

Adoption : 6 décembre 2019  
Publication : 9 janvier 2020

Public  
GrecoEval5Rep(2019)2

# CINQUIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# FRANCE



Adopté par le GRECO  
lors de sa 84<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2019)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIERES

<b>I. RESUME .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>10</b>
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	10
<i>Système de gouvernement</i> .....	10
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national</i> .....	13
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	15
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i> .....	15
<i>Cadre réglementaire et code de déontologie</i> .....	18
<i>Sensibilisation</i> .....	20
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF.....	21
<i>Accès aux informations</i> .....	21
<i>Transparence des projets de loi</i> .....	22
<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	22
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	24
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	25
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	26
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	26
<i>Contrats avec des autorités étatiques</i> .....	27
<i>Cadeaux</i> .....	27
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	28
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	28
<i>Restrictions après la fin des fonctions</i> .....	29
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	30
<i>Exigences de déclaration</i> .....	30
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	33
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE MISE EN ŒUVRE .....	35
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	35
<i>Mécanismes non répressifs</i> .....	37
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITE DANS LES SERVICES REPRESSIFS....</b>	<b>38</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	38
<i>Aperçu des diverses autorités répressives</i> .....	38
<i>Accès aux informations</i> .....	40
<i>Confiance du public en les services répressifs sélectionnés</i> .....	41
<i>Syndicats et associations professionnelles</i> .....	41
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	41
<i>Cadre réglementaire</i> .....	41
<i>Cadre institutionnel</i> .....	41
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés</i> .....	42
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins</i> .....	43
<i>Principes éthiques et codes de conduite</i> .....	45
<i>Conseil, formation et sensibilisation</i> .....	46
RECRUTEMENT ET ÉVOLUTION DE CARRIÈRE .....	49
<i>Régimes d'emploi</i> .....	49
<i>Procédure de nomination et promotion</i> .....	49
<i>Évaluation des performances</i> .....	52
<i>Rotation et mobilité</i> .....	52
<i>Cessation des fonctions et révocation</i> .....	53
<i>Salaire et avantages</i> .....	53

CONFLITS D'INTÉRÊT .....	55
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	55
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	55
<i>Cadeaux</i> .....	56
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	57
<i>Contacts avec des tiers, données confidentielles</i> .....	57
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....	57
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	58
CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	59
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	59
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	60
<i>Surveillance exercée par le public et la société civile</i> .....	61
<i>Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i> .....	61
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	64
<i>Statistiques</i> .....	64
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>65</b>

## I. RESUME

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant en France pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (le Président de la République, les ministres, les conseillers et les hauts fonctionnaires au sommet de l'exécutif) et les membres des services répressifs. Son objectif est de soutenir l'action déployée par les autorités pour renforcer la prévention de la corruption et développer une culture de transparence de la vie publique. Aussi le rapport s'attache-t-il à mettre en lumière non seulement les avancées accomplies mais aussi celles encore nécessaires pour renforcer le cadre existant.

2. S'agissant des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), le rapport prend note des évolutions législatives positives qui visent à considérablement renforcer la transparence de la vie publique. Néanmoins, un certain nombre d'aspects doivent encore être ajustés et renforcés. Le rapport recommande en premier lieu que le plan d'action sur la prévention de la corruption qui couvre les PHFE du Gouvernement soit étendu aux membres du cabinet de la Présidence de la République. La coopération entre la Haute Autorité sur la Transparence de la Vie Publique (HATVP) et l'Agence française anti-corruption (AFA) devrait être intensifiée notamment quant à l'analyse des risques affectant les PHFE. Le rapport souligne la nécessité d'adopter des codes de conduite s'appliquant à l'ensemble des PHFE au sein du Gouvernement, couvrant tous les sujets liés à l'intégrité (conflits d'intérêts, obligations déclaratives, incompatibilités, cadeaux, obligations en cas de départ vers le privé, contacts avec des groupes d'intérêts, informations confidentielles, etc.) et illustrés d'exemples parlants. La Charte de déontologie de la Présidence de la République devrait suivre ce modèle. Afin de garantir le plein respect de ces textes, ils devraient s'accompagner d'un contrôle effectif et de sanctions disciplinaires proportionnelles. Il apparaît aussi nécessaire que le Président de la République, les ministres et les membres de cabinets soient systématiquement sensibilisés aux questions ayant trait à leur intégrité. Par ailleurs, la confidentialité de la procédure de conseil des référents déontologues devrait être prévue par la loi et ces derniers devraient être formés à ces fonctions.

3. Quant aux contacts des PHFE avec les groupes d'intérêts, une plus grande transparence s'impose, et ce notamment en demandant des PHFE qu'ils fassent rapport publiquement et à intervalles réguliers des lobbyistes qui ont été rencontrés et des questions abordées. Par ailleurs, l'actuel registre des groupes d'intérêts devrait couvrir tous lobbyistes ayant été en contact avec une PHFE ; actuellement seuls ceux qui démarchent d'eux-mêmes les PHFE ont pour obligation de s'inscrire, donnant donc une vision partielle de la situation réelle.

4. Le rapport souligne en outre que la pratique récente selon laquelle la sélection des conseillers inclut un contrôle de leur intégrité devrait être pérennisée en droit pour qu'elle s'impose à tout futur gouvernement. Par ailleurs, tout en saluant la récente création d'un registre public des déports précisant les domaines dans lesquels les ministres sont écartés du processus décisionnel afin d'éviter tout conflit d'intérêts, ce registre devrait s'appliquer aux membres des cabinets compte tenu de leur rôle déterminant dans la prise de décision. Le rapport met aussi en exergue que les déclarations de patrimoine et d'intérêts fournies par le Président de la République élu alors qu'il était candidat devraient être examinées à son entrée en fonctions afin de pouvoir désamorcer toute situation potentielle de conflit d'intérêts.

5. Enfin, s'agissant d'éventuelles poursuites judiciaires en cas d'infractions pénales commises, il apparaît nécessaire de repenser la procédure actuelle selon laquelle les ministres

sont jugés en matière pénale pour des faits intervenant dans le cadre de leurs fonctions par une juridiction mixte, la Cour de justice de la République, composée pour moitié par des parlementaires. La juridiction compétente devrait non seulement être impartiale mais perçue comme telle. Le rapport salue la mise en place d'un parquet spécialisé, le parquet national financier, qui doit jouer un rôle important en ce qui concerne les infractions pénales commises par les PHFE, notamment celles en fonction, à condition d'avoir des moyens adaptés en termes de personnels spécialisés et de préserver son indépendance en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'information vers l'exécutif lorsqu'une procédure concerne une PHFE afin de préserver l'intégrité des poursuites.

6. S'agissant des services répressifs, le rapport souligne qu'il faut concevoir une stratégie cohérente de prévention de la corruption afin d'afficher une action s'inscrivant dans la durée et pouvant se décliner ensuite en plans d'action pour prendre en compte les spécificités des services de police nationale et la gendarmerie nationale. Le rapport prend note avec satisfaction de l'existence d'un code de déontologie commun aux deux corps mais considère que sa version annotée devrait être développée sur les questions d'intégrité (conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles, etc.), et contenir des exemples concrets proches du quotidien des agents des services répressifs.

7. Quant au recrutement et à la carrière des agents, des contrôles de sécurité devraient être assurés non seulement à leur entrée en fonctions mais aussi tout au long de leur carrière, notamment dans les secteurs identifiés comme plus sensibles aux risques de corruption. Dans ces mêmes secteurs, réputés plus exposés, un système de rotation des personnels devrait en parallèle être mis en place. S'agissant de la possibilité d'obtenir des conseils déontologiques, la mise en place récente de référents/correspondants déontologues est positive mais, comme pour les PHFE, il s'agit de formaliser la confidentialité de la procédure et de prévoir une formation spécifique de ce personnel.

8. Enfin, l'introduction d'une législation sur les lanceurs d'alerte pouvant s'appliquer aux signalements internes est sans nul doute à saluer. Toutefois, la pratique a démontré que le système de paliers successifs de signalements à différentes instances, qu'il faut respecter pour bénéficier de la protection offerte aux lanceurs d'alerte, était relativement complexe. Il s'agit donc de faire un état des lieux afin d'améliorer le système actuel. La formation devrait aussi être renforcée au sein des services répressifs pour que ce nouveau mécanisme soit davantage connu des personnels.

## II. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

9. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la France a été évaluée dans le cadre des Premier (janvier 2001), Deuxième (juin 2004), Troisième (septembre 2008) et Quatrième (mai 2013) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été initié le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

10. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités françaises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités françaises, qui déterminent les institutions ou organes nationaux tenus de prendre les mesures requises. La France devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

11. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite en France du 8 au 12 avril 2019, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses au Questionnaire d'Évaluation de la France et d'autres renseignements reçus, notamment de la société civile. L'EEG était composée de M. Jean-Christophe GEISER, Conseiller juridique principal, Division du droit public, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Eivind SMITH, Professeur/Docteur en droit, Faculté de droit, Université d'Oslo (Norvège), Mme Cornelia VICLEANSCHI, Ancien Procureur, Bureau du Procureur Général (Moldova) et M. Michel CLAISE, Juge d'Instruction Financier, Tribunal de Première Instance (Belgique). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Gianluca Esposito, Secrétaire exécutif du GRECO, et de M. Gerald DUNN du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du cabinet de la Présidence de la République et du cabinet du Premier ministre, de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, de la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP), de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire, de l'Agence française anti-corruption (AFA), de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), du Parquet national financier (PNF), de la Gendarmerie nationale, de la Police nationale (notamment, de la Direction centrale de police judiciaire – DCPJ, et de la Direction de la Sécurité de la Proximité de l'Agglomération Parisienne – DSPAP-PP), de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), du Défenseur des droits et des syndicats de police, ainsi que des journalistes et des représentants d'organisations non gouvernementales.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

13. La France est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation centrés sur différents aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption. À la clôture des procédures de conformité, 80% des recommandations du premier cycle, du deuxième cycle et du troisième cycle avaient été pleinement mises en œuvre. La procédure de conformité du quatrième cycle portant sur les parlementaires, les juges et les procureurs est encore en cours. Dans son rapport de conformité le plus récent, daté du 22 juin 2018, seules 35% des recommandations avaient été mises en œuvre intégralement, tandis que 35% avaient été partiellement mises en œuvre et 30% n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu de cela, le GRECO a conclu que le niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.

14. D'après l'index de perceptions de la corruption publié par Transparency International, la France occupait le 21<sup>e</sup> rang de 180 pays en 2018, alors qu'elle était au 23<sup>e</sup> rang en 2017, 2016 et 2015. Selon l'Eurobaromètre, en 2017, le recours à des pots-de-vin et l'abus de pouvoir pour son propre intérêt étaient considérés comme courants s'agissant des responsables publics (nationaux et locaux) pour 68% des personnes interrogées et s'agissant de la police pour 37% des personnes interrogées.

15. Des scandales politiques de corruption ont émaillé la vie politique française, y compris au cours des dernières décennies, jusqu'au sommet de l'État. Un ancien Chef d'État a par exemple été condamné, après avoir terminé son mandat de Président de la République, à deux ans d'emprisonnement avec sursis pour détournement de fonds publics, abus de confiance, prise illégale d'intérêts et délit d'ingérence pour des faits survenus avant son mandat présidentiel, alors qu'il occupait le poste de maire ; le procès avait été suspendu en raison de l'immunité dont bénéficie le Président durant son mandat<sup>2</sup>. Par ailleurs, après avoir quitté ses fonctions, un autre ancien Chef d'État a été mis en examen pour corruption active, trafic d'influence et recel de violation du secret professionnel ; dans cette affaire, il aurait été informé de l'avancée d'une procédure judiciaire dans laquelle il était impliqué par un magistrat en poste dans la juridiction saisie du dossier, ce dernier espérant obtenir un appui à sa candidature à un poste convoité<sup>3</sup>.

16. Une affaire en particulier a servi de déclencheur à un mouvement législatif de grande ampleur pour renforcer la transparence de la vie publique et la responsabilisation des personnels politiques. Un ministre en fonction en 2012 possédait plusieurs comptes à l'étranger qu'il n'avait pas déclarés. Il a été condamné en appel pour fraude fiscale et blanchiment à quatre ans d'emprisonnement dont deux ans de prison ferme (peine aménageable), 300 000 euros d'amende et cinq ans d'inéligibilité<sup>4</sup>. Cette affaire a conduit à l'adoption des lois dites « transparence » et notamment à l'instauration de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), chargée de recueillir et d'analyser les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics.

17. Une autre affaire ayant connu un grand retentissement ces dernières années et ayant mené à une évolution législative concerne un ancien Premier ministre et candidat à l'élection présidentielle de 2017 qui aurait, entre autres, octroyé des emplois fictifs d'assistants parlementaires à son épouse et à deux de ses enfants alors qu'il était député, aurait manqué de déclarer à la HATVP un prêt sans intérêt reçu d'un homme d'affaire et aurait accepté des

---

<sup>2</sup> [Article du 15 décembre 2011, Le Figaro](#)

<sup>3</sup> [Article du 2 juillet 2014, Le Monde](#)

<sup>4</sup> [Article du 15 mai 2018, Le Figaro.](#)

cadeaux de valeur, y compris lorsqu'il était Premier ministre. Le Parquet national financier a décidé d'ouvrir une information judiciaire, à l'issue de laquelle il a été mis en examen notamment pour détournement de fonds publics et manquements aux obligations de déclaration à la HATVP<sup>5</sup>. Il a été renvoyé devant le tribunal correctionnel et la procédure suit son cours. Dans le sillage de cette affaire, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a interdit à tout parlementaire ou membre du Gouvernement d'employer un membre de sa famille proche parmi ses collaborateurs, sous peine de sanction pénale.

18. Plus récemment, une affaire concernant un collaborateur du Président de la République, depuis démis de ses fonctions, a pris beaucoup d'ampleur<sup>6</sup>. Celui-ci est notamment accusé d'avoir usurpé la fonction de policier lors d'une manifestation, d'avoir utilisé des passeports diplomatiques deux mois après son licenciement et d'avoir noué des liens d'affaire avec des hommes d'affaires étrangers, et ce alors qu'il travaillait encore au cabinet de la Présidence. L'Assemblée nationale et le Sénat ont institué des commissions d'enquête et, au cours des auditions, des différences entre les fonctions du collaborateur telles que présentées par des membres du cabinet de la Présidence de la République et la fiche de son poste sont apparues. Dans ses conclusions, la commission du Sénat réclame notamment davantage de transparence quant aux collaborateurs du Président et un renforcement de la culture déontologique dans le cabinet du Président comme dans les cabinets ministériels<sup>7</sup>. En parallèle, ce même ancien collaborateur a fait l'objet d'une mise en examen notamment pour avoir accompli des actes réservés à l'autorité publique et pour usage abusif de passeports diplomatique. Par ailleurs, le Parquet national financier a ouvert une enquête sur les soupçons relatifs aux contacts d'affaire susmentionnés. Les procédures judiciaires suivent leurs cours.

19. Les allers-retours entre les secteurs privé et public sont de plus en plus fréquents et peuvent parfois donner lieu au délit de prise illégale d'intérêts. Une ancienne ministre qui n'a pas respecté les réserves émises par la HATVP au moment de son passage dans le secteur privé a fait l'objet d'un signalement à la justice pour soupçons de prise illégale d'intérêts<sup>8</sup>. Quant à l'influence des groupes d'intérêts auprès des hautes sphères de l'Exécutif, le manque de transparence et leur rôle prépondérant sur certains dossiers a récemment été mise en exergue par un ministre issu de la société civile pour justifier publiquement sa démission<sup>9</sup>. Par ailleurs, un ancien ministre de la Justice a récemment été condamné par la Cour de justice de la République à un mois d'emprisonnement avec sursis et une amende de 5 000 euros pour avoir transmis des informations sur l'avancée d'une procédure judiciaire à un parlementaire contre lequel celle-ci était dirigée<sup>10</sup>.

20. S'agissant des services répressifs, bien qu'à une fréquence moindre, des affaires de corruption font néanmoins surface. Ainsi un commissaire en poste à Lyon a-t-il été condamné en 2016 à 4 ans d'emprisonnement, dont 18 mois avec sursis, ainsi qu'à une interdiction définitive d'exercer la profession de policier, notamment pour association de malfaiteurs, corruption et trafic d'influence passifs, détournement de scellés, infraction à la législation en matière de stupéfiants et violation de secret professionnel. Il a été établi, entre autres, qu'il renseignait un homme réputé proche du « milieu lyonnais » sur les informations dont disposait la justice au sujet d'un suspect et rendait d'autres services au grand banditisme local.

---

<sup>5</sup> [Article du 14 mars 2017, Le Monde.](#)

<sup>6</sup> [Article du 21 janvier 2019, Le Monde.](#)

<sup>7</sup> [Rapport d'enquête de la commission des lois du Sénat, 20 février 2019.](#)

<sup>8</sup> [Article du 19 décembre 2018, L'Express](#)

<sup>9</sup> [Article du 28 août 2018, RTL.](#)

<sup>10</sup> [Article du 30 septembre 2019, Le Figaro](#)

Un certain nombre d'affaires interviennent également à intervalles réguliers concernant la gestion d'informateurs. À titre d'exemple, un ancien chef de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants a été mis en examen en mars 2019 en lien avec sa gestion d'informateurs<sup>11</sup>. Récemment le chef d'une Direction régionale de la police judiciaire a fait l'objet d'une information judiciaire des chefs de violation du secret de l'instruction, destruction de documents ainsi que corruption passive et active en lien avec la gestion d'un informateur qu'il avait recruté ; l'enquête suit son cours<sup>12</sup>. Des affaires de corruption de moindre ampleur surgissent aussi épisodiquement, telles les condamnations de plusieurs gendarmes ne verbalisant pas des conducteurs en échange de somme d'argent ou d'avantages<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> [Article du 18 avril 2019, Le Monde](#)

<sup>12</sup> [Article du 26 septembre 2019, Le Monde](#)

<sup>13</sup> [Article du 22 mars 2014, Le Figaro](#) ; [Article du 2 juillet 2014, Le Progrès](#)

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

21. La France se définit comme une république parlementaire, caractérisée par la collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif par l'intermédiaire d'un Gouvernement responsable devant le Parlement. Le régime parlementaire français présente la particularité d'être assorti de l'élection du chef de l'État, le Président de la République, au suffrage universel direct, ce qui est susceptible de conduire, en cas de coïncidence entre les majorités présidentielle et parlementaire, à la prééminence du Président, en tant que chef de la majorité. Le pouvoir exécutif est bicéphale : il est partagé entre le Président de la République et un Gouvernement nommé par lui.

###### *Le Président de la République*

22. Les articles 5 à 19 de la [Constitution](#) définissent les fonctions du Président de la République. Dans l'exercice de ses fonctions, il dispose de pouvoirs propres ou partagés avec le Gouvernement, auquel cas le pouvoir présidentiel est soumis à contreseing ministériel. Le Président veille au respect de la Constitution, assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, et est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités (article 5).

23. Il préside le conseil des ministres (article 9), qui rassemble le Premier ministre, les ministres, les ministres délégués, le cas échéant des Hauts-Commissaires et des secrétaires d'État. Il se réunit une fois par semaine et incarne l'unité de l'Exécutif. Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en son sein (article 13) et peut aussi prendre des arrêtés.

24. Le Président peut décider de recourir au référendum (article 11). Il promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée (article 10). Il peut déférer une loi, avant sa promulgation, devant le Conseil constitutionnel afin que ce dernier se prononce sur sa conformité à la Constitution (article 61). Il peut également saisir le Conseil constitutionnel de la question de la conformité à la Constitution d'un accord international, avant sa ratification (article 54). Il peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (article 12) et nomme aux emplois civils et militaires de l'État (article 13). Le Président de la République est le chef des armées (article 15). En cas de crise, il peut disposer de pouvoirs renforcés (article 16).

25. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'État est couvert par le 5<sup>e</sup> cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

26. L'EEG note le rôle fondamental joué par le Président de la République au sein de l'Exécutif dans le cadre constitutionnel actuel. Le fait qu'il préside le Conseil des Ministres, qui symbolise l'unité de l'Exécutif et définit en continu la politique du gouvernement, est caractéristique du rôle central du Président de la République dans l'exercice quotidien du pouvoir exécutif. Dans la pratique, l'EEG est aussi consciente de son rôle actif dans la formation du Gouvernement, de la désignation du Premier Ministre à celle des ministres, y compris l'attribution des portefeuilles ministériels : la composition du Gouvernement est, en principe, le résultat d'un accord entre le Président de la République et le Premier Ministre. Au vu de ce qui précède, le Président de la République doit être considéré comme une personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au sens du présent rapport.

### *Le Gouvernement*

27. Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement (Article 21, Constitution). Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire. Outre le Premier ministre, les membres de Gouvernement sont, en fonction de leur ordre hiérarchique : les ministres d'État, les ministres, puis, les ministres délégués (auprès du Premier ministre ou d'un ministre) et les secrétaires d'État. Des Hauts-Commissaires peuvent également être nommés membres du Gouvernement.

28. Les ministres sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Premier ministre. Ils exercent les attributions fixées par décret délibéré en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État et publié au Journal officiel. Les attributions des secrétaires d'État, nommés également par décret du Président de la République sur proposition du Premier ministre, sont fixées par des décrets publiés au Journal officiel.

29. Le Gouvernement est responsable collectivement devant l'Assemblée nationale (article 49, Constitution). Cette responsabilité collective peut être engagée par le Premier ministre et peut aboutir à la désapprobation du programme ou de la déclaration de la politique générale du Gouvernement (à la majorité des suffrages exprimés), ou à l'adoption d'une motion de censure sur un texte (à la majorité des membres de l'Assemblée). Elle peut également être engagée à l'initiative des députés, au moyen d'une motion de censure signée par au moins un dixième des députés. Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres. Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement (article 50, Constitution).

30. Le Gouvernement actuel présente une configuration paritaire : il comprend, outre le Premier ministre (un homme), seize ministres (dont neuf femmes, deux d'entre elles étant affectées à un des quatre ministères régaliens, et sept hommes), trois ministres délégués (hommes), le Haut-Commissaire aux retraites, et seize secrétaires d'État (neuf femmes et sept hommes)<sup>14</sup>. Au total, le Gouvernement est composé de 19 hommes et 18 femmes, dont 9 ministres femmes et 8 ministres hommes. Le GRECO se félicite de ce que la parité femme-homme au sein du Gouvernement soit un objectif à la fois affiché et atteint.

### *Les cabinets du Président de la République, du Premier ministre et ministériels*

31. À ce jour, le cabinet du Président de la République est composé de 54 membres, dont 12 sont également membres du cabinet du Premier ministre. L'effectif du cabinet du Président de la République, tel que pris en charge par les services de la Présidence, est de 46 membres

---

<sup>14</sup> Par commodité de langage, le terme « ministre » sera utilisé pour couvrir l'ensemble des membres du Gouvernement.

et celui du cabinet du Premier ministre, tel que pris en charge par les services de ce dernier, est de 57 membres.

32. La constitution du cabinet du Président de la République, tout comme celle du Gouvernement et des cabinets ministériels, est soumise à une interdiction des emplois familiaux au sens large<sup>15</sup>. La violation de cette interdiction emporte l'illégalité de l'acte de nomination et, le cas échéant, la cessation du contrat. S'agissant des cabinets ministériels plus spécifiquement, cet encadrement a été renforcé par la [loi n° 2017-1339, du 15 septembre 2017](#), pour la confiance dans la vie politique (loi ordinaire « confiance », article 11) qui : i) interdit à tout membre du Gouvernement d'employer dans son cabinet un membre de sa famille proche, sous peine de sanction pénale, ii) impose à ceux-ci d'informer sans délai la HATVP du recrutement dans leur cabinet d'un membre de leur famille élargie, et iii) en imposant à tout membre d'un cabinet ministériel qui a un lien familial avec un autre membre du Gouvernement que celui dont il est le collaborateur d'en informer sans délai son employeur ainsi que la HATVP.

33. Par ailleurs, depuis 2017, les cabinets ministériels ne peuvent comprendre plus de 11 membres, tandis que ceux des ministres délégués ne peuvent dépasser 9 membres et ceux de secrétaires d'État ne peuvent aller au-delà de 6, sous réserve que l'un des membres soit chargé du suivi de l'exécution des réformes. Les nominations des membres des cabinets ministériels, par voie d'arrêté ministériel publié au Journal officiel, sont soumises au Premier ministre, afin qu'il s'assure du respect du plafond. L'arrêté de nomination précise les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet ; nul ne peut exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel s'il ne figure sur ledit arrêté. Cette exigence de transparence vise à éviter le contournement des règles de plafonnement des effectifs au moyen du recrutement de « conseillers officieux ». En outre, les membres de cabinets ministériels sont soumis à l'obligation de déposer, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP, voir par 51), des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts<sup>16</sup>.

34. En tant que membres des cabinets ministériels ou collaborateurs du Président de la République, le rôle des conseillers et conseillers techniques consiste à conseiller et à assister le chef de l'État, le Premier ministre ou les autres ministres, dans l'accomplissement de leurs missions respectives. Au 1<sup>er</sup> août 2019, le nombre de membres de cabinets ministériels (sans compter les fonctions supports) s'élevait à 324 agents (dont 60 membres du cabinet du Premier ministre) : 35 directeurs, 24 directeurs-adjoints, 39 chefs et chefs-adjoints ; 221 conseillers et conseillers techniques ; 5 autres collaborateurs. Au travers des plafonds fixés par le décret précité, une baisse de 42% des effectifs a été par rapport à 2016. La composition des cabinets (Président, Premier ministre et ministres) est accessible sur internet<sup>17</sup>. Pour les besoins du présent rapport, tous les membres des cabinets, y compris ceux de la Présidence, seront considérés comme associés directement à l'exercice de hautes fonctions de l'exécutif et donc des PHFE couvertes par ce rapport.

35. Par ailleurs, leurs fonctions doivent se limiter à ce qui est prévu à l'arrêté de nomination et figurer sur les sites Internet du Gouvernement et de la Présidence de la République. S'il a été affirmé qu'un changement dans les attributions d'un membre de cabinet

---

<sup>15</sup> [Décret n° 2017-1098, du 14 juin 2017](#), relatifs aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.

<sup>16</sup> Article 11, sous 4, [loi n° 2013-907, du 11 octobre 2013](#), sur la transparence de la vie publique

<sup>17</sup> Par exemple : [www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre](http://www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre); [www.elysee.fr/la-presidence/cabinet-du-president-de-la-republique-et-services-de-l-elysee](http://www.elysee.fr/la-presidence/cabinet-du-president-de-la-republique-et-services-de-l-elysee)

appellerait nécessairement un nouvel arrêté, l'EEG ne peut que noter, d'après un récent cas de figure concernant un collaborateur du Président, qu'il pouvait y avoir une certaine divergence entre les fonctions exercées et celles déclarées, sans que l'arrêté initial ne soit modifié. Aussi l'EEG estime-t-elle que les autorités devraient redoubler d'attention pour éviter ce genre de situation et augmenter le niveau de transparence.

36. Reste à mentionner l'existence des secrétaires généraux des ministères des directeurs généraux et des directeurs d'administration centrale<sup>18</sup>. De l'avis des autorités, en raison des attributions qui leur sont dévolues, ils participent, à un niveau de responsabilité élevé, aux fonctions de l'Exécutif et peuvent donc être considérés comme exerçant de hautes fonctions dans l'Exécutif. Ils sont donc considérés comme des PHFE et couverts par le présent rapport.

### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national*

#### Statut

37. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct, pour un mandat d'une durée de cinq ans, renouvelable une fois. Le scrutin est majoritaire à deux tours. Sa destitution, en cas de manquement manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat, est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

38. Les membres du Gouvernement sont nommés par le Président de la République. Dans un premier temps, il nomme le Premier ministre, puis dans un second temps, sur proposition de ce dernier, il nomme les autres membres du Gouvernement. Afin de prévenir les conflits d'intérêts et de s'assurer de l'intégrité des personnes dont la nomination est envisagée, la [loi ordinaire « confiance »](#) (article 22) prévoit la possibilité pour le Président de la République de solliciter, préalablement aux nominations, la transmission d'informations sur les personnes concernées, notamment sur : d'éventuelles condamnations pénales, le respect des obligations déclaratives si les personnes y étaient soumises dans leur précédente capacité, la justification des mesures prises pour gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part, l'existence éventuelle d'une situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts (informations pouvant être sollicitées de la HATVP) et le respect des obligations fiscales. Le Président de la République ne peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre que sur présentation de sa démission et aux fonctions des autres membres du Gouvernement que sur proposition du Premier ministre. L'EEG se félicite de la possibilité offerte désormais au Président de la République de contrôler l'intégrité de potentiels ministres en amont et invite les autorités à faire de cette possibilité une exigence impliquant le concours de la HATVP.

39. Le statut des membres des cabinets ministériels est celui d'agents publics. Si la plupart sont des agents publics titulaires, certains sont contractuels. Ils sont soumis non seulement, aux obligations déontologiques applicables à tout agent public mais aussi au régime des déclarations d'intérêts et de patrimoine devant la HATVP. Les membres des cabinets ministériels sont nommés par arrêté du Premier ministre ou du ministre concerné. De même, les conseillers du Président de la République sont nommés par arrêté de celui-ci. Tous ces arrêtés sont publiés au Journal officiel et accessibles sur le site [légifrance](#).

---

<sup>18</sup> Par commodité de langage, le terme « directeurs généraux » sera employé pour désigner à la fois les directeurs généraux et les directeurs d'administration centrale.

40. D'après ce qui précède et les entretiens menés durant la visite, l'EEG estime positif que les membres des cabinets doivent aussi soumettre des déclarations de patrimoine et d'intérêts après leur nomination. Ils doivent également abandonner toute autre activité professionnelle. Toutefois, il n'apparaît pas que des critères d'intégrité soient prévus de manière systématique dans le processus de leur sélection, même s'il a été mentionné que les nominations dans les cabinets ministériels passent par le Secrétariat général du Gouvernement qui demande aux ministères de veiller à contacter la HATVP pour vérifier l'absence de conflits d'intérêts. Par ailleurs, s'agissant des membres pressentis qui seraient issus du secteur public et déjà soumis aux obligations déclaratives, y compris ceux qui auraient exercé une fonction dans le secteur privé au cours des trois dernières années, la HATVP aura déjà eu l'occasion de contrôler leurs déclarations d'intérêts. Selon son rapport d'activité de 2018, la HATVP a été saisie à plusieurs reprises afin d'obtenir un éclairage sur l'existence d'éventuels risques de conflit d'intérêts et sur les précautions à prendre en cas de nomination de personnes pressenties. L'EEG a aussi appris qu'une pratique similaire avait commencé pour le cabinet du Président de la République<sup>19</sup>. D'après la [loi n° 2019-828 du 6 août 2019](#) sur la transformation de la fonction publique, les personnes issues du secteur privé devront désormais faire l'objet d'un contrôle de la HATVP dans le but de s'assurer qu'il n'existe pas de risques de nature à compromettre la neutralité du service public.

41. L'EEG estime qu'il serait nécessaire de transcrire dans un texte contraignant la pratique émergente de l'Exécutif selon laquelle la HATVP est consultée en amont de la nomination d'un membre de cabinet, y compris du cabinet du Président de la République, afin de s'assurer à l'avance de son intégrité, y compris de l'absence de conflits d'intérêts. Il s'agit en effet de rendre pérenne cette pratique afin que les gouvernements et chefs d'État suivants soient également tenus par ce principe de contrôle préalable. La récente loi sur la transformation de la vie publique d'août 2019 a fait un pas dans cette direction en rendant le contrôle de la HATVP obligatoire quand une personne issue du secteur privé accède à un emploi public à responsabilité. L'exigence d'un contrôle de la HATVP préalable à la sélection d'un conseiller devrait cependant s'appliquer à toute personne pressentie, qu'elle soit issue du secteur privé ou public étant donné la perméabilité grandissante entre les deux secteurs. Dès lors, **le GRECO recommande que l'exigence d'un contrôle préalable d'intégrité pour tout poste de conseiller ministériel ou de la Présidence de la République, dans le cadre du processus de sélection et avec le concours de la Haute autorité à la transparence de la vie publique, soit prévue par la loi.**

42. La cessation des fonctions d'un ministre entraîne celle des membres de son cabinet. Ces derniers sont alors démis de leurs fonctions selon les modalités liées à leur statut d'agent public (titulaire ou contractuel). S'il y a une rupture du lien de confiance avec le ministre, les agents titulaires peuvent être réaffectés à d'autres fonctions.

43. Les secrétaires généraux des ministères et les directeurs généraux sont nommés par décret du Président pris en conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre et du ministre compétent. Les décrets de nomination sont publiés au Journal officiel et accessibles sur le site [légifrance](#). Si ces nominations ont un caractère discrétionnaire, elles sont soumises à l'obtention préalable d'un avis d'un comité d'audition<sup>20</sup> qui communique au ministre

---

<sup>19</sup> Selon le dernier rapport d'activité de la HATVP, une pratique s'est récemment développée en ce sens, en 2017, en vue de la nomination de conseillers en cabinets ministériels.

<sup>20</sup> Composé d'au moins cinq personnes : le Secrétaire général du Gouvernement (ou son représentant), au moins une personne appartenant au ministère concerné, une autre extérieure à ce ministère, une qualifiée dans les domaines de compétence de l'emploi à pourvoir et une expérimentée en matière de ressources humaines.

concerné son avis sur l'aptitude des personnes auditionnées. Ils sont démis de leurs fonctions par la voie d'un décret du Président de la République, pris en conseil des ministres.

### Rémunération

44. En 2015, le salaire mensuel moyen d'une personne travaillant à temps plein dans le secteur privé ou dans une entreprise publique était de 2 250 euros nets des cotisations et contributions sociales. Tous statuts confondus, un salarié gagne en moyenne, en équivalent temps plein, 2 495 euros nets par mois dans la fonction publique de l'État.

45. Le traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement, est fixé par décret. À ce jour, le montant de ces différents traitements et indemnités s'élève :

- pour le Président et le Premier ministre : à 15 140 euros brut, dont 11 759 euros de traitement, 353 euros d'indemnité de résidence et 3 028 euros d'indemnité de fonctions ;
- pour les ministres : à 10 093 euros brut, dont 7 839 euros de traitement, 235 euros d'indemnité de résidence et 2 019 euros d'indemnité de fonctions ;
- pour les secrétaires d'État : à 9 589 euros brut dont 7 448 euros de traitement, 223 euros d'indemnité de résidence et 1 918 euros d'indemnité de fonctions.

46. La rémunération des conseillers du Président de la République dépend du poste occupé. Les rémunérations varient entre 6 000 euros net et 13 000 euros net par mois. La rémunération des membres des cabinets ministériels dépend elle de leur statut de fonctionnaire ou d'agent contractuel. Elle peut comprendre une indemnité qui vient compenser, dans la plupart des cas, une perte de primes perçues dans des fonctions précédentes par les personnels des cabinets ministériels. Cette indemnité est aussi liée aux exigences de ces fonctions (disponibilité permanente et charge de travail élevée).

47. Quant aux secrétaires généraux des ministères et aux directeurs généraux, leur rémunération brute est fixée entre 5 243 et 6 220 euros par mois. S'y ajoutent des primes variables selon le ministère d'affectation. Ils peuvent bénéficier d'un logement de fonction dans de rares cas justifiés par les nécessités de service ou un véhicule de fonction.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

48. La France a adopté un certain nombre de textes juridiques visant à prévenir la corruption et accroître la transparence dans la vie publique au cours de la dernière décennie. Les lois « transparence » précitées ([loi organique n° 2013-906](#) et [loi n° 2013-907](#) du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique) ont renforcé la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité de l'ensemble des responsables publics. Cela a mené à la mise en place de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP, voir ci-dessous). Ont suivi la [loi n° 2016-1691, du 9 décembre 2016](#), relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi « Sapin 2 »), qui a donné lieu à la création de l'Agence française anticorruption (AFA, voir ci-dessous), ainsi que les lois « confiance » susmentionnées ([loi organique n° 2017-1338](#) et [loi n° 2017-1339](#) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique).

49. La politique publique de la France sur la lutte contre la corruption, notamment sur les PHFE, est désormais fixée dans un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2019-2021. Ce plan interministériel, élaboré sous la coordination de l'AFA, a été adopté le 25 octobre 2019. L'un des axes du projet de plan pluriannuel de lutte contre la corruption

prévoit le déploiement de programmes anticorruption dans chaque ministère, avec une cartographie des risques, un code de conduite, une formation aux risques, une procédure d'évaluation des tiers selon la cartographie des risques et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne. Ce plan fera l'objet d'un suivi effectif sur la base des indicateurs définis pour chacun de ses axes

50. L'EEG considère que ce plan pluriannuel de lutte contre la corruption représente une évolution très positive pour mieux faire face aux risques de corruption spécifiques à l'activité gouvernementale menée par les PHFE (ministres, conseillers et hauts-fonctionnaires) puisqu'il prévoit que chaque ministère ait un programme de prévention de la corruption, un code de conduite et une cartographie des risques. Il est d'autant plus nécessaire que, à la connaissance de l'EEG, seuls 5 des 16 ministères avaient entamé un processus de cartographie des risques, malgré les recommandations déjà émises par l'AFA, et seul un était doté d'un code de conduite. L'EEG est par ailleurs d'avis que ce plan devrait aussi couvrir le cabinet du Président de la République, qui n'est pas exempt de risques de corruption méritant un programme de prévention et une cartographie des risques. Dès lors **le GRECO recommande que le plan pluriannuel de lutte contre la corruption soit étendu au cabinet du Président de la République.**

#### *Cadre institutionnel*

51. La [HATVP](#), mise en place en janvier 2014, est une autorité administrative indépendante. Son indépendance est garantie par les conditions de nomination de son Président (décret du Président sur avis favorable d'une commission permanente de chacune des assemblées du Parlement), de formation et de fonctionnement de son collègue (six hauts-magistrats et deux personnalités, nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, désignés pour un mandat de six ans, ni révocable ni renouvelable) et son autonomie administrative et financière (50 agents et un budget 6,4 millions d'euros en 2019).

52. D'une manière générale, la HATVP s'est vue chargée : i) de la collecte et du contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, ainsi que des potentielles situations de conflit d'intérêts des responsables publics, dont les PHFE, ii) de la régulation de la reprise d'activités privées à l'issue des fonctions notamment de ministre, iii) de l'accompagnement de l'ensemble des responsables publics qui entrent dans son champ d'action, dans leur réflexion sur toute question déontologique soulevée dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que dans la mise en œuvre de dispositifs déontologiques au sein de leur institution. Par le biais de son expérience acquise en matière de contrôle des déclarations de patrimoine et des intérêts depuis 2014, la HATVP s'emploie à cartographier les risques de conflits d'intérêts liés aux fonctions soumises à son contrôle. Par ailleurs, depuis juillet 2017, la HATVP gère, contrôle et publie un registre sur lequel doivent s'inscrire les entités qui, aux yeux de la loi, se livrent à des actions de représentation d'intérêts (voir par. 75).

53. L'[AFA](#) est un service à compétence nationale placé auprès du ministre de la Justice et du ministre du Budget. Sa direction est confiée à un haut magistrat, nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelables. La loi précise que le directeur ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité dans l'exercice des missions de contrôle de l'AFA. Il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'en cas d'empêchement ou de faute grave. L'AFA ne dispose pas de budget autonome et son personnel est directement géré par les ministères précités. Au 31 décembre 2019, elle comptait 63 agents et son budget de fonctionnement était de 7 millions d'euros.

54. Sa mission première consiste à participer à la coordination administrative, à centraliser et à diffuser les informations nécessaires en vue de garantir la cohérence et l'efficacité des politiques de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité au niveau national et local. L'AFA a d'une part une mission de contrôle de la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les infractions portant atteinte à la probité et, d'autre part, de conseil dans la mise en place de telles procédures. D'après ses recommandations de 2017, les ministères devraient mettre en place un dispositif anticorruption comprenant : i) une cartographie des risques d'atteintes à la probité ; ii) un code de conduite ; iii) un dispositif de formation au risque d'atteintes à la probité ; iv) une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc.) ; v) un dispositif d'alerte interne ; vi) un régime permettant de préciser les sanctions pénales et disciplinaires encourues ; vii) des mesures de contrôle et d'évaluation interne adaptées, y compris dans le champ des contrôles comptables. L'AFA intervient actuellement, de manière continue ou ponctuelle, au soutien de cinq ministères dans la mise en place de leur dispositif de prévention de la corruption.

55. L'EEG note que, depuis leur mise en place récente, la HATVP et l'AFA sont devenues les deux pièces maîtresses de la prévention de la corruption en France, notamment en ce qui concerne les responsables publics. Elle considère qu'il s'agit indéniablement d'un développement très positif et dont le plein potentiel se révélera avec le temps. Tout en ayant conscience de la différence de leurs statuts, l'EEG note que leurs domaines d'action respectifs d'action sont complémentaires ; elle estime dès lors qu'il apparaît important de formaliser la coopération entre ces deux institutions afin qu'elles puissent se renforcer mutuellement. L'EEG a été informée qu'un protocole de coopération devrait être signé avant la fin de l'année 2019.

56. L'EEG note qu'à la fois la HATVP et l'AFA accompagnent et conseillent les acteurs ministériels dans l'établissement de leurs propres cartographies des risques, auxquels les responsables publics font face. Par conséquent, il apparaît opportun de mettre en commun leurs résultats en la matière pour obtenir une vision aussi précise que possible sur le sujet des PHFE (formalisation de la coopération par un protocole d'accord, mise en commun de travaux, d'analyses des risques, etc.). Dès lors, le **GRECO recommande que l'Agence française anti-corruption et la Haute autorité sur la transparence de la vie publique renforcent leur coopération dans la mise en œuvre de leurs compétences en matière de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.**

57. La Commission de Déontologie de la Fonction Publique (CDFP), placée auprès du Premier ministre, est actuellement compétente pour garantir le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique et évaluer notamment si une activité externe risque de violer un principe déontologique ou d'engendrer une prise illégale d'intérêts. Elle émet des avis de simple compatibilité, de comptabilité avec réserves d'une durée de deux ou trois ans ou d'incompatibilité. Si la saisine préalable de la commission est obligatoire pour tous les agents publics, notamment ceux qui exercent ou qui ont exercé au cours des trois dernières années une fonction gouvernementale relèvent de la compétence exclusive de la HATVP. Si, d'après la loi, les membres des cabinets ministériels relèvent de la HATVP, l'EEG a appris durant la visite que le passage vers le secteur privé des conseillers, qui ont le statut d'agent public, est traité par la CDFP. L'EEG se félicite du fait que la loi sur la transformation de la fonction publique adoptée en août 2019 prévoit que les fonctions de la CDFP seront transférées à la HATVP à compter de février 2020, ce qui permettra une meilleure lisibilité du système de contrôle, qui de plus sera exercé par une autorité indépendante.

## *Cadre réglementaire et code de déontologie*

58. Le cadre juridique applicable a connu des développements notables ces dernières années. Les lois « transparence » précitées ont consolidé les dispositifs éthiques, les règles déontologiques et les mesures de prévention des conflits d'intérêts en ce qui concerne les responsables publics, dont les PHFE.

59. S'agissant du Gouvernement, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères s'est équipé d'un guide de déontologie. Parmi les sujets traités, figurent, notamment, les principes d'intégrité, les obligations déclaratives, le cumul d'activités et le passage entre le secteur public et le secteur privé. Des recommandations spécifiques portent sur les cadeaux et avantages, l'utilisation des moyens de l'État, les relations avec des tiers et l'achat public. Il est illustré d'exemples concrets. Par ailleurs, le ministère des Armées s'est doté d'une [charte de l'achat public](#), qui intègre la question des cadeaux, des invitations et des conflits d'intérêts.

60. Si la HATVP peut apporter son concours à l'élaboration de tels guides ou chartes déontologiques, les demandes reçues émanent principalement de collectivités territoriales et de sociétés d'économie mixte. Néanmoins, en 2014, la HATVP a été saisie par le cabinet du Président de la République d'une demande d'avis sur un projet de Charte de déontologie des conseillers du Président. Cette Charte, qui est actuellement en cours de révision, est portée à l'attention des agents et édicte des règles sur l'utilisation des moyens mis à disposition et la prévention des conflits d'intérêts. Lors de leur recrutement, les conseillers du Président de la République s'engagent à respecter ces principes déontologiques. Si les agents sont liés à la présidence par un contrat, celui-ci fait mention des obligations qu'ils doivent respecter.

61. Les membres de Gouvernement qui ont été nommés depuis 2017 signent à leur nomination un engagement sur l'honneur d'intégrité et de moralité. À cette occasion, ils s'engagent à exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Par ailleurs, la [circulaire du Premier ministre, du 24 mai 2017](#), relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégial et efficace, rappelle les devoirs de probité et les obligations déclaratives des ministres et cabinets ministériels. Il existe également une circulaire du Premier ministre relative à l'exemplarité des membres du gouvernement du 23 juillet 2019 qui a pour objet de renforcer la procédure de contrôle des travaux sur les logements de fonction et de rappeler chaque ministre au devoir d'exemplarité et de sobriété, notamment s'agissant des frais de représentation, des cadeaux et des obligations déclaratives en matière d'occupation de logement de fonction. Une circulaire du Secrétariat Général du Gouvernement sur le recrutement des conseillers ministériels du 5 avril 2019 a également été adoptée. Ces trois textes constituent le cadre des relations de la HATVP avec les membres du Gouvernement.

62. L'EEG note en premier lieu que la législation en matière d'éthique et de probité a été considérablement renforcée au cours des dernières années et constitue ainsi un fondement solide pour la prévention de la corruption dans la vie publique, y compris en ce qui concerne les PHFE. Cependant, l'EEG estime important d'assortir cette législation d'instruments, comme des codes de conduite ou principes déontologiques, permettant un éclairage didactique sur l'application de la loi aux situations concrètes d'exercice du pouvoir exécutif, telles que vécues par les PHFE.

63. L'EEG note que la Charte d'éthique de la Présidence de la République est en cours de révision afin de définir un cadre actualisé et plus contraignant pour les conseillers, ceci à la suite d'un scandale retentissant ayant impliqué l'un d'eux. Quant au gouvernement, l'EEG

prend note des circulaires visant à rappeler le principe d'exemplarité. Toutefois, l'EEG considère que ces circulaires ne sauraient suffire à elles seules pour pallier l'absence de codes de déontologie s'appliquant à l'ensemble des PHFE du Gouvernement et détaillant leurs devoirs et obligations en matière d'intégrité. La charge revient actuellement à chaque ministère de se doter d'un tel document. En l'état actuel, à la connaissance de l'EEG, seul le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères est doté d'un code de conduite complet. L'EEG remarque que, tout en prenant en compte les particularités de ce ministère, ce code contient également un certain nombre de principes à vocation générale qui pourraient s'appliquer à l'ensemble des PHFE quel que soit le ministère dont ils relèvent.

64. L'EEG est d'avis que certaines règles déontologiques sont d'application générale à l'ensemble des PHFE au sein du Gouvernement. L'EEG prend acte du fait que les autorités ont décidé que chaque ministère adopterait son propre code de conduite. Afin de garantir la cohérence du contenu de ces codes, il apparaît cependant important qu'ils reprennent les mêmes normes relatives aux sujets qui font l'objet du présent rapport (prévention/gestion des conflits d'intérêts ; obligations déclaratives ; incompatibilités ; cadeaux ; obligations en cas de départ vers le secteur privé ; contacts avec les groupes d'intérêts ; informations confidentielles, etc.). Par ailleurs, les ministères pourront ajouter des précisions et des exemples spécifiques à leurs champs d'action respectifs. De même, la Charte de déontologie de la Présidence en cours de révision devra couvrir l'ensemble des sujets qui font l'objet du présent rapport.

65. L'EEG rappelle que les codes de conduite pour les PHFE ont vocation à être des documents pratiques, abordant les questions primordiales d'intégrité et comportant des exemples correspondant aux activités de l'Exécutif. Si chaque ministère adopte son propre code de conduite, comme le souhaitent les autorités françaises, il revient à ces dernières de s'assurer que les règles déontologiques de nature générale soient transposées sans divergence entre les codes. Leur efficacité dépend aussi de mesures de contrôle et de sanctions proportionnées pour en garantir le respect. Elle note à cet égard que certaines sanctions pénales sont déjà prévues, comme pour la prise illégale d'intérêts. Elle note aussi que la HATVP a la possibilité d'émettre des injonctions en lien avec les obligations déclaratives et la gestion des intérêts. Certaines sanctions disciplinaires existent également pour les PHFE ayant le statut d'agent public. L'EEG estime toutefois que les codes devraient explicitement se référer aux sanctions encourues, déjà fixées par la réglementation existante et le cas échéant complétées par de nouvelles sanctions. En effet, les PHFE devant être exemplaires et les attentes de citoyens quant à cette exemplarité étant croissantes, les codes de déontologie du Gouvernement et la Charte d'éthique de la Présidence de la République, actuellement en cours de révision, devraient être assortis de sanctions disciplinaires proportionnelles à la gravité des faits. Enfin, ces codes devraient aussi être rendus publics, par souci de transparence et comme témoignant de l'engagement des PHFE à respecter les règles d'intégrité.

66. C'est pourquoi le GRECO recommande (i) l'adoption de codes de conduite dans chaque ministère comportant des règles communes à tous les PHFE au sein du Gouvernement, couvrant tous sujets d'intégrité (prévention/gestion des conflits d'intérêts, obligations déclaratives, incompatibilités, cadeaux, obligations en cas de départ vers le secteur privé, contacts avec les groupes d'intérêts, informations confidentielles, etc.), incluant des exemples pratiques, et étant rendus publics ; (ii) la finalisation de la révision de la Charte de déontologie de la Présidence en s'assurant qu'elle couvre les sujets pertinents en matière d'intégrité susmentionnés et contienne des exemples pratiques pour illustrer

**chaque principe ; (iii) la mise en place d'un contrôle de l'application de ces codes, assorti de sanctions disciplinaires proportionnelles.**

### *Sensibilisation*

67. La HATVP élabore de la documentation et des guides spécifiques à l'attention des responsables publics entrant dans son champ de compétence, dont les PHFE, qui sont accessibles sur son site internet. Les PHFE peuvent la saisir de toute question déontologique survenant dans l'exercice de leurs fonctions à titre individuel. Lorsqu'elle est saisie par un PHFE sur sa situation personnelle, la HATVP exerce cette mission en toute confidentialité. Elle émet des recommandations destinées à prévenir ou à mettre fin à des situations de conflit d'intérêts. Par ailleurs, l'AFA a organisé des actions de sensibilisation en partenariat avec les écoles du service public. Ces actions sont ouvertes aux membres des cabinets ministériels qui relèvent du statut de fonctionnaires. La loi de transformation de la fonction publique prévoit que les agents contractuels nommés à l'un des emplois de direction de l'État doivent suivre une formation les préparant à leurs fonctions, notamment en matière de déontologie.

68. Par ailleurs, depuis la [loi n° 2016-483, du 20 avril 2016](#), relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, tout fonctionnaire a le droit de consulter un référént déontologue. Les questions peuvent porter, par exemple, sur les obligations de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité, les conflits d'intérêts, le cumul d'activités, la création ou la reprise d'entreprise, le départ vers le secteur privé et le secret professionnel. Indépendamment de cette mission de consultation, le référént déontologue peut être amené à entendre le témoignage des agents qui, en tant que lanceurs d'alerte, souhaitent faire part d'une situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts. Un référént déontologue doit être nommé au sein de chaque administration.

69. L'EEG observe, notamment à la lumière des entretiens tenus pendant la visite, qu'à l'heure actuelle la sensibilisation dédiée aux différents types de PHFE sur les questions ayant trait à la prévention de la corruption dans le cadre de l'exercice du pouvoir exécutif semble relativement diffuse et se résumer parfois à une formalité quant à leurs obligations déclaratives (signature d'un document leur signifiant leurs obligations) et à la remise de documents préparés par la HATVP. En ce qui concerne les membres de cabinets ministériels, la sensibilisation est laissée aux soins de chaque ministère sans garantie quant à son contenu. Le Président de la République quant à lui ne semble pas recevoir d'informations spécifiques à son entrée en fonction, notamment en matière de gestion d'intérêts pour éviter d'éventuels conflits. Les autorités ont seulement indiqué qu'un entretien entre le Président de la République et le Président de la HATVP avait eu lieu après sa prise de fonction. S'agissant du Gouvernement, les codes de conduite fourniraient naturellement un support utile pour sensibiliser les PHFE en poste au sein du gouvernement pour autant qu'ils couvrent les questions traitées dans le présent rapport (voir la recommandation précédente). La Charte de déontologie de la Présidence pourrait jouer un rôle comparable.

70. S'agissant des conseils en matière d'éthique, les PHFE ont la possibilité de s'adresser à la HATVP pour obtenir des conseils et ce en toute confidentialité. Cette activité est l'une des tâches qui incombent à la HATVP. Par ailleurs, des référents déontologues ont été institués pour fournir des conseils aux fonctionnaires et, par extension, aux agents publics formant les cabinets. L'EEG a appris qu'à l'heure actuelle presque tous les ministères (à l'exception de deux) s'étaient dotés d'un référent, tandis que le cabinet du Président de la République n'en disposait pas encore d'un. L'EEG considère qu'il s'agit là d'une procédure utile qui permet aux PHFE qui ont le statut d'agent public d'obtenir un conseil en interne. Toutefois, d'après les

informations obtenues lors de la visite, il semblerait que les référents ne sont pas tenus par la loi à un devoir de confidentialité, même si certains semblent s’y tenir de leur propre chef. En outre, il n’existe pas de formation particulière pour les personnes désignées à ces fonctions.

71. Au vu de ce qui précède, l’EEG est d’avis qu’une sensibilisation accrue en matière d’intégrité est nécessaire, de manière à la fois plus structurée et complète, à l’intention des ministres et des membres des cabinets (y compris de la Présidence de la République). Cette sensibilisation devrait aussi pouvoir être réitérée lorsque des développements législatifs ou réglementaires interviennent. Une forme de sensibilisation devrait aussi être prévue pour le Président de la République à sa prise de fonction, notamment concernant la gestion de ses intérêts privés, et ce pour éviter tout risque de conflits dans l’exercice de son mandat. Enfin, la confidentialité des entretiens entre les référents déontologues et les membres de cabinets devrait être garantie et les référents devraient suivre une formation commune quant à la manière d’appréhender les questions en matière d’éthique qui leur sont posées. Dès lors, **le GRECO recommande que (i) les personnes exerçant de hautes fonctions de l’exécutif soient systématiquement sensibilisées aux questions liées à l’intégrité, à leur entrée en fonction et lorsque des développements législatifs le nécessitent ; (ii) la confidentialité des entretiens avec les référents déontologues soit prévue par la loi ; (iii) une formation commune de ces derniers soit prévue quant à la façon d’appréhender les questions déontologiques qui leur sont soumises.**

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l’exécutif**

### *Accès aux informations*

72. Les documents du Gouvernement relatifs à la fonction de l’Exécutif sont, en règle générale, rendus publics. La France fait partie du Partenariat pour un Gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*). La [loi n° 2016-1321, du 7 octobre 2016](#), pour une République numérique a accru le champ des documents administratifs mis à la disposition des citoyens. Toute administration de plus de 50 agents, est désormais dans l’obligation de diffuser : i) les documents communiqués à la suite d’une demande d’accès ; ii) les documents figurant dans les répertoires d’informations publiques ; iii) les bases de données mises à jour de façon régulière ; iv) les données, mises à jour de façon régulière, présentant un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. En outre, la [mission « Etalab »](#) met à disposition des administrations, des organisations publiques ou privées et des citoyens le portail de données [data.gouv.fr](#). Le Gouvernement s’est doté d’un [site internet](#) faisant état des différentes actions qu’il engage et qui, notamment, informe le public [des décisions prises en conseil des ministres](#). Ces dernières sont, par ailleurs, le plus souvent, présentées à la presse, à l’issue de chaque conseil des ministres par le secrétaire d’État auprès du Premier ministre. Toutefois, l’EEG note à cet égard que la France n’a pas ratifié la Convention du Conseil de l’Europe sur l’accès aux documents publics ([STCE 205](#)) et invite la France à le faire.

73. Le [code des relations entre le public et l’administration](#) (CRPA) prévoit un droit d’accès aux documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l’État. Sont notamment considérés comme documents administratifs les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. Ce droit ne porte que sur les documents ne revêtant plus un caractère préparatoire. L’accès aux documents administratifs s’exerce sous réserve de certains secrets protégés, (articles L. 311-5 et L. 311-6, CRPA). Ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait, notamment, atteinte au secret des délibérations du Gouvernement,

au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations. Il appartient au Premier ministre d'apprécier, au cas par cas, si la préservation du secret des délibérations du Gouvernement fait obstacle à leur communication. Relèvent, par exemple, de ce secret, les dossiers sur la base desquels le Conseil des ministres a délibéré, les procès-verbaux des conseils et comités de défense et des comités interministériels et les documents retraçant des délibérations gouvernementales.

#### *Transparence des projets de loi*

74. Le processus de conduite de l'activité normative de l'Exécutif est précisé dans un [document](#) publié sur le site internet Légifrance. Ce document présente l'ensemble des règles, principes et méthodes devant être observés par l'Exécutif dans la préparation des textes normatifs (lois, ordonnances, décrets et arrêtés). La préparation des projets de loi peut être suivie par le public sur le site internet Légifrance et sur celui de l'assemblée parlementaire sur lequel est déposé ledit projet de loi. Chacun de ces sites contient un dossier législatif complet (projet de loi, exposé des motifs, étude d'impact, avis du Conseil d'État et communiqué de presse du conseil des ministres) et retrace les différentes étapes de la discussion d'un projet de loi devant le Parlement. Lorsqu'elles concernent un projet de texte réglementaire (ordonnance ou décret), les décisions prises par le Conseil des ministres sont publiées, à bref délai, au Journal officiel. Le public peut ainsi en prendre connaissance. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté en avril 2018 un [plan d'action biennal intitulé « Ouverture, transparence et participation citoyenne »](#), qui comprend un engagement consistant à mieux mettre en valeur l'empreinte normative des lois. Ces développements visent à assurer une meilleure lisibilité de l'implication des tiers, au-delà la seule catégorie des représentants d'intérêts, dans le processus d'élaboration de telle ou telle loi.

#### *Tiers et lobbyistes*

75. La [loi « Sapin 2 »](#) a institué un répertoire numérique des représentants d'intérêts, qui vise à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (article 25, complétant la [loi ordinaire « transparence »](#), insérant de nouveaux articles 18-1 à 18-3). Ce répertoire est propre aux autorités de l'Exécutif, au Parlement et à certaines autorités locales. Il est géré, contrôlé et rendu public par la HATVP, dans un format ouvert (*open data*). L'inscription à ce registre est obligatoire pour tout représentant d'intérêts, au sens de cette loi, c'est-à-dire lorsqu'ils initient un contact avec un responsable public dans le but d'influencer une décision publique.

76. La notion de représentant d'intérêts recouvre une série d'opérateurs (personne morale ou physique) dont un dirigeant, un employé ou un membre ayant pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, en entrant en communication avec une série de responsables publics, tels qu'un membre du Gouvernement ou d'un cabinet ministériel et un collaborateur du Président de la République.

77. Les représentants d'intérêts sont tenus de communiquer à la HATVP une série d'informations, dont: i) leur identité ; ii) le champ de leurs activités de représentation d'intérêts, c'est-à-dire les types de décisions publiques (loi, acte réglementaire, marché public, etc.) ainsi que les types de questions (identifiées par leur objet et leur domaine d'intervention), sur lesquelles ont porté leur action ; iii) les actions relevant de leurs activités de représentation d'intérêts (discussions informelles, débats publics, consultations, auditions,

stratégies d'influence sur internet, transmission de suggestions, d'informations, d'expertises, etc.); iv) les catégories de responsables publics avec lesquels ils sont entrés en communication. À ce jour, plus de 1 900 représentants d'intérêts sont inscrits à ce registre public et ont déclaré plus de 15 000 activités d'influence auprès des responsables publics, toutes catégories confondues, relevant du champ de compétence de la HATVP.

78. La [loi « Sapin 2 »](#) (article 25, complétant la [loi ordinaire « transparence »](#) par un article 18-5) a soumis les représentants d'intérêts à un ensemble de règles déontologiques. Outre l'obligation générale consistant à exercer leurs activités avec probité et intégrité, ils sont tenus notamment de : déclarer l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les responsables publics ; s'abstenir de proposer ou remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ; s'abstenir d'organiser des événements dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont liées au versement d'une rémunération. La [loi ordinaire « confiance »](#) (article 5) a interdit aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs du Président et aux membres de cabinet ministériel.

79. Lorsque la HATVP constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, un manquement aux règles déontologiques, elle adresse au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qu'elle peut rendre publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations. Après une mise en demeure, et pendant les trois années suivantes, le fait de méconnaître à nouveau ses obligations déontologiques est puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende.

80. L'EEG note que l'institution d'un registre des représentants d'intérêts, notamment ceux entrant en contact avec les PHFE, permet d'accroître la transparence des activités des groupes d'intérêts. Néanmoins, le régime instauré souffre de plusieurs faiblesses au regard de l'objectif affiché. Selon l'EEG, la faiblesse principale empêchant une véritable transparence quant aux contacts entre PHFE et lobbyistes réside dans le fait que l'obligation déclarative repose exclusivement sur les lobbyistes ; les PHFE ne sont pas tenues de fournir d'informations sur les représentants d'intérêts qu'elles ont rencontrés dans l'exercice de leurs fonctions. Les autorités françaises ont indiqué que, dans certains cas, des commissions composées de différents acteurs pouvaient être mises en place pour faire avancer la réflexion autour d'une politique publique. L'EEG estime cette démarche positive dans la mesure où elle vise à formaliser les contacts avec les milieux concernés, pour autant que ces contacts soient transparents. L'EEG est, en revanche, davantage préoccupée par l'influence exercée sur les PHFE dans des cadres moins définis. L'EEG est d'avis que les PHFE, y compris le Président de la République, devraient elles-mêmes faire état de leurs contacts avec les représentants d'intérêts, et ce à intervalles réguliers et en indiquant les thèmes abordés, afin de renforcer la transparence sur les différentes sources pouvant influencer le processus de décision politique.

81. Qui plus est, dans le système actuel, parmi les représentants d'intérêts, seuls ceux prenant l'initiative de solliciter un entretien avec une PHFE ont l'obligation de s'enregistrer. À cet égard, l'EEG a été informée par différents interlocuteurs qu'il était fréquent que les principaux lobbyistes n'aient pas à solliciter d'entretien et soient directement contactés dans le cadre de consultations visant la prise de décision dans un domaine les concernant. Si cela est légitime, puisque le but est de recueillir les avis de groupes d'intérêts représentant diverses positions sur une question donnée, le cadre actuel pose un problème en ce sens que les lobbyistes les plus puissants n'ont pas à contacter les PHFE et échappent alors à toute obligation de s'inscrire sur ledit registre. L'EEG estime que, dès lors qu'il y a un registre, celui-ci devrait donner une photographie exacte de l'ensemble des représentants d'intérêts ayant

sollicité un contact ou ayant eu autrement la possibilité d'influencer le processus décisionnel des PHFE. Elle estime donc que la condition selon laquelle seuls les lobbyistes prenant l'initiative d'un entretien avec les PHFE doivent s'inscrire n'assure pas un degré satisfaisant de transparence.

**82. Le GRECO recommande que (i) les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient tenues de faire rapport publiquement et à intervalles réguliers des représentants d'intérêts rencontrés et des thématiques discutés ; (ii) tous les représentants d'intérêts qui s'entretiennent avec un responsable public (plus particulièrement les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif), qu'ils aient eux-mêmes sollicité l'entretien ou non, aient l'obligation de s'inscrire sur le registre des représentants d'intérêts.**

#### *Mécanismes de contrôle*

83. Selon la Constitution, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques (article 24, alinéa 1<sup>er</sup>). Une semaine de séance sur quatre est réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Une séance par semaine au moins est réservée aux questions des membres du Parlement adressée au Gouvernement. S'y ajoutent des questions écrites, auxquelles les membres du Gouvernement sont invités à répondre par écrit à bref délai.

84. Le Parlement peut se doter de commissions d'enquête (article 51-2, Constitution). La création de telles commissions relève de l'initiative de chaque assemblée parlementaire et requiert un vote à la majorité. Toutefois, les groupes minoritaires peuvent demander la création d'une commission d'enquête lors de chaque session annuelle et cette demande ne peut être refusée qu'à la majorité des trois cinquièmes. Composée de 30 députés ou de 21 sénateurs, son président ou son rapporteur doit être membre de l'opposition. Une commission d'enquête peut porter notamment sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale ou sur certains faits. D'une durée maximum de six mois, elle dispose de pouvoirs d'enquête étendus : convocation de personnes, au besoin avec le concours de la force publique ; audition sous serment ; communication de documents. Le refus de comparaître, de déposer ou de communiquer des documents, le faux témoignage, la subornation de témoins, sont passibles de poursuites pénales. Les auditions et rapports sont publics sauf s'il en est décidé autrement. Bien que sans caractère contraignant, les conclusions ne sont pas sans incidence, eu égard à la médiatisation croissante de leurs travaux.

85. Les commissions permanentes ou spéciales peuvent se voir conférer, pour une mission temporaire (également d'une durée maximum de six mois), les mêmes prérogatives que celles attribuées aux commissions d'enquête. Par ailleurs, au sein de l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)<sup>21</sup> peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, évaluer les politiques publiques portant sur des domaines de compétence plus large que ceux d'une commission permanente.

86. L'audit public est principalement assuré par la Cour des comptes. Elle porte une appréciation sur l'exécution budgétaire des différents périmètres ministériels, dans son rapport annuel sur le budget de l'État. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Son rôle n'est pas de commenter les choix faits mais d'évaluer les conséquences et de formuler des recommandations pour atteindre les objectifs votés par le Parlement. La responsabilité des gestionnaires publics peut être mise en cause

---

<sup>21</sup> Présidé par le Président de l'Assemblée nationale, comporte 36 membres, assurant une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions parlementaires

pour irrégularités au droit public financier ou faute grave de gestion devant la Cour de discipline budgétaire et financière (voir ci-après, par. 140).

87. Par ailleurs, dans chaque ministère un dispositif d'audit et de contrôle internes est en place. Ce dispositif fait l'objet d'évaluations annuelles par la Cour de comptes en vue de former son opinion sur la certification des comptes de l'État. Par ailleurs, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), placé sous l'autorité du ministre chargé du budget, est installé au niveau central au sein de chaque ministère. La première mission d'un CBCM consiste à assurer le contrôle budgétaire au sein d'un ministère.

88. L'ensemble des fonds publics mis à disposition des PHFE sont prévus et autorisés par la loi de finances initiale, éventuellement corrigée par une loi de finances rectificative. Seuls les crédits dits « fonds spéciaux » destinés au financement d'actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État font l'objet d'une procédure dérogatoire en matière d'exécution et de contrôle<sup>22</sup>. Le contrôle de l'usage des fonds spéciaux est effectué par une commission de vérification composée de quatre parlementaires et de cinq membres de la Cour des comptes. Les travaux de la commission sont confidentiels mais elle établit un rapport sur les conditions d'emploi des crédits.

89. À côté des budgets attribués aux ministères dans le cadre exclusif des lois de finances, la présidence de la République bénéficie d'une autonomie financière. Toutefois, le montant des crédits fixé par la présidence est inscrit dans le projet de loi de finances et est soumis à la discussion et au vote des parlementaires. Une annexe relative à la présidence, est jointe à chaque projet de loi de finances, afin de préciser l'utilisation prévue et réalisée des crédits votés en loi de finances. En outre, les comptes et la gestion des services de la présidence sont contrôlés annuellement par la Cour des comptes, qui rend publiques ses constatations.

### **Conflits d'intérêts**

90. Selon la loi ordinaire « transparence », les membres du Gouvernement exercent leurs fonctions avec intégrité et veillent à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (article 1). La notion de conflit d'intérêts est définie comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » (article 2). Cette obligation et cette définition ont été étendues aux agents publics par la loi « Le Pors modifiée » de 2016 (article 25 bis). Les membres des cabinets ministériels, les conseillers du Président de la République, ainsi que les secrétaires généraux des ministères et les directeurs généraux y sont donc aussi tenus.

91. La loi ordinaire « transparence » impose une série d'obligations d'abstention aux responsables publics qui se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts. Ces obligations d'abstention, applicables à certaines catégories de responsables publics, ont été étendues à l'ensemble des agents publics par la loi « Le Pors modifiée ». Dans son prolongement, la loi ordinaire « confiance » a prévu la création d'un registre de prévention des conflits d'intérêts, accessible au public, destiné à recenser les cas dans lesquels un membre de Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflits d'intérêts, y compris en Conseil des ministres. Ce registre, opérationnel depuis 2018, est consultable sur

---

<sup>22</sup> Les « fonds spéciaux » caractérise une enveloppe de crédits (66,8 M euros en loi de finances 2019) mise à la disposition du Premier ministre et affectée de manière pour des actions relatives à la sécurité nationale. Cette enveloppe est autorisée, chaque année, dans le cadre de la loi de finances et son montant est public. L'affectation de ces crédits est réservée, d'une part, à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et, d'autre part, aux « autres actions liées à la sécurité » effectuées par d'autres ministères.

le site internet du Gouvernement. Sont indiqués les actes pris pour se prémunir d'une potentielle situation de conflits d'intérêts : délégation de certains de ses pouvoirs au ministre qui le suit immédiatement dans l'ordre protocolaire, décret déterminant les attributions que le Premier ministre exerce à la place d'un ministre ou qu'un ministre exerce à la place d'un membre du Gouvernement placé auprès de ce ministre. Une circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2018 indique que les ministres et secrétaire d'État doivent informer le Premier ministre, avant le Conseil des ministres, par l'intermédiaire du secrétaire général du Gouvernement, ou faire part, pendant le Conseil des ministres, au Président, de son intention de ne pas participer à une délibération sur un point de l'ordre du jour. En outre, le déport est organisé par l'article 2-2 du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 modifié relatif aux attributions des ministres. Par ailleurs, plusieurs décrets ont été pris par le Premier ministre pour modifier les attributions de certains membres du Gouvernement, afin de se prémunir d'une potentielle situation de conflit d'intérêts.

92. L'EEG salue l'existence d'un registre public des déports, selon lequel les ministres se voient écartés du processus décisionnel dans des domaines particuliers où il y a un risque de conflits d'intérêts. Il s'agit là d'une pratique positive de l'Exécutif en matière de transparence de l'exercice du pouvoir. L'EEG note que les membres de cabinets sont contrôlés par la HATVP et soumis, lorsque la situation l'exige, à des obligations de déports similaires. Étant donné le rôle des membres des cabinets dans la prise de décision gouvernementale, il apparaît important que ces déports soient également rendus publics en étant inclus dans le registre existant. Dès lors, **le GRECO recommande que le registre des déports couvre non seulement les ministres mais aussi les membres des cabinets.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

93. Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles, en vertu de l'article 23 de la Constitution, avec une série de fonctions et d'activités : un mandat parlementaire ; une fonction de représentation professionnelle à caractère national ; un emploi public ; toute autre activité professionnelle, publique ou privée, ce qui recouvre toutes les professions, même libérales (telles que celle d'avocat), ainsi que les responsabilités syndicales<sup>23</sup>. En outre, lors de l'examen de la déclaration d'intérêts, la HATVP s'assure que les intérêts privés détenus par les membres du Gouvernement ne sont pas de nature à compromettre l'exercice des fonctions gouvernementales. Lorsqu'un risque est identifié, des mesures propres à le prévenir ou à le faire cesser sont systématiquement imposées.

94. Par ailleurs, un mécanisme spécifique concernant la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement a été mis en place (article 8, [loi ordinaire « transparence »](#)). Ces derniers sont tenus de se départir de tout droit de regard sur la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent pendant toute la durée de leurs fonctions. Ils doivent justifier des mesures prises par eux en ce sens auprès de la HATVP, qui vérifie que ces mesures sont de nature à écarter tout droit de regard de leur part sur la gestion de leurs instruments financiers.

---

<sup>23</sup> Le [projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace](#) prévoit d'étendre cette liste des incompatibilités des fonctions de membre du Gouvernement aux fonctions exécutives ou de président d'une assemblée délibérante dans les collectivités territoriales ainsi que dans les groupements ou personnes morales qui en dépendent.

95. S'agissant des autres fonctions élevées de l'Exécutif (dans les cabinets ou l'administration), elles sont également soumises à une règle d'incompatibilité avec le mandat parlementaire. Cette incompatibilité s'ajoute à celle entre les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice d'un emploi public. Il en résulte que, lorsqu'ils sont nommés à des fonctions gouvernementales, les agents publics sont placés en position de détachement.

96. L'exercice de fonctions gouvernementales proscrit également toute activité privée lucrative pour les agents publics ([loi « Le Pors modifiée »](#), article 25 septies). Il est expressément interdit : i) de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif, ii) de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, iii) de prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance, iv) de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un autre emploi permanent à temps complet. Cette série d'interdictions n'exclut toutefois pas la possibilité qui est expressément réservée à l'agent public : i) de créer ou reprendre une entreprise à condition d'obtenir l'autorisation de son autorité hiérarchique pour effectuer son travail à temps partiel et d'obtenir un avis favorable de la CDFP, ii) d'exercer une activité, lucrative ou non, à titre accessoire auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, à condition d'obtenir l'autorisation de son autorité hiérarchique.

97. Il n'existe pas de mesures visant à interdire ou restreindre, à proprement parler, la détention d'intérêts financiers par les hauts responsables publics. En revanche, cette détention est strictement encadrée afin de prévenir, détecter et faire cesser les éventuels conflits d'intérêts pouvant en découler par le biais des déclarations d'intérêts applicable à l'ensemble des PHFE et la gestion désintéressée des instruments financiers détenus, applicable aux seuls membres du Gouvernement.

#### *Contrats avec des autorités étatiques*

98. La passation d'un contrat avec des autorités étatiques, directement ou par le biais d'une participation dans une société, peut tomber sous le coup de l'interdiction figurant à l'article 25 septies de la [loi « Le Pors modifiée »](#). Ils sont aussi susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts (voir l'utilisation abusive de ressources publiques).

#### *Cadeaux*

99. Une Charte de déontologie des collaborateurs du Président a été élaborée à leur attention. Dans son avis, la HATVP avait approuvé l'idée d'interdire l'acceptation, de façon directe ou indirecte, de présents dans l'exercice de leurs fonctions, et admis que les cadeaux reçus dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre autorités publiques fassent l'objet d'un traitement particulier.

100. La question des cadeaux reçus par les membres du Gouvernement est traitée succinctement dans la [circulaire du Premier ministre, du 24 mai 2017](#), relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace précitée. En outre, la circulaire « exemplarité des membres du Gouvernement » du 23 juillet 2019 précise que les cadeaux sont remis au service du mobilier national ou du protocole et que les offres de séjours privés doivent être refusées. Il revient aux membres du Gouvernement de veiller à la bonne application de cet impératif pour eux-mêmes et leurs cabinets.

101. Le Guide de déontologie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères comprend une définition non exhaustive de la notion de cadeaux, illustrée d'exemples (objets et prestations de valeur symbolique, les cadeaux sous forme d'argent, de produits alimentaires, les voyages, les invitations à des spectacles, etc.). Le principe est de refuser les cadeaux avec des exceptions pour les cadeaux de politesse, à condition qu'ils soient ponctuels et n'excèdent pas 150 euros. S'il s'avère difficile de refuser un cadeau pour des raisons diplomatiques, il doit être rendu clair qu'il sera remis aux autorités ou à une institution caritative. Quant à l'achat public, si les objets de faible valeur ou promotionnel pourront être acceptés, un refus courtois doit être opposé à toute invitation au restaurant ou à des réceptions, à des manifestations de détente (événements sportifs, spectacles ou voyages). Des dispositions analogues existent dans la Charte de déontologie de l'achat public du ministère des Armées.

102. L'EEG estime qu'il est crucial que tout futur code de déontologie applicable aux PHFE couvre la question des cadeaux de manière suffisamment détaillée, avec des exemples qui soient représentatifs de l'exercice du pouvoir exécutif et la possibilité de modules supplémentaires selon les spécificités de chaque ministère. L'EEG renvoie donc à la recommandation sur l'adoption de codes de conduite pour les PHFE. Elle estime que les circulaires actuellement en vigueur ne constituent pas un outil à vocation pratique mais davantage une déclaration de principes généraux, notamment en matière de probité ; elles ne peuvent donc à elles seules suffirent.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

103. Le délit de détournement de biens ou fonds publics est défini comme le fait « par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission » (article 432-15, code pénal). Il est puni de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction, ainsi que des peines complémentaires (par exemple l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, l'affichage ou la diffusion de la décision). Est désormais automatique le prononcé de la peine d'inéligibilité, sauf décision contraire motivée du juge. Le détournement ou la destruction de fonds ou biens publics par un tiers du fait de la négligence des personnes visées à l'article 432-15 est puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende (article 432-16).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

104. La [loi « Le Pors modifiée »](#) (article 26) dispose que les agents publics sont tenus au secret professionnel conformément au code pénal. Ils doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. Toute violation de ces obligations peut entraîner l'engagement de poursuites disciplinaires et/ou pénales. L'EEG est d'avis qu'il serait important d'inclure une disposition sur l'utilisation abusive d'informations confidentielles dans tout futur code de déontologie destinée aux PHFE. Cela d'autant plus, qu'une récente décision de la Cour de justice de la République à l'encontre d'un ancien ministre de la Justice a démontré que la confidentialité des informations sur les procédures judiciaires en cours devait s'appliquer de la même façon

au ministre lorsque l'information sur une telle procédure remontait à lui par le parquet. Elle renvoie à cet égard à sa recommandation sur l'édiction de tels codes de conduite ainsi que celle sur le parquet national financier.

### *Restrictions après la fin des fonctions*

105. L'exercice par un responsable public, à l'issue de ses fonctions, d'une activité dans le secteur privé est encadré pénalement puisque le code pénal prévoit l'incrimination de la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions publiques. Elle est définie comme le fait, pendant une période de trois ans après la fin des fonctions, de conclure des contrats ou de « prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux » dans des entreprises privées que le responsable public a été amené à surveiller ou contrôler, ou avec lesquelles il a conclu des contrats ou formulé un avis sur des contrats, ou à l'égard desquelles il a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions ou formulé un avis sur de telles décisions (article 432-13). Sont encourus trois ans d'emprisonnement et une amende de 200 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

106. L'exercice de l'activité envisagée est subordonné à l'appréciation préalable d'une autorité administrative. La HATVP est compétente pour les membres du Gouvernement, tandis que la CDFP bénéficie d'une compétence résiduelle, notamment pour les collaborateurs du Président, les membres des cabinets ministériels ainsi que les secrétaires généraux des ministères et les directeurs d'administration centrale. La loi de transformation de la fonction publique prévoit que les fonctions de la CDFP seront transférées à la HATVP en 2020.

107. La HATVP évalue le risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêt pouvant résulter du « pantouflage ». Elle vérifie : que celui-ci n'a pas utilisé ses fonctions gouvernementales pour préparer sa reconversion professionnelle ; si l'interférence entre ses anciennes fonctions et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle celui-ci les a exercées ; que l'activité envisagée ne remet pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions. Le respect de cette dernière condition implique notamment que l'intéressé n'utilisera pas les liens qu'il entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée. La HATVP rend son avis sur l'éventuelle compatibilité de l'exercice de l'activité envisagée dans le secteur privé avec d'anciennes fonctions gouvernementales (exercées au cours des trois années précédentes) : avis de compatibilité, de compatibilité avec réserves, ou d'incompatibilité. Ces avis sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État et peuvent être rendus publics si la HATVP décide que la publication est pertinente pour les citoyens. Ils sont aussi communiqués au nouvel employeur et à l'administration au sein de laquelle travaillait l'ex-responsable public afin de s'assurer de la mise en œuvre de l'avis<sup>24</sup>. Si elle estime que les réserves qu'elle a émises n'ont pas été respectées, la HATVP transmet le dossier au parquet et publie au journal officiel un rapport spécial ; ce qu'elle a fait récemment dans le cas d'une ancienne ministre.

108. La CDFP procède à l'heure actuelle à un contrôle similaire à l'issue duquel, elle aussi émet un avis de simple compatibilité, de comptabilité avec réserves (la durée de ces réserves étant de deux ou trois ans) ou d'incompatibilité. Elle peut rendre ses avis publics. Elle a fréquemment rendu des avis concernant les collaborateurs ministériels, les directeurs

---

<sup>24</sup> À ce jour, la HATVP a rendu 32 avis concernant d'anciens membres du Gouvernement, dont 12 en 2017, à l'occasion du changement de Gouvernement.

d'administration centrale et les secrétaires généraux de ministères<sup>25</sup>. L'EEG note qu'actuellement les PHFE relèvent soit de la HATVP, soit de la CDFP. L'EEG estime qu'il est positif qu'à compter de 2020 la HATVP, en tant qu'autorité indépendante, sera seule compétente en ce qui concerne le contrôle du passage vers le secteur privé des PHFE, qu'il s'agisse des ministres, des conseillers (y compris ceux du Président) ou des hauts fonctionnaires. Comme l'EEG le relève à propos des déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres des cabinets, elle estime que les avis concernant leur passage vers le secteur privé devraient être publiés (voir par 118).

109. De surcroît, l'Exécutif privilégiant de plus en plus la double expérience professionnelle public-privé, l'EEG estime qu'il est devenu opportun de mettre en place un contrôle renforcé non seulement dans le cadre des départs de PHFE mais aussi au cours de leur sélection, plus particulièrement lorsqu'elles ont acquis une expérience dans le secteur privé au cours des dernières années. L'EEG considère que les mesures les plus appropriées sont notamment celles qui sont reflétées dans la recommandation sur les contrôles d'intégrité au cours de la sélection des PHFE, impliquant étroitement la HATVP, et l'évaluation des conflits d'intérêts dans le cadre des avis de dépôts, eux aussi produits par la HATVP.

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Exigences de déclaration*

110. Les PHFE sont soumises à l'obligation de déclarer auprès de la HATVP d'une part leur patrimoine, au début et à la fin de leurs fonctions, et d'autre part leurs intérêts dans les deux mois de leur entrée en fonctions. La HATVP tient un registre qui centralise les déclarations reçues.

111. La déclaration de patrimoine s'effectue à la prise de fonctions et à leur fin et, le cas échéant, entre les deux s'il y a une modification substantielle de situation patrimoniale. La déclaration de patrimoine doit inclure les biens communs, pour les personnes mariées ou pour les partenaires d'un pacte civil de solidarité (PACS). En revanche, les biens des enfants et des parents n'ont pas à être déclarés<sup>26</sup>. Elle doit porter sur les éléments suivants :

- immeubles bâtis et non bâtis ;
- parts de sociétés civiles immobilières ;
- autres valeurs mobilières non cotées en bourse ;
- instruments financiers ;
- assurances vie ;
- comptes bancaires courant et les produits d'épargne ;
- biens mobiliers divers, lorsque leur valeur unitaire est égale ou supérieure à 10 000 euros ;
- véhicules à moteur ;
- fonds de commerce, clientèles, charges et offices ;
- espèces et autres biens, dont les comptes courants de société ou les « stock options » d'une valeur supérieur ou égale à 10 000 euros ;
- biens mobiliers, immobiliers et comptes détenus à l'étranger ;
- éléments du passif, y compris les dettes de nature fiscale ;
- dans la déclaration de fin de mandat, les revenus perçus chaque année depuis le début du mandat ou des fonctions.

---

<sup>25</sup> 18 avis en 2016, 67 avis en 2017 (changement de Gouvernement) et 13 avis en 2018.

<sup>26</sup> Le Conseil constitutionnel l'a exclu, pour les déclarations de patrimoine comme pour les déclarations d'intérêts.

112. Le mécanisme de déclaration d'intérêts est applicable, notamment, aux membres du Gouvernement, aux membres des cabinets ministériels, aux collaborateurs du Président et aux secrétaires généraux des ministères. La déclaration doit être soumise à la HATVP dans les deux mois à compter de la date de nomination. Elle doit également être adressée au Premier ministre (pour les autres membres du Gouvernement) ou à l'autorité hiérarchique (s'agissant des membres des cabinets ministériels, des collaborateurs du Président et des personnes exerçant des fonctions à la décision du Gouvernement). Elle fait apparaître les intérêts détenus à la date de la nomination et dans les cinq années précédentes. En cas de modification substantielle des intérêts (acquisition ou vente d'actions, changement d'activité secondaire, nouvelle fonction dirigeante, etc.), les déclarants disposent de deux mois, réduit à un mois pour les membres du Gouvernement, pour les déclarer. Il est aussi demandé aux candidats à l'élection présidentielle de remettre une déclaration d'intérêts, rendue publique par la HATVP au moins 15 jours avant le premier tour. Cette déclaration d'intérêts des candidats à l'élection présidentielle ainsi qu'une déclaration de patrimoine sont déposées auprès du Conseil Constitutionnel puis sont transmises à la HATVP pour publication. Cette dernière n'exerce pas de contrôle substantiel des déclarations en début de mandat du candidat élu. Un examen de la situation patrimoniale est toutefois effectué lorsque le Président de la République quitte ses fonctions.

113. Toute déclaration d'intérêts doit comporter les éléments suivants :

- i) activités professionnelles exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- ii) activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- iii) participations à des organes dirigeants à la date de la nomination ou au cours des cinq dernières années ;
- iv) participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;
- v) activités professionnelles du conjoint, du partenaire ou du concubin à la date de la nomination ;
- vi) fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- vii) fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

114. Les déclarations d'intérêts des ministres doivent aussi comporter : le montant des rémunérations, indemnités et gratifications perçues au titre des éléments figurant sous i) à iv) et vii). Les déclarations d'intérêts ne couvrent pas la situation des parents et les enfants du déclarant<sup>27</sup>.

115. L'EEG note que tout candidat à la présidence fait une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts pendant la campagne électorale, donc peu de temps avant l'entrée en fonction du candidat élu. Néanmoins, la HATVP n'est pas compétente pour contrôler lesdites déclarations et se cantonne à les publier pour informer les électeurs. L'EEG estime qu'un tel contrôle, une fois le Président élu, permettrait à la HATVP d'identifier d'éventuels conflits d'intérêts, réels ou perçus. Dès lors, **le GRECO recommande que les déclarations de patrimoine et d'intérêts du candidat à la présidence élu soient soumises au contrôle de la Haute autorité sur la transparence de la vie publique à son entrée en fonctions en vue de prévenir tout conflit d'intérêts réel ou perçu.**

---

<sup>27</sup> Cette mention a été exclue par le Conseil constitutionnel pour les parents et les enfants du déclarant, en raison de l'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée en découlant.

116. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des ministres sont rendues publiques par la HATVP mais pas celles des membres des cabinets ministériels, des collaborateurs du Président, des secrétaires généraux et directeurs généraux. Le Conseil Constitutionnel a exclu leur publication au motif qu'elle porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Certains éléments des déclarations des membres du Gouvernement ne sont pas rendus publics (par exemple, adresse du déclarant, noms de ses proches, localisation précise des biens, noms des propriétaires indivis, numéros des comptes détenus). La publication des déclarations des ministres peut comporter une appréciation quant au caractère exhaustif, exact et sincère de celle-ci, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations. Cela permet de rendre public un manquement dans la déclaration, qui est considérée comme étant d'une certaine gravité mais qui ne justifie pas la saisine du parquet. Il en va de même pour la déclaration de patrimoine de fin de mandat du Président de la République. Les autorités font valoir que la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts dépend du degré d'exposition du responsable public. Les déclarations des personnes décisionnaires et disposant de la parole publique, tels que les ministres, ne devraient pas être soumis au même régime de publication que celles des personnes ne possédant pas de pouvoir de décision ou ne disposant pas de parole publique, tels que les conseillers. Ceux-ci ont un rôle de conseil très important, contrôlé par la HATVP, mais qui ne justifie pas selon les autorités des mesures de publicité des déclarations, quelles que soient les précautions prises pour occulter les mentions les plus attentatoires à la vie privée.

117. L'EEG note que les autorités ont souligné que seules les déclarations des responsables publics élus pouvaient être publiées, comme il ressort de la position adoptée par le Conseil constitutionnel au moment de l'introduction des obligations déclaratives. Compte tenu du rôle décisif des conseillers dans le processus décisionnel, la nécessité de prévenir tout conflit d'intérêts (réel et perçu) au sein de l'Exécutif et les attentes grandissantes du public quant à l'exemplarité de tous les PHFE, l'EEG est néanmoins d'avis que les déclarations des conseillers, à l'instar de celles des ministres, devraient être rendues publiques. L'EEG invite donc la France à examiner comment arriver à plus de transparence quant aux intérêts des proches conseillers des ministres et du Président de la République. L'inclusion des conseillers dans le registre des déports, où seuls les intérêts pouvant entraîner un conflit d'intérêts seraient mentionnés, serait une avancée en ce sens (voir par. 92).

118. L'EEG note que les déclarations de patrimoine ne couvrent les biens des époux et partenaires que pour autant qu'ils relèvent de la communauté de biens. Ni les déclarations de patrimoine, ni les déclarations d'intérêts ne couvrent les enfants. Conformément à la pratique bien établie du GRECO, il est recommandé aux autorités d'envisager d'inclure l'obligation pour les conjoints, les partenaires, les enfants et toute personne à la charge des PHFE de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, même si ceux-ci ne sont pas rendus publics par la suite afin de préserver leur vie privée.

119. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'examiner comment accroître la transparence quant aux intérêts déclarés par les proches conseillers des ministres et du Président de la République ; (ii) d'envisager d'étendre l'exigence relative aux déclarations de patrimoine d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif aux conjoints, partenaires et personnes à leur charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).**

## *Mécanismes de contrôle*

120. Le contrôle des déclarations de patrimoine est mené par la HATVP et un rapporteur extérieur pour les membres du Gouvernement. Le dossier est ensuite présenté au collège de la HATVP, qui décide des suites à donner. Après un premier contrôle formel, les déclarations des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels font l'objet d'une attention particulière afin de détecter d'éventuelles omissions, sous-évaluation ou erreurs et, en fin de fonctions (ou de mandat), d'éventuelles variations inexplicables du patrimoine.

121. Une vérification fiscale est réalisée par l'administration fiscale, sous l'autorité de la HATVP. De nouvelles informations ou investigations peuvent être demandées par la HATVP à l'administration fiscale, qui est tenue d'y donner suite dans un délai de 30 jours. La HATVP peut aussi demander la communication (dans un délai de 60 jours) de toutes informations utiles (soldes de comptes bancaires, procédures judiciaires en cours, bilans de sociétés, etc.) et, le cas échéant, la mise en œuvre de procédures d'assistance administrative internationale. Certains agents de la HATVP peuvent se connecter directement à plusieurs bases de données de l'administration fiscale pour des contrôles routiniers (par exemple, sur la valeur des biens immobiliers, au regard des informations du cadastre).

122. La HATVP est en lien notamment avec le service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) et le parquet. Un logiciel de veille a été créé afin de centraliser et contrôler toute information utile sur les responsables publics soumis aux obligations déclaratives (informations d'actualités, des réseaux sociaux, de diverses bases de données). Lorsque la HATVP constate qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, elle en informe, soit le Président s'il s'agit du Premier ministre, soit, le Président et le Premier ministre, s'il s'agit d'un membre du Gouvernement.

123. La HATVP exerce un contrôle ciblé des déclarations d'intérêts afin de détecter les situations dans lesquelles des intérêts publics ou privés peuvent interférer avec l'exercice d'un mandat ou d'une fonction. Les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels font l'objet d'un contrôle au fond systématique. Ce contrôle approfondi se réalise en même temps que celui des déclarations de patrimoine. Dans le cadre du contrôle des déclarations d'intérêts reçues par la HATVP, dans le cercle familial, seul un conflit d'intérêts résultant de l'activité du conjoint, du partenaire ou du concubin pourra être relevé. Néanmoins, dans le cadre de sa mission de conseil déontologique, la HATVP peut être amenée à examiner la situation professionnelle d'autres proches, au-delà de celle du conjoint, du partenaire ou du concubin, pour déterminer si un conflit d'intérêts est susceptible d'en découler.

124. S'agissant des mesures et sanctions concernant les déclarations, la HATVP peut :  
i) assortir la publication d'une appréciation si la demande d'éclaircissement est restée sans réponse ou si la réponse est insuffisante et le manquement aux obligations revêt une certaine gravité et concerne un membre du Gouvernement ou un responsable public dont la déclaration doit être publiée ; ii) lorsqu'elle estime que la déclaration comporte une omission sur une part substantielle du patrimoine ou que l'évaluation est mensongère, elle en avise le parquet. L'omission de déclarer une partie substantielle de son patrimoine (ou de ses intérêts) ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine, de même que l'absence de dépôt d'une déclaration de patrimoine (ou d'intérêts), sont passibles d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, et peuvent donner lieu au prononcé de peines complémentaires (par exemple, jusqu'à 10 ans d'interdiction des droits civiques, ou l'interdiction d'exercer une fonction publique).

125. Lorsque le contrôle d'une déclaration d'intérêts aboutit à la détection d'une situation de conflit d'intérêts, la HATVP peut recommander à celui-ci de retenir des solutions adaptées pour le prévenir ou le faire cesser. Il peut s'agir, par exemple, de rendre public l'intérêt en cause, de ne pas prendre part aux délibérations dans laquelle la personne concernée détient un intérêt ou, dans certains cas, d'abandonner un intérêt. Dans un second temps, dans l'hypothèse où la situation perdure, la HATVP peut adopter des mesures contraignantes prenant la forme d'injonctions. Elle peut ainsi ordonner à tout membre du Gouvernement, à l'exception du Premier ministre, de faire cesser un conflit d'intérêts. Cette injonction peut être rendue publique et son non-respect est une infraction pénale punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les autorités indiquent que le Premier ministre, nommé par le Président de la République, dirige l'action du Gouvernement, qui est responsable devant le Parlement. Selon les autorités, l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles fait obstacle à ce qu'il soit soumis aux injonctions, recommandations ou avis d'une autorité administrative, même indépendante. En cas de manquement du Premier ministre quant à la gestion d'un conflit d'intérêts, la HATVP en informe le Président de la République. Par ailleurs, le Premier ministre doit déléguer ses pouvoirs à un ministre lorsqu'il estime se trouver en conflit d'intérêts.

126. L'EEG prend note de l'exception selon laquelle, contrairement au cas des ministres, la HATVP ne peut adresser d'injonction au Premier ministre pour faire cesser un conflit d'intérêt qui perdurerait. Elle estime néanmoins que l'intérêt public de faire cesser tout conflit d'intérêt ne devrait pas pouvoir être écarté. En l'absence d'un pouvoir d'injonction à son égard, la HATVP devrait pouvoir en dernier ressort rendre public tout manquement du Premier ministre en matière de gestion de ses intérêts qui ressortirait de l'examen de sa déclaration d'intérêts. **Le GRECO recommande que la Haute autorité sur la transparence de la vie publique puisse rendre public en dernier ressort tout manquement du Premier ministre à l'obligation de faire cesser un conflit d'intérêts.**

127. En cas d'absence de dépôt de déclaration dans le délai légal ou de déclaration incomplète, la personne concernée est relancée par la HATVP : mise en demeure de déposer la déclaration dans un délai de huit jours ; le cas échéant, injonction de déposer dans un délai de 30 jours ; si besoin, saisine des autorités judiciaires, le manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts constituant une infraction pénale passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

128. S'agissant des PHFE, en 2018, sur les 490 relances effectuées, 136 ont été adressées à des membres de cabinets ministériels et 34 à des personnes occupant divers emplois dont la nomination relève de la décision du Gouvernement. En 2018, sur les 120 injonctions émises, 29 ont été adressées à des membres de cabinets ministériels, outre une à un collaborateur du Président et une autre à un directeur d'administration centrale. En 2017, la HATVP a recouru à la procédure de publication d'un avis pour deux membres du Gouvernement en ce qui concerne leur déclaration de patrimoine de fin de fonctions. Entre janvier 2014 et décembre 2018, sur 33 dossiers transmis au parquet pour omission substantielle ou évaluation mensongère du patrimoine, un seul, transmis le 31 mars 2014, concernait un PHFE, et plus précisément une ministre déléguée, laquelle a été condamnée, par une décision de justice définitive, à une peine d'emprisonnement avec sursis, d'amende et d'inéligibilité, pour omission de déclaration d'un part substantielle de son patrimoine et de ses intérêts.

129. Peut aussi être mentionnée l'existence de règles prévues pour protéger les agents publics contre toute mesure de rétorsion pour avoir rapporté de bonne foi, auprès des

autorités judiciaires ou administratives, des faits susceptibles de constituer un conflit d'intérêts ([loi « Le Pors modifiée »](#), article 6 ter A). Par ailleurs, un régime général de signalement des alertes et de protection des lanceurs d'alertes a par la suite été institué ([loi « Sapin 2 »](#), articles 6 à 16). Il recouvre un large champ d'application qui inclurait le signalement de conflits d'intérêts. Une procédure graduée a été définie : un signalement interne ; en l'absence de suite dans un délai raisonnable, un signalement externe (au procureur de la République et à des autorités administratives, telles que la HATVP ou l'AFA) ; en dernier ressort, une divulgation publique. Le Défenseur des droits et les référents déontologiques peuvent accompagner l'auteur d'un signalement et celui-ci peut bénéficier de certaines garanties, notamment de confidentialité, et de mesures de protection contre d'éventuelles mesures de rétorsion de son employeur.

130. Il est ressorti des entretiens tenus pendant la visite que si la protection des lanceurs d'alerte par la loi est une avancée significative, dans la pratique, le cheminement pour être qualifié de lanceur d'alerte et pour ensuite bénéficier d'une protection adéquate est méconnue et a été qualifiée de complexe par les praticiens ; ceci nuit in fine à l'efficacité de la loi. En l'état actuel, le système fait porter au lanceur d'alerte la responsabilité de respecter une procédure exigeante qui, si elle n'est pas scrupuleusement observée, peut le priver de la protection prévue par la loi. Or le rôle des lanceurs d'alerte dans la détection d'éventuels conflits d'intérêts peut s'avérer déterminante. L'EEG renvoie à ses observations en la matière dans la section relative aux services répressifs, sachant qu'elles peuvent être considérées comme valables dans le contexte des PHFE (voir par. 260-262).

### **Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre**

#### *Poursuites pénales et immunité*

131. S'agissant du Président de la République, sa responsabilité peut être engagée en cas de manquement à ses devoirs, manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat et aboutir au prononcé de la destitution de celui-ci par le Parlement constitué en Haute Cour (article 68, Constitution). En revanche, il bénéficie d'une immunité juridictionnelle pendant la durée de son mandat (article 67, Constitution). La limitation dans le temps de cette immunité est assortie de la suspension de tout délai de prescription ou de forclusion, ce qui facilite la reprise ou l'engagement d'une procédure contre lui à la suite de la cessation de ses fonctions. Cette procédure relève de la compétence exclusive des juridictions de droit commun.

132. Les membres du Gouvernement ne bénéficient d'aucune immunité juridictionnelle mais leur comparution en tant que témoin, ainsi que l'engagement de leur responsabilité pénale, obéissent à des règles spécifiques. Ils relèvent des juridictions de droit commun dans l'hypothèse où les actes en cause sont détachables de leurs fonctions (par exemple, actes relevant de la vie privée).

133. En revanche pour ce qui est de l'engagement de leur responsabilité pénale dans l'exercice de leur fonctions (article 68-1, Constitution), ils sont jugés par la Cour de justice de la République (CJR). La CJR est composée de 12 parlementaires (élus en nombre égal par l'Assemblée nationale et le Sénat) et trois magistrats (élus pour trois ans par leurs pairs, parmi les magistrats de la Cour de cassation ; l'un étant désigné comme président de la CJR). Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte devant la CJR. La commission des requêtes de la CJR, composée de magistrats, examine les suites à donner à ces plaintes, avant leur éventuelle transmission au procureur général de la Cour de cassation aux fins de poursuites. Le procureur général peut également agir d'office, après avis conforme

de la commission des requêtes. Une fois saisie par le procureur général, la commission d'instruction (composée de magistrats) procède à tous les actes qu'elle juge utile à la manifestation de la vérité (auditions, interrogatoires, confrontations etc.). À l'issue de l'instruction, lorsque les faits constitutifs des infractions reprochées sont établis, le renvoi de l'affaire devant la CJR est ordonné. Cette décision de renvoi ou de non-lieu peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation. En cas d'annulation, l'affaire est renvoyée devant la commission d'instruction, autrement composée. Les décisions de la CJR, sur la culpabilité et la peine, sont prises à la majorité absolue, par bulletins secrets. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

134. S'agissant de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, l'EEG est d'avis que la situation actuelle est problématique car les ministres relèvent d'une juridiction spécialisée, la CJR, composée pour moitié de parlementaires. Formellement, cette composition est de nature à jeter un doute sur l'indépendance et l'impartialité de cette juridiction, puisque des politiques sont, au moins partiellement, jugées par leurs pairs. Force est de constater que, excepté une récente décision, la jurisprudence de la CJR semble manifester une certaine clémence dans les sanctions imposées aux ministres que cette juridiction a été amenée à juger. À titre d'exemple, une procédure pénale engagée contre une ancienne ministre pour des faits, en lien avec une procédure d'arbitrage, de détournement par un tiers de fonds publics résultant de la négligence d'une personne dépositaire de l'autorité publique a donné lieu à une décision où la personne concernée a été déclarée coupable des faits qui lui étaient reprochés mais a toutefois été dispensée de toute peine. Allant dans le sens de ce que souhaite l'EEG, la suppression de cette juridiction est d'ailleurs prévue par la réforme constitutionnelle proposée par l'Exécutif mais actuellement en suspens. De ce fait, **le GRECO recommande que, pour des faits de corruption ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, les membres du Gouvernement soient soumis à une juridiction garantissant une totale indépendance et impartialité non seulement réelle mais aussi perçue comme telle.**

135. En 2014, les fonctions de procureur de la République financier, à la tête du Parquet national financier (PNF), ont été instituées. Le PNF est amené à traiter des dossiers d'une grande complexité concernant la lutte contre la fraude fiscale, la corruption ainsi que les affaires boursières pour lesquelles il a compétence exclusive. Une chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris, créée la même année, est dédiée aux affaires traitées notamment par le PNF. Le PNF est composé de 18 magistrats, 6 assistants spécialisés et 14 personnels administratifs. Il gère plus de 500 dossiers, après dessaisissement du parquet territorialement compétent, signalement d'une autorité administrative, à sa propre initiative ou sur saisine d'une association habilitée. Trois enquêtes en cours au moment de la visite concernaient des PHFE en fonction.

136. L'EEG estime que la création du PNF, comme parquet spécialisé, est de nature à faciliter le traitement des affaires de corruption impliquant les PHFE. L'EEG a été impressionnée par la qualité du travail et les résultats obtenus par le PNF depuis sa création. Le PNF est devenu un élément central de la lutte contre la corruption politique. L'EEG note qu'au vu de la complexité des dossiers et de leur nombre, la dotation en personnel du PNF devrait être augmentée, notamment en ce qui concerne les assistants spécialisés (experts en comptabilité, marchés financiers, informatique, fiscalité internationale, etc.). En outre, la pleine efficacité du PNF dépend non seulement de moyens adaptés mais aussi d'une indépendance par rapport au pouvoir exécutif, notamment en prévoyant des garanties additionnelles quant à la remontée d'informations confidentielles vers l'Exécutif sur les

procédures en cours spécifiquement contre des PHFE et ce afin de préserver l'intégrité des poursuites. L'EEG invite donc les autorités à garantir et renforcer son autonomie. Dès lors, **le GRECO recommande que des moyens supplémentaires, plus particulièrement en personnel, soient alloués au Parquet national financier et que son indépendance par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'information vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin de préserver l'intégrité des poursuites.**

137. S'agissant des statistiques concernant les sanctions pénales, il n'est pas possible de préciser le statut exact des personnes condamnées et donc d'identifier précisément les PHFE. Les autorités indiquent néanmoins qu'une procédure pénale est en cours concernant plusieurs anciens conseillers d'un Président. Il est reproché à ces anciens conseillers d'avoir méconnu les règles de passation des marchés publics et d'avoir ainsi favorisé une société de sondages dans le cadre de la prestation de fourniture d'études d'opinion, ce qui serait constitutif des infractions de favoritisme et de détournement par un tiers de fonds publics résultant de la négligence d'une personne dépositaire de l'autorité publique.

#### *Mécanismes non répressifs*

138. Tout agent public (dans le cas des PHFE, cela correspond en particulier aux membres des cabinets) peut faire l'objet de poursuites disciplinaires s'il ne respecte pas les règles déontologiques auxquelles il est soumis. Ces poursuites disciplinaires sont engagées par l'autorité investie du pouvoir de nommer le fonctionnaire. Pour les sanctions les moins graves (l'avertissement et le blâme inscrit au dossier du fonctionnaire ainsi que l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée inférieure à 3 jours), l'autorité peut prendre la sanction sans réunion du conseil de discipline mais avec nécessité pour l'agent de pouvoir accéder à son dossier individuel. Pour les autres sanctions, l'autorité doit solliciter l'avis préalable du conseil de discipline, composé de représentants du personnel et des administrations. Ces autres sanctions sont les suivantes : radiation du tableau d'avancement (absence de promotion) ; abaissement d'échelon (perte d'ancienneté), exclusion temporaire des fonctions pour une durée supérieure à 3 jours, rétrogradation (retour à un grade inférieur), déplacement d'office, mise à la retraite d'office et révocation de la fonction publique. Les statistiques existantes sur les procédures engagées et les sanctions disciplinaires prononcées sont globales à l'ensemble des agents publics. Il n'existe pas de statistiques disponibles concernant spécifiquement les PHFE.

139. Devant la Cour des comptes, une procédure dite de « gestion fait » peut être engagée contre « toute personne ». Ce cas de figure recouvre notamment l'hypothèse où un ministre, qui est ordonnateur principal en matière financière et budgétaire pour le département dont il a la charge, procéderait à un détournement des règles de la comptabilité publique et du rôle de comptable public, en méconnaissance de la répartition des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable. Cette procédure peut notamment conduire au prononcé de débets (en cas de « manque dans la caisse publique ») et à des peines d'amende. Les procédures de gestion de fait impliquant des ministres sont exceptionnelles et la seule condamnation remonte à 1996 (deux relaxes ont été prononcées en 2017).

140. Lorsque la responsabilité pénale d'un ministre est susceptible d'être engagée, les faits reprochés peuvent d'ailleurs être portés à la connaissance des autorités judiciaires par le Procureur général près la Cour des comptes, ainsi qu'à d'autres autorités disposant d'un pouvoir d'enquête et de sanction (tels que la HATVP ou l'AFA). Par ailleurs, leur responsabilité

peut être engagée, en tant qu'ordonnateurs, devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Cette juridiction financière, associée à la Cour des comptes est compétente pour sanctionner les fautes graves de gestion, ainsi que les irrégularités au droit public financier, ce qui recouvre un large champ d'irrégularités (par exemple, le versement de primes irrégulières, des anomalies dans la commande publique, l'engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir, le défaut de soumission de l'engagement d'une dépense au contrôle financier). Ces faits sont passibles d'amende et de publication de l'arrêt au Journal officiel. L'exercice de poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière ne fait pas obstacle à l'adoption de mesures d'ordre disciplinaire, ainsi qu'à l'exercice de l'action pénale, sous réserve du respect du principe *non bis in idem*. La Cour de discipline budgétaire et financière, elle a récemment condamné des directeurs et des membres de cabinets ministériels (arrêts du [21 mars 2013](#) et du [21 juillet 2016](#)).

141. En lien avec sa recommandation sur le code de déontologie s'appliquant aux PHFE, le GRECO rappelle que pour être pleinement efficace, celle-ci devrait comprendre un certain nombre de sanctions disciplinaires graduées pour les manquements éthiques dont la sévérité ne relève pas des juridictions pénales ou financières (voir par. 65).

## V. PREVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITE DANS LES SERVICES REPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu des diverses autorités répressives*

142. Les forces de sécurité intérieure, qui correspond à la notion d'agents des services répressifs (ASR), regroupent la police nationale, la gendarmerie nationale et les polices municipales. Les missions des différentes forces concourant à la sécurité intérieure sont définies dans le [code de la sécurité intérieure](#). La présente évaluation portera, d'une part, sur l'ensemble de [la gendarmerie nationale](#) et, d'autre part, sur [certains services de la police nationale](#).

143. La police nationale (PN) a compétence en zone urbaine et la gendarmerie nationale (GN) en zone périurbaine et dans tous les autres territoires (représentant 95 % du territoire total) ainsi que les voies de communication, tout en assurant une présence dans l'espace numérique. La PN traite 70 % de la délinquance et 83 % de la grande criminalité (3 millions de crimes et délits). Elle comprend environ 150 000 personnes (dont 28 % de femmes). Elle est à l'origine de 76 % des placements en garde à vue en 2018. La police et la gendarmerie nationales ont constaté plus de trois millions de crimes et délits en 2018.

144. S'agissant de la GN, elle est définie par la loi comme « une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois » ([loi n° 2009-971, du 3 août 2009](#), sur la gendarmerie nationale). Selon l'article L.3211-3 du [code de la défense](#), la GN est instituée notamment pour assurer le maintien de l'ordre, l'exécution des lois et des missions judiciaires. Elle est essentiellement constituée : i) de la gendarmerie départementale, placée sous l'autorité du groupement de gendarmerie départementale (département), puis divisé en compagnies (arrondissements) et brigades territoriales (canton) ; ii) de la gendarmerie mobile, qui assure le maintien et le rétablissement de l'ordre et participe également à la sécurité publique sur l'ensemble du territoire et notamment aux côtés de la gendarmerie départementale ; iii) des formations spécialisées, telles que la gendarmerie maritime et la gendarmerie des transports aériens. Elle compte environ 100 000 personnels.

145. L'organisation hiérarchique de la GN étant de type pyramidal, chaque commandant de région de gendarmerie ou de formation administrative, placé sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), a sous sa responsabilité les unités de gendarmerie départementales, les unités mobiles de sa zone de commandement, ainsi que certaines unités spécialisées.

146. S'agissant de la PN, ses missions prioritaires consistent essentiellement à assurer la sécurité publique, une mission de renseignement, et à conduire des enquêtes de police judiciaire, sous le contrôle et la direction de l'autorité judiciaire. Deux services ont été sélectionnés pour la présente évaluation en fonction de plusieurs critères, qui tiennent à la nature et l'étendue de leurs missions, l'importance des effectifs et leur périmètre géographique (national et « territorial ») : la [Direction centrale de la police judiciaire \(DCPJ\)](#) et la [Direction de la Sécurité de Proximité de l'Agglomération Parisienne \(DSPAP-PP\)](#).

147. La DCPJ, qui fait partie de la Direction générale de la police nationale (DGPN), est chargée, au niveau opérationnel et au plan national i) de centraliser les informations ainsi que de coordonner les investigations, vis-à-vis des autres services français concernés (PN, GN, douanes) en liaison avec les autorités judiciaires ; ii) de mener les enquêtes contre les malfaiteurs organisés ou dans les domaines tant financiers que criminels nécessitant une grande technicité ; iii) de gérer, au bénéfice de la justice et de l'ensemble des services de police et de gendarmerie, les outils français de coopération internationale policière opérationnelle (Interpol, Europol, Schengen) ; iv) de concevoir et de gérer les outils modernes d'enquête ; v) d'analyser la délinquance et la criminalité et de proposer aux autorités les améliorations techniques ou juridiques utiles.

148. La DCPJ repose sur une organisation caractérisée par la spécialisation de ses services, un commandement centralisé et une imbrication opérationnelle de services centraux et territoriaux. Au niveau central, elle comprend de nombreux services, avant tout opérationnels, tels que la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée (SDLCO), la sous-direction de lutte contre la criminalité financière (SDLCF) ou le service central des courses et jeux (SCCJ), chargé des missions de police administrative et de police judiciaire dans le domaine des courses et jeux. Au niveau territorial, les services sont regroupés en 9 directions interrégionales, 2 directions régionales et 8 services régionaux, 38 antennes, 16 brigades de recherche et d'intervention, 17 groupes d'intervention régionaux. L'autorité hiérarchique est exercée par un directeur central, dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement. Il est notamment assisté d'un directeur central adjoint et de sous-directeurs, nommés par arrêté ministériel.

149. L'autre service sélectionné au sein de la PN est la Direction de la Sécurité de Proximité de l'Agglomération Parisienne (DSPAP-PP), qui fait partie des directions de la police active de la Préfecture de police de Paris et regroupe l'ensemble des commissariats de l'agglomération parisienne. Ses missions consistent notamment à prévenir et lutter contre la petite et la moyenne délinquance, plus particulièrement sur la voie publique et concourir à la mission d'information générale en matière de police administrative et de lutte contre les phénomènes de bandes. La DSPAP est composée d'un état-major, de quatre directions territoriales en région parisienne et de quatre sous-directions. L'une des autres sous-directions, dite de « soutien opérationnel », comprend un service de déontologie, de synthèse et d'évaluation. Ce service de déontologie contribue à renforcer le dispositif opérationnel de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité des agents, auquel participent divers acteurs (l'état-major, l'encadrement local, chaque direction territoriale et sous-direction).

150. S'agissant du statut des ASR, les agents de la PN sont fonctionnaires de l'État, avec un statut civil, tandis que les personnels de la GN sont des militaires. Les ASR sont placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice s'agissant des missions de police judiciaire<sup>28</sup>. Les gendarmeries spécialisées se trouvent sous l'autorité fonctionnelle du ministre des Armées. Au-delà, la PN et la GN sont soumises au pouvoir de direction des préfets, délégués du Gouvernement et représentants directs du Premier ministre et de chacun des ministres dans leur département.

151. S'agissant des effectifs, la DSPAP rassemble 19 631 agents de la fonction publique, dont 17 596 fonctionnaires de police, près de 802 adjoints de sécurité, 1 233 personnels administratifs et techniques (effectifs au 30 septembre 2019). L'effectif de la DCPJ est de 5 964 personnes, dont 3 865 actifs (761 femmes, 3 104 hommes) ; 1 052 personnels administratifs ; 68 contractuels ; 512 personnels techniques et scientifiques (306 femmes, 206 hommes) ; 124 personnels techniques (16 femmes, 108 hommes). En outre, la DCPJ accueille 343 personnes issues de la GN ou de ministères. L'effectif total de la GN, en 2017, est de 103 503 personnels militaires (officiers, sous-officiers et volontaires) et civils. Le taux de femmes en gendarmerie, tous statuts confondus (militaires et employés civils), est de 19,5 %<sup>29</sup>.

152. Les orientations stratégiques, les crédits et les emplois demandés dans le cadre du programme de la PN ou de la GN doivent être justifiés au Parlement, de même que leur bon usage en fin d'exercice budgétaire. La responsabilisation des services répressifs dans leur administration financière est également assurée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui est placé sous l'autorité du ministre chargé du budget.

153. S'agissant des activités des ASR, il en est rendu compte au moyen de rapports publics qui peuvent être thématiques, comme ceux établis par le Parlement<sup>30</sup> ou la Cour des comptes. D'autres rapports peuvent être ciblés sur certaines activités, comme les rapports annuels d'activité des services d'inspection (les inspections générales de la PN et GN – IGPN et IGGN). Les réponses aux questions orales et écrites posées par les parlementaires au ministre de l'Intérieur sont un autre moyen.

#### *Accès aux informations*

154. S'agissant de l'accès aux documents détenus par les services répressifs, le code des relations entre le public et l'administration prévoit, un droit d'accès aux documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État. Ce droit s'exerce auprès des services répressifs sous réserve de ne pas porter atteinte à des secrets protégés par la loi ou à des intérêts publics majeurs. Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte, notamment : au secret de la

---

<sup>28</sup> Au titre du statut militaire des gendarmes, le ministère des Armées dispose de certaines compétences relatives notamment à la formation initiale, au pouvoir disciplinaire, aux opérations extérieures et à l'emploi de certaines gendarmeries spécialisées.

<sup>29</sup> Les effectifs sont les suivants : 6 637 officiers dont 8,2 % de femmes, et 74 218 sous-officiers, dont 13,9 % de femmes (emplois directement opérationnels ou nécessitant une expérience professionnelle fondée sur l'alternance entre des emplois en unité opérationnelle et des emplois en état-major) ; 579 officiers, dont 49 % de femmes, et 4 655 sous-officiers, dont 58,4 % de femmes des corps techniques et de soutien de la gendarmerie ; 12 724 gendarmes adjoints volontaires, dont 31,6 % de femmes (emplois opérationnels ou de soutien avec des personnels ayant soit une qualification professionnelle directement exploitable, soit une formation de courte durée) ; 4 675 personnels civils, dont 51,9 % de femmes (emplois d'encadrement, d'experts ou de spécialistes dans les domaines administratifs, logistiques et techniques, non soumis aux exigences découlant du statut militaire) ; 15 officiers des armées (commissaires, ingénieurs de l'armement, officiers de liaison, etc.) ; 30 000 réservistes.

<sup>30</sup> Par exemple, le rapport de la commission d'enquête du Sénat, du 27 juin 2018, sur l'état des forces de sécurité intérieure.

défense nationale ; à la sûreté de l'État, la sécurité publique, la sécurité des personnes ou la sécurité des systèmes d'information des administrations ; au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ; à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature.

#### *Confiance du public en les services répressifs sélectionnés*

155. Selon [l'Eurobaromètre spécial « Corruption » de 2017](#) de la Commission européenne, le fait de donner ou de prendre des pots de vins ou d'abuser de son pouvoir à des fins personnelles serait répandu dans la police selon 37% des français interrogés, soit légèrement au-dessus de la moyenne des 27 États de l'Union européenne qui s'établit à 31 %. Néanmoins, selon deux sondages d'opinion datant de 2019, la police inspirerait confiance pour plus de 70% des personnes interrogées. Il n'existe pas de sondages spécifiquement sur la gendarmerie.

#### *Syndicats et associations professionnelles*

156. De nombreux syndicats sectoriels sont actifs au sein de la PN, rassemblés au sein de fédérations syndicales. Les représentants syndicaux élus siègent au titre de leur fédération dans le cadre de l'étude des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services. Ils siègent également au titre de leur organisation syndicale dans le cadre des commissions administratives étudiant les situations individuelles (avancement, mobilité, discipline, notation, etc.). Le nombre d'adhérents des organisations syndicales n'est pas connu.

157. S'agissant de la GN, le principe d'une interdiction d'affiliation syndicale prévaut afin de tenir les militaires en dehors des luttes politiques et sociales. Pour autant, depuis 2015, des associations professionnelles nationales militaires peuvent être constituée, dont l'objet est limité à la préservation et à la promotion des intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire. Elles peuvent néanmoins agir en justice contre tout acte réglementaire relatif à la condition militaire et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession<sup>31</sup>.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Cadre législatif et réglementaire*

158. La [loi « Le Pors modifiée »](#) est le socle législatif commun à la PN et à la GN. D'application directe pour les policiers, elle détaille les droits et obligations des fonctionnaires d'État, comme évoqué dans la première partie du rapport. Elle pose la règle selon laquelle tout fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Pour les gendarmes, ce principe est repris à l'article L. 4122-3 du [code de la défense](#). En outre, le [code de déontologie](#) de la PN et de la GN, décrit dans la section ci-après, a valeur réglementaire.

#### *Cadre institutionnel*

159. Un certain nombre de personnes relèvent des obligations déclaratives auprès de la [HATVP](#) (déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale) (voir par. 51). Par ailleurs, l'[AFA](#) dispose d'une mission de contrôle pour évaluer la qualité et l'efficacité des procédures mises

---

<sup>31</sup> Il existe deux associations professionnelles nationales : i) l'association professionnelle nationale des militaires de la gendarmerie du XXI<sup>e</sup> siècle (GEND XXI) qui compte 1 000 membres ; ii) l'association gendarmes et citoyens (AG&C) ; comptant 1 100 affiliés.

en œuvre, notamment au sein des administrations comme la PN et GN, pour prévenir et détecter les infractions d'atteinte à la probité et d'une mission de conseil (individuel ou institutionnel). Un autre acteur de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité auprès des ASR est constitué par les inspections générales : l'IGPN et l'IGGN. S'agissant de la GN, il existe aussi une Commission de déontologie des militaires (voir par. 234). Enfin, le [Défenseur des droits](#) est susceptible de jouer un rôle important en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité des ASR.

#### *Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés*

160. Les objectifs de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité concernant les ASR s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale de promotion de la probité et de la déontologie des responsables publics et des agents publics. La HATVP et l'AFA jouent un rôle important dans la mise en œuvre de cette politique, y compris pour les ASR.

161. Au sein de la PN, l'IGPN a créé un service dédié à la lutte contre la corruption (Division Nationale des Enquêtes, DNE), aujourd'hui composé d'une douzaine d'enquêteurs spécialisés et expérimentés. D'après l'analyse de l'IGPN, la corruption au sein de la PN revêt plusieurs dimensions : corruption de proximité avec remise d'espèces (protection policière supposée, accès à des fichiers de police au profit de délinquants ; vols d'objets de valeur à l'occasion de perquisition, détournements de fonds publics. Ces incidences sont identifiées dans tous les corps, de l'élève gardien de la paix jusqu'au directeur de service. Ces dossiers relèvent de dérives individuelles (exemple du policier, expert en son domaine, qui profite de sa relation privilégiée avec une entreprise dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres pour en tirer un avantage personnel, en l'espèce une promesse d'embauche après son départ de la police) mais peuvent parfois aussi s'inscrire dans une structure qui n'est pas suffisamment contrôlée.

162. Par ailleurs, le cabinet AMARIS de l'IGPN est chargée, depuis 2016, de conduire la coordination et le pilotage d'une démarche de renforcement du contrôle interne par un accroissement de la maîtrise des risques, notamment au regard des règles de déontologie. Cette démarche consiste à développer plusieurs mécanismes complémentaires : i) l'exploitation d'une base d'analyse des incidents et accidents survenus dans les services ; ii) la diffusion de fiches à caractère préventif ou destinées à partager les bonnes pratiques ; iii) la mise à disposition des services d'un outil informatisé d'autocontrôle permanent des activités à risques ; iv) la réalisation annuelle de cartographies des risques, suivies de plans d'actions, par chacune des 14 directions de la PN engagées dans le dispositif. La démarche de maîtrise des risques se diffuse progressivement dans l'ensemble des services. Le service de déontologie de la DSPAP participe à cette démarche avec le cabinet AMARIS. Un audit interne sera programmé afin d'évaluer l'ensemble du dispositif et le principal outil qui n'est actuellement qu'en phase d'expérimentation.

163. Pour la GN, cette tâche est réalisée par l'IGGN, qui identifie les risques qu'encourt la gendarmerie dans son organisation, son administration et sa logistique. Pour ce faire, l'IGGN se fonde notamment sur l'analyse des autoévaluations effectuées par les grandes formations. L'IGGN peut ainsi réaliser une cartographie précise des risques lui permettant de lancer des audits ciblés dans les domaines présentant des axes de faiblesse.

164. Plusieurs types de mesures générales de gestion des risques sont mises en œuvre pour prévenir les atteintes à la probité. Outre les obligations déclaratives d'intérêts et de situation patrimoniale de certains ASR, des audits ciblés peuvent être réalisés dans des domaines

présentant des axes de faiblesse. En outre, des chartes éthiques ont été élaborées et sont appliquées pour répondre à la spécificité de certaines activités.

165. L'EEG est d'avis qu'il faut établir une véritable stratégie globale de prévention de la corruption au sein des services répressifs, c'est-à-dire la GN et la PN (dont les services de DCPJ et la DSPAP) afin de formuler une action publique s'inscrivant dans la durée pour réduire les risques de corruption. Ces risques auront pu notamment être identifiés grâce aux cartographies qui sont d'ores et déjà établis au sein de la GN et la PN. L'adoption d'une telle stratégie, commune à l'ensemble des services répressifs, aura également pour vertu d'afficher vis-à-vis du grand public la volonté des autorités de s'attaquer résolument aux risques de corruption et de gagner en visibilité. Cette stratégie pourra naturellement être ventilée selon les services concernés, par exemple dans le cadre de plans d'action, pour tenir compte des spécificités de la PN et la GN. Aussi, **le GRECO recommande l'adoption d'une stratégie globale dédiée à la prévention des risques de corruption au sein des services répressifs sur la base de cartographies des risques et des secteurs les plus exposés, telles qu'établies par la Gendarmerie nationale et la Police nationale.**

#### *Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins*

166. L'infiltration est strictement encadrée par la loi et se limite aux infractions les plus graves relevant du régime de la criminalité organisée. Elle est soumise à l'autorisation et au contrôle de l'autorité judiciaire. Ces opérations sont conduites par le Service interministériel d'assistance technique (SIAT), qui est composé d'agents de police, de gendarmerie et des douanes, spécialement habilités. Le SIAT est chargé de la formation des agents infiltrés, de l'assistance technique des opérations d'infiltration et de la centralisation des informations recueillies. Il gère l'opération et la procédure spécifique d'infiltration et transmet aux enquêteurs les éléments importants pour l'enquête. L'habilitation des agents est délivrée par le procureur général près la cour d'appel de Paris.

167. Les services de PN et de GN peuvent rétribuer un informateur, qui fournit des renseignements amenant à la découverte de crimes et de délits ou à l'identification de leurs auteurs. Pour rationaliser sur le plan national la gestion et la rémunération des informateurs, une entité spécifique a été créée au sein du SIAT : le Bureau Central des Sources (BCS).

168. La PN a déployé une application informatique pour le suivi et le contrôle de l'activité des traitants et des sources (fichier central des traitants des sources ou FCTS). Un contrôle étroit de cette relation est réalisé par le chef hiérarchique, qui doit recevoir un compte rendu de tous contacts. La remise des fonds à l'informateur se fait en présence de deux policiers et donne lieu à un récépissé co-signé par les trois acteurs avant d'être contresigné par le chef hiérarchique. Ce dernier soumet ensuite la demande au BCS, qui la transmet au directeur central de la police judiciaire, qui valide le paiement. Leur violation peut exposer les fonctionnaires à des sanctions disciplinaires. Le fonctionnaire ne doit retirer aucun avantage personnel de sa relation avec l'informateur. Une charte détaille les prescriptions applicables en matière de gestion des informateurs<sup>32</sup> ; celle-ci a été révisée le 19 février 2019 afin de redéfinir les acteurs en charge de la gestion opérationnelle des sources et de renforcer le contrôle hiérarchique<sup>33</sup>. L'offre de formation en faveur des traitants a également été

---

<sup>32</sup> Charte du traitement des informateurs en matière de police judiciaire au sein de la police nationale ; article R.434-22 du code de déontologie de la police nationale.

<sup>33</sup> Le dispositif intègre désormais cinq niveaux de responsabilité : i) l'autorité hiérarchique (directeur, chef de service, responsable de mise en œuvre de la charte), ii) le superviseur (chef hiérarchique chargé de valider les actions du traitant et de leur formation, iii) le contrôleur (nommé par l'autorité hiérarchique), iv) la personne ressource qui assiste

renforcée en 2019<sup>34</sup>. Une formation spécifique dédiée au rôle de superviseur est également prévue. Une nouvelle version du FCTS prend en compte les modifications de la charte.

169. Au sein de la GN, une doctrine au caractère confidentiel a été adoptée afin de sécuriser la pratique des personnels choisis et formés à la gestion des sources humaines de renseignement. Elle repose sur la détermination d'une chaîne fonctionnelle et d'un nombre d'acteurs très réduit (agent traitant, officier traitant, officier contrôleur, échelon de supervision régional et national). L'officier traitant est chargé de rester au plus près de cette relation pour conseiller l'agent traitant, empêcher d'éventuelles dérives, veiller à la sécurité ou imposer les protocoles à suivre. L'officier contrôleur valide directement les phases de la relation : recrutement de sources, désignation des agents traitant, protection des données personnelles, exploitation des contacts, rémunération. Ce système s'accompagne d'un suivi régional et national. L'IGGN a procédé à deux audits, en 2013 et 2017, dont les résultats ont conduit à une refonte de la circulaire de référence et à de nouvelles recommandations visant à consolider et améliorer encore le dispositif.

170. Tout en notant les efforts qui ont été déployés pour mieux encadrer dans la pratique l'utilisation des informateurs, l'EEG ne peut que noter que des cas de manquements continuent à se faire jour et qu'ils constituent ces dernières années une grande partie des affaires de corruption au sein des services répressifs. Il transparaît de ceci que les nouvelles règles qui devaient permettre un meilleur suivi hiérarchique ne sont pas toujours scrupuleusement respectées au quotidien. Il semblerait, en effet, que ces règles soient parfois perçues sur le terrain comme un obstacle à une gestion fluide des informateurs au quotidien, qui repose en grande partie sur un lien privilégié entre un officier au contact et l'informateur qu'il a recruté. Une forme de flexibilité semble ainsi parfois préférée dans la pratique, semble-t-il pour favoriser le recueil d'information données par les informateurs et les formes de rétribution (comme la facilitation de l'obtention de titre de séjour ou l'accès à des stupéfiants).

171. L'EEG note toutefois que la gestion des informateurs a récemment fait l'objet d'un nouvel examen approfondi afin d'améliorer l'effectivité de son encadrement et notamment de la charte de la PN. Comme corolaire au renforcement du contrôle hiérarchique et de la formation, l'EEG estime qu'il serait important de renforcer les contrôles de sécurité, et notamment leur régularité, notamment pour les agents en contact direct avec les informateurs. Elle renvoie à cet égard à sa recommandation sur les contrôles de sécurité des ASR. Étant donné que la gestion des informateurs a régulièrement posé un problème malgré les réformes successives, l'EEG estime qu'il serait important de prévoir une évaluation de l'efficacité de la nouvelle réforme dans un délai maximum de deux ans.

172. De nombreuses dispositions visent à protéger les témoins qui seraient en danger. La révélation de l'adresse d'un témoin protégé, de même que celle de l'identité d'un témoin anonyme, constituent un délit.

---

administrativement le superviseur et sert de relais local du BCS, iv) le traitant autorisé par le superviseur à être en contact avec des informateurs. Au sein de la DCPJ, il est en outre prévu que les sous-directeurs, directeurs interrégionaux et régionaux de police judiciaire, directeurs de services régionaux, chefs des services centraux et chefs des offices centraux ne peuvent plus exercer la fonction de traitant. Cette nouvelle règle vise à assurer l'effectivité du contrôle et garantir une gestion des sources permettant d'assurer la sécurité juridique des procédures.

<sup>34</sup> La formation comprend : i) la remise de la charte à tous les nouveaux traitants par le superviseur comprenant un rappel formel des prescriptions en la matière, ii) une formation obligatoire d'une demi-journée à une journée dans les services d'investigation à l'attention de chaque nouveau traitant, iii) une formation à la gestion opérationnelle des sources d'une durée d'une semaine à l'attention des traitants les plus impliqués dans cette activité.

## *Principes éthiques et codes de conduite*

173. Un [code de déontologie](#) commun à la PN et à la GN est entré en vigueur en 2014. Il donne aux policiers et aux gendarmes des repères sur le cadre de leur action et de leurs missions et sur leurs diverses obligations (loyauté, probité, impartialité, secret professionnel, etc.). Il est inséré dans le [code de la sécurité intérieure](#) et a une valeur réglementaire. Il est donc contraignant et opposable aux agents. Tout manquement expose le policier ou le gendarme à une sanction disciplinaire, indépendamment des sanctions pénales encourues (article R-434-27, code de la sécurité intérieure).

174. Ce code a été élaboré par l'IGPN, en lien avec la GN. L'article R.434-9 traite spécifiquement de l'obligation de probité : « Le policier ou le gendarme exerce ses fonctions avec probité. Il ne se prévaut pas de sa qualité pour en tirer un avantage personnel et n'utilise pas à des fins étrangères à sa mission les informations dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions. Il n'accepte aucun avantage ni aucun présent directement ou indirectement lié à ses fonctions ou qu'il se verrait proposer au motif, réel ou supposé, d'une décision prise ou dans l'espoir d'une décision à prendre. Il n'accorde aucun avantage pour des raisons d'ordre privé. » Un code annoté, avec un commentaire par article agrémenté d'exemples, est remis aux élèves policiers.

175. Par ailleurs, il existe trois chartes qui sont propres à la PN : i) la charte relative au traitement des informateurs ; ii) la charte des valeurs de l'IGPN ; iii) la charte du service central des courses et jeux de la DCPJ. Quant à la GN, elle s'est également dotée de deux chartes : i) la [charte du gendarme](#) ; ii) la [charte d'éthique et de déontologie de l'IGGN](#). Ces chartes n'ont pas de valeur contraignante mais la violation des obligations y figurant serait constitutive d'un manquement au devoir d'obéissance.

176. L'EEG considère que l'adoption d'un code de déontologie commun à l'ensemble des services répressifs est un développement positif. Document relativement concis, il contient, entre autres, un article portant plus particulièrement sur la probité (ne pas utiliser ses fonctions pour en tirer un intérêt personnel, ne pas utiliser les informations obtenues dans le cadre de ses fonctions à des fins autres que professionnel, ne pas accepter de cadeaux, ne pas octroyer d'avantages pour des raisons d'ordre privé), et un autre sur le non cumul d'activités.

177. L'EEG considère que l'édiction d'un tel code de déontologie, qui contient des principes généraux en matière d'intégrité, doit s'accompagner d'un document à vocation pratique qui développe, en un langage clair et pédagogique, ce qui découle de ces principes une fois appliqués aux situations constituant le quotidien des personnels concernés. Aussi cet outil doit-il contenir des exemples concrets illustrant chaque principe. Un code commenté a été élaboré ; celui-ci contient pour chacun des 32 articles du code un commentaire synthétique et des exemples généraux. Néanmoins, étant donné le nombre de notions essentielles en matière d'intégrité qui sont couvertes par l'article portant spécifiquement sur la probité (conflits d'intérêts, données confidentielles, cadeaux et contacts avec des tiers), l'EEG estime que le commentaire de cet article mériterait d'être significativement étoffé. Actuellement, cet article ne contient qu'un commentaire général d'une dizaine de lignes soulignant l'étendue de l'obligation de probité et donnant six exemples relativement généraux (notamment, « appropriation irrégulière d'un bien », « promesse d'un avantage ou d'une indulgence liée à la fonction, avec contrepartie », « communication/détournement des informations contenues dans un fichier avec contrepartie »). Cela apparaît d'autant plus important pour la question des cadeaux qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de lignes directrices ou d'outil comparable dans la PN (voir par. 229). Les fiches pratiques, publiées sur l'intranet de la PN et issues de cas

concrets, pourrait sans doute venir enrichir ce commentaire de nouveaux exemples issus du terrain, tout comme le code annoté des formateurs de la GN.

178. Selon l'EEG, l'actuel code de déontologie commenté devrait être complété afin de rendre compte de manière plus détaillée des aspects essentiels de l'intégrité (conflits d'intérêts, contacts avec des tiers et notamment la question des cadeaux). En effet, cet outil complémentaire doit viser à ce que les principes stipulés de manière générale et abstraite dans l'article du code sur la probité prennent corps pour les policiers et gendarmes, notamment à l'aide de cas concrets ; les policiers et gendarmes doivent pouvoir plus aisément visualiser quel comportement adopter face aux situations auxquelles ils se voient confrontés dans l'exercice quotidien de leurs fonctions. Aussi, **le GRECO recommande que le commentaire du code de déontologie de la police nationale et la gendarmerie nationale soit révisé afin de développer davantage les explications portant sur les questions d'intégrité (notamment les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, le traitement des informations confidentielles), en les illustrant d'exemples concrets.**

#### *Conseil, formation et sensibilisation*

179. Lors de la formation initiale des commissaires de police, la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des services répressifs sont intégrées aux enseignements consacrés à la déontologie et à la fonction publique policière pendant les 22 mois de scolarité dispensés par l'École nationale supérieure de la police (ENSP). Le code de déontologie est solennellement remis aux élèves. Cette thématique est abordée à travers des cours et travaux pratiques sur le Règlement général d'emploi de la PN, ainsi qu'une intervention de l'IGPN portant notamment sur les manquements déontologiques et professionnels et la façon de traiter ces manquements dans le cadre d'une enquête administrative et/ou judiciaire.

180. S'agissant des officiers de police, le volet « éthique et déontologie » est abordé lors de la formation initiale dans des conférences et cours avec études de cas. Cette thématique est finalement abordée, de manière transversale, tout au long de la scolarité (laquelle se déroule sur 18 mois dont 6 mois de stage pratique), ce qui représente un volume horaire de 30 heures. Lors du passage au grade de commandant, les officiers suivent une formation sur plusieurs semaines au cours de laquelle une intervention de l'IGPN est consacrée à la déontologie.

181. Lors de la formation initiale des gardiens de la paix, le thème de la corruption est traité en lien avec missions de sécurité routière au travers d'un module de 2 heures qui contient une étude de cas. Au titre des formations promotionnelles, dans les programmes d'examens pour l'accès des gardiens de la paix au grade supérieur de brigadier, le thème de la corruption est abordé à deux reprises : dans le tronc commun, un chapitre traite de la déontologie et des manquements au devoir de probité (la concussion, la corruption, le trafic d'influence) ; dans chacun des cinq parcours spécifiques de formation à la qualification de brigadier (investigation, renseignement, ordre public, paix publique et migration-frontières), la question de la relation entre les fonctionnaires de police et les auteurs d'infractions fait l'objet d'un module de formation de 3 heures.

182. En formation continue, la formation obligatoire effectuée par les commissaires nouvellement affectés inclut une intervention de l'IGPN axée sur les points de vigilance sur lesquels le chef de service doit plus spécifiquement être attentifs, dont ceux relatifs à la probité, de ses effectifs et de lui-même. Un stage « gestion des informateurs », d'une durée de deux jours et demi et adressé aux commissaires affectés en investigation et commandants chefs d'unité judiciaires, aborde la charte de gestion des informateurs, incluant des jeux de

rôle et l'intervention d'un chef de service ayant eu à affronter des problèmes de probité consécutifs à un non-respect de cette charte. La matière est encore abordée dans le cadre du stage intitulé « enquête administrative et procédure disciplinaire », à destination des officiers de police, d'une durée de 13 heures.

183. Au sein de la DSPAP, des notes d'instructions sont diffusées auprès des chefs des services afin que les règles professionnelles et déontologiques soient connues de tous. Ces instructions sont parallèlement mises en lignes sur le site intranet de la DSPAP. En outre, la DSPAP assure la diffusion, sur le site intranet, des fiches AMARIS visant à améliorer la maîtrise des activités et des risques au sein de la PN. La DSPAP organise ou participe à des missions de sensibilisation sur les risques de manquements professionnels ou déontologiques, notamment auprès des élèves gardiens de la paix, officiers et commissaires en fin de scolarité, lors de l'accueil des effectifs affectés à la DSPAP, à l'issue de leur formation initiale et lors de la formation d'habilitation des agents affectés en brigade anticriminalité. Par ailleurs, le Service central des courses et jeux de la DCPJ a mis en place un stage spécifique sur sa matière et destiné à tous les nouveaux correspondants « courses et jeux »<sup>35</sup>.

184. Au sein de la GN, au cours des deux années de formation initiale des officiers de gendarmerie, 24 modules sont consacrés à la déontologie. Le corpus déontologique du gendarme fait l'objet d'une présentation de deux heures. Le commandant des Écoles de la gendarmerie nationale (EGN) a publié, en juin 2016, un ouvrage de réflexion sur les valeurs éthiques et déontologiques destiné aux formateurs et qui comporte un commentaire de chaque article du code de déontologie, exemples concrets à l'appui, pour mieux identifier les comportements fautifs. Pour les officiers, l'objectif de la formation initiale consiste non seulement à leur apporter les connaissances afin de respecter les règles de déontologie mais aussi de mettre en place des mesures de prévention et de contrôle des comportements contraires à l'éthique chez leurs subordonnés<sup>36</sup>. En ce qui concerne la formation continue, la déontologie est enseignée aux officiers lors de stages de préparation à certains emplois et lors des cycles d'enseignement militaire supérieur.

185. Pour les sous-officiers, le programme de formation initiale comprend un module « déontologie et éthique militaire » (30 heures). En ce qui concerne la formation des gendarmes adjoints volontaires, ces derniers bénéficient de modules spécifiques consacrés à la déontologie lors de leur formation initiale en école, dont un module général de 20 heures, au cours duquel sont abordées l'éthique et la déontologie militaires. Le programme de formation continue destinée aux gradés comprend un module de 8h30 incluant : éthique et déontologie du chef, l'éthique du chef militaire, la déontologie de l'institution. Les gendarmes bénéficient d'un module d'une demi-journée consacré à la déontologie. En outre, 28 modules de formation sont en accès libre sur le site du centre de production multimédia de la GN.

186. En matière de sensibilisation, l'AFA réalise régulièrement des missions de formation à l'égard des agents des services répressifs. Elle est ainsi intervenue en 2017 et 2018 auprès de la promotion des lieutenants de police en formation à l'ENSP. En 2018, l'AFA est également intervenue auprès des commissaires de police et des officiers de gendarmerie en formation initiale. Les formations à destination des lieutenants de police ont été dispensées conjointement avec un représentant de l'IGPN, permettant ainsi un retour d'expériences sur

---

<sup>35</sup> Ce stage a lieu une ou deux fois par an et regroupe entre 10 et 14 stagiaires à chaque session.

<sup>36</sup> Dans le cursus des officiers, les volumes horaires suivants sont spécifiquement consacrés à l'éthique et la déontologie : officiers de gendarmerie - 41 heures ; officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie (OCTAGN) - 30 heures ; officiers issus du rang : 9 heures ; aspirants de gendarmerie issus du volontariat (AGIV) - 4 heures.

les poursuites disciplinaires en matière d'atteintes à la probité et de conduire les participants à aborder une réflexion autour de cas pratiques.

187. Le Défenseur des droits participe également à des actions de formation menées par la DGPN ou la DGGN. Il déploie, depuis 2015, des actions de formation pour les élèves gardiens de la paix portant sur la prévention des discriminations et la sécurisation de pratiques professionnelles au regard des règles déontologiques et juridiques. Depuis 2017, des formations sont organisées pour les formateurs et les référents « déontologie et discrimination » de la PN. Cela couvre notamment les modalités d'intervention du Défenseur concernant le respect des règles de déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, avec un regard particulier sur le déroulement des contrôles d'identité.

188. Des référents déontologues sont chargés d'apporter des conseils quant au respect des règles déontologiques et peuvent être saisis par tous les personnels de la PN ou de la GN sur des situations individuelles. Une note du ministre de l'Intérieur du 19 mars 2019 et une circulaire d'application indiquent que les agents doivent pouvoir saisir les référents/correspondants déontologie dans des conditions permettant d'assurer la confidentialité du traitement des demandes. Les chefs de service doivent informer leurs agents de la désignation du référent déontologue. Pour la PN, le référent-déontologue est le directeur-adjoint de l'IGPN. Pour la GN, il s'agit du directeur de l'IGGN. Les correspondants déontologues, sont chargés d'apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques définis par la loi. Pour la PN, ces missions sont confiées aux chefs des délégations territoriales de l'IGPN. Ces derniers peuvent être saisis, en vertu du principe de subsidiarité, par tout agent exerçant ses fonctions au sein du service auquel il est rattaché. Pour la GN, des correspondants déontologiques sont désignés dans chaque région et formation administrative. Dans la pratique, la fonction de référent déontologue semble confiée à des chefs de service ou postes équivalents. L'EEG estime que le fait de confier ce rôle à une personne placée si haut dans la hiérarchie pourrait inhiber les demandes de conseils de la part de personnels subalternes et elle invite donc les autorités à examiner cette situation.

189. L'EEG considère la création des référents déontologues et leurs correspondants comme une avancée permettant aux agents des services répressifs d'avoir accès à des conseils sur tout dilemme éthique auquel ils peuvent avoir à faire face. Toutefois, l'EEG a noté pendant la visite que la garantie de confidentialité, qui n'est pas prévue par la loi mais par des textes juridiquement non-contraignants, ne semblait pas encore pleinement intégrée dans la pratique. L'EEG estime dès lors qu'un effort supplémentaire est nécessaire pour garantir la confidentialité de la procédure de consultation des référents/correspondants. Idéalement, le principe de confidentialité devrait trouver sa place dans la loi. Par ailleurs, hormis une formation concernant l'orientation des lanceurs d'alerte vers le Défenseur des droits, l'EEG note qu'il n'existe pas de formation dédiée aux questions éthiques pour les personnes désignées comme référents/correspondants déontologues. Or la pleine efficacité de cette procédure et sa crédibilité dépend en grande partie sur la fiabilité des conseils obtenus. Cette formation devrait aussi mettre l'accent sur la confidentialité qui doit entourer cette procédure. Dès lors, **le GRECO recommande que (i) la confidentialité des procédures consultatives auprès des référents/correspondants déontologue soit prévue par la loi ; (ii) une formation spécifique soit prévue pour les référents et correspondants déontologues.**

## **Recrutement et évolution de carrière**

### *Régimes d'emploi*

190. S'agissant de la PN, y compris la DCPJ et la DSPAP, les personnels opérationnels sont répartis entre le corps de conception et de direction, le corps de commandement, et le corps d'encadrement et d'application. Ils sont affectés au sein d'un certain nombre de directions des services actifs, tels que la sécurité publique, la police judiciaire ou la police aux frontières.

191. S'agissant de la GN, celle-ci est organisée de façon pyramidale : les officiers (de général à aspirant) assurent les fonctions de commandement opérationnel, de conception et de direction ; les sous-officiers exercent des fonctions de commandement, d'encadrement ou d'exécution au sein de la gendarmerie nationale. Les concours et examens internes leur permettent d'évoluer et de gravir les échelons, voire d'intégrer le corps des officiers.

### *Procédure de nomination et promotion*

192. Le principe d'égalité entre les candidats, découlant du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, implique que tous les candidats soient traités de manière identique tous au long du processus de sélection par voie de concours. Le mode de recrutement de droit commun dans la fonction publique s'applique aux ASR. Les concours ne peuvent être organisés qu'en vertu d'un arrêté du ministre, qui décrit les modalités d'organisation des concours (par exemple, la nature des épreuves, la liste des diplômes exigés, la note minimum pour être admis et, s'il s'agit d'un concours sur titre, la composition du dossier examiné par le jury).

193. Tous les candidats doivent remplir les conditions générales d'accès aux emplois publics et les conditions particulières exigées par la réglementation du concours (nationalité française ; droits civiques ; casier judiciaire ; service national ; aptitude physique). Le principe de non-discrimination ou de parité régit le processus de recrutement. Il s'applique aux candidats comme à la composition du jury.

194. Le jury de concours dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain sur la valeur des candidats et n'est pas tenu de motiver ses décisions. Ses appréciations ne sont pas susceptibles d'être contestées devant le juge administratif. Indépendant de l'autorité hiérarchique, il est seul compétent pour arrêter la liste des candidats reçus qui seuls peuvent être nommés. Par ailleurs, les mérites des candidats doivent être uniquement appréciés d'après la valeur des épreuves subies. Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste de classement par ordre de mérite des candidats déclarés aptes par le jury.

195. Des règles particulières trouvent en outre à s'appliquer pour l'accès aux emplois de la PN. Les candidats doivent remplir les conditions d'aptitude physique particulière afin de vérifier qu'ils sont notamment aptes au port et à l'usage des armes. Un examen médical est réalisé et comporte obligatoirement un dépistage de l'usage de l'alcool et des produits illicites. Des règles particulières gouvernent également l'accès aux emplois de la GN énoncées par le code de la défense. Le concours est ouvert sans discrimination aux candidats remplissant toutes les conditions définies par les textes, d'âge, de diplôme et de condition physique et toutes les candidatures répondant aux critères sont retenues. L'entité ou la personne ayant le pouvoir de décision ne peut rejeter un candidat proposé sans justification.

196. Les procédures et les critères de contrôle instaurés pour vérifier l'intégrité et l'aptitude des candidats visent notamment à s'assurer que les éventuelles mentions portées au casier judiciaire ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions et que le résultat du

dépistage de la consommation de stupéfiant auquel ils sont soumis est négatif. Des enquêtes administratives sont en outre réalisées afin de s'assurer que le comportement des candidats n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées. Dans ce cadre, il peut être recouru à la consultation de fichiers, à l'image de celui des mains courantes informatisées, du fichier personnes recherchées, du fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique, et du fichier sur le traitement des antécédents judiciaires.

197. S'agissant de la PN, les enquêteurs vérifient tout élément utile tel que la consultation du chef de service pour un candidat adjoint de sécurité ou un agent public, ainsi que la consultation des réseaux sociaux. De plus, l'avis des supérieurs hiérarchiques est systématiquement sollicité quand le candidat est déjà dans l'administration. Les enquêteurs consultent également les archives locales de la PN ou de la GN pour mettre en évidence une éventuelle participation à des faits n'ayant pas généré de procédures judiciaires enregistrées mais révélatrice de comportements pouvant être incompatibles (ivresses, violences légères répétées, etc.) ou des fréquentations de nature à jeter la déconsidération sur le corps auquel le candidat postule. Un autre type d'enquête administrative peut être menée sous l'égide du Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), rattaché à la DGPN. Ce service traite des enquêtes administratives fondées sur l'analyse d'éléments issus de la consultation d'un large panel de fichiers de PN et de GN. Le SNEAS est saisi par la Direction centrale de recrutement et de formation de la PN qui lui transmet les listes des candidats admissibles ou admis en fonction des délais de traitement estimés.

198. S'agissant de la GN, les candidats sont également appréciés par un jury sur le plan cognitif (connaissances, compréhension, etc.), par des psychologues (adaptabilité à la vie militaire, motivation, profil psychologique, etc.), par la chaîne de recrutement, par un passage aux fichiers et la consultation du casier judiciaire. Les enquêtes portant sur l'environnement familial ne sont pas autorisées.

199. Depuis 2017, le [code de la sécurité intérieure](#) prévoit que soit prise en considération l'évolution d'un agent au cours de sa carrière. L'habilitation d'un fonctionnaire n'intervenait jusqu'alors qu'au stade de son recrutement. Désormais, au cours de sa carrière, des enquêtes administratives peuvent être engagées et donner lieu à la consultation de traitement automatisés de données à caractère personnel, afin de s'assurer que le comportement des personnes concernées n'est pas devenu incompatible avec les fonctions ou missions exercées. Dans l'hypothèse où une telle incompatibilité apparaissait, l'agent fait l'objet d'une mutation dans l'intérêt du service ou, le cas échéant, d'une radiation des cadres. Ces décisions ne peuvent intervenir qu'après une procédure contradictoire.

200. L'EEG note qu'il apparaît que des contrôles de sécurité sont pratiqués au moment du recrutement et en cas de changement de poste mais que, hormis ces deux cas de figure, ils ne sont pas régulièrement effectués malgré la nouvelle disposition du code de sécurité intérieure le prévoyant. À titre d'exemple, l'EEG a appris que, certaines personnes en poste depuis de nombreuses années dans le Service de contrôle des jeux et courses de la DCPJ s'étaient rendus coupables de manquements déontologiques qui auraient sans doute pu être évités s'il y avait des contrôles de sécurité plus fréquents dans ce secteur exposé aux risques de corruption. Une affaire récente concernant une personne ayant accès à des documents classés défense a aussi montré que les contrôles n'avaient lieu que tous les cinq ans en lien avec l'habilitation d'accès aux informations confidentielles, et qu'une grande formalité semblaient freiner les contrôles supplémentaires, même en cas de suspicions soulevées par des collègues. Or l'EEG souligne que les circonstances personnelles des agents sont amenées à évoluer dans le temps et, dans certain cas, à les rendre plus fragiles face à d'éventuels risques de corruption

(problèmes financiers liés par exemple à un prêt immobilier ou à la consommation, un divorce, la maladie d'un proche, la faillite du conjoint, la radicalisation, etc.).

201. Aussi l'EEG souligne-t-elle l'importance de contrôles de sécurité à intervalles réguliers au cours de la carrière des personnels des services répressifs ; la régularité de ces contrôles devrait dépendre de l'exposition aux risques du secteur d'emploi et de l'accès à des informations sensibles. Il en découle que **le GRECO recommande que les contrôles de sécurité tenant à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale aient lieu à intervalles réguliers conformément au code de la sécurité intérieure.**

202. Au sein de la PN, y compris la DCPJ et la DSPAP, les procédures de nomination des agents dépendent de leur statut. Les directeurs centraux de la police nationale sont nommés par décret du Président adopté en conseil des ministres. Les emplois de directeur des services actifs de la préfecture de police sont pourvus par voie de détachement, par décret sur rapport du ministre de l'Intérieur. La nomination des chefs de service au sein de la PN est prise par voie d'arrêté. Les fonctionnaires exerçant des activités opérationnelles sont recrutés par voie de concours. Le recrutement par voie contractuelle ne s'applique pas aux agents relevant des services répressifs.

203. De manière générale, pour la PN, suivant les corps, les avancements de grade des policiers sont liés soit à la réussite d'un examen professionnel, soit à des conditions d'anciennetés de titularisation, soit à des conditions d'anciennetés dans le grade. Parfois ces conditions peuvent être cumulative Les demandes d'avancement sont examinées en commission administrative paritaire (CAP). L'administration décide de la promotion par voie d'arrêté.

204. Les procédures de nomination des gendarmes sont définies par le code de la défense. Selon l'article L4134-1, « les nominations dans un grade de la hiérarchie militaire sont prononcées : 1° Par décret en conseil des ministres, pour les officiers généraux ; 2° Par décret du Président de la République, pour les officiers de carrière et sous contrat ; 3° Par l'autorité habilitée par voie réglementaire, pour les sous-officiers de carrière, les engagés et les volontaires ainsi que pour les officiers et les sous-officiers commissionnés ». Les officiers et sous-officiers de la GN débutent leur carrière par une formation rémunérée. À l'issue de leur scolarité, les officiers deviennent officiers de carrière, les sous-officiers deviennent sous-officier de carrière à l'issue d'une période d'observation de trois ans. Par ailleurs, il existe les gendarmes adjoints volontaires, qui servent sous le statut de volontaire dans les armées françaises.

205. Pour la GN, les modalités d'avancement sont définies par décret et sont propres à chaque corps d'appartenance. Les demandes d'avancement sont examinées par une commission dont les membres, d'un grade supérieur à celui des intéressés, sont désignés par le ministre de l'Intérieur. La commission prend en considération l'ordre de préférence et les notations annuelles des candidats. Les tableaux d'avancement sont arrêtés par le ministre de l'Intérieur et publiés au Journal officiel de la République française.

206. L'EEG ne dispose pas de statistiques complètes de la répartition homme-femme dans les services de PN plus particulièrement examinés dans le présent rapport (DCPJ et DSPAP), qui lui permettrait de dresser un bilan précis. Elle note néanmoins qu'en ce qui concerne le personnel dit actif de la DCPJ 80% sont des hommes. S'agissant de la GN, l'EEG remarque que, selon le type de poste, la présence des femmes est plus ou moins importante. Elle note toutefois que, parmi les officiers et les sous-officiers sur des emplois dits opérationnels, les femmes représentent seulement 11% du personnel, tandis que dans les corps dit de soutien,

elles représentent près de 53%. L'EEG invite les autorités à se pencher sur ces statistiques de la GN mais aussi à dresser un tableau dans la DCPJ et la DSPAP (et plus généralement la PN) afin de mieux promouvoir la mixité, notamment dans les postes de terrain, souvent plus exposés à la corruption car au contact, afin d'éviter le phénomène de pensée de groupe découlant d'un personnel de profile plus uniforme et favorisant des manquements éthiques.

### *Évaluation des performances*

207. L'évaluation des performances des ASR est annuelle, obligatoire et réalisée par les supérieurs hiérarchiques des agents sur la base de critères prédéfinis.

208. L'évaluation du personnel de la PN suit trois axes : l'agent, les missions et le respect de la déontologie. Le fonctionnaire peut solliciter, auprès de l'autorité hiérarchique, la révision d'une partie ou de la totalité du contenu de son évaluation par écrit et de façon motivée. Ce recours spécifique n'est pas exclusif des recours administratifs et contentieux de droit commun. Parallèlement, la saisine du médiateur interne de la PN est possible.

209. L'évaluation du personnel de la GN se fait au regard de leur réussite dans leurs fonctions opérationnelles, leurs compétences techniques, leur style de commandement, leur sens des relations humaines et la réussite dans leur emploi. Les militaires candidats à l'avancement en parfaite réussite dans leur emploi peuvent accéder au grade supérieur et à des responsabilités de niveau supérieur. Dans le cadre de leur évaluation, tous les militaires peuvent contester leur notation devant la commission de recours des militaires (un recours administratif préalable est obligatoire). En cas de défaillance grave, une notation intermédiaire peut être réalisée.

### *Rotation et mobilité*

210. S'agissant de la PN et donc de la DCPJ et la DSPAP, la mobilité se réalise au moyen d'un arrêté d'affectation, après une appréciation de la compatibilité du profil des candidats par rapport au poste à pourvoir. Les agents du corps d'encadrement et d'application ont l'obligation de demeurer pendant une durée minimale de cinq ans à compter de leur nomination en qualité de stagiaire, dans la région de leur première affectation (huit ans en Île-de-France). La durée d'affectation dans un même poste, pour un agent relevant du corps de conception et de direction, est limitée à cinq ans. Cette durée peut être prolongée, dans la limite de trois ans, sur demande de l'intéressé ou à l'initiative de l'administration. Une prolongation supplémentaire d'une année peut être accordée, à titre exceptionnel, si l'intérêt du service le justifie. Une mutation peut également avoir lieu dans l'intérêt du service. Les contraintes de mobilité régulière ne s'imposent qu'aux agents relevant du corps de conception et de direction.

211. S'agissant de la GN, le déroulement transparent des carrières passe par un dialogue construit sur un projet professionnel individuel entre le personnel et le service des ressources humaines au cours de sa carrière. Le gestionnaire s'appuie sur la réussite pour l'avancement et prononce les mutations en fonction des besoins du service et des desiderata des personnels. L'avancement entraîne, en règle générale, une mobilité fonctionnelle avec une éventuelle mobilité géographique, pour les officiers et les sous-officiers. Dès lors, la mobilité fait d'une manière générale partie de la trajectoire de carrière des gendarmes.

212. L'EEG note que, pour ce qui concerne la DCPJ et la DSPAP, et plus généralement la PN, la rotation n'est prévue que pour les postes les plus élevés. Or elle a appris que des cas de corruption avait pu surgir dans le Service de contrôle des jeux et courses de la DCPJ, où les risques sont considérés plus élevés mais où la rotation n'est pas imposée et en pratique peu

fréquente. L'EEG estime qu'il s'agit là d'un exemple parlant. En effet, dans les secteurs cartographiés comme étant plus exposés aux risques de corruption, il apparaît d'autant plus important de prévoir un système de rotation. L'EEG considère que la rotation, en tant que moyen de prévention de la corruption pouvant résulter de l'exercice prolongé d'une même fonction sur une longue période dans un service sensible, devrait être mise en place car elle peut s'avérer un outil de prévention utile. Dès lors, **le GRECO recommande que la police nationale mette en place un système de rotation dans les secteurs identifiés comme les plus exposés aux risques de corruption.**

#### *Cessation des fonctions et révocation*

213. S'agissant de la PN, la révocation des agents ne peut être prononcée qu'à l'issue d'une procédure devant une commission administrative paritaire<sup>37</sup>, siégeant en conseil de discipline. L'agent a droit à la communication de l'intégralité de son dossier et à l'assistance de défenseurs de son choix. Après délibération, un avis motivé est adressé au ministre de l'Intérieur. La révocation des commissaires de police donne lieu à un décret du Président et celle des autres agents repose sur un arrêté ministériel.

214. Les gendarmes ayant le statut de militaire peuvent être révoqués à la suite de procédures administratives ou disciplinaires qui sont validées par la DGGN. Tout gendarme peut, lorsqu'il est condamné à une peine d'interdiction des droits civiques ou d'exercer une fonction publique, se voir infliger également une perte de grade entraînant la cessation de son état militaire et sa radiation. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant l'administration et ensuite devant le tribunal administratif. Le contrat des gendarmes adjoints volontaires peut être résilié, pendant la période probatoire. Si l'intéressé est condamné à une peine criminelle, son contrat est résilié d'office. Le contrat peut également être résilié par sanction disciplinaire.

#### *Salaire et avantages*

215. Le salaire annuel brut des ASR varie en fonction de leur corps, de leurs fonctions, de leur ancienneté dans le grade et dans le corps, de leur situation familiale et de leur lieu d'affectation.

216. Le tableau suivant présente les rémunérations moyennes des principaux corps de la PN, en début de carrière :

CORPS	GRADE	ECHELON	SALAIRE BRUT ANNUEL (Île-de-France) en euros	SALAIRE BRUT ANNUEL (Province) en euros
Ajoint de sécurité (ADS)			20 310.84	18 979.75
Corps d'encadrement et d'application (CEA)	Gardien de la paix	1	29 290.82	26 971.43
		stagiaire	28 615.96	26 328.89
		élève	20 822.19	20 289.74
Corps de commandement (CC)	Capitaine de police	1er	35 248.80	33 180.47
		stagiaire	25 223.69	23 250.62
		élève	20 469.38	19 931.43

<sup>37</sup> Les commissions administratives paritaires sont composées en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants du personnel.

<b>Corps de conception et de direction</b>	Commissaire	1er	46 368.45	44 187.83
		stagiaire	29 194.09	27 141.05
		élève	23 610.45	22 205.55
<b>Ingénieur de la police technique et scientifique (PTS)</b>	Ingénieur	1er	36 345.47	33 748.10
<b>Technicien de la PTS</b>	Technicien	1er	31 932.88	29 822.18
<b>Agentspécialiste de la PTS</b>	Agent spécialisé	1er	30 420.67	28 557.08
<b>Attaché d'administration</b>	Attaché d'administration	1er	35 448.74	29 989.79
<b>Secrétaire administratif</b>	Classe normale	1er	27 348.95	24 305.22
<b>Adjoint administratif et technique</b>	Première classe	1er	24 419.84	22 568.98

217. Ces salaires annuels bruts intègrent les principales indemnités des différents corps des fonctionnaires de police et notamment<sup>38</sup>. Les principaux facteurs de variation des rémunérations des ASR sont liés à la prise en compte des fonctions exercées, du lieu d'affectation, de l'ancienneté, de l'engagement de l'agent (par ex. prime résultats exceptionnels, indemnité de responsabilité performance en fonction de l'évaluation).

218. S'agissant de la GN, les salaires sont définis selon des grilles fixées par décrets du ministre de l'Intérieur ou du ministre des Armées. Le tableau ci-dessous résume le salaire brut perçu par corps en début de carrière :

Catégorie	Salaire mensuel brut (en euros)
Sous-officier	2 276
Corps de soutien technique et administratif	1 844
Officier	3 186
Officier du corps technique et administratif	2 735

219. Chaque gendarme voit son indice net majoré évoluer en fonction de son ancienneté dans le grade et lors des promotions au grade supérieur de son corps ou de la réussite d'un concours permettant d'accéder au corps des officiers. Les militaires peuvent avoir une nouvelle bonification indiciaire et une indemnité de fonction et de responsabilité. La rémunération varie aussi en fonction du corps d'appartenance. L'ensemble des officiers et sous-officiers perçoivent l'indemnité de sujétion spéciale police, dont le taux varie en fonction du grade, des primes de qualification détenues, de l'unité d'affectation, de la zone de résidence et de la situation familiale. La prime de résultats exceptionnels permet enfin de valoriser annuellement les personnels méritants. L'indemnité de fonction et de responsabilités fixée par décret peut être octroyée à 4 200 emplois répartis en huit catégories. Pour quatre des catégories, il est prévu une part variable pouvant aller jusqu'à 20 % du montant annuel de la part fixe établie pour toutes les catégories. Elle prend en compte les résultats obtenus dans l'exercice des fonctions et la manière de servir.

<sup>38</sup> Indemnités de résidence et de sujétions spéciales de police pour les corps actifs, indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise pour les corps administratifs et techniques, allocation de maîtrise pour le corps d'encadrement et d'application, indemnité de responsabilité et de performance pour le corps de commandement et le corps de conception et de direction et indemnité de sujétions spécifiques de la police technique et scientifique.

## **Conflits d'intérêt**

220. La définition des conflits d'intérêts, contenue dans la loi « ordinaire transparence » a été reprise littéralement par la loi « Le Pros modifiée », en son article 25bis, applicable à la PN, et a été intégrée, pour la GN, dans le [code de la défense](#) (article L4122-3). Les obligations d'abstention imposées à certaines catégories de fonctionnaires sont pertinentes pour les ASR (voir partie sur le PHFE, par. 90-91).

221. La procédure d'identification et de résolution des conflits d'intérêts résulte principalement de la déclaration d'intérêts qu'un certain nombre d'ASR doivent soumettre (voir pour plus de détails la section dédiée aux déclarations). Lorsque l'autorité hiérarchique constate une situation de conflit d'intérêts, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin ou enjoint au fonctionnaire ou au militaire de faire cesser cette situation dans un délai déterminé. Lorsqu'elle ne s'estime pas en mesure d'apprécier s'il y a un conflit d'intérêts, elle transmet la déclaration soit à la HATVP (s'agissant d'un agent de la PN), soit au référent déontologue compétent (s'agissant d'un militaire de la GN). La HATVP ou le référent déontologue apprécie, dans un délai de deux mois, si le fonctionnaire ou le militaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts. Dans le cas où ils constatent qu'il y a un conflit d'intérêts, ils adressent une recommandation à l'autorité hiérarchique. Cette dernière prend les mesures nécessaires pour mettre fin à cette situation ou enjoint au fonctionnaire ou au militaire de faire cesser cette situation dans un délai fixé.

## **Interdiction ou limitation de certaines activités**

### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

222. Il est renvoyé à propos des [activités accessoires](#) à la partie sur les PHFE et la [loi « Le Pros modifiée »](#) (article 25 septies), étant précisé que ce dispositif a été complété par un décret<sup>39</sup>. Ces dispositions ont été reprises en substance pour tous les ASR : i) par le [code de la sécurité intérieure](#) : « Le policier ou le gendarme se consacre à sa mission. Il ne peut exercer une activité privée lucrative que dans les cas et les conditions définis pour chacun d'eux par les lois et règlements » (article R434-13); ii) par le [code de la défense](#), applicable aux militaires de la GN (articles L4122-2 et R4122-26). Les activités accessoires susceptibles d'être autorisées étant énumérées de manière limitative par les articles précités, il est exclu qu'un policier ou un gendarme soit autorisé à exercer, à titre accessoire, d'autres activités, telle que, par exemple, celle d'agent privé de sécurité à titre salarié.

223. S'agissant des activités, énumérées à l'article R4122-26 du code de la défense nationale, qui sont susceptibles d'être autorisées, les gendarmes doivent obligatoirement solliciter, au préalable, l'autorisation de leur autorité hiérarchique et soumettre leur demande à un examen de la Commission de déontologie des militaires<sup>40</sup>. L'autorisation donnée par l'autorité à partir d'une demande écrite et détaillée permet une mesure réaliste du temps consacré à ou aux activité(s) accessoire(s).

---

<sup>39</sup> [Décret n° 2017-105, du 27 janvier 2017](#), relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique

<sup>40</sup> Placée auprès du ministre des Armées, elle comprend un conseiller d'État, un conseiller maître à la Cour des comptes, une personnalité qualifiée, un membre du contrôle général des armées, quatre officiers généraux, un officier général de gendarmerie, le directeur de directeur chargé des personnels militaires de la GN du ministère de l'Intérieur (ou les suppléants ou représentants desdits membres).

224. S'agissant des fonctionnaires de police : en 2013, 8 sanctions ont été imposés ; en 2014, 11 sanctions ; en 2015, 8 sanctions ; en 2016, 9 sanctions et, en 2017, 3 sanctions. À titre d'exemple, peut être cité le cas d'une activité privée lucrative durant un congé maladie ou celui d'une activité rémunérée de vigile au sein d'une discothèque.

225. Quant aux intérêts financiers, il est renvoyé à la partie sur les PHFE et la [loi « Le Pors modifiée »](#). Ces dispositions législatives, applicables à la PN, ont été étendues à la GN, par l'article L 4122-5 du [code de la défense](#). Par ailleurs, outre le mécanisme des déclarations d'intérêts, il existe un mécanisme de gestion des instruments financiers détenus par certains fonctionnaires ou militaires, qui exercent des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. Les personnes concernées sont tenues de prendre, dans un délai de deux mois suivant leur nomination, toutes dispositions pour que leurs instruments financiers soient gérés, pendant la durée de leurs fonctions, dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part. Elles doivent justifier des mesures prises auprès de la HATVP.

### *Cadeaux*

226. Une interdiction de principe des cadeaux et autres avantages est posée à l'article R 434-9 du code de déontologie de la PN et de la GN qui énonce que le policier ou le gendarme n'accepte aucun avantage ni aucun présent directement ou indirectement lié à ses fonctions ou qu'il se verrait proposer au motif, réel ou supposé, d'une décision prise ou dans l'espoir d'une décision à prendre.

227. Le sens et la portée de cette interdiction de principe des cadeaux et avantages est précisée dans la charte éthique du service central des courses et jeux. Cette charte prévoit que l'agent refuse tout don, rémunération ou avantage émanant d'un professionnel du monde des jeux, à l'exception de produits promotionnels de faible valeur. Cette interdiction est accompagnée d'une obligation de rendre compte, immédiatement, à sa hiérarchie des propositions qui lui seraient adressées. Différentes situations concrètes sont passées en revue, par exemple : l'invitation à prendre un repas ne peut être acceptée qu'à titre exceptionnel et avec l'autorisation expresse de la hiérarchie ; l'invitation à un spectacle ne peut être acceptée que de manière limitée ; la fréquentation des établissements de jeux pour bénéficier, à titre gratuit, de prestations annexes (hôtellerie, restauration, notamment) est strictement interdite.

228. Les dons et libéralités qui sont susceptibles d'être consentis aux unités de gendarmerie sont strictement encadrés : i) l'acceptation ne peut avoir lieu que par arrêté ministériel ou par autorisation expresse d'un commandant de groupement ou de la formation administrative de rattachement ; ii) toute acceptation de don de matériel, qui serait assorti d'une condition ou d'une restriction d'emploi mettant en mesure le donateur d'interférer dans le fonctionnement du service des unités de gendarmerie, est interdite.

229. L'EEG a appris durant la visite qu'il n'y avait pas actuellement de document explicatif au sein de la DCPJ et la DSPAP, et plus généralement de la PN, qui développe la question sensible des cadeaux, hormis le Service de contrôle des jeux et courses de la DCPJ. L'IGPN a lancé une réflexion sur la possibilité d'établir une grille d'auto-évaluation en la matière mais ces travaux en cours depuis plusieurs années n'ont à ce jour pas abouti. À cet égard, l'EEG rappelle sa recommandation indiquant la nécessité de donner des explications plus détaillées et agrémentées d'exemples concrets dans le commentaire du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (voir par. 178). Le code couvrant la question des

cadeaux, l'EEG souligne l'importance de fournir des exemples concrets et couvrant les situations les plus fréquentes ainsi que la possibilité de contacter des référents déontologues en cas de doute.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

230. Il est renvoyé sur ce point à la partie sur les PHFE concernant le délit de détournement de biens ou de fonds publics (voir par. 103). En outre, le pouvoir de contrôle et d'inspection, non seulement, de l'autorité hiérarchique, mais aussi, des inspections générales constitue un frein à l'utilisation abusive de ressources publiques (véhicules de fonction, etc.). S'agissant de sanctions infligées à des gendarmes, en 2014, il y a eu une radiation pour disparition d'une arme de dotation et de scellés d'argent et, en 2015, une radiation pour vol d'équipements militaires et mise en vente sur internet.

#### *Contacts avec des tiers, données confidentielles*

231. L'article 26 de la [loi « Le Pors modifiée »](#) prévoit une obligation de secret professionnel conformément au CP et l'article 11 du CPP, aux termes duquel, sauf les cas prévus par la loi et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. L'article R434-8 du [code de la sécurité intérieure](#) prévoit que les ASR sont soumis aux obligations du secret professionnel et au devoir de discrétion et ne doivent divulguer les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou au titre de leurs fonctions. L'article R434-21 du code de déontologie dispose que le policier ou le gendarme alimente et consulte les fichiers auxquels il a accès dans le strict respect des finalités et des règles propres à chacun d'entre eux.

232. S'agissant de manquements d'un fonctionnaire de police au secret professionnel, en 2014, deux sanctions ont été infligées ; en 2015, une sanction ; en 2016, deux sanctions et, en 2017, une sanction. Pour ce qui concerne les fichiers de données confidentielles, en 2015, une sanction a été infligée ; en 2016, une sanction et, en 2017, une sanction. En ce qui concerne les gendarmes, en 2014, il y a une radiation pour détournement de finalités de données d'un fichier nominatif, ainsi que pour corruption passive et détournement de fonds lors d'enquêtes judiciaires ; et en 2015, une radiation pour consultation de fichiers.

#### *Restrictions après la cessation de fonctions*

233. Il est renvoyé à l'infraction pénale de prise illégale d'intérêts liée au « pantouflage » et sur l'exigence d'une autorisation préalable par un organe de déontologie (HATVP, Commission de déontologie de la fonction publique) mentionnées dans la partie sur les PHFE (voir par. 108).

234. S'agissant de la GN, la Commission de déontologie des militaires précitée est saisie pour avis par le ministre de l'Intérieur, lequel doit être tenu informé, sans délai et par écrit, de la nature de l'activité privée lucrative qu'un gendarme envisage d'exercer. Elle peut, sous un mois, rendre un avis de compatibilité (avec ou sans réserve) ou d'incompatibilité (définitif ou en l'état en l'absence de demande complète). Le ministre se prononce dans un délai de deux mois à défaut, la demande du gendarme est réputée rejetée.

235. Comme tout fonctionnaire, le policier qui a cessé ses fonctions reste soumis aux limitations prévues par l'article 432-13 du CP définissant le délit de prise d'intérêts liée au « pantouflage ». Avant la reprise d'une activité, un policier retraité doit au préalable mettre fin à l'ensemble de ses activités professionnelles tous régimes de retraite confondus.

## **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

236. Le régime déclaratif sur la situation patrimoniale, prévu par la [loi ordinaire « transparence »](#), s'applique, pour les ASR, aux emplois dont la nomination relève de la décision du Gouvernement. C'est le cas, notamment, des emplois de secrétaire général, de directeur général et de directeur d'administration centrale, de chef de service de l'inspection générale de l'administration, de directeur des services actifs de la police et de chef de service de l'IGPN ou de l'IGGN. Ce régime déclaratif de situation patrimoniale a été étendu, par la [loi « Le Pors modifiée »](#), à des fonctionnaires nommés dans des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. La liste de ces emplois a été établie par le [décret n° 2016-1968, du 28 décembre 2016](#), puis précisée par l'[arrêté, du 23 juillet 2018](#), précité, applicable à la PN (tels que chefs de service, sous-directeurs). S'agissant des militaires de la GN, la liste des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions justifient une obligation de déclaration de situation patrimoniale (prévue à l'article L4122-8 du [code de la défense](#)) a été établie par le [décret n° 2018-63, du 2 février 2018](#), inséré à l'article R 4122-42 du code de la défense.

237. Les déclarations de patrimoine doivent être adressées à la HATVP, dans un délai de deux mois suivant leur nomination. Dans les deux mois après la cessation de leurs fonctions, une nouvelle déclaration doit être transmise. Au cours de l'exercice des fonctions, toute modification substantielle de la situation patrimoniale donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration modificative. Les formulaires de déclarations sont identiques à ceux décrits dans la partie sur les PHFE (voir par. 110 et s.). Ces déclarations ne sont pas rendues publiques. En matière de déclaration du patrimoine, les modalités concernant les déclarants mariés ou pacsés sont les mêmes que celle évoquées dans la partie sur les PHFE.

238. La HATVP est chargée de collecter et vérifier le caractère exact, exhaustif et sincère des déclarations qui lui sont soumises. Outre les éléments déjà indiqués dans la partie sur les PHFE, selon l'[article L. 4122-9 du code de la défense](#), le fait pour un gendarme qui est soumis à l'obligation de soumettre une déclaration patrimoniale de ne pas le faire est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique. Le fait, pour un gendarme soumis à déclaration de ne pas déférer aux injonctions de la HATVP ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

239. Par ailleurs, un autre mécanisme visant à prévention des conflits d'intérêts repose sur l'obligation de déclaration d'intérêts : soit auprès de la HATVP, pour les plus hautes fonctions et emplois dont la nomination relève de la décision du Gouvernement ; soit auprès de l'autorité hiérarchique qui en cas de doute peut saisir la HATVP (par l'intermédiaire de l'autorité investie du pouvoir de nomination), pour d'autres emplois, compte tenu de la nature des fonctions et du risque, qui en découle, d'exposition à de situations de conflits d'intérêts.

240. S'agissant des déclarations d'intérêts auprès de la HATVP, les règles décrites dans la partie sur les PHFE sont également pertinentes dans le cas des ASR. S'agissant des déclarations d'intérêts auprès d'autres autorités, une série d'intérêts, financiers ou autres, doivent être déclarés<sup>41</sup>. Toute modification substantielle des intérêts fait l'objet d'une déclaration

---

<sup>41</sup> les fonctions du déclarant ; les activités professionnels donnant lieu à rémunération/gratification et les activités de consultant au cours des cinq dernières années ; la participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société au cours de cinq dernières années ; les participations financières directes dans le capital d'une société à la date

complémentaire actualisant cette déclaration préalable et indiquant la nature et la date de l'événement ayant conduit à la modification. Ces déclarations sont adressées à l'autorité de nomination et les déclarations complémentaires à l'autorité hiérarchique, le tout de manière confidentielle. S'agissant des personnes étroitement associées aux ASR, les règles mentionnées pour les PHFE pour les déclarations à la HATVP s'appliquent aux ASR.

## **Contrôle et application de la loi**

### *Surveillance et contrôle internes*

241. Avant de conclure à la violation de règles déontologiques, une enquête administrative pré-disciplinaire (EAPD) est déclenchée pour permettre d'établir la matérialité des faits et de conclure, le cas échéant, à l'existence d'un ou plusieurs manquements. Elles peuvent être diligentées par les directions d'emploi, dans le cadre de l'exercice de leur mission de contrôle interne, ou par les inspections (IGPN ou IGGN). Elles peuvent être assorties de mesures conservatoires, telles que la suspension des fonctions de l'agent. À l'issue de l'EAPD, en cas de manquement déontologique ou professionnel, l'autorité titulaire du pouvoir de sanction peut déclencher des poursuites puis prononcer des sanctions disciplinaires (un avertissement ou un blâme), renvoyer l'agent devant le conseil de discipline, ou décider d'un classement sans suites. L'administration doit également, en vertu de l'article 40 du CPP, signaler les faits à l'autorité judiciaire qui peut faire diligenter une enquête s'ils sont susceptibles de constituer une infraction pénale. Il appartient à cette dernière de choisir le service d'enquête qui sera chargé des investigations. L'IGPN ou l'IGGN ne sont pas saisies de toutes les enquêtes judiciaires portant sur des ASR.

242. Au sein de la PN, il existe trois types de contrôle interne : i) le contrôle hiérarchique, qui peut être direct (par les chefs de service), ou indirect (par les organes déontologiques de chaque direction ou service d'emploi) ; ii) le contrôle par l'IGPN ; iii) le contrôle par l'Inspection générale de l'administration. Chaque année, environ 2 000 sanctions disciplinaires sont prononcées, tous agents et manquements déontologiques confondus. Ces sanctions sont en constante diminution depuis cinq ans. 80 % d'entre elles sont des blâmes ou des avertissements. Elles sont essentiellement prononcées par les chefs de service, autorité hiérarchique directe de l'agent ; 9 % interviennent à l'issue d'une enquête de l'IGPN.

243. Le contrôle interne de la GN s'applique à tous les domaines et s'exerce à plusieurs niveaux. Le contrôle de 1<sup>er</sup> niveau relève de la responsabilité de chaque commandant d'unité ou de formation : i) l'autocontrôle de chaque personnel ; ii) le contrôle des opérations conduites par un autre personnel en application des directives définies par le commandant d'unité ou le chef de la formation ; iii) le contrôle direct par le commandant d'unité ou chef de la formation ou par une personne déléguée, des opérations accomplies par ses subordonnés. Le contrôle de 2<sup>e</sup> niveau est exercé par les commandants de région de gendarmerie ou autorités équivalentes. Il consiste à vérifier l'effectivité et la fiabilité du contrôle de 1<sup>er</sup> niveau et la prise en compte des mesures correctives décidées en cas d'anomalies ou de dysfonctionnements. Il est effectué principalement lors des inspections annoncées annuelles mais peut donner lieu à des opérations de contrôle plus fréquentes ou inopinées. Le contrôle de 3<sup>e</sup> niveau relève de la responsabilité de la direction générale et consiste à piloter les contrôles internes de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux.

---

de la nomination ; les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ; les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination

244. L'évaluation du contrôle interne de la GN relève de l'IGGN. Ses capacités d'expertise sont centrées sur la déontologie, l'audit interne, les études et les enquêtes. Ce contrôle interne prend différentes formes : audit, inspections ou enquêtes administratives (par exemple, en cas de suspicion de non-respect des règles de déontologie). Les enquêtes sont ouvertes par le chef de l'IGGN, soit sur directive du directeur général de la GN, soit de sa propre initiative. Ces enquêtes donnent lieu à l'établissement d'un rapport d'enquête dont la conclusion énonce des recommandations. L'IGGN diligente par ailleurs les enquêtes judiciaires sous la direction et sur délégations du parquet et de l'instruction dans le respect des prescriptions du CPP, avec une compétence nationale. Sont portées à la connaissance de l'IGGN les affaires dans lesquelles la responsabilité pénale d'un agent pourrait être engagée.

245. Les sanctions vont de l'avertissement à la révocation : i) l'avertissement, le blâme et l'exclusion de 1 à 3 jours ; ii) la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'un échelon, l'exclusion de 4 à 15 jours et le déplacement d'office ; iii) la rétrogradation et l'exclusion de 16 jours à 2 ans ; iv) la mise à la retraite d'office et la révocation. Toutes ces sanctions peuvent faire l'objet d'un recours.

246. Toute personne peut déposer plainte, y compris les personnes morales. L'IGPN peut recevoir des plaintes. L'IGGN quant à elle ne reçoit pas de plaintes et est directement saisie par le parquet pour conduire les investigations judiciaires susceptibles de mettre en cause un personnel de la gendarmerie. Il existe par ailleurs une plateforme de signalement sur internet qui permet à tout citoyen de dénoncer des faits mettant en cause la PN ou la GN. Une dénonciation peut être effectuée par écrit de manière anonyme, soit directement auprès du parquet, soit en l'adressant à un service de police ou de gendarmerie qui procédera à sa transmission au parquet. Les plaintes judiciaires sont traitées par les services d'enquête sous la direction de l'autorité judiciaire. Lorsque l'enquête est terminée, le dossier est transmis au parquet qui décide d'engager ou non des poursuites.

247. Lorsque le procureur de la République décide de classer sans suite la procédure, il en avise les plaignants et les victimes et leur indique les raisons juridiques ou d'opportunité qui justifient sa décision (article 40-2, CPP). Toute personne ayant dénoncé les faits auprès du procureur peut former un recours auprès du Procureur général contre une décision de classement sans suite, lequel peut enjoindre au procureur d'engager des poursuites lorsqu'il estime le recours fondé, et à défaut, informe l'intéressé qu'il estime son recours infondé (article 40-3, CPP). La personne ayant dénoncé les faits peut également décider d'assortir sa plainte d'une constitution de partie civile auprès du doyen des juges d'instruction lorsque le procureur a fait connaître à l'intéressé sa décision de ne pas engager de poursuites ou lorsque ce dernier est resté inactif pendant trois mois (article 85, CPP).

#### *Surveillance et contrôle externes*

248. Outre le contrôle juridictionnel, un contrôle parlementaire s'exerce également avec le vote du budget, les questions écrites ou orales adressées au Gouvernement et les commissions d'enquête parlementaires. Par ailleurs, Le contrôle de la HATVP a déjà été évoqué en ce qui concerne les obligations déclaratives. D'autres autorités administratives indépendantes sont susceptibles d'opérer un contrôle externe : la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), qui autorise la création des fichiers, en suit l'utilisation et peut en autoriser l'accès aux particuliers ; la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ; la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement (CNCTR) qui vérifie la conformité de la mise en œuvre et de l'exploitation des interceptions de communications telles que les écoutes téléphoniques ; le Contrôleur général des lieux de

privation de liberté (CGLPL), qui veille à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dignité.

249. En outre, le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire. Il peut être saisi par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité. Il peut également être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause et peut aussi se saisir d'office.

250. Il dispose de larges pouvoirs d'investigation dans le cadre d'une enquête administrative. Il peut demander des explications à toute personne mise en cause devant lui. Il peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile et recueillir toute information qui lui apparaît nécessaire, sans que son caractère secret ou confidentiel ne puisse lui être opposé (sauf en matière de défense nationale, sûreté de l'État ou politique extérieure). Lorsqu'une enquête administrative pré-disciplinaire est engagée par l'IGPN ou à l'IGGN, il peut demander à en avoir communication. Il peut procéder à des vérifications sur place dans les locaux administratifs ou privés des personnes mises en cause. Lorsqu'une procédure pénale est en cours, le secret de l'enquête et de l'instruction ne peut lui être opposé. Enfin, lorsque ses demandes ne sont pas suivies d'effets, le Défenseur peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai déterminé et, à défaut, il peut saisir le juge des référés d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure utile.

251. À l'issue de son enquête, le Défenseur peut émettre des recommandations auxquelles les autorités sont invitées à donner suite dans un certain délai. Le Défenseur saisit l'autorité investie du pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires. Cette autorité doit l'informer des suites données et, en l'absence d'engagement de procédure disciplinaire, doit motiver sa décision. À défaut de suites appropriées à ses recommandations, le Défenseur peut établir un rapport spécial, qui est communiqué à l'autorité disciplinaire et peut être rendu public.

252. Au sein des services du Défenseur des droits, un pôle comprenant un chef, huit juristes, ainsi qu'une assistante et deux stagiaires est dédié à la déontologie de la sécurité. Le nombre de saisines en matière de déontologie de la sécurité augmente légèrement : de 1 228 en 2017, il passe à 1 520 en 2018, dont 69,3 % concerne des agents de la PN ou de la GN. À ce jour, aucune saisine ne concerne des faits de corruption reprochés à un agent de police ou de gendarmerie. Dans le cas où le Défenseur recevrait une telle plainte, il saisirait immédiatement le parquet.

#### *Surveillance exercée par le public et la société civile*

253. La surveillance exercée par le public et la société civile sur les ASR repose sur la Commission consultative des droits de l'homme (CNCDH), les syndicats, les médias, les associations et les citoyens. Les citoyens peuvent aussi effectuer des signalements, par le biais notamment de la plate-forme de signalement. Ils peuvent également, entre autres, saisir le Défenseur des droits (voir ci-dessus).

#### *Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

254. L'article 40 du CPP fait obligation aux ASR d'avertir le procureur de la République lorsqu'ils acquièrent, dans l'exercice de leurs fonctions, la connaissance d'un crime ou d'un délit et de transmettre tous documents pertinents. Aucune sanction spécifique autre que disciplinaire n'est prévue en cas de méconnaissance de cet article. Par ailleurs, tout policier

ou gendarme est tenu de porter sans délai à la connaissance de l'autorité hiérarchique tout fait survenu à l'occasion ou en dehors du service, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner sa convocation par une autorité de police, juridictionnelle, ou de contrôle (article R434-4, [code de la sécurité intérieure](#)). Le manquement à cette obligation peut donner lieu à une procédure disciplinaire. Un ASR peut dénoncer un manquement à la déontologie à sa hiérarchie, sur des plateformes de signalement, à un corps d'inspection, au référent alerte, au référent déontologue, ou au Défenseur des droits. Ce contrôle par les pairs est encouragé (article R.434-26).

255. Le cadre du régime général de protection des lanceurs d'alerte est fixé par la loi « Sapin 2 » de 2016. Le périmètre matériel de la protection des lanceurs d'alerte a été étendu aux faits pouvant être qualifiés de conflits d'intérêts. Des dispositions particulières ont été introduites en la matière : i) une obligation d'alerte de l'autorité hiérarchique ; ii) le droit d'apporter son témoignage au référent déontologue ; iii) l'incrimination et la répression d'un témoignage de mauvaise foi. Aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir signalé une alerte<sup>42</sup>. Le périmètre personnel de protection des lanceurs d'alertes recouvre les personnels de l'organisme objet de l'alerte, les sous-traitants et les collaborateurs occasionnels.

256. Ce dispositif de protection des lanceurs d'alerte repose sur : i) la sécurisation des procédures de recueil des signalement pour garantir la confidentialité de l'identité de son auteur et des personnes mises en cause ; ii) un strict encadrement de l'éventuelle divulgation des éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ou la personne mise en cause<sup>43</sup> ; iii) l'incrimination et la répression de la divulgation des éléments devant rester confidentiels ; iv) l'irresponsabilité pénale du lanceur d'alerte pour avoir porté atteinte à un secret protégé par la loi ; v) l'interdiction de mesures discriminatoires ou représailles dans le cadre professionnel ; vi) la possibilité pour le juge de prescrire la réintégration du lanceur d'alerte en cas de révocation, non-renouvellement de son contrat ou licenciement ; vii) le doublement de l'amende civile (porté à 30 000 euros) susceptible d'être prononcée contre une personne ayant porté plainte pour diffamation, de manière abusive, contre un lanceur d'alerte.

257. Toute personne peut adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte. Le Défenseur doit aussi veiller aux droits et libertés du lanceur d'alerte. Il examine si un lanceur d'alerte qui se dit victime d'une mesure de représailles par son employeur est fondé à considérer que tel est le cas et, si c'est établi, intervient dans le but de faire cesser les mesures de représailles. Il a publié un [guide de l'orientation et de la protection des lanceurs d'alerte](#).

258. S'agissant des ASR, le signalement d'une alerte doit être porté à la connaissance du référent alerte compétent, du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, ou de l'autorité d'emploi. L'autorité hiérarchique ou l'autorité d'emploi transmettent la saisine, sous réserve de l'accord de l'auteur, au référent/correspondant alerte compétent, qui devient alors le destinataire de ce signalement, chargé d'y donner suite. Lorsqu'un signalement considéré comme recevable nécessite la mise en œuvre de mesures pour mettre fin à la situation en cause, le référent alerte peut saisir soit le supérieur hiérarchique de l'agent mis en cause, afin que celui-ci prenne les mesures nécessaires, soit l'autorité disciplinaire, lorsque les faits signalés sont passibles d'une sanction disciplinaire. Le référent/correspondant alerte informe

---

<sup>42</sup> Ces dispositions ont été reprises à l'identique pour les gendarmes à l'article L.4122-4 du [code de la défense](#).

<sup>43</sup> Le fait de divulguer cet élément confidentiel est prohibé pénalement et punissable de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

régulièrement l'auteur du signalement des suites données à son alerte ainsi que des délais prévisibles du traitement qui ne sauraient excéder trois mois.

259. Les signalements peuvent être rendus publics, en dernier ressort. Ils peuvent aussi, à titre exceptionnel, être rendus publics directement, sans passer par les différents niveaux d'alerte, en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles (article 8, loi « Sapin 2 »). Si les signalements anonymes sont possibles, leur traitement est cantonné aux alertes les plus graves dûment justifiées par des éléments factuels. Le lanceur doit avoir eu « personnellement connaissance » des faits à l'origine de son signalement (article 6, la loi « Sapin 2 »). Au sein du ministère de l'Intérieur, l'arrêté ayant été pris très récemment, aucune statistique n'est actuellement disponible.

260. L'EEG considère que l'adoption d'une législation instaurant un régime protecteur des lanceurs d'alerte en 2016 est sans nul doute un développement positif. Toutefois, elle constate que la procédure pour bénéficier du statut de lanceur d'alerte, et donc des garanties de protection spéciale, demeure encore méconnue, comme l'ont fait remarquer plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la visite. En particulier, les différents paliers de signalement (interne, externe, public) se révèlent relativement complexes à mettre en œuvre, y compris pour les praticiens, comme le guide de l'orientation et de la protection des lanceurs d'alerte du Défenseur des droits le fait ressortir. Il n'est en effet pas toujours aisé de définir quel acteur est compétent à chaque étape pour recevoir les signalements donnés en tant que lanceur d'alerte puisque plusieurs alternatives existent. Or de cela dépendra l'application du régime de protection spécifique aux lanceurs d'alerte.

261. Le Défenseur des droits est certes l'autorité désignée pour accompagner les lanceurs d'alerte dans ces démarches mais, tout comme le régime protecteur des lanceurs d'alerte en soi, ce rôle n'est pas encore suffisamment connu. Le Défenseur des droits a traité 155 dossiers en 2017 et 2018, tous domaines confondus. À cet égard, s'agissant des services répressifs, peu de temps semble consacré au régime protecteur des lanceurs d'alerte dans le cadre de la formation. Par ailleurs, le régime des lanceurs d'alerte se superpose à d'autres types de signalements qui peuvent être faits via des plateformes dédiées mais qui n'offrent pas les mêmes garanties de protection ; ceci risque de contribuer à brouiller la compréhension du régime de protection des lanceurs d'alerte. L'EEG a aussi appris que certaines procédures avaient pu être utilisées pour éloigner certains policiers ayant lancé une alerte (avis médical défavorable, mutation, licenciement, etc.) ; ce qui témoigne de l'importance de la bonne connaissance de la nouvelle loi pour qu'un lanceur d'alerte obtienne la meilleure protection possible.

262. Conformément à la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte](#), dès lors que la loi est mise en œuvre et que les mécanismes d'alerte sont utilisés, des enseignements sont à tirer sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas. L'expérience montre qu'il est extrêmement opportun et important de l'évaluer périodiquement pour déterminer les aspects qu'il conviendrait de renforcer. Aussi l'EEG, au vu de ce qu'elle a pu apprendre des praticiens, estime qu'il serait bon de dresser un bilan de l'application de la loi protégeant les lanceurs d'alerte en vue de simplifier la procédure de paliers de signalement et améliorer sa lisibilité. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de renforcer la formation des personnels des services répressifs sur le régime de protection des lanceurs d'alerte. Au vu de ce qui précède, le **GRECO recommande que (i) le régime protecteur des lanceurs d'alerte fasse l'objet d'une évaluation et d'une révision afin de simplifier la procédure de signalement ; (ii) la formation des services répressifs à ce régime soit renforcée.**

## *Poursuites pénales et immunité*

263. Les policiers et gendarmes ne bénéficient pas d'immunités ni de privilèges de procédure. Toutefois, lorsqu'ils sont auteurs ou victimes de faits, le procureur général peut, d'office, sur proposition du procureur de la République et à la demande de l'intéressé, transmettre la procédure au parquet du tribunal de grande instance le plus proche du ressort de la cour d'appel (article 43, CPP). Cette mesure de « dépaysement » de la procédure est applicable à toute procédure qui concernent une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dès lors que celle-ci est habituellement, par ses fonctions, en relation avec les magistrats ou fonctionnaires de la juridiction.

## *Statistiques*

264. Sur les enquêtes administratives pré-disciplinaires, réalisées par l'IGPN, le service de déontologie de la DSPAP et l'IGGN, ainsi que sur les sanctions disciplinaires prononcées pour manquement au devoir de probité, sur les enquêtes judiciaires réalisées par l'IGPN et l'IGGN pour des faits de corruption et d'autres atteintes à la probité, et sur les sanctions disciplinaires prononcées pour manquement aux règles concernant l'exercice d'activités accessoires, l'usage de données confidentielles et de ressources publiques.

265. Depuis 2014, l'IGPN a diligenté plusieurs dizaines d'enquêtes administratives avec une dimension financière. La moitié concernait des faits de corruption, les autres qualifications les plus répandues étant le trafic d'influence, les abus de confiance et autres escroqueries et enfin le détournement de fonds publics. L'IGPN a diligenté en 2018 plusieurs dizaines d'enquêtes administratives relatives au manquement au devoir de probité qui recouvre tout avantage indu dont un agent a pu tirer profit (détournement de scellés ou d'objets sensibles, conflit d'intérêts, etc.) du fait de ses fonctions. Il s'agit d'une faute sévèrement sanctionnée par l'institution puisque près des 2/3 des cas, un renvoi des agents devant un conseil de discipline a été proposé.

266. Les sources de données exploitées par le ministère de la justice ne permettent pas de disposer d'informations sur la profession ou le statut des personnes condamnées. Il n'est donc pas possible de fournir des statistiques sur les sanctions pénales prononcées contre des ASR, au cours des cinq dernières années, pour des faits de corruption ou d'autres atteintes à la probité. Sont néanmoins mentionnées deux affaires ayant donné lieu à la condamnation :

- d'une part, de deux agents, le 20 octobre 2015, à une peine de deux mois d'emprisonnement avec sursis et 500 euros d'amende, dans le cadre d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, pour corruption de personnes dépositaires de l'autorité publique ;
- d'autre part, d'un agent, le 12 juin 2018, en appel, à une peine de 4 ans d'emprisonnement dont 18 mois avec sursis et d'interdiction définitive d'exercer la profession considérée, pour des faits d'association de malfaiteurs, de trafic de stupéfiants, de corruption, de trafic d'influence, de recel et de détournement de scellés.

Les décisions de justice sont par principe prononcées en audience publique. Elles peuvent à ce titre être relayées dans les médias. En outre, la peine complémentaire « d'affichage de la décision prononcée ou de diffusion », prévue à l'article 131-35 du CP, peut être prononcée pour les infractions d'atteinte à la probité, ce qui implique l'affichage ou la diffusion de la décision, pendant un temps déterminé et dans certains lieux déterminés par les juges et ce, au frais de la personne condamnée.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

267. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes en France :

*A l'égard des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. que l'exigence d'un contrôle préalable d'intégrité pour tout poste de conseiller ministériel ou de la Présidence de la République, dans le cadre du processus de sélection et avec le concours de la Haute autorité à la transparence de la vie publique, soit prévue par la loi (paragraphe 41) ;**
- ii. que le plan pluriannuel de lutte contre la corruption soit étendu au cabinet du Président de la République (paragraphe 50) ;**
- iii. que l'Agence française anti-corruption et la Haute autorité sur la transparence de la vie publique renforcent leur coopération dans la mise en œuvre de leurs compétences en matière de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 56) ;**
- iv. (i) l'adoption de codes de conduite dans chaque ministère comportant des règles communes à tous les PHFE au sein du Gouvernement, couvrant tous sujets d'intégrité (prévention/gestion des conflits d'intérêts, obligations déclaratives, incompatibilités, cadeaux, obligations en cas de départ vers le secteur privé, contacts avec les groupes d'intérêts, informations confidentielles, etc.), incluant des exemples pratiques, et étant rendus publics ; (ii) la finalisation de la révision de la Charte de déontologie de la Présidence en s'assurant qu'elle couvre les sujets pertinents en matière d'intégrité susmentionnés et contienne des exemples pratiques pour illustrer chaque principe ; (iii) la mise en place d'un contrôle de l'application de ces codes, assorti de sanctions disciplinaires proportionnelles (paragraphe 66) ;**
- v. que (i) les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient systématiquement sensibilisées aux questions liées à l'intégrité, à leur entrée en fonction et lorsque des développements législatifs le nécessitent ; (ii) la confidentialité des entretiens avec les référents déontologues soit prévue par la loi ; (iii) une formation commune de ces derniers soit prévue quant à la façon d'appréhender les questions déontologiques qui leur sont soumises (paragraphe 71) ;**
- vi. que (i) les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient tenues de faire rapport publiquement et à intervalles réguliers des représentants d'intérêts rencontrés et des thématiques discutés ; (ii) tous les représentants d'intérêts qui s'entretiennent avec un responsable public (plus particulièrement les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif), qu'ils aient eux-mêmes sollicité l'entretien ou non, aient l'obligation de s'inscrire sur le registre des représentants d'intérêts (paragraphe 82) ;**

- vii. **que le registre des déports couvre non seulement les ministres mais aussi les membres des cabinets (paragraphe 92) ;**
- viii. **que les déclarations de patrimoine et d'intérêts du candidat à la présidence élu soient soumises au contrôle de la Haute autorité sur la transparence de la vie publique à son entrée en fonctions en vue de prévenir tout conflit d'intérêts réel ou perçu (paragraphe 115) ;**
- ix. **(i) d'examiner comment accroître la transparence quant aux intérêts déclarés par les proches conseillers des ministres et du Président de la République ; (ii) d'envisager d'étendre l'exigence relative aux déclarations de patrimoine d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif aux conjoints, partenaires et personnes à leur charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 119) ;**
- x. **que la Haute autorité sur la transparence de la vie publique puisse rendre public en dernier ressort tout manquement du Premier ministre à l'obligation de faire cesser un conflit d'intérêts (paragraphe 126) ;**
- xi. **que, pour des faits de corruption ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, les membres du Gouvernement soient soumis à une juridiction garantissant une totale indépendance et impartialité non seulement réelle mais aussi perçue comme telle (paragraphe 134) ;**
- xii. **que des moyens supplémentaires, plus particulièrement en personnel, soient alloués au Parquet national financier et que son indépendance par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'information vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin de préserver l'intégrité des poursuites (paragraphe 136) ;**

*A l'égard des services répressifs*

- xiii. **l'adoption d'une stratégie globale dédiée à la prévention des risques de corruption au sein des services répressifs sur la base de cartographies des risques et des secteurs les plus exposés, telles qu'établies par la Gendarmerie nationale et la Police nationale (paragraphe 165) ;**
- xiv. **que le commentaire du code de déontologie de la police nationale et la gendarmerie nationale soit révisé afin de développer davantage les explications portant sur les questions d'intégrité (notamment les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, le traitement des informations confidentielles), en les illustrant d'exemples concrets (paragraphe 178) ;**
- xv. **que (i) la confidentialité des procédures consultatives auprès des référents/correspondants déontologue soit prévue par la loi ; (ii) une formation spécifique soit prévue pour les référents et correspondants déontologues (paragraphe 189) ;**

- xvi. **que les contrôles de sécurité tenant à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale aient lieu à intervalles réguliers conformément au code de la sécurité intérieure (paragraphe 201) ;**
- xvii. **que la police nationale mette en place un système de rotation dans les secteurs identifiés comme les plus exposés aux risques de corruption (paragraphe 212) ;**
- xviii. **que (i) le régime protecteur des lanceurs d'alerte fasse l'objet d'une évaluation et d'une révision afin de simplifier la procédure de signalement ; (ii) la formation des services répressifs à ce régime soit renforcée (paragraphe 262).**

268. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités françaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2021. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

269. Le GRECO invite les autorités de la France à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défailances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---