Adoption : 22 mars 2024
Publication : 10 avril 2024

Public
GrecoRC5(2024)2

CINQUIÈME 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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

FRANCE



Adopté par le GRECO
à sa 96e Réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2024)

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

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le 5e Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur le thème de la « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».

2. Ce Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités françaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la France, adopté par le GRECO lors de sa 84e réunion plénière (6 décembre 2019) et rendu public le 9 janvier 2020, avec l'autorisation de la France. Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 89e réunion plénière (3 décembre 2021) et rendu public le 7 janvier 2022 avec l'autorisation de la France.

3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO[1], les autorités françaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 3 novembre 2023, et les informations fournies par la suite ont constitué la base de ce Deuxième Rapport de Conformité.

4. Le GRECO a chargé la Belgique (pour ce qui est des hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et la République de Moldova (pour la question des services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés – M. Carl PIRON pour la Belgique et M. Alexandru CLADCO pour la République de Moldova – ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 18 recommandations à la France dans son Rapport d'Évaluation. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a conclu que la recommandation xv avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, xiii, xiv et xvii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, viii, ix, x, xi, xii, xvi et xviii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

Recommandation i

6. *Le GRECO avait recommandé 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.*

[1] La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait salué le fait que la nomination des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années faisait désormais l'objet d'un contrôle préalable de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) quant à l'intégrité des personnes pressenties. Tout en reconnaissant qu'il s'agissait là des nominations les plus sensibles, le GRECO avait néanmoins estimé qu'une forme de contrôle devrait avoir lieu avant la nomination comme conseiller de l'ensemble des personnes pressenties, comme le préconise la recommandation.

8. Les autorités françaises précisent que, si le contrôle de la HATVP se concentre sur les conseillers issus du secteur privé, c'est précisément parce que les activités privées lucratives exercées précédemment sont susceptibles d'interférer avec l'exercice de leur fonction et de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service public. En revanche, ce risque est quasiment nul lorsque le conseiller est issu du secteur public puisqu'il est déjà soumis à des obligations déontologiques susceptibles, en cas de manquement, d'entraîner une sanction disciplinaire.

9. Les autorités indiquent que, en 2022, la HATVP a rendu 230 avis sur des projets de nomination de membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, soit une hausse de 164% par rapport à 2021. Ces avis concernaient les collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République qui avaient exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois années précédant leur nomination, ce qui représente plus d'un tiers d'entre eux. Par ailleurs, en 2022, le délai de traitement moyen des avis préalables à la nomination s'est établi à 7 jours, soit un jour de moins qu'en 2021 et 8 jours de moins que le délai légal de 15 jours. Si de nombreux échanges préalables avec les bureaux des cabinets des ministères ont permis d'améliorer la qualité des saisines et de faciliter l'activité de contrôle, l'afflux quantitatif et sa très forte concentration sur une période restreinte – 200 des 230 avis ont été rendus de mai à août en raison de la nomination d'un nouveau gouvernement à cette période – ont malgré tout nécessité une très grande implication des services[2]. Dans ces conditions, un contrôle préalable de l'ensemble des conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République, aussi bien issus du secteur privé que du public, ne permettrait pas une allocation efficiente des ressources humaines et budgétaires de la HATVP.

10. Enfin, les autorités soulignent que, postérieurement à leur nomination, l'ensemble des conseillers ministériels, qu'ils soient issus du secteur privé ou du secteur public, sont soumis à un contrôle approfondi qui sera réalisé à partir de la déclaration d'intérêts que l'intéressé devra déposer dans les deux mois suivant sa nomination. Cette déclaration permet de détecter d'autres risques de conflits d'intérêts et de justifier de mesures de déport supplémentaires, y compris au regard des intérêts du conjoint.

11. Le GRECO note avec satisfaction que le contrôle préalable effectué par la HATVP sur les projets de nomination de membres des cabinets ministériels et collaborateurs du

[2] Voir Rapport d'activité 2022 de la HATVP 2022, 31 mai 2023, p. 95.

Président de la République a prouvé son efficacité. Toutefois, ce contrôle ne s'opère que si la personne dont la nomination est envisagée a exercé une activité professionnelle dans le secteur privé au cours des trois années précédentes. Le GRECO prend note des arguments avancés par les autorités, selon lesquels les risques en matière d'intégrité seraient moindres s'agissant des conseillers issus du secteur public, dans la mesure où ces derniers sont déjà soumis à des obligations déontologiques. Quant à la déclaration d'intérêts que tout conseiller doit soumettre, le GRECO note qu'elle ne donne lieu qu'à un contrôle *a posteriori*, une fois la personne nommée, et ne répond donc pas à l'objectif de la recommandation. Le GRECO se réfère au Rapport d'Évaluation, qui insistait sur la nécessité d'un contrôle préalable de la HATVP de toute personne pressentie pour un poste de conseiller ministériel ou de la Présidence de la République, qu'elle soit issue du secteur privé ou public étant donné la perméabilité grandissante entre les deux secteurs (paragraphe 41). Dès lors, le GRECO ne peut pas considérer cette recommandation comme étant pleinement mise en œuvre.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

13. *Le GRECO avait recommandé que le plan pluriannuel de lutte contre la corruption soit étendu au cabinet du Président de la République.*

14. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Il avait indiqué être sensible aux efforts faits, d'une part, pour renforcer le contrôle interne au sein des services de la présidence et, d'autre part, au travers du diagnostic mené par mené par l'Agence française anticorruption (AFA) visant à identifier les mesures et bonnes pratiques en matière de prévention des atteintes à la probité. Toutefois, le GRECO avait noté qu'il ne s'agissait pas là d'une approche globale telle que prévue par la recommandation et avait souligné l'importance de documents stratégiques, tels les plans d'action, non seulement pour structurer l'action de prévention (par la fixation d'objectifs précis à remplir dans des délais impartis et par l'établissement d'un suivi) mais aussi pour envoyer un signal clair au grand public.

15. Les autorités françaises signalent que, dans le cadre d'une démarche transversale, l'AFA a organisé une réunion de travail interservices au mois de mai 2023 en présence de la Direction des services administratifs et financiers (Service de la Première ministre - SPM/DSAF), du Secrétariat général du gouvernement (SGG), de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) afin d'évoquer la possibilité d'intégrer cette recommandation dans l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale pluriannuelle anticorruption à venir. En outre, les autorités indiquent qu'une réunion de travail sera très prochainement organisée avec la HATVP sur ce sujet et qu'une consultation publique portant sur la stratégie pluriannuelle a été mise en ligne sur le site internet de l'AFA[3]. La structure en cinq axes de la future stratégie, dont un axe consacré au « renforcement de la maîtrise des risques d'atteintes à la probité dans la sphère

[3] https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/preparation-plan-national-lutte-contre-corruption-2024-2027-consultation-publique (la consultation était ouverte jusqu'au 19 novembre 2023).

publique » et comprenant plusieurs mesures visant les PHFE, a en outre d'ores et déjà été validée.

16. Le GRECO note que la préparation du prochain plan national de lutte contre la corruption (2024-2027) est en cours et qu'une consultation publique a eu lieu dans ce cadre. Il salue les discussions actuelles quant à la possible inclusion du cabinet du Président de la République dans ce plan. Cependant, ces discussions n'ont pas encore abouti et le prochain plan pluriannuel de lutte contre la corruption n'a pas encore été adopté. Dans cette attente, le GRECO ne peut pas encore considérer cette recommandation comme étant pleinement mise en œuvre.

17. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

18. *Le GRECO avait recommandé 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.*

19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait noté avec satisfaction le protocole de coopération signé par l'AFA et la HATVP qui augurait d'une coopération plus étroite entre les deux institutions. Cependant, la finalité de la recommandation – le renforcement de la coopération entre les deux institutions spécifiquement pour ce qui concerne les PHFE – n'avait pas fait l'objet d'actions de coordination.

20. Les autorités françaises rapportent que, dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale anticorruption en cours, l'AFA a souhaité renforcer les mécanismes de prévention, détection et remédiation des atteintes à la probité pour les membres des cabinets ministériels. Ainsi, outre la mise en place, dans chaque cabinet ministériel, d'un code de conduite anticorruption fondé sur un socle interministériel commun, un effort de sensibilisation des PHFE devrait, dans cette hypothèse, être effectué concernant les infractions d'atteinte à la probité et les outils, méthodes et bonnes pratiques permettant de prévenir et détecter le risque de commission de telles infractions. Ces thèmes ont été abordés lors d'une réunion de travail entre l'AFA et la HATVP au printemps 2023 et ont fait l'objet de plusieurs échanges interservices fin 2023. La HATVP et l'AFA ont porté prioritairement leurs actions sur les conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République mais cette orientation n'exclut pas de nouvelles actions ultérieures concernant les autres PHFE. À la suite des réunions tenues au cours de l'année 2023, des mesures de sensibilisation à la détection et l'éviction des risques d'atteintes à la probité à l'intention des PHFE ont été intégrées au projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2024-2027, en attente de validation politique. Ces actions feront l'objet d'une mise en œuvre commune entre la HATVP et l'AFA.

21. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, qui indiquent que la coopération entre l'AFA et la HATVP se poursuit et que des actions de

coordination sur le thème des PHFE et de leur sensibilisation aux risques d'atteintes à la probité sont en cours.

22. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv

23. *Le GRECO avait recommandé (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.*

24. Il est rappelé que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté, s'agissant de la première partie de la recommandation, que le processus d'adoption de codes de conduite dans chaque ministère était accompagné par l'AFA et que des échanges s'étaient tissés entre les ministères sur les questions d'intégrité. Constatant que seuls deux ministères étaient équipés d'un code de conduite actualisé, le GRECO avaient rappelé que ces codes doivent couvrir l'ensemble des PHFE. Cette partie de la recommandation avait par conséquent été jugée partiellement mise en œuvre. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, des travaux étaient toujours en cours pour réviser la Charte de déontologie de la présidence et, le GRECO n'ayant pas pu examiner le contenu de la Charte révisée, l'objectif de cette partie de la recommandation n'avait pas été atteint, même partiellement. Enfin, s'agissant de la troisième partie de la recommandation, le GRECO avait pris note des possibilités existant pour sanctionner disciplinairement des manquements déontologiques commis par des agents publics et, pour les plus graves d'entre eux, pénalement. Toutefois, le GRECO avait souligné d'une part 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 » (Rapport d'Évaluation, paragraphe 65) et, d'autre part, que la recommandation concerne l'ensemble des PHFE, au-delà des seuls agents publics. Cette partie de la recommandation n'avait donc pas encore été remplie.

25. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités françaises rappellent que, en vertu des recommandations de l'AFA, les administrations sont invitées à mettre en place un code de conduite anticorruption faisant suite à la réalisation d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité. Deux codes ont ainsi été adoptés ou actualisés (pour le ministère des Armées et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères). D'autres codes sont en cours d'élaboration au sein de différents ministères. Au sein du ministère de la Justice, un département de la conformité et de la maîtrise des risques a été créé fin 2023 et a préparé un premier projet de note relative aux règles visant à prévenir les risques liés à des cadeaux, invitations et à toute forme d'avantages.

Ce projet a été soumis en début d'année 2024 à la relecture du comité des directeurs de l'administration centrale et est en voie d'adoption, l'objectif étant ensuite de produire un code de conduite, ou document équivalent, portant sur les règles précitées. De façon générale, le projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption comporte des propositions de mesures afin d'accompagner les ministères dans l'élaboration et la vérification de l'efficacité de leur système de prévention de la corruption, lequel comprend notamment les codes de conduites.

26. Quant à la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que la Présidence a finalisé sa charte de déontologie. Celle-ci est en cours de relecture au Secrétariat général du Gouvernement et a été soumise à la HATVP pour avis le 4 mars 2024. Cette nouvelle charte s'appuie notamment sur la dernière version du guide pratique élaboré par l'AFA à la fin de l'année 2022, s'agissant des risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations. Elle s'adresse aux membres du cabinet et à l'ensemble des agents de la Présidence et sera publiée sur le site Intranet mais aussi sur le site Internet de la Présidence, dans une démarche de transparence. En outre, les nouveaux arrivants seront systématiquement sensibilisés à ces aspects lors du séminaire d'intégration, obligatoire, organisé par le service des ressources humaines.

27. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités soulignent que les codes de conduite ne comportent pas de sanctions adossées à d'éventuels manquements car cela serait tant inconstitutionnel qu'inopportun compte tenu, d'une part, des principes de proportionnalité et d'individualisation des peines et, d'autre part, des spécificités du droit disciplinaire et du droit pénal qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs, n'incriminent pas les comportements fautifs de la même façon et n'offrent pas des garanties de niveaux équivalents aux justiciables. Pour autant, lorsqu'un code de conduite est en vigueur au sein d'un ministère, ce qui est le cas par exemple pour le ministère de l'intérieur, les manquements font l'objet d'une enquête administrative et donnent lieu le cas échéant à une sanction disciplinaire, garantissant l'effectivité dudit code.

28. Notant que des codes de conduite sont en cours d'élaboration au sein de différents ministères, le GRECO considère que la première partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue la finalisation de la révision de la Charte de déontologie de la Présidence. Toutefois, le GRECO n'ayant pas eu accès à la Charte révisée, il n'est pas en mesure de déterminer si son contenu répond aux conditions de la recommandation. Par conséquent, cette partie de la recommandation reste non mise en œuvre.

29. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités ont démontré que le contrôle de l'application des codes de conduite existants était assorti de sanctions disciplinaires proportionnelles, comme l'exige la recommandation. Dans l'attente de l'adoption de codes de conduite dans chaque ministère, le GRECO considère que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

30. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

31. *Le GRECO avait recommandé 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.*

32. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le précédent rapport. La première partie de de la recommandation avait été considérée comme partiellement remplie. Le GRECO avait estimé que les contacts avec la HATVP au moment du dépôt par les PHFE de leurs déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale ne pouvait s'analyser en une sensibilisation accrue, structurée et complète. Par ailleurs, il avait salué la future mise en place d'une formation obligatoire sur les thématiques d'intégrité pour les membres des cabinets n'ayant pas le statut de fonctionnaires, tout en indiquant qu'il serait souhaitable d'étendre l'obligation de suivre cette formation aux fonctionnaires amenés à exercer des fonctions élevées au sein de l'exécutif, celle-ci demeurant facultative. En outre, le GRECO avait rappelé qu'une forme de sensibilisation devrait aussi être prévue pour le Président de la République à sa prise de fonction. D'autre part, le GRECO avait considéré que la deuxième partie de la recommandation avait été traitée de manière satisfaisante, les autorités indiquant désormais que la confidentialité des échanges avec les référents déontologue dans la fonction publique est prévue par le décret no. 2017-519. Enfin, le GRECO avait estimé que la troisième partie de la recommandation avait également été remplie. À cet égard, le GRECO avait salué le fait que le réseau des référents déontologues se réunit régulièrement et avait noté l'engagement de la HATVP à leurs côtés, y compris par la publication de guides pour mieux identifier et prévenir les conflits d'intérêts.

33. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités françaises précisent qu'outre ses échanges étroits avec les PHFE au moment du dépôt de leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts, la HATVP envoie un questionnaire[4] à destination des membres du Gouvernement afin d'identifier tout potentiel conflit d'intérêts susceptibles d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions. Le questionnaire rappelle également la définition du conflit d'intérêts et les bons réflexes pour les prévenir. Les membres du gouvernement ont 7 jours à compter de leur nomination pour le retourner à la HATVP. Ce questionnaire a notamment été remis en main propre aux nouveaux membres du Gouvernement aux fins d'autodiagnostic lors de leur nomination au mois de juillet 2023. En outre, le projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption prévoit des mesures très concrètes de sensibilisation à la détection/éviction des risques à l'intention des PHFE qui sont en cours d'examen au premier trimestre 2024.

34. Le GRECO note la mise en place d'un questionnaire destiné à aider les membres du Gouvernement à identifier de potentiels conflits d'intérêts au moment de leur nomination, ce qui constitue une évolution positive. Ce questionnaire est accompagné

[4] Autodiagnostic des risques de conflits d'intérêts - à réaliser lors de l'entrée en fonctions.

d'une fiche pratique sur les conflits d'intérêts. Il doit être transmis à la HATVP dans un délai d'une semaine suivant la nomination. Le GRECO considère toutefois que ces mesures ne couvrent qu'une partie de la recommandation (une sensibilisation à la question des conflits d'intérêts lors de la prise de fonctions) et que rien n'est dit quant à une éventuelle sensibilisation aux questions liées à l'intégrité lors de la prise de fonction du Président de la République. Le premier volet de la recommandation reste donc partiellement mis en œuvre, de même que la recommandation dans son ensemble.

35. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

36. *Le GRECO avait recommandé 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.*

37. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait regretté qu'aucune mesure n'ait été prise pour la mise en œuvre de cette recommandation et avait rappelé que les deux parties de la recommandation étaient complémentaires et rétablissaient un équilibre entre les obligations pesant sur les PHFE et sur les représentants d'intérêts afin de renforcer sensiblement la transparence de ces contacts (Rapport d'Évaluation, paragraphe 80).

38. Les autorités françaises signalent que la HATVP a constaté, dans son rapport d'activité sur l'exercice 2022, l'amélioration constante de la qualité des déclarations déposées par les représentants d'intérêts, résultant notamment d'une meilleure appropriation du dispositif instauré par le décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Conformément à son engagement dans le Partenariat pour un Gouvernement ouvert, la HATVP a continué d'enrichir sa plateforme pédagogique dédiée au lobbying pour mieux faire connaître la représentation d'intérêts aux citoyens.

39. S'agissant du premier élément de la recommandation, les autorités précisent que les parlementaires se sont saisis de la question en lançant, le 22 mars 2023, une mission flash portant sur la modification du décret de 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Plusieurs préconisations ont été formulées dans ce cadre[5]. La mission flash recommande notamment d'augmenter la fréquence de la transmission des informations liée à l'action de représentation d'intérêts à la HATVP. Les autorités indiquent que le Gouvernement travaille à déterminer si un rythme plus régulier est susceptible d'être pertinent, tout en sachant que les obligations déclaratives ont vocation à peser sur les représentants d'intérêts, et non sur la personne publique, conformément à l'intention exprimée par le législateur. La mission flash indique en

[5] Voir Communication de la mission flash sur la rédaction du décret du 9 mai 2017, en date du 3 mai 2023.

outre qu'une évolution législative semble mieux appropriée pour supprimer le critère de l'initiative[6].

40. Concernant le second élément de la recommandation, les autorités estiment qu'imposer à toutes les personnes s'entretenant avec un responsable public de s'inscrire sur le registre des représentants d'intérêts, même lorsqu'elles n'ont pas elles-mêmes sollicité l'entretien, aurait un effet dissuasif et serait de nature à nuire à l'association des parties prenantes à la conception et la mise en œuvre des politiques et décisions publiques. Elle serait en outre source d'une complexité importante pour les acteurs concernés. Les autorités indiquent cependant que le projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, en cours de validation, propose des mesures de réforme législative et réglementaire sur l'encadrement des représentants d'intérêts (notamment la suppression du critère d'initiative).

41. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il salue les conclusions de la mission flash conduite par des membres de l'Assemblée nationale, qui préconise notamment de supprimer le critère de l'initiative afin que les contacts établis à la demande d'un responsable public soient également déclarés par les représentants d'intérêts. Les autorités ne rapportent cependant aucune mesure concrète destinée à donner effet à la présente recommandation, et les obligations déclaratives continuent à peser sur les seuls représentants d'intérêts. Le GRECO encourage dès lors les autorités à poursuivre leur examen des mesures les plus adaptées pour répondre à l'objectif de cette recommandation.

42. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste non mise en œuvre.

Recommandation vii

43. *Le GRECO avait recommandé que le registre des déports couvre non seulement les ministres mais aussi les membres des cabinets*.

44. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté le fait que des registres de déports existent pour les membres des cabinets et les services de la présidence. Il avait toutefois rappelé que le Rapport d'Évaluation soulignait qu'il était important que ces déports soient également rendus publics (paragraphe 92), ce qui ne semblait pas être le cas.

45. Les autorités françaises soulignent que les dispositions actuelles permettent de prévenir efficacement les situations de conflits d'intérêts des membres des cabinets ministériels comme des collaborateurs du Président de la République. Ils sont soumis, lorsque la situation l'exige, à des obligations de déport similaires à celles des membres du Gouvernement. Dans un esprit de transparence, les cabinets ministériels ont mis en place un registre des déports retraçant les déports des conseillers ministériels, sans base textuelle. Les informations mentionnées dans ce registre sont couvertes par le secret de

[6] Le décret de 2017 apporte une précision par rapport à la loi en ajoutant que les entrées en communication doivent avoir eu lieu « à [l'] initiative » du représentant d'intérêts pour être prises en compte dans le cadre du répertoire. En conséquence, les entrées en communication réalisées à la demande du responsable public n'ont pas à être déclarées par le représentant d'intérêts, et ne sont dès lors pas rendues publiques.

la vie privée et familiale. Les autorités rappellent également qu'il existe un registre des déports propre à la Présidence de la République.

46. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités françaises, tout en relevant qu'elles n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport au rapport précédent. Il note que, contrairement au registre des déports des membres du Gouvernement[7], les déports des membres des cabinets ministériels et des services de la présidence ne sont pas rendus publics. Le GRECO rappelle que l'objectif de cette recommandation est d'inclure ces déports dans le registre public existant pour les ministres, ou à tout le moins que les registres de déports des membres des cabinets soient rendus publics séparément, comme indiqué dans le Rapport de Conformité (paragraphe 46). En outre, le GRECO note que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), dans un avis rendu le 12 mai 2022[8], a estimé que les registres de déports des membres des cabinets ministériels étaient des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande. Il ne semble dès lors pas y avoir d'obstacles à la publication en ligne de ces registres. À ce stade, le GRECO ne peut cependant pas considérer cette recommandation comme étant pleinement mise en œuvre.

47. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

48. *Le GRECO avait recommandé 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.*

49. Le GRECO rappelle que cette recommandation était non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note des informations fournies par les autorités françaises, tout en relevant qu'elles n'apportaient pas d'éléments nouveaux par rapport à ce qui était connu au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation.

50. Les autorités françaises se réfèrent à l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui prévoit, à peine de nullité des candidatures, le dépôt à la HATVP par les candidats à l'élection présidentielle d'une déclaration d'intérêts et d'activités et d'une déclaration de leur

[7] Voir https://www.gouvernement.fr/registre-de-prevention-des-conflits-d-interets

[8] CADA, Avis 20221421, *Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*, 12 mai 2022 : « les registres de déports des membres des cabinets ministériels, s'ils se bornent à faire état des déports et non de la cause de ces-derniers, ne peuvent être assimilés à des déclarations d'intérêts. [La CADA] considère, dès lors, que ces documents sont, lorsqu'ils existent, des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du Code des relations entre le public et l'administration. En revanche, dans l'hypothèse où le motif des déports apparaîtrait dans le registre, de telles mentions devraient être occultées en tant que couvertes par le secret de la vie privée ». Le Ministère avait justifié son refus de communication des documents sollicités en se fondant sur la décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 aux termes de laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que la publication des déclarations d'intérêts des agents publics portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Or, le registre des déports des membres d'un cabinet est constitué par le regroupement des lettres de déport de ses membres, lesquelles ne constitueraient qu'une traduction matérielle des déclarations d'intérêts des agents concernés.

situation patrimoniale, qui sont rendues publiques au moins 15 jours avant le premier tour de scrutin. De même, cet article dispose que le candidat élu doit déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale six mois au plus tôt et cinq mois au plus tard avant l'expiration de son mandat (ou, en cas de démission, un mois après celle-ci). Elle est rendue publique par la HATVP trente jours après son dépôt, qui l'assortit d'un avis par lequel elle apprécie la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin de l'exercice des fonctions présidentielles. L'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts et d'activités par les candidats a été introduite par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Ces dispositions, qui permettent la transparence non seulement sur le patrimoine mais aussi sur les intérêts des candidats, dont ceux du candidat qui sera élu *in fine*, se sont appliquées pour la première fois à l'élection présidentielle de 2022.

51. Le GRECO note qu'aucun développement nouveau n'est intervenu depuis le dernier rapport. Si l'obligation de dépôt d'une déclaration de patrimoine et d'une déclaration d'intérêts et d'activités par les candidats à la présidence et leur publicité sont des éléments positifs, les déclarations du candidat élu ne sont soumises à aucun contrôle. En particulier, elles ne font pas l'objet d'un contrôle par la HATVP lors de son entrée en fonction, comme le requiert la recommandation.

52. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Recommandation ix

53. *Le GRECO avait recommandé (i) d'examiner comment accroitre 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).*

54. Le GRECO rappelle que cette recommandation était non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait noté, s'agissant de la première partie de la recommandation, que la position des autorités françaises était restée identique à ce qu'elle était au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Aussi, ne pouvait-il être considéré que les autorités avaient examiné comment accroitre la transparence des déclarations des proches conseillers des ministres et du Président de la République depuis cette adoption. Quant à la seconde partie de la recommandation, les autorités françaises n'avaient pas avancé de nouveaux arguments quant à l'inclusion des conjoints, partenaires, enfants et toute personne à la charge des PHFE dans leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts et il ne semblait donc pas qu'un examen de cette question avait eu lieu depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Le GRECO avait rappelé qu'il n'était pas ici question de publicité de ces informations mais de contrôle afin de prévenir tout conflit d'intérêts par le biais de proches des PHFE.

55. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités françaises rappellent les informations soumises lors du Rapport de Conformité, à savoir que dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2013-676

DC), la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts doit se faire selon le degré d'exposition du responsable public. En conséquence, les déclarations des membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République ne sont pas être soumises au même régime de publication que celles des personnes décisionnaires et disposant de la parole publique, tels que les ministres ou les élus.

56. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités soulignent à nouveau que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée, imposer l'obligation de déclaration de l'activité professionnelle aux enfants à charge et ascendants de la personne déclarant porterait une atteinte disproportionnée au principe du respect de la vie privée et serait ainsi contraire à la Constitution. En tout état de cause, à l'occasion du contrôle des déclarations, les conjoints sont contrôlés de manière indirecte, dans la mesure où la déclaration d'intérêts fait mention des intérêts des conjoints. Ainsi, dans le formulaire de la HATVP relatif à la déclaration d'intérêts, la 5ème rubrique demande d'énumérer « les activités professionnelles exercées par le conjoint, le partenaire lié par un PACS ou le concubin ». Par ailleurs, dans la pratique, des déports ont également pu être mis en œuvre lors de l'identification d'un conflit d'intérêts en raison notamment de l'activité professionnelle des enfants ou, dans certaines configurations particulières, de proches.

57. Le GRECO prends note de la position des autorités françaises, déjà évoquée dans le Rapport de Conformité. En l'absence d'éléments nouveaux, le GRECO considère que la première partie de la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle sa position établie selon laquelle l'examen attentif de toute question implique un processus de réflexion suffisamment approfondi, la participation des acteurs concernés et la documentation du processus. Dans ce contexte, le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre de cette recommandation.

58. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Recommandation x

59. *Le GRECO avait recommandé 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.*

60. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré cette recommandation comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il s'était référé au Rapport d'Évaluation qui prenait 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 » et qu' « 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 » (paragraphe 126). Le GRECO avait estimé que cela contribuerait à une transparence accrue dans la gestion d'éventuels conflits d'intérêts concernant le Premier ministre.

61. Les autorités françaises rappellent les informations soumises précédemment quant aux obligations du Premier ministre de prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts. Elles ajoutent que, avant la nomination des membres du Gouvernement dont le Premier ministre, le Président de la République a la possibilité de solliciter la transmission par le Président de la HATVP des informations indiquant si la personne dont la nomination est envisagée a, le cas échéant, satisfait ou non aux obligations de transmission de déclaration d'intérêts ou de situation patrimoniale et à la justification des mesures prises pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part, ainsi que si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement celui-ci[9]. Ces dispositions ont pour objet de permettre d'identifier, en amont de la nomination des membres du Gouvernement, y compris le Premier ministre, les potentielles situations de conflit d'intérêts.

62. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités françaises, qui correspondent peu ou prou à celles qui figurent déjà dans le Rapport d'Évaluation. Cela démontre qu'aucun progrès n'a été fait dans la mise en œuvre de cette recommandation.

63. Le GRECO conclut que la recommandation x reste non mise en œuvre.

Recommandation xi

64. *Le GRECO avait recommandé 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.*

65. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté que la situation n'avait pas évolué depuis l'adoption de son Rapport d'Évaluation et l'objet de la recommandation n'avait donc pas été traité.

66. Les autorités françaises rappellent que la Cour de justice de la République (CJR) n'est compétente que si un crime ou un délit est commis par un membre du gouvernement « *dans l'exercice de ses fonctions* ». Elles indiquent que, depuis le Rapport de Conformité, la CJR a prononcé, le 26 octobre 2022, une peine d'un an d'emprisonnement assortie du sursis et 20 000 euros d'amende à l'égard d'un ancien ministre délégué aux Anciens combattants et ancien secrétaire d'État chargé des Anciens combattants et de la Mémoire pour des faits de prise illégale d'intérêts, atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité dans les marchés publics et détournement de fonds publics commis au cours de l'année 2014. Cette décision est publiée sur le site internet de la Cour de cassation et accessible au public. De plus, par arrêt en date du 3 octobre 2022, la commission d'instruction de la CJR a renvoyé devant ladite Cour un ministre de la justice en exercice pour avoir, en sa qualité de ministre à compter du 6 juillet 2020, sciemment pris, reçu ou conservé, directement ou indirectement, un intérêt de nature

[9] Article 8-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou une opération quelconque sur laquelle il exerçait un contrôle au moment des actes posés, en particulier sur la discipline des magistrats. Par arrêt en date du 29 novembre 2023, la CJR a déclaré l'intéressé non coupable des faits qui lui étaient reprochés et l'a relaxé. Cet arrêt est définitif, aucune des parties n'ayant formé de recours dans le délai prévu par la loi à cet effet.

67. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui ne démontrent aucun changement dans la composition de la Cour de Justice de la République. Le GRECO réitère que 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 (Rapport d'Évaluation, paragraphe 134). De plus, le GRECO note que des affaires récentes ont relancé le débat quant à l'indépendance et l'impartialité, notamment perçue, de cette juridiction. À cette occasion, des voix se sont à nouveau élevées pour demander la suppression de cette juridiction[10]. Le GRECO regrette que, à l'heure actuelle, les autorités n'aient donné aucune suite à la mise en œuvre de cette recommandation.

68. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste non mise en œuvre.

Recommandation xii

69. *Le GRECO avait recommandé 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.*

70. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré cette recommandation comme non mise en œuvre dans le rapport précédent. Le GRECO avait noté, s'agissant des ressources du Parquet national financier (PNF), qu'elles ne semblaient pas avoir évolué depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation qui mentionnait déjà 18 magistrats et 6 assistants spécialisés. Quant à la question des remontées d'information du PNF vers le ministre de la Justice, le GRECO avait tenu à préciser que sa recommandation ne remettait pas en cause le système en soi et que le Rapport d'Évaluation se concentrait sur la nécessité de garanties supplémentaires pour les dossiers du PNF portant sur des PHFE, dossiers nécessairement plus sensibles politiquement. S'il avait salué la publication d'une dépêche du ministère de la Justice encadrant toutes les remontées d'information, il avait constaté que l'aspect précis de la remontée d'information dans des affaires portant sur des PHFE n'avait pas fait l'objet d'un examen spécifique.

71. S'agissant des moyens alloués au PNF, les autorités françaises signalent que les effectifs localisés du PNF ont été régulièrement revus à la hausse depuis sa création en 2014. Initialement fixés à 10 postes de magistrats, ces effectifs ont doublé en huit ans pour

[10] Article *Le Monde*, Pourquoi il faut supprimer la Cour de justice de la République, 8 décembre 2023 ; Communiqué *Transparency International France*, Relaxe d'Éric Dupond-Moretti par la Cour de justice de la République : tirer les leçons d'un procès impossible, 29 novembre 2023.

atteindre 20 magistrats depuis 2022. Depuis 2016, les effectifs des assistants spécialisés affectés au PNF ont été renforcés par 3 personnels supplémentaires pour atteindre un total de 7 assistants au 1er juillet 2023 (un assistant supplémentaire étant en cours de recrutement). Enfin, deux postes de juristes-assistants sont localisés au PNF : un en matière de droit de la concurrence, et un généraliste (en cours de recrutement). Le projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption comprend également des mesures quant à la proposition de continuer d'engager des ressources supplémentaires en effectifs (police et justice).

72. Pour ce qui est de la question des remontées d'information, les autorités indiquent que cette remontée n'est pas systématique et a pour unique objectif de permettre au ministère de définir une politique pénale la plus adaptée à chaque contentieux. Les critères de la remontée d'informations vers le ministère de la justice sont clairement définis dans la loi du 25 juillet 2013, qui prohibe les instructions individuelles du ministre de la Justice aux magistrats du parquet. S'il n'existe pas de critères autonomes qui seraient « *liés à la personne concernée/au statut de personne exerçant une haute fonction de l'exécutif (PHFE)* », cette notion étant inconnue du droit français, le statut de la personne concernée est susceptible d'être pris en compte, au titre de la qualité du mis en cause ou de la victime concernés, au travers des objectifs retenus par la circulaire du 31 janvier 2014, comme justifiant une remontée d'information. S'agissant plus particulièrement des affaires de corruption, la remontée d'information permet à la direction des affaires criminelles et des grâces de disposer d'éléments d'information concrets afin de définir une politique pénale volontariste. Les autorités se réfèrent à nouveau à la dépêche du 3 mars 2021, qui vise spécifiquement à réduire le nombre de remontées d'information. La fréquence, le degré de détail et la temporalité des remontées d'information est ainsi décidée par le PNF et *in fine* par le parquet général de Paris, qui apprécient leur nécessité ou leur opportunité au regard de critères rappelés dans la dépêche[11] et fixe leur contenu à l'aune de la nécessaire préservation de la confidentialité des investigations. Par ailleurs, ces informations ne sont pas systématiquement transmises au garde des Sceaux, en dehors des affaires répondant aux critères suivants sans être exclusifs : celles présentant un retentissement médiatique, impliquant des enjeux diplomatiques ou concernant l'actualité normative. De surcroît, en application de l'article 2-1 du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, un mécanisme de déport avec communication au cabinet du Premier ministre, permet de prévenir et garantir tout risque de conflit d'intérêts s'agissant des questions pour lesquelles le ministre concerné estime ne pas devoir exercer ses attributions.

73. Le GRECO note avec satisfaction que des moyens supplémentaires ont été alloués au PNF, qui bénéficie désormais de 20 postes de magistrats ainsi que de 8 assistants spécialisés et deux juristes-assistants, soit des effectifs en légère augmentation depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation (qui mentionnait 18 postes de magistrats et 6 assistants spécialisés). Il encourage les autorités à soutenir leurs efforts et considère que

[11] L'information ne porte ainsi que sur les actes réalisés, jamais sur des actes en cours ou à venir ; aucune pièce de la procédure ne peut être transmise ; le caractère analytique des remontées d'information est privilégié afin de faciliter l'identification des difficultés globales posées que la procédure soulève ou les phénomènes criminels en présence ; la remontée de ces informations a pour corollaire la règle posée par la loi d'interdiction de toute instruction du ministre de la justice dans des affaires individuelles.

cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre. S'agissant de la remontée d'information du PNF vers l'exécutif sur les procédures en cours, le GRECO rappelle qu'il a déjà examiné le dispositif actuel lors de son rapport précédent et conclu que l'aspect spécifique de la remontée d'information dans des procédures concernant des PHFE n'avait pas été suffisamment pris en compte. Cette partie de la recommandation demeure par conséquent non mise en œuvre.

74. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des services répressifs

Recommandation xiii

75. *Le GRECO avait recommandé 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.*

76. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait noté, s'agissant de la Police nationale, que la corruption avait été ajoutée à la nomenclature des risques. Quant à la Gendarmerie nationale, il avait estimé que la création d'une cartographie spécifiquement dans le domaine de la déontologie, y compris le « manque d'intégrité et de probité », était positive. Enfin, il avait noté qu'il était prévu d'adopter un plan d'action avec un mécanisme de contrôle et de suivi. Néanmoins, le GRECO avait souligné qu'il s'agissait ici d'adopter une stratégie globale de lutte contre la corruption couvrant l'ensemble des services répressifs qui soit rendue publique et soit suivie, le cas échéant, par des plans d'action propre à la Gendarmerie et la Police nationales (Rapport d'Évaluation, paragraphe 165).

77. En ce qui concerne la police nationale, les autorités françaises indiquent que chaque service procède à l'identification et à l'évaluation des risques, en se référant à un catalogue des risques retenus, pour déterminer *in fine* les plus critiques sur lesquels devront porter les efforts de maîtrise. Dans ce catalogue, un risque spécifique, dont le libellé et une description ont été déterminés avec précision, distingue depuis 2022 la corruption à part entière (il était jusqu'alors compris dans le risque d'atteinte à la déontologie). Le nouvel item « Atteinte à la probité » vise notamment les faits de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics, de favoritisme, de vol, d'escroquerie, d'abus de confiance, de recel, de blanchiment ou de concussion. En moyenne, l'atteinte à la probité représente 3 % des enquêtes de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). Les autorités rapportent également qu'un ensemble de mesures, expression d'une stratégie globale de lutte contre la corruption, existe pour limiter ces risques : une enquête de recrutement (et non pas un simple criblage) qui est effectuée par un service de renseignement et qui porte sur tous les candidats reçus à un concours d'entrée dans la police (y compris lors d'un concours interne), quel que soit le corps (catégories B, A et A+) ; une formation initiale et continue qui porte sur le contenu du code de déontologie et sa force juridique, le rôle du référent déontologue de la police nationale, et les règles propres au statut de

lanceur d'alerte ; le contrôle hiérarchique permanent qui peut donner lieu, le cas échéant, à une enquête administrative pré-disciplinaire en cas de suspicion de manquement d'un agent à ses obligations. Les policiers peuvent en effet être sanctionnés disciplinairement pour des manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions mais également dans le cadre de leur vie privée.

78. Les autorités signalent que la police nationale a décliné sa stratégie globale dédiée à la prévention des risques de corruption dans les services particulièrement exposés. Ainsi, au sein du service central des courses et des jeux (SCCJ), une charte de déontologie a été élaborée, encadrant l'activité du SCCJ et des correspondants territoriaux des courses et jeux. Une mise à jour est prévue en 2024 afin d'adapter sa rédaction à l'organisation de la police nationale et aux évolutions du monde du jeu. Un projet de doctrine d'emploi des « courses et jeux » a de plus été réalisé et pourrait être mise en œuvre en 2024. Cette doctrine confie une mission de protection de la déontologie aux correspondants zonaux « courses et jeux » et complète ainsi le dispositif existant.

79. Pour la gendarmerie nationale, les autorités précisent que les manquements à la probité et particulièrement les cas de corruption sont rares en gendarmerie et ne font pas partie des risques les plus avérés identifiés dans la cartographie de l'institution. Au cours des trois dernières années, aucune saisine de l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale (IGGN) n'a concerné des faits de corruption. Toutefois, le plan d'action déontologie validé par le chef de l'IGGN au mois de septembre 2022 identifie le risque d'atteinte à la probité. Ce plan a été conçu à partir de la cartographie des risques élaborée par l'IGGN et s'appuie sur l'analyse des principaux manquements constatés entre 2017 et 2020. La mesure 1.5 de ce plan (« *diffuser un guide de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité en gendarmerie* ») prend ainsi clairement le risque d'atteinte à la probité en compte. La rédaction de ce guide dont la vocation est d'être diffusé dans toutes les unités est en cours.

80. Le GRECO prend note des informations communiquées. Des évolutions sont en cours et vont dans la bonne direction. Ainsi, plusieurs mesures ont été adoptées au sein de la police nationale, notamment l'inclusion d'un risque spécifique d'atteinte à la probité dans le catalogue des risques. Des démarches ont également été entreprises s'agissant des services particulièrement exposés au risque de corruption, tel que le service central des courses et des jeux (Charte de déontologie en voie de révision, projet de doctrine d'emploi des « courses et jeux »). En outre, le GRECO note avec satisfaction la mise en œuvre d'un plan d'action déontologie de la gendarmerie nationale en 2022. Ce plan d'action prend le risque d'atteinte à la probité en compte et sera prochainement complété d'un guide de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité en gendarmerie. Ce sont là des mesures positives. Le GRECO constate toutefois qu'aucune stratégie globale, commune à l'ensemble des services répressifs, n'a été adoptée sur la base des cartographies des risques existantes, ce qui empêche la mise en œuvre complète de la recommandation.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

82. *Le GRECO avait recommandé 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.*

83. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris connaissance de la proposition de révision du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales comprenant des explications plus développées notamment sur les notions de conflits d'intérêts, de cadeaux et d'activité annexes, ainsi que des exemples. Il avait pris acte de ce que cette proposition validée par la Gendarmerie et la Police nationales devait encore être entérinée par le ministère de l'Intérieur.

84. Les autorités françaises rapportent qu'une version actualisée des commentaires des articles R. 434-9 (probité) et R. 434-13 (non-cumul d'activité) du code de déontologie[12] de la police et de la gendarmerie nationales intègre des développements sur les questions d'intégrité ainsi que des exemples concrets de manquements possibles ou de comportements autorisés. Ce texte a été présenté en mai 2021 aux membres du Conseil de la Formation Militaire de la Gendarmerie (CFMG) réunis en session plénière. Les autorités précisent qu'il s'agit d'un outil destiné à orienter le gendarme et le policier dans l'exercice de leur métier, face à des situations courantes dans lesquelles d'éventuels conflits d'intérêts peuvent surgir, apportant également des précisions sur la possibilité pour ces derniers de recourir au référent déontologue établi par la loi d'avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ce texte (rédigé conjointement par la police nationale et la gendarmerie nationale) a été validé par le cabinet du Ministre de l'Intérieur. Il sera publié à très brève échéance.

85. Le GRECO se félicite de l'adoption d'une version actualisée des commentaires de deux articles du code de déontologie de la police nationale et la gendarmerie nationale, portant sur la probité et le non-cumul d'activités. Ces commentaires apportent des explications plus détaillées sur les situations de conflits d'intérêts, les cadeaux et invitations, l'utilisation d'informations confidentielles ainsi que les activités interdites ou soumises à autorisation préalable. Ils sont agrémentés d'exemples concrets et se réfèrent à la possibilité de contacter les référents déontologues en cas de doute. Le GRECO a pu consulter ces textes et considère qu'ils remplissent les exigences de la recommandation. Il invite les autorités à les publier et à les diffuser sans délai et attend de plus amples informations quant à leur entrée en vigueur effective.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

[12] Le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales est codifié au livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (articles R.434-1 à R.434-33). Il est entré en vigueur le 1er janvier 2014.

87. *Le GRECO avait recommandé 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.*

88. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait relevé que les contrôles de sécurité n'étaient effectués qu'à l'occasion du recrutement et en cas de changement de poste mais qu'en dehors de ces deux cas de figure, ils n'étaient pas effectués régulièrement. Il avait rappelé à cet égard que les circonstances personnelles des agents étaient amenées à évoluer dans le temps et, dans certains cas, à les rendre plus fragiles face à d'éventuels risques de corruption, ce qui rendait nécessaire l'instauration de contrôles à intervalles réguliers au cours de la carrière des personnels de services répressifs, dont la régularité devrait dépendre de l'exposition aux risques, afin de déceler d'éventuelles fragilités.

89. Concernant la police nationale, les autorités françaises indiquent que l'IGPN a organisé un groupe de travail afin d'étudier les recommandations du GRECO. Celui-ci a listé tous les contrôles de sécurité dont les policiers font l'objet : lors du recrutement (contrôle préalable), pendant la scolarité, en fonction des missions (habilitations au secret de la défense nationale, contrôle des officiers de police judiciaire par le parquet, déclarations d'intérêts auprès de la HATVP, contrôle du cumul d'activités et contrôle à l'issue de la carrière). En outre, un contrôle continu a lieu, à travers la plateforme de signalements de l'IGPN et le contrôle hiérarchique annualisé. L'évaluation annuelle des fonctionnaires actifs de la police a instauré un contrôle plus étroit par la hiérarchie en incluant deux items en matière de lutte contre la corruption : d'une part l'exemplarité et le respect de la déontologie, et d'autre part la confiance accordée à l'agent et sa fiabilité. 14 situations ont fait l'objet de procédures disciplinaires en lien avec des faits de corruption pour les années 2021 et 2022 : 5 ont donné lieu à une révocation, 2 à une radiation des cadres suite à condamnation pénale entraînant l'interdiction d'exercer. Le groupe de travail a dès lors estimé que l'ensemble de ces contrôles équivaut à un contrôle d'intégrité quasi-permanent.

90. En ce qui concerne la gendarmerie nationale, les autorités précisent que le criblage systématique et global de ses personnels n'est pas jugé pertinent et se heurte à des difficultés de mise en œuvre. Toutefois plusieurs contrôles sont effectués notamment au moment du recrutement mais aussi en cours de carrière. Il est ainsi procédé à des vérifications selon l'emploi et l'affectation, notamment dans les phases d'habilitation à l'accès aux informations classifiées. Les titulaires de hauts commandements font également l'objet d'un contrôle de sécurité lorsqu'ils accèdent à de tels postes et, à chaque changement de poste, le renouvellement de l'habilitation secret défense est nécessaire. Ainsi, les autorités sont d'avis que, en croisant cette contrainte avec l'obligation de mobilité inhérente au statut d'officier, des contrôles sont fréquemment effectués sur le personnel en situation de commandement. De plus, chaque militaire de la gendarmerie fait l'objet dans toute son activité d'un contrôle interne hiérarchique, au sein d'unités à taille humaine. Enfin, les gendarmes ayant l'obligation statutaire de vivre en caserne, dans les logements qui leur sont concédés par nécessité absolue de service, il s'exerce dans les communautés que constituent les unités de gendarmerie un fort

contrôle social, qui rend perceptible notamment, une distorsion entre les revenus et le niveau de vie, ce qui a un fort effet dissuasif.

91. Le GRECO prend note des conclusions du groupe de travail établi au sein de la police nationale selon lesquelles les contrôles existant tout au long de la carrière des policiers équivalent à un contrôle d'intégrité quasi-permanent. Pour ce qui est de la gendarmerie nationale, le GRECO prend également note des informations soumises par les autorités, qui indiquent que plusieurs contrôles sont effectués au cours de la carrière du personnel et qu'il n'apparaît dès lors pas pertinent d'ajouter des contrôles de sécurité supplémentaires. Le GRECO constate que, si des contrôles à intervalles réguliers sont effectivement pratiqués au sein de la police et de la gendarmerie nationales, leur régularité devrait dépendre de l'exposition aux risques de corruption, afin de déceler d'éventuelles fragilités. En l'absence de prise en compte de ces risques, le GRECO considère que l'objectif de la recommandation n'est pas atteint.

92. Le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

Recommandation xvii

93. *Le GRECO avait recommandé que la police nationale mette en place un système de rotation dans les secteurs identifiés comme les plus exposés aux risques de corruption.*

94. Il est rappelé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait constaté qu'une réflexion avait été entamée pour mettre en œuvre la recommandation en prenant en compte les contraintes propres au fonctionnement et à l'organisation de la police nationale. Il avait souligné que les mesures par lesquelles les autorités arrivent à organiser une forme de rotation relèvent de leur marge d'appréciation.

95. Les autorités françaises rappellent qu'un groupe de travail, piloté par l'IGPN, a engagé une réflexion approfondie sur la mise en place d'un système de rotation dans les secteurs identifiés comme les plus exposés aux risques de corruption. Cette réflexion n'a cependant pas encore abouti. Les autorités expliquent que tous les corps actifs de la police nationale sont soumis à des degrés divers à des obligations de mobilité tout au long de leur carrière. Ce sont des dispositifs contraignants qui assurent déjà une forte mobilité des agents. Ainsi, le corps de conception et de direction (catégorie A+) est soumis à une mobilité à caractère « promotionnel », une mobilité « fonctionnelle » (qui consiste à limiter à 5 ans la durée d'affectation sur un même poste) et une mobilité « choisie ». Le corps de commandement (catégorie A) impose également des mobilités géographiques et fonctionnelles, avec une durée de fonction limitée à 4 ans renouvelables, sans que la durée totale puisse excéder 8 ans. Le corps d'encadrement et d'application (catégorie B) fait quant à lui l'objet depuis plusieurs années d'une politique de fidélisation, pour éviter une trop forte mobilité. Hormis les postes de responsable d'unité locale de police où le fonctionnaire nommé dans cet emploi est placé en position de détachement de son corps d'origine (5 ans, renouvelable une fois pour le même emploi), il n'existe pas de dispositif contraignant pour obliger à la mobilité. Toutefois celle-ci est assurée chaque année par un nombre de mutations élevé au titre de la mobilité « choisie ».

96. Enfin, les autorités indiquent que plusieurs métiers spécifiques font déjà l'objet d'une restriction de durée de postes : les fonctionnaires de police affectés à l'étranger dans le réseau de la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) (attaché de sécurité intérieure, officier de liaison pour une durée de 4 ans), les formateurs, les membres de la force d'intervention de la police nationale (FIPN), ou les affectations dans les départements d'outre-mer (4 ans), hors personnels fidélisés. Par ailleurs, une part non négligeable des fonctionnaires de police (environ 10 000) n'exercent pas dans leur aire géographique d'affectation (compagnies de CRS, hors CRS autoroutières) et 9 800 policiers adjoints, contractualisés (deux contrats de 3 ans maximum), sont par nature affectés dans leur poste pour une durée normée.

97. Le GRECO note que les autorités n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport à ce qui était connu au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation, à savoir que la rotation au sein de la police nationale n'est prévue que pour les postes les plus élevés. Bien qu'il existe une forte mobilité des agents en pratique, il apparaît qu'aucun système de rotation spécifique n'ait été mis en place dans les secteurs cartographiés comme étant plus exposés aux risques de corruption, comme le requiert la recommandation. Le GRECO réitère 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 (Rapport d'Évaluation, paragraphe 212). Le GRECO invite donc les autorités à poursuivre la réflexion dans ce sens afin de pleinement mettre en œuvre la recommandation.

98. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii

99. *Le GRECO avait recommandé 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.*

100. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait noté que, s'agissant de la première partie de la recommandation, le régime relatif aux lanceurs d'alerte était amené à évoluer prochainement en raison de la transposition de la directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne. Il avait estimé que ceci aurait un impact sur la procédure relative aux signalements effectués au sein des services répressifs, de sorte qu'il ne pouvait se prononcer à ce stade. Quant à la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait noté que la refonte de la formation initiale des élèves gendarmes comprenait désormais un module portant sur le dispositif des lanceurs d'alerte, ce qui représentait un développement positif. Il avait souligné qu'il s'agissait de poursuivre ces efforts pour inclure un tel module dans le cadre de la formation continue. S'agissant de la police nationale, le GRECO avait relevé que le dispositif des lanceurs d'alerte n'était abordé que dans le cadre d'un enseignement à caractère général.

101. Concernant le premier volet de la recommandation, les autorités françaises rapportent que la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et la loi organique n°2022-400 du 21 mars 2022 renforçant le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte permettent de renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Ces dispositions sont entrées en application depuis l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Ces textes transposent en droit français la directive européenne 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, tandis que, sur certains points, notamment sur les protections accordées aux lanceurs d'alerte, ils ne s'y limitent pas.

102. En effet, les autorités précisent que, dépassant le strict champ de la directive, la France a retenu une conception large de la protection dans le cadre d'une définition plus souple du lanceur d'alerte que celle retenue par le droit de l'UE. Les nouveaux textes s'inscrivent ainsi dans le même champ que 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 II »), qui dépasse largement celui de la directive. La procédure de signalement a été assouplie et mieux définie. La protection offerte au lanceur d'alerte ainsi qu'aux personnes en lien avec lui et aux facilitateurs a été substantiellement renforcée. La loi renforce notamment les garanties de confidentialité qui entourent un signalement et complète la liste des représailles interdites. Ainsi, les textes clarifient la définition du lanceur d'alerte et élargissent le champ des informations susceptibles de faire l'objet d'une alerte. Ils mettent en place un cadre simplifié pour le traitement des alertes en France, en transposant les dispositions de la directive dans le cadre unique de la loi Sapin II et en supprimant ou harmonisant les dispositifs d'alertes sectoriels préexistants.

103. Bien que le lanceur d'alerte soit encouragé à porter son signalement « en interne » (c'est-à-dire dans la structure où il exerce), il pourra désormais choisir de le porter directement devant une autorité externe. La liste de ces autorités externes est précisée par le décret du 3 octobre 2022 et comprend notamment l'AFA[13], le Défenseur des droits, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, l'autorité des marchés financiers, la Haute Autorité de santé, la Direction générale des finances publiques, ou encore la Direction générale du travail. Si le lanceur d'alerte divulgue publiquement le signalement, il ne perd pas le droit à la protection dès lors que certaines conditions sont réunies. Enfin, le décret du 3 octobre 2022 demande à ce que des mesures de publicité des procédures internes et externes soient réalisées de façon à pleinement informer le public de ces canaux de signalement.

[13] L'AFA s'est dotée en 2023 d'un dispositif unique lui permettant de recevoir et de traiter l'ensemble des signalements portant sur des faits susceptibles de constituer des atteintes à la probité ou sur les mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité mis en œuvre par les entreprises et les acteurs publics. En 2023, l'AFA a ainsi reçu 435 signalements externes, contre 304 en 2022 et 216 en 2021. Plusieurs signalements ont fait l'objet d'une transmission aux autorités judiciaires compétentes.

104. Les autorités signalent en outre que le décret du 3 octobre 2022 détermine également la procédure interne. Le référent alerte pour la police nationale, désigné par le directeur général de la police nationale, est la cheffe de l'IGPN. À ce titre, elle a la charge du recueil et du traitement des signalements et elle est soumise à une obligation de confidentialité (article 6 de ce décret). De la même façon, pour la gendarmerie nationale, le chef de l'IGGN est référent alerte, fonction qu'il cumule avec celle de référent déontologue, et référent laïcité.

105. Le Défenseur des droits s'est vu confier de nouvelles compétences pour mieux accompagner le lanceur d'alerte et joue un rôle central dans le nouveau dispositif. Outre ses missions d'accompagnement et de soutien aux lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits peut désormais réorienter les demandes qui ne relèvent pas de la compétence de l'une des autorités externes saisies vers une autre autorité, désignée par décret ou non, qui lui paraît la mieux à même d'en connaître. En pratique, le Défenseur des droits est un interlocuteur privilégié de l'ensemble des autorités externes, dont il s'attache à coordonner les actions, afin de permettre un traitement plus effectif des alertes. Le Défenseur des droits peut également rendre un avis sur la qualité de lanceur d'alerte, en prévention d'éventuelles représailles, contribuant ainsi à sécuriser le parcours du lanceur d'alerte. En outre, la loi organique du 21 mars 2022 prévoit qu'il remet au Président de la République et aux présidents des deux assemblées un rapport bisannuel sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte ; un premier rapport est attendu à l'été 2024. Enfin, le Défenseur des droits publie d'ores-et-déjà un guide à destination des lanceurs d'alerte, qui a été actualisé en mars 2023 et se veut un outil pratique, exposant de manière claire et accessible le cadre légal de protection. Au sein de l'institution, un poste d'adjoint pour incarner la mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte a été créé, ainsi qu'un poste supplémentaire pour assurer le suivi des dossiers.

106. Parallèlement au rapport de situation soumis par les autorités, le GRECO a été informé par le Défenseur des droits que le dispositif mis en place comporte certaines lacunes. Tout d'abord, l'accompagnement financier et psychologique du lanceur d'alerte reste insuffisant.[14] En dehors des provisions pour frais d'instance ou pour subsides qui peuvent être demandées au juge, les textes se bornent à prévoir une faculté, pour les autorités externes, de proposer une assistance psychologique et financière. À moyens constants, rares sont celles qui peuvent répondre à cette invitation de soutenir, matériellement, le lanceur d'alerte. Par ailleurs, le Défenseur des droits n'a pas été doté de moyens matériels, financiers et humains en adéquation avec l'élargissement du champ de ses compétences. Au total, deux postes seulement sont dédiés au suivi et au traitement des demandes des lanceurs d'alerte. Or, l'institution a reçu près de 134 demandes en 2022, soit une augmentation de plus de 50% par rapport à l'année précédente. Le traitement et le suivi de ces dossiers suppose, en outre, une réactivité particulière de l'institution. Enfin, outre l'élaboration du rapport bisannuel sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits doit assurer la coordination des 41 autorités externes désignées par l'État pour le recueil et le traitement des signalements, à laquelle s'ajoutent d'autres missions telles que la rédaction et la publication d'un guide du lanceur d'alerte.

[14] Voir également Rapport annuel d'activité 2022 du Défenseur des droits, p. 90.

107. S'agissant du second volet de la recommandation, les autorités indiquent que, à la suite de la transposition de la directive européenne, l'IGPN a, dans le cadre de ses formations initiale et continue, intégré une sensibilisation à ce nouveau dispositif, notamment à l'égard du corps de commandement et du corps de conception et de direction. L'ensemble des directeurs territoriaux ont pu ou vont, lors d'une formation continue dispensée par l'IGPN entre novembre 2023 et mars 2024, bénéficier d'une sensibilisation à ce sujet. Il s'agit d'une formation générale de 4 heures au cours de laquelle le cadre juridique du dispositif lanceur d'alerte est expliqué. Par ailleurs, depuis décembre 2023, une nouvelle formation obligatoire de 3 heures conçue et dispensée par l'IGPN, portant sur « une déontologie qui oblige et qui protège : les modalités du contrôle », est conduite en formation initiale à destination de l'ensemble des élèves gardiens et des policiers adjoints et ce sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin. Pour ce qui est de la gendarmerie nationale, la thématique des lanceurs d'alerte et de leur régime de protection a été insérée dans le module « déontologie » de la formation initiale des élèves-gendarmes qui représente un volume de 20 heures, auxquelles s'ajoutent 4 heures dédiées à l'intervention d'associations et du Défenseur des droits pour l'Ecole des Officiers. Pour l'heure, aucun module dédié à la thématique des lanceurs d'alerte n'est disponible en formation continue mais le sujet est notamment évoqué lors des interventions du référent alerte à l'occasion de formations. Il est envisagé d'insérer un tel module dans les formations de cursus. Celles-ci font actuellement l'objet de travaux de refonte complète dans le cadre des nouveaux parcours de carrière des sous-officiers. À l'issue de ces travaux de refonte, chaque formation de cursus comportera un module dédié aux lanceurs d'alerte.

108. Le GRECO salue l'entrée en vigueur de divers textes renforçant le dispositif de protection des lanceurs d'alerte. Le GRECO note que le lanceur d'alerte dispose désormais du choix de la voie de signalement la plus appropriée à sa situation et la simplification de la procédure limite les risques juridiques susceptibles de faire perdre aux lanceurs d'alerte leur droit à une protection[15]. Il note à cet égard que le Défenseur des droits est chargé d'apprécier, dans un rapport bisannuel, le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte. Un tel rapport est attendu pour 2024 et devrait permettre de dresser un premier bilan quant à l'efficacité réelle du nouveau dispositif. Le GRECO considère que le premier volet de la recommandation a été mis en œuvre de façon satisfaisante.

109. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction qu'une sensibilisation au dispositif des lanceurs d'alerte a été intégrée dans le cadre des formations initiale et continue de la police nationale. Pour la gendarmerie nationale, la thématique des lanceurs d'alerte figure désormais dans le module « déontologie » de la formation initiale des élèves-gendarmes mais aucun module dédié à cette thématique n'est disponible en formation continue, pour laquelle une refonte est en cours. Au vu de ce qui précède, le GRECO est d'avis que ce volet de la recommandation a été partiellement mis en œuvre.

110. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

[15] Rapport annuel d'activité 2022 du Défenseur des droits, p. 91.

III. CONCLUSIONS

111. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la France a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante deux des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur les seize recommandations restantes, dix recommandations ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.

112. Plus spécifiquement, les recommandations iii et xv ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, v, vii, xii-xiv, xvii et xviii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, viii-xi et xvi n'ont pas été mises en œuvre.

113. S'agissant des hautes fonctions de l'exécutif, plus de la moitié des recommandations ont été partiellement mises en œuvre et certains développements positifs ont eu lieu. L'AFA et la HATVP ont renforcé leur coopération sur le thème des PHFE. Un questionnaire d'autodiagnostic des risques de conflits d'intérêts a été remis aux membres du Gouvernement lors de leur prise de fonction pour la première fois au mois de juillet 2023. Le contrôle préalable effectué par la HATVP sur les projets de nomination des membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République issus du secteur privé a prouvé son efficacité, mais devrait être étendu à l'ensemble des conseillers. Des registres de déports existent pour les membres des cabinets et les services de la présidence, mais n'ont pas été rendus publics. La préparation du prochain plan national de lutte contre la corruption (2024-2027) est en cours et comprendra notamment un axe dédié à la prévention des atteintes à la probité dans la sphère publique touchant plus particulièrement les PHFE. Toutefois, plusieurs recommandations restent non mises en œuvre et appellent des mesures plus fortes, afin de renforcer notamment la transparence des contacts qu'entretiennent les PHFE avec les représentants d'intérêts. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts du candidat à la présidence élu devraient être soumises à un contrôle. Enfin, la composition de la Cour de Justice de la République est restée inchangée et l'aspect spécifique de la remontée d'information dans des procédures concernant des PHFE n'apparaît pas suffisamment pris en compte.

114. Concernant les services répressifs, le GRECO salue l'adoption d'une version actualisée des commentaires de deux articles du code de déontologie de la police nationale et la gendarmerie nationale. D'autres avancées sont notées, telles que l'inclusion d'un risque spécifique d'atteinte à la probité dans le catalogue des risques de la police nationale et la mise en œuvre d'un plan d'action déontologie de la gendarmerie nationale en 2022. Le dispositif de protection des lanceurs d'alerte a également été renforcé. En revanche, il n'existe toujours pas de stratégie globale dédiée à la prévention des risques de corruption au sein des services répressifs, ni de contrôles de sécurité dont la régularité dépendrait de l'exposition aux risques de corruption et, au sein de la police nationale, de système de rotation spécifique pour les secteurs cartographiés comme étant plus exposés aux risques de corruption.

115. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la France ne se conforme pas suffisamment aux recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du

Cinquième Cycle au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10 de son Règlement intérieur. Il décide par conséquent d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i), et invite le chef de la délégation de la France à fournir un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations i, ii, iv à xiv et xvi à xviii en suspens avant le 31 mars 2025.

116. En outre, conformément à l'article 32 révisé, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer au Représentant Permanent du la France auprès du Conseil de l'Europe une lettre – avec copie au Chef de la délégation française – attirant l'attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.

117. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport.