les efforts de pédagogie et de transparence entrepris à la fois par le Sénat et l'Assemblée nationale. Le GRECO rappelle que, s'agissant du contrôle, il avait déjà conclu à la mise en œuvre de la recommandation. Pour ce qui est de la transparence des frais de mandat, le GRECO prend note des arguments des autorités, qui estiment qu'une publicité accrue se heurterait au principe de la liberté d'exercice du mandat. Il note également qu'une affaire relative au refus de communication de certains documents relatifs à l'utilisation des frais de mandat des députés est actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme¹¹. De manière générale, le GRECO estime que la transparence des frais de mandat est encore incomplète quant à l'utilisation effective qui en est faite. En l'absence de changements significatifs depuis le dernier rapport, le GRECO ne peut que conclure que cette partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
21. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

22. *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*

¹¹ Requête [no. 1511/20](#), *Regards Citoyens contre la France*, introduite le 20 décembre 2019, communiquée le 20 juin 2022.

l'hypothèse où des avantages d'une certaine valeur resteraient permis et simplement à déclarer (y compris les invitations et voyages).

23. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait conclu que le second volet de la recommandation avait été mis en œuvre de manière satisfaisante par les deux chambres du Parlement. Le premier volet de la recommandation n'était pas encore respecté (absence d'une interdiction de principe de certains dons, cadeaux ou avantages à l'Assemblée nationale, et portée réduite de l'invitation à refuser certains cadeaux au Sénat, limitée aux cadeaux et avantages émanant de représentants d'intérêts), malgré des améliorations apportées.
24. S'agissant de l'Assemblée nationale, les autorités françaises rappellent les informations soumises lors des rapports précédents, à savoir que l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 7 du code de déontologie des députés énoncent des obligations déclaratives en matière de dons et de voyages à l'invitation de tiers. Ces déclarations sont adressées au Déontologue et rendues publiques sur le site Internet de l'Assemblée nationale. L'obligation pesant sur les députés étant simplement déclarative, le Déontologue n'a pas à autoriser un député à accepter un cadeau ou une invitation. Il lui appartient seulement de prendre acte de la déclaration qui lui est faite et, le cas échéant, lorsque les cadeaux émanent d'entreprises publiques ou privées, de mettre en garde le député, afin qu'il ne se trouve pas placé dans une situation de conflit d'intérêts, telle que définie à l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale. De même, le Déontologue n'a aucune autorisation à donner en matière de voyages à l'invitation de tiers. Il est toutefois régulièrement amené à mettre en garde les députés contre de potentiels risques de conflits d'intérêts ou d'instrumentalisation dont ils pourraient faire l'objet s'agissant de certaines destinations sensibles. Il leur rappelle également l'obligation de déclarer les dons d'une valeur supérieure à 150 euros qu'ils pourraient recevoir dans le cadre de ce déplacement.
25. Les autorités soulignent que la pratique des déclarations par les députés a évolué positivement. L'année 2022 a été marquée par une très forte augmentation du nombre de déclarations des dons, invitations et autres avantages que les députés sont tenus d'effectuer auprès du Déontologue. En effet, alors que le nombre de déclarations d'acceptation de voyages financés par des personnes autres que le député lui-même et l'Assemblée nationale est resté relativement stable, avec 41 déclarations en 2022 (contre 39 en 2021), le nombre de déclarations de dons, invitations et autres avantages reçus à raison du mandat parlementaire a été multiplié par quatre environ, passant de 32 en 2021 à 130 en 2022¹².
26. S'agissant du Sénat, les autorités françaises rappellent que la réglementation prévoit l'obligation pour les sénateurs de déclarer les voyages et les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros. Les formulaires de déclaration sont directement accessibles depuis le site Internet du Sénat, aussi bien pour les déplacements que pour les cadeaux. Depuis 2014, le Sénat publie la liste des déplacements financés par un organisme extérieur d'une valeur supérieure à 150 euros et, depuis le 1^{er} octobre 2018, la liste des cadeaux excédant cette même somme. Tout sénateur peut solliciter un conseil écrit auprès du Président ou de la Vice-présidente du Comité de déontologie concernant les cadeaux qu'il peut recevoir. Lorsqu'un sénateur a sciemment omis de déclarer un déplacement ou un cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros, il s'expose à une sanction disciplinaire. D'une manière générale, le Sénat fait preuve d'une vigilance particulière sur tous les cadeaux, qu'ils proviennent des représentants d'intérêts ou d'autres entités extérieures. Enfin, des règles encore plus

¹² [Rapport annuel 2022](#) du Déontologue de l'Assemblée nationale, 15 mai 2023, p. 127. Au total, 104 (soit 80 %) des 130 déclarations de dons, invitations et autres avantages que l'on dénombre en 2022, sont le fait de deux députés particulièrement vigilants sur ce sujet.

strictes s'appliquent pour les cadeaux offerts par les représentants d'intérêts et interdiction est faite aux lobbys « 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 ». Le Comité de déontologie demeure compétent pour contrôler l'activité des représentants d'intérêts et s'assurer qu'ils s'abstiennent d'offrir un cadeau de plus de 150 euros aux sénateurs.

27. Les autorités signalent également qu'à l'issue d'un an de réflexion, le Comité de déontologie a adopté en décembre 2022 un rapport intitulé « Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II ». Ce rapport vise notamment à poursuivre les efforts de transparence pour mieux connaître l'activité de lobbying et son influence sur l'élaboration de la loi, à préciser les obligations déontologiques pour les contacts avec les représentants d'intérêts, à diffuser les règles applicables et à renforcer les moyens de contrôle de la HATVP et du Sénat. Les propositions du Comité de déontologie pour renforcer l'encadrement des cadeaux ont été adoptées par le Bureau du Sénat, lors de sa réunion du 5 juillet 2023. Les représentants d'intérêts ont désormais des obligations de transparence renforcées sur la valeur de leurs présents (article 8 du Code de conduite des représentants d'intérêts). Cette règle s'ajoute à l'interdiction des cadeaux de plus de 150 euros par les représentants d'intérêts, qui est maintenue.
28. Le GRECO note que les autorités n'ont fourni aucune information nouvelle de nature à répondre aux exigences du premier volet de cette recommandation. Il n'y a toujours pas d'interdiction de principe de certains dons, cadeaux ou avantages à l'Assemblée nationale. Concernant le Sénat, il existe certes une nouvelle obligation pour les représentants d'intérêts d'informer les sénateurs sur la valeur des cadeaux qu'ils leur proposent ou leur remettent. Toutefois, cette obligation pèse non sur les sénateurs mais sur les représentants d'intérêts. Par ailleurs, la portée de l'invitation à refuser certains cadeaux au Sénat continue à être limitée aux cadeaux et avantages émanant de représentants d'intérêts et non à tout organisme extérieur intéressé aux travaux parlementaires. Le GRECO encourage les autorités à renforcer d'avantage les réglementations parlementaires relatives aux cadeaux et autres avantages, dans le sens préconisé par la recommandation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

30. *Le GRECO avait recommandé de rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public.*
31. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté que la procédure de consultation des déclarations de patrimoine des députés et sénateurs, peu connue des citoyens, apparaissait comme excessivement contraignante et particulièrement dissuasive. Le GRECO avait réitéré qu'une réforme de ce dispositif s'imposait en faveur d'une transparence étendue, y compris par leur publication sur le site Internet de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).
32. Les autorités françaises rappellent à nouveau que la HATVP contrôle l'évolution du patrimoine des parlementaires au cours de leur mandat¹³, qu'elle dispose des moyens

¹³ La HATVP a dressé, le 15 février 2023, un bilan positif de l'accomplissement par les députés de la XV^e législature, de leurs obligations déclaratives de fin de mandat, et par ceux de la XVI^e législature, de leurs obligations déclaratives de début de mandat. En particulier, elle a rappelé n'avoir identifié aucune variation de patrimoine anormale en 2022, contrairement à 2017, ce qui traduit une avancée certaine dans la mise en œuvre des dispositions légales.

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. La publicité de ces déclarations de situation patrimoniale, qui comprennent des éléments sensibles et relevant de la sphère privée, a été organisée dans un cadre précis par le législateur organique. Ainsi, l'article L.O. 135-2 du code électoral prévoit 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, sur simple demande de rendez-vous. L'électeur peut également adresser à la HATVP toute observation écrite relative aux déclarations qu'il a consultées. Les modalités pratiques d'accès à ces déclarations sont disponibles sur Internet. Les autorités rappellent, en outre, que la déclaration d'intérêts et d'activités, qui récapitule l'ensemble des intérêts et activités exercées par le député ou le sénateur concomitamment à son mandat, ainsi que les activités exercées préalablement au mandat, est intégralement publiée sur le site de la HATVP.

33. Dans son rapport d'activité pour l'année 2021¹⁴, la HATVP a confirmé que « la publication des déclarations de situation patrimoniale, qui contiennent des informations personnelles, ne concerne que très peu de responsables publics : seules les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et des membres du collège de la Haute Autorité sont mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité, tandis que celles des députés et sénateurs et des représentants français au Parlement européen sont mises à disposition, pour consultation, en préfecture ». La HATVP constate que les demandes de consultation en préfecture restent, certes, peu nombreuses mais qu'elles ont connu une légère augmentation en 2021 : 19 demandes de consultation ont été reçues (contre 14 en 2020) dans 12 départements, concernant 27 députés, sénateurs ou députés européens. En 2022, ce sont 18 demandes de consultation qui ont été adressées aux préfectures, portant sur 113 déclarations de patrimoine établies par 41 parlementaires¹⁵. En outre, « parallèlement à la mise à disposition de ces déclarations en préfecture, la Haute Autorité publie des communiqués informant sur la qualité des déclarations contrôlées au regard des exigences d'exactitude, d'exhaustivité et de sincérité »¹⁶.
34. Les autorités françaises concluent qu'ainsi, le dispositif mis en place par la loi organique du 11 octobre 2013, et tel qu'appliqué, permet à la fois d'atteindre l'objectif poursuivi (empêcher tout enrichissement indu des parlementaires), les moyens à la disposition de la HATVP lui permettant de contrôler l'évolution du patrimoine des députés et des sénateurs au cours de leur mandat et de prévenir tout enrichissement indu ; et de garantir un droit de consultation aux citoyens concernant un document qui comporte des éléments sensibles et relevant de la sphère privée.
35. Le GRECO note qu'en dépit de progrès indéniable dans le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, celles-ci ne sont toujours pas facilement accessibles à l'ensemble du public, comme le requiert la recommandation. Le GRECO rappelle que la consultation des déclarations de patrimoine des députés et sénateurs 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 nombre de consultations des déclarations de patrimoine des députés et sénateurs par an (14 en 2020, 19 en 2021, 18 en 2022) semblent ainsi bien faible par rapport au plus d'un million de consultations des déclarations de patrimoine disponibles sur le site Internet de la HATVP¹⁷ (concernant les membres du Gouvernement et des membres du collège

¹⁴ Rapport d'activité 2021 de la HATVP : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-dactivite-HATVP-2021.pdf>.

¹⁵ Rapport d'activité 2022 de la HATVP, p. 70 : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/HATVP-RA2022-pages-1.pdf>.

¹⁶ Rapport d'activité 2021 de la HATVP, p. 55.

¹⁷ Rapport d'activité 2022 de la HATVP, p. 70.

de la Haute Autorité) au cours de la même période. Ceci démontre qu'il conviendrait de faire évoluer le système, qui demeure identique à celui décrit dans le Rapport d'Évaluation datant de 2013, et rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs publiques sur le site Internet de la HATVP.

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

Prévention de la corruption des juges

Recommandation ix

37. *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.*
38. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait encouragé 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 par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM).
39. Les autorités françaises soulignent que si la procédure administrative en amont de toute procédure disciplinaire ne relève effectivement pas du pouvoir du CSM, ce pouvoir appartient aux chefs de cour et, surtout, à l'Inspection générale de la justice (IGJ) qui mène les enquêtes administratives – seules inspections pouvant mener à la poursuite d'un magistrat devant l'instance disciplinaire – selon une méthodologie stricte, contrôlée par le Conseil d'Etat et encadrée par des principes de référence, notamment une obligation de réserve et de discrétion qui se traduit par un impératif de confidentialité strict sur le déroulement de l'enquête et le respect du principe du contradictoire. Les missions d'enquêtes administratives sont d'ailleurs composées exclusivement de magistrats. Le CSM, dans ses décisions des 15 septembre et 19 octobre 2022, a rappelé les conditions d'impartialité et de loyauté dans lesquelles étaient menées ces investigations.
40. Par ailleurs, les autorités rappellent que des réflexions quant aux propositions du CSM ont été menées. Dans ce cadre, il a été conclu à l'inconstitutionnalité de la proposition tenant à reconnaître au CSM la possibilité de saisir directement l'IGJ. Il résulte en effet des principes énoncés aux articles 20 de la Constitution et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), que tout ministre détient le pouvoir et même le devoir d'inspecter et de contrôler le fonctionnement de ses services. Ainsi, l'article 1^{er} du décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'IGJ précise que cette dernière est « placée auprès du garde des Sceaux »¹⁸. A l'inverse, le CSM ne possède pas de pouvoir d'inspection, les attributions prévues à l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 lui permettent simplement de mieux connaître les besoins des cours et tribunaux. Il n'est pour autant pas un organe de contrôle du fonctionnement des juridictions. Il ne détient aucun pouvoir en matière de gestion administrative ou budgétaire des juridictions de l'ordre judiciaire. En conséquence, les attributions du CSM et son rôle dans l'organisation constitutionnelle et légale de l'Etat français s'opposent à ce que cette autorité puisse saisir directement l'IGJ qui relève d'un pouvoir propre du garde des sceaux d'inspecter et de contrôler la gestion du service public de la justice.

¹⁸ Le lien hiérarchique entre l'IGJ et le garde des sceaux a été consacré par la décision du Conseil d'Etat du 23 mars 2018 *Syndicat force ouvrière magistrats et autres*, qui rappelle que le pouvoir d'inspection est un pouvoir propre du garde des sceaux, fondé sur la responsabilité du Gouvernement en matière de gestion publique en application de l'article 20 de la Constitution et de l'article 15 de la DDHC.

41. En revanche, les autorités signalent que rien n'empêche que la commission d'admission des requêtes ou le rapporteur désigné dans le cadre d'une procédure devant le CSM puissent solliciter du garde des sceaux une saisine de l'IGJ si la technicité des actes d'enquête le justifie. En effet, dans certains dossiers, il peut apparaître nécessaire de disposer d'éléments plus précis que ceux faisant l'objet de la seule plainte du justiciable. Il peut parfois être également nécessaire de recourir à des techniques d'enquête particulières, que l'IGJ est plus à même de mettre en œuvre (extraction de données, établissement des stocks d'un cabinet de juge, évaluation d'un service, etc.). C'est ce que propose le projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire, qui a été présenté par le Gouvernement en Conseil des ministres le 3 mai 2023. Ce texte assouplit les conditions de recevabilité des plaintes déposées par les justiciables auprès du CSM et permet à la commission d'admission des requêtes de solliciter du garde des sceaux que soit diligentée une enquête administrative « lorsque la technicité des actes d'enquête le justifie » (article 9). L'Assemblée nationale a adopté la version finale du projet de loi le 10 octobre 2023 et le Sénat a définitivement voté le texte le 11 octobre 2023. La Première ministre a saisi le Conseil Constitutionnel du projet de loi organique le 16 octobre 2023 et le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 16 novembre 2023, validant ainsi l'article 9 du projet de loi organique relatif à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire.
42. Le GRECO prend note des informations communiquées et salue les propositions de réforme visant à élargir les possibilités de saisine de l'IGJ dans le cadre d'une procédure disciplinaire à l'égard d'un juge. Il note par ailleurs que, dans son avis relatif au CSM et au statut de la magistrature¹⁹, la Commission de Venise a également recommandé de transférer du ministre de la Justice au CSM le pouvoir d'engager d'office la procédure disciplinaire et de demander à l'IGJ de mener une enquête. La Commission de Venise s'est dite « préoccupée par le pouvoir d'initiative et d'investigation du ministre de la Justice et par l'absence d'un tel pouvoir dans les mains du CSM. Bien que chargé de mener des procédures disciplinaires, le CSM ne jouit d'aucun pouvoir corrélatif dans la conduite d'enquêtes administratives. »²⁰ Ces remarques font écho à celles du GRECO, qui avait recommandé dans le Rapport d'Évaluation que « la procédure disciplinaire pour les juges du siège devrait être la prérogative exclusive du CSM, qui devrait pouvoir disposer de véritables pouvoirs d'investigation et disposer de la faculté de recourir à un service susceptible de mener des investigations à l'image de l'IGJ, y compris en amont de l'ouverture d'une procédure. Quant au garde des sceaux, son intervention devrait être limitée à la faculté de recueillir des plaintes et de saisir le CSM d'éventuels manquements ». Le GRECO ne peut que regretter l'absence de progrès tangible à cet égard.
43. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x

44. *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*

¹⁹ France - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^e session plénière (Venise, les 9-10 juin 2023), [CDL-AD\(2023\)015-f](#).

²⁰ *Ibid.*, para. 64.

procédure disciplinaire des membres du parquet sur celle applicable aux juges (avec un monopole du CSM).

45. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le deuxième volet de la recommandation étant intégré au projet de réforme constitutionnelle présenté en Conseil des Ministres, les autorités françaises étaient allées au-delà des consultations recommandées et cette partie de la recommandation avait dès lors été considérée mise en œuvre de manière satisfaisante. S'agissant du premier volet de la recommandation, le GRECO avait pris note du fait que la réforme constitutionnelle modifiant le processus de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable n'avait pas avancé, et avait conclu que cette partie de la recommandation restait partiellement mise en œuvre.
46. Les autorités françaises indiquent que, dans le cadre de la réforme constitutionnelle initiée en 2013, un projet de loi constitutionnelle a été adopté en des termes identiques par les deux chambres du Parlement le 26 avril 2016 confiant au CSM le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet, et subordonnant les projets de nomination de tous les magistrats du parquet à l'avis conforme du CSM. Ce projet n'a cependant pas été soumis au Congrès. Un nouveau projet de loi de réforme constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique » a été déposé le 29 août 2019 (n° 2203) mais n'a pas été poursuivi, du fait notamment du contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid.
47. Les autorités précisent que le président de la République a saisi, le 17 février 2021, le CSM d'une demande d'avis et reçu le 4 juin 2021 les chefs de cour de la Cour de cassation respectivement présidents des formations siège et parquet du CSM. Il a, durant ces échanges, rappelé son profond attachement au principe de séparation des pouvoirs et au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire dont il est le garant. A la suite du rapport du CSM, des Etats généraux ont été convoqués le 18 octobre 2021 par le président de la République. Ce dernier a annoncé qu'il souhaitait que le garde des sceaux rende compte chaque année au Parlement de la politique pénale du gouvernement. Par rapport d'avril 2022, les Etats généraux ont notamment conclu au fait que « la majorité du comité n'a pas retenu la possibilité, très débattue, de conférer au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir propre de proposition de nomination pour certaines fonctions du parquet, en particulier celles de procureur général et de procureur de la République. Le parquet étant autonome et soumis à une hiérarchie, il lui est apparu nécessaire de ne pas couper son lien constitutionnel avec le pouvoir l'exécutif ».
48. Le GRECO note que le projet de loi de réforme constitutionnelle déposé le 29 août 2019 n'a pas été poursuivi et ne figure plus à l'ordre du jour des deux chambres du Parlement. Il regrette l'absence de mesures à même de répondre aux exigences de la recommandation. Ces exigences ont été rappelées par la Commission de Venise, dans son avis de juin 2023 : la Commission recommande de procéder aux réformes législatives et constitutionnelles nécessaires pour aligner la procédure de nomination des procureurs sur la procédure en vigueur pour les juges²¹. Au vu de ce qui précède, le GRECO ne peut maintenir sa conclusion précédente concernant le premier volet de la recommandation, qui n'a par conséquent pas été mis en œuvre.
49. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

²¹ *Ibid.*, para. 78. La Commission de Venise « considère que l'alignement de la procédure de nomination des procureurs sur la procédure actuelle pour les juges serait en effet plus conforme au principe de l'autonomie du ministère public et à la pratique européenne » (para. 51). Elle recommande également de confier au seul CSM le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires aux procureurs et d'aligner la procédure disciplinaire applicable aux membres du ministère public sur celle applicable aux juges (para. 71).

III. CONCLUSIONS

50. **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 le niveau de mise en œuvre reste identique au rapport précédent. La France a 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 ont été mises en œuvre partiellement et deux n'ont pas été mises en œuvre.
51. 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.
52. S'agissant de la prévention de la corruption des parlementaires, le GRECO note qu'aucune avancée significative n'a eu lieu dans la mise en œuvre des trois recommandations en suspens. Il appelle à plus de transparence dans l'utilisation qui est faite des frais de mandat des députés et sénateurs et à la publication en ligne de leurs déclarations de patrimoine. Le GRECO réitère également que des interdictions de principe de certains dons, cadeaux ou avantages mériteraient d'être posées ou précisées par l'Assemblée nationale et le Sénat.
53. En ce qui concerne la prévention de la corruption des juges, le GRECO regrette l'absence de progrès relatif 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. Une recommandation relative à la prévention de la corruption des procureurs demeure également non traitée. Il s'agit d'une question de première importance concernant le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature dans les procédures de nomination des procureurs.
54. L'adoption du Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle à l'égard de la France. Les autorités françaises peuvent toutefois souhaiter informer le GRECO des développements qui pourraient intervenir ultérieurement en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations en suspens (recommandations i, iv, v, x et ix) ; les autorités sont vivement encouragées à poursuivre leurs efforts à cet égard.
55. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.