

Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 7 janvier 2022

Public
GrecoRC5(2021)12

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

FRANCE



Adopté par le GRECO
à sa 89^e Réunion plénière (Strasbourg, 29 novembre-3 décembre 2021)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le 5^e Cycle d'Évaluation du GRECO est axé 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. Le présent 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, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 84^e réunion plénière (2-6 décembre 2019) et rendu public le 9 janvier 2020, avec l'autorisation de la France ([GrecoEval5Rep\(2019\)2](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO¹, les autorités françaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport, reçu le 1^{er} juillet 2021, a servi de base à l'élaboration du présent rapport.
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. Ricardo PARRONDO RAMOS pour la Belgique et Mme Cristina LESNIC pour la République de Moldova – ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 18 recommandations à la France dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

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

Recommandation i.

7. *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.

8. Les autorités françaises indiquent que l'un des objectifs de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique était de renforcer et de rendre plus efficace le contrôle déontologique exercé sur les agents les plus exposés aux risques déontologiques, dont les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République. Un nouveau contrôle déontologique préalable à la nomination est effectif depuis le 1^{er} février 2020 et s'applique à toute personne ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années et qui souhaite être nommée sur certains emplois publics exposés. Ce contrôle est exercé par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) notamment pour les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République. L'autorité dont relève l'emploi doit obligatoirement saisir la HATVP avant de se prononcer sur la nomination de la personne envisagée. Il s'agit d'une formalité nécessaire au recrutement qui serait de nature à entraîner l'annulation de la nomination si elle n'était pas effectuée.
9. Dans le cadre de son contrôle, la HATVP examine si les activités privées exercées par la personne dont la nomination est envisagée risquent de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître les principes, d'impartialité, d'intégrité et de probité, ou de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts. Elle peut émettre un avis de compatibilité simple, avec réserve (demandant que des mesures soient prises par la personne concernée et par l'autorité dont relève l'emploi afin d'éviter tout conflit d'intérêts une fois celle-ci nommée), ou un avis d'incompatibilité. Ses avis doivent être obligatoirement suivis par l'administration, toute violation pouvant entraîner l'annulation de la nomination. La HATVP a rendu 220 avis portant sur des contrôles préalables à la nomination en 2020 ; 57,9% étaient des avis simple, 41,6% des avis assortis de réserves et 0.5% des avis d'incompatibilité.
10. Le GRECO salue 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 dépend désormais d'un contrôle préalable de la HATVP quant à l'intégrité des personnes pressenties. L'avis de la HATVP doit être suivi sous peine d'annulation de la nomination. Il s'agit là des nominations les plus sensibles mais le GRECO estime néanmoins qu'une forme de contrôle devrait avoir lieu avant la nomination comme conseiller de l'ensemble des personnes pressenties, comme le préconise la recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé que le plan pluriannuel de lutte contre la corruption soit étendu au cabinet du Président de la République.*
13. Les autorités françaises indiquent que, d'un point de vue formel, le Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (PNPLC) a été adopté avant le Rapport d'Évaluation, ce qui ne permettait pas l'ajout d'une modification substantielle. Par

ailleurs, ce plan était d'application dans les ministères auxquels ne pouvait être assimilé d'un point de vue institutionnel le cabinet du Président de la République.

14. Les autorités françaises indiquent néanmoins que les services de la présidence ont fait l'objet d'une réorganisation d'ampleur. D'après elles, cette démarche de modernisation s'inscrit dans des objectifs comparables à ceux poursuivis par le PNPLC, avec notamment le renforcement d'un contrôle interne et la diffusion de sa pratique, la professionnalisation de la fonction « achat » à travers un guide de déontologie de l'achat public et l'institutionnalisation d'une commission d'attribution des marchés et accords-cadres.
15. Par ailleurs, elles indiquent que les services de la présidence ont sollicité l'AFA pour réaliser un diagnostic comparable à celui exercé pour les ministères sur les mesures et bonnes pratiques en matière de prévention des atteintes à la probité. Ce diagnostic doit comprendre notamment les atteintes à la probité décelées ou commises par les agents relevant des services de la présidence entre 2014 et 2018, les acteurs et outils concourant à la prévention des atteintes à la probité, et la mise en œuvre du référentiel français anticorruption. Ce diagnostic est en cours de réalisation.
16. Le GRECO prend note de l'argument formel avancé par les autorités selon lequel l'ajout des services de la présidence au PNPLC était malaisé après l'adoption de celui-ci et d'un point de vue institutionnel. Il est 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 actuellement par l'AFA visant à identifier les mesures et bonnes pratiques en matière de prévention des atteintes à la probité.
17. Toutefois, le GRECO note qu'il ne s'agit pas là d'une approche globale telle que prévue par la recommandation (voir Rapport d'Évaluation, par. 50) et souligne 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. Il s'agissait là de l'objet de la recommandation. Tenant compte des initiatives menées mais aussi de ce dernier point, le GRECO considère que l'objectif de cette recommandation ne peut être considéré que comme partiellement atteint.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

19. *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.*
20. Les autorités françaises indiquent qu'un protocole de coopération a été signé entre l'AFA et la HATVP à la fin de l'année 2019. Elles peuvent échanger leurs programmations et coordonner leurs actions de sensibilisation et de formation en direction notamment des personnes exerçant un mandat électif, de la haute fonction publique, des élèves des écoles de service public. Par ailleurs, le Président de la HATVP peut demander au

directeur de l'AFA de mener des contrôles portant sur la qualité et l'efficacité des procédures anti-corruption mises en œuvre notamment au sein des administrations de l'État. L'AFA et la HATVP ont coopéré dans le cadre d'un cours en ligne « coopération, favoritisme, détournement... comment les prévenir dans la gestion publique locale », à l'occasion d'actions de formation organisées par l'AFA et l'École nationale de la magistrature (ENM), et au titre de la consultation publique lancée par l'AFA sur l'actualisation de ses recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et détecter des faits de corruption.

21. Le GRECO note avec satisfaction le protocole de coopération signé par l'AFA et la HATVP qui augure d'une coopération plus étroite entre les deux institutions. Néanmoins, la finalité de sa recommandation était le renforcement de la coopération entre les deux institutions spécifiquement pour ce qui concerne les PHFE. Or, d'après les informations fournies, à ce jour, ce thème n'a pas fait l'objet d'actions de coordination. Dès lors, le GRECO considère le but de sa recommandation comme partiellement rempli.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

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. Les autorités françaises indiquent, s'agissant de la première partie de la recommandation, que l'adoption de codes de conduite par les ministères est en cours, en lien avec l'AFA. En application des recommandations de l'AFA, les ministères sont invités à mettre en place un code de conduite sur la base d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité. Ces codes ont vertu à s'appliquer à l'ensemble des personnels et dirigeants de l'entité publique. Ils doivent être appuyés d'illustrations pertinentes au regard des risques spécifiques à chaque secteur. Ils doivent notamment traiter des cadeaux et invitations, des conflits d'intérêts, des règles d'utilisation des biens du service, des frais de représentations, etc. Certains codes ont déjà été adoptés (code de prévention des atteintes à la probité du ministère des Armées, élaboré en 2019-2020) ou actualisés (code de conduite du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères). Les ministères peuvent recevoir l'appui de l'AFA pour concevoir leurs codes. Des réunions réunissant l'ensemble des ministères sont organisées à intervalles réguliers afin d'échanger sur les sujets d'actualité en la matière. Une plateforme dématérialisée d'échanges a été mise en place afin de permettre aux personnes chargées de ces questions dans les ministères d'échanger sur tous les sujets relatifs à l'intégrité mais également d'initier des travaux collectifs de réflexion.

25. Quant à la deuxième partie de la recommandation, les autorités françaises indiquent que la mise à jour de la Charte de déontologie de la présidence de la République devrait être achevée en 2021 et soumise pour avis à la HATVP avant d'entrer en vigueur. Il a été procédé à un examen de documents similaires existant dans la sphère publique pour compléter la charte sur certains points et renforcer son caractère pratique.
26. Quant à la troisième partie de la recommandation, les autorités françaises indiquent que la méconnaissance des obligations déontologiques constitue une faute professionnelle pouvant faire, en vertu du droit de la fonction publique, l'objet d'une sanction disciplinaire proportionnelle à la gravité du manquement (avertissement/blâme, exclusion temporaire, rétrogradation, révocation). C'est l'administration qui apprécie, sous le contrôle du juge administratif, si l'acte ou le comportement d'un agent est fautif. S'agissant des manquements aux codes de conduite, l'AFA précise dans ses recommandations que « pour ce qui concerne les personnels relevant du statut général des fonctionnaires, les manquements aux mesures d'organisation du service et de son activité prévues dans le code de conduite sont susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire. Enfin, les manquements aux préconisations du code de conduite intervenant dans le domaine statutaire sont eux aussi susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire dès lors qu'ils sont constitutifs d'un manquement aux devoirs de probité et d'intégrité ». Si aucun barème de correspondance entre la faute et la sanction n'est défini par les textes, l'autorité disciplinaire doit toutefois respecter un principe de proportionnalité, sous le contrôle du juge administratif. En outre, les autorités rappellent que les atteintes les plus graves à l'intégrité des agents publics font l'objet d'une qualification pénale et peuvent conduire, outre les sanctions disciplinaires, au prononcé d'une sanction pénale.
27. Le GRECO note, s'agissant de la première partie de la recommandation, que le processus d'adoption de codes de conduite dans chaque ministère est accompagné par l'AFA. Il note, par ailleurs, les échanges qui se sont tissés entre ministères sur les questions d'intégrité. Les autorités mentionnent que deux ministères sont équipés d'un code de conduite actualisé. Le GRECO rappelle qu'ils doivent couvrir l'ensemble des PHFE. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre, même si beaucoup reste à faire pour que tous les ministères soient dotés d'un code de conduite applicable à l'ensemble des PHFE.
28. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités font état des travaux toujours en cours pour réviser la Charte de déontologie de la présidence. Ces travaux n'ayant pas encore abouti et le GRECO n'ayant pas pu examiner le contenu de la Charte révisée, il ne peut considérer l'objectif de cette partie de la recommandation comme ayant été atteint, même partiellement.
29. S'agissant de la troisième partie de la recommandation, le GRECO prend note des possibilités existant déjà pour sanctionner disciplinairement des manquements déontologiques commis par des agents publics et, pour les plus graves d'entre eux, pénalement. Le GRECO souligne 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, par. 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'a donc pas encore été remplie.

30. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été 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 déontologiques 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. Les autorités françaises indiquent, relativement à la première partie de la recommandation, que les PHFE sont en contact étroit avec la HATVP, notamment à l'occasion du dépôt des déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de celle-ci. La HATVP organise régulièrement des formations destinées tout particulièrement aux personnes titulaires de hautes fonctions exécutives. Par exemple, un webinaire à destination des membres des cabinets ministériels a permis de rappeler les obligations déclaratives et les règles de reconversion professionnelle, afin d'anticiper les changements liés à l'élection présidentielle (formation réalisée le 16 septembre 2021, avec une cinquantaine de participants). Par ailleurs, la HATVP a participé en 2021 à l'élaboration de deux plateformes/modules de formation dédiées à la déontologie pour les agents des services du Premier Ministre et les cadres supérieurs occupant des postes de direction de l'État (par ex. chefs de service et sous-directeurs). Elle a participé à la réunion de formation destinée à l'ensemble des secrétaires généraux des ministères sur les questions déontologiques, organisée par le secrétariat général du gouvernement le 21 septembre 2021.
33. Les autorités rappellent que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a étendu la possibilité de recruter des agents contractuels sur des emplois de direction au sein des administrations. Ils doivent obligatoirement suivre une formation relative à la déontologie. Cette formation est en cours d'élaboration par l'École nationale d'administration (ENA) et doit porter sur l'ensemble des sujets relatifs à l'intégrité (prévention/gestion des conflits d'intérêts, obligations déclaratives, incompatibilités, cadeaux, obligations en cas de départ vers le secteur privé, informations confidentielles). Elle sera ouverte aux agents nommés sur des emplois de direction, y compris ceux ayant la qualité de fonctionnaire afin de leur permettre de mettre à jour les connaissances acquises lors de leur formation initiale. Par ailleurs, les recommandations de l'AFA prévoient « la formation de l'instance dirigeante, des élus et de leurs collaborateurs, des cadres et personnels les plus exposés ».
34. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités françaises indiquent que la confidentialité des échanges avec les référents déontologiques est déjà prévue à l'article 7 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

35. Quant à la troisième partie de la recommandation, les autorités françaises précisent qu'afin de renforcer la diffusion d'une culture déontologique et de veiller à une interprétation homogène, un réseau de référents déontologiques de l'État a été créé et la première réunion s'est tenue fin 2019. Le réseau s'est depuis réuni à quatre reprises. La HATVP participe à ce réseau de référents déontologiques et a organisé une rencontre des référents déontologiques en 2018 et 2019. Elle a également publié deux guides leur étant destinés et donnant des outils pour identifier et prévenir les conflits d'intérêts.
36. Le GRECO considère, en lien avec la première partie de la recommandation, que les contacts avec la HATVP au moment du dépôt par les PHFE de leurs déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale ne peut s'analyser en une sensibilisation accrue, structurée et complète (Rapport d'Évaluation, par. 71). Il note la participation de la HATVP à différents exercices de sensibilisation des membres des cabinets et hauts-fonctionnaires, ce qui est un élément positif mais ne peut s'apparenter à une sensibilisation systématique de tous les PHFE, ministres compris, comme le préconise la recommandation. Par ailleurs, il salue 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. Il serait souhaitable d'étendre l'obligation de suivre cette formation aux fonctionnaires amenés à exercer des fonctions élevées au sein de l'exécutif ; elle leur est ouverte mais reste facultative. En outre, le GRECO rappelle qu'« une forme de sensibilisation devrait aussi être prévue pour le Président de la République à sa prise de fonction » (ibid.). En l'état actuel, il n'est en mesure de considérer cette partie de la recommandation que comme partiellement remplie.
37. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent désormais que la confidentialité des échanges avec les référents déontologie dans la fonction publique est prévue par le décret n° 2017-519, ce qui n'avait pas été précisé précédemment. Le Rapport d'Évaluation indique que d'après les informations obtenues lors de la visite, il semblait que ce principe de confidentialité n'était pas suffisamment connu (par. 70). Il apparaît utile de sensibiliser les référents déontologues et les bénéficiaires au caractère confidentiel de ces échanges. Le GRECO considère néanmoins que cette partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
38. Quant à la troisième partie de la recommandation, le GRECO salue le fait que le réseau des référents déontologues se réunit régulièrement. Il note aussi l'engagement de la HATVP à leurs côtés, y compris par la publication de guides pour mieux identifier et prévenir les conflits d'intérêts. Le GRECO estime dès lors que cette partie de la recommandation a été remplie.
39. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

40. *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.

41. Les autorités françaises rappellent que le répertoire numérique des représentants d'intérêts prévu par 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, a été mis en œuvre depuis 2017. Selon elles, la HATVP constate dans son rapport sur l'exercice 2019 une amélioration de la qualité des déclarations déposées. Au 30 juin 2021, 2 334 représentants d'intérêts y sont inscrits et ont déclaré plus de 38 971 activités. Elles indiquent qu'il n'est pas prévu de faire évoluer le dispositif à court terme. En lien avec la première partie de la recommandation, elles rappellent qu'en l'état actuel de la législation, l'obligation de déclaration des contacts repose sur les représentants d'intérêts. Elles estiment qu'imposer aux PHFE de faire rapport publiquement à intervalles réguliers des représentants d'intérêts rencontrés et des thématiques discutées feraient peser sur elles une charge importante sans que cela n'accroisse significativement la transparence sur l'action des représentants d'intérêts. Quant à la seconde partie de la recommandation, les autorités considèrent 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 sollicité l'entretien, serait susceptible de créer un obstacle aux relations entre les responsables et la société civile.
42. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour la mise en œuvre de sa recommandation. Les deux parties de la recommandation sont complémentaires et rétablissent un équilibre entre les obligations pesant sur les PHFE et sur les représentants d'intérêts afin de renforcer sensiblement la transparence de ces contacts, notamment lorsqu'ils sont moins bien définis que, par exemple, des commissions de réflexion (Rapport d'Évaluation, par. 80) et permettant de savoir quels éléments ont nourri la prise de décision au plus haut niveau. Le GRECO ne peut qu'enjoindre les autorités françaises à mettre en œuvre cette recommandation afin d'accroître la transparence des contacts entre les PHFE, y compris le Président de la République, et les représentants d'intérêts à même d'influencer le processus décisionnel.
43. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

44. *Le GRECO avait recommandé que le registre des déports couvre non seulement les ministres mais aussi les membres des cabinets.*
45. Les autorités françaises indiquent qu'outre l'existence d'un contrôle de pré-nomination confié à la HATVP pour certains d'entre eux (voir par. 8-10) et le dépôt d'une déclaration d'intérêts après leur nomination, les membres des cabinets ministériels et des services de la présidence sont soumis à des obligations de déport similaires à celles des membres du Gouvernement, recensés dans un registre des déports. Il existe un registre des déports propre à la présidence de la République. Selon les autorités françaises, ajouter les déports des membres du cabinet au registre des ministres rendrait la situation complexe étant donné le nombre de personnes potentiellement concernées (environ 500).

46. Le GRECO note le fait que des registres de déports existent pour les membres des cabinets et des services de la présidence. Le Rapport d'Évaluation avait salué l'existence d'un registre public de déports pour les ministres, qui constituait une pratique positive en matière de transparence de l'exercice du pouvoir, et avait souligné qu'il était important que les déports des membres des cabinets soient également rendus publics (par. 92). Si les registres des membres des cabinets et des services de la présidence étaient également publics, le fait qu'ils existent séparément ne serait pas un obstacle à ce que cette recommandation soit considérée comme mise en œuvre. Toutefois, ils ne semblent pas l'être, aussi la recommandation n'a-t-elle pas été pleinement satisfaite.
47. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été 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. Les autorités françaises rappellent que les candidats à l'élection présidentielle se doivent de déposer auprès de la HATVP une déclaration d'intérêts et d'activités et une déclaration de patrimoine qui sont rendues publiques. Le président doit déposer une déclaration patrimoniale avant l'expiration de son mandat ; elle est rendue publique et est accompagnée d'une appréciation de la variation patrimoniale entre le début et la fin du mandat. Aucune modification n'est prévue avant le prochain scrutin présidentiel de 2022. Par ailleurs, le Président de la République ne pouvant se dessaisir au profit d'aucune autre autorité, un contrôle sur ses déclarations d'intérêts ou de sa situation patrimoniale pourraient n'avoir qu'une portée limitée. Elles rappellent que l'actuel Président s'était entretenu, de sa propre initiative, avec le président de la HATVP.
50. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités françaises, tout en relevant qu'elles n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport à ce qui était connu au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation.
51. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

52. *Le GRECO avait recommandé (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).*
53. Les autorités françaises estiment que l'objectif de prévention des conflits d'intérêts des conseillers des membres du Gouvernement et des collaborateurs du Président de la République est assurée notamment par le contrôle opéré par la HATVP sur les

déclarations d'intérêts qu'ils ont l'obligation de déposer dans un délai de deux mois à compter de leur nomination. Le Conseil constitutionnel (décision n° 2013-676 DC) a estimé que la publicité des déclarations d'intérêts des personnes n'exerçant pas de fonctions électives ou ministérielles était sans lien direct avec l'objectif poursuivi par la loi de renforcer les garanties de probité et de prévention des conflits d'intérêts et portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des intéressés. Selon les autorités françaises, les déclarations des personnes décisionnaires et disposant de la parole publique, tels les ministres ou les élus, ne devraient pas être soumises au même régime que celles des personnes ne possédant pas de pouvoir de décision ou ne disposant pas de la parole publique, tels que les membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République. Leur rôle de conseil ne justifie pas des mesures de publicité des déclarations, quelles que soient les précautions prises pour occulter les mentions les plus attentatoires à la vie privée.

54. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, étendre les éléments devant être déclarés pour les conjoints constituerait une atteinte excessive à la vie privée. Par ailleurs, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans la décision précitée, imposer l'obligation de déclaration de l'activité professionnelle des enfants à charge et ascendants de la personne déclarant porterait aussi une atteinte disproportionnée au principe de respect de la vie privée.
55. Le GRECO note, s'agissant de la première partie de la recommandation, que la position des autorités françaises est restée identique à ce qu'elle était au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation (par. 116). Aussi, ne peut-il être considéré que les autorités ont examiné comment accroître la transparence des déclarations des proches conseillers des ministres et du Président de la République depuis cette adoption.
56. Quant à la seconde partie de la recommandation, les autorités françaises n'avancent pas 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 semble donc pas qu'un examen de cette question ait eu lieu depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation. Le GRECO rappelle 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.
57. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

58. *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.*
59. Les autorités françaises rappellent que le Premier ministre est soumis à l'article 1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui dispose qu'il veille à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Par ailleurs, le Premier ministre est soumis à l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts dans les deux mois suivant sa nomination. Celle-ci est rendue publique et la

HATVP peut l'assortir d'une appréciation quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration. Lorsqu'elle constate que le Premier ministre est en situation de conflit d'intérêts ou ne respecte pas son obligation de faire cesser tout conflit d'intérêts, la HATVP en informe le Président de la République. Selon le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, tel que révisé en 2014, lorsqu'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de certains pouvoirs, le Premier ministre délègue ceux-ci au ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement. Les autorités sont d'avis que ces dispositions constituent une conciliation équilibrée des objectifs de prévention des conflits d'intérêts et de préservation des conditions d'exercice par le Premier ministre de ses fonctions.

60. Le GRECO se réfère 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 » (par. 126). Le GRECO estime que cela contribuerait à une transparence accrue dans la gestion d'éventuels conflits d'intérêts concernant le Premier ministre.
61. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

62. *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.*
63. Les autorités françaises indiquent que la Cour de Justice de la République a prononcé le 4 mars 2021 la peine de deux ans d'emprisonnement assortis du sursis et 100 000 euros d'amende à l'égard d'un ancien ministre de la Défense pour des faits de complicité d'abus de biens sociaux commis en 1995. Selon elles, cela démontrerait le fait que les peines que cette juridiction prononce ne peuvent être considérées comme clémentes. Par ailleurs, les autorités rappellent qu'un projet de réforme constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, déposé le 29 août 2019, prévoit que les membres du gouvernement poursuivis pour des délits ou crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions seront jugés par trois magistrats professionnels de la Cour d'appel de Paris.
64. Le GRECO note, d'après les informations fournies par les autorités, que la situation n'a pas évolué depuis l'adoption son Rapport d'Évaluation auquel il renvoie (par. 134) et l'objet de la recommandation n'a donc pas été traité.
65. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii.

66. *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.

67. Les autorités françaises rappellent que les effectifs du Parquet national financier (PNF) ont été régulièrement revus à la hausse depuis sa création en 2014. Les effectifs sont passés de 15 magistrats en 2015 à 18 en 2021, auxquels s'ajoutent six assistants spécialisés et un juriste assistant. Elles rappellent également que la remontée d'information du PNF vers l'exécutif est considérée essentielle pour la conduite et la définition de la politique pénale du Gouvernement, notamment en matière de lutte contre la corruption. Elles ajoutent que par une dépêche du 3 mars 2021 relative aux remontées d'information des parquets généraux vers la direction des Affaires criminelles et des Grâces (DACG) du ministère de la Justice, la DACG a réévalué l'exact périmètre de la remontée d'information afin de l'orienter vers une analyse qualitative et de faciliter l'identification des difficultés plus globales que la procédure soulève ou du phénomène criminel dans lequel s'inscrivent les faits révélés. Selon les autorités, les remontées d'information ont été traitées globalement car elles sont potentiellement sensibles pour diverses raisons. Dans un avis du 15 septembre 2020, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a considéré nécessaire la remontée d'information du ministre de la Justice dans certaines affaires individuelles pour l'exercice de ses missions institutionnelles. Dans ce même avis, à propos d'un dossier hautement sensibles du PNF, le CSM a estimé qu'il n'apparaissait pas y avoir eu de pressions sur les magistrats du PNF par le ministre de la Justice, ni de demande de remontée d'information dans une mesure dépassant substantiellement la pratique usuelle.
68. Les autorités françaises soulignent qu'en dépit du caractère sensible des dossiers qu'il suit, les garanties d'indépendance applicable au PNF sont de nature à lui permettre d'exercer ses fonctions de manière indépendante. Entendus dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, les procureurs et procureurs généraux ainsi que l'ancienne et l'actuel Procureurs de la République financier auraient affirmé n'avoir jamais personnellement fait l'objet ou eu connaissance de pression de l'exécutif, n'avoir jamais reçu d'instruction dans une affaire donnée et ne faire remonter au ministère de la Justice que des éléments insusceptibles d'impacter les investigations en cours. Ils auraient fait état de leur adhésion au principe de remontée comme nécessaire à la conduite de la politique pénale et comme étant organisée et encadrée de manière à en garantir la traçabilité et une transparence du processus. Les autorités ajoutent que le Conseil constitutionnel a récemment conclu que les dispositions relatives à la remontée d'information « ont pour seul objet de permettre au ministre de la Justice, chargé de conduire la politique pénale déterminée par le Gouvernement, de disposer d'une information fiable et complète sur le fonctionnement de la justice »².
69. Le GRECO note, s'agissant des ressources du PNF, qu'elles ne semblent pas avoir évolué depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation qui mentionnait déjà 18 magistrats et 6 assistants spécialisés. Il note également qu'au moment de l'adoption du Rapport

² Décision n°2021-927 QPC du 14 septembre 2021.

d'Évaluation, le PNF gérait plus de 500 dossiers. Le GRECO ne peut dès lors que constater que ce point de la recommandation demeure d'actualité.

70. Quant à la question des remontées d'information du PNF vers le ministre de la Justice, le GRECO tient à préciser que sa recommandation ne remet pas en cause le système en soi et que le Rapport d'Évaluation se concentre sur la nécessité de garanties supplémentaires pour les dossiers du PNF portant sur des PHFE, dossiers nécessairement plus sensibles politiquement. S'il salue la publication d'une dépêche du ministère de la Justice encadrant toutes les remontées d'information, force est de constater que l'aspect précis de la remontée d'information dans des affaires portant sur des PHFE, qui fait l'objet de la présente recommandation, n'a pas fait l'objet d'un examen spécifique.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

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

72. Les autorités françaises indiquent à titre liminaire que le Directeur général de la police nationale vient de charger la cheffe de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), d'animer un groupe de travail afin de mettre en œuvre au plus vite, de manière satisfaisante, les recommandations du GRECO.

Recommandation xiii.

73. *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.*
74. Les autorités françaises indiquent, s'agissant de la Police nationale, que le cabinet AMARIS (« Améliorer la Maîtrise des Activités et des Risques ») de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), est chargé de la stratégie globale de prévention des risques. Sur la base de sa cartographie des risques, chaque direction détermine les actions à mener pour maîtriser les risques les plus critiques. Chaque direction réalise annuellement une revue des risques et une mise à jour de sa cartographie, revoyant le plan des actions à mener. En 2022, le cabinet AMARIS inscrira un 65^e risque dédié spécifiquement à la corruption dans le catalogue des risques. Les autorités ajoutent que l'adoption d'une stratégie globale dédiée à la prévention des risques de corruption pourrait être envisagée afin de donner encore plus de visibilité à la démarche d'analyse et de maîtrise des risques en matière de corruption.
75. S'agissant de la Gendarmerie nationale, les autorités françaises indiquent qu'une réflexion a été menée au sein de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) en 2021, portant sur la création d'une cartographie des risques, spécifiquement dans le domaine de la déontologie. Il est prévu de poursuivre la réflexion avec la mise en œuvre d'un plan d'action à partir de septembre 2021, puis de créer un mécanisme de contrôle et de suivi et de pérenniser l'ensemble du dispositif via un plan de reporting. Le « manque d'intégrité et de probité » figure parmi les vingt risques déontologiques

constitutifs de cette cartographie mais n'a pas été identifié comme l'un des neuf domaines majeurs de fragilité en termes de déontologie pour la Gendarmerie nationale.

76. Le GRECO note, s'agissant de la Police nationale, qu'outre le rôle de l'AMARIS dans la cartographie des risques, déjà décrit dans le Rapport d'Évaluation, la corruption a été ajoutée à la nomenclature des risques. Quant à la Gendarmerie nationale, il estime que la création d'une cartographie spécifiquement dans le domaine de la déontologie, y compris le « manque d'intégrité et de probité », est positive. Il note qu'il est prévu d'adopter un plan d'action avec un mécanisme de contrôle et de suivi. Le GRECO prend note de ces développements au sein de la Police et de la Gendarmerie nationales. Néanmoins, GRECO souligne qu'il s'agit 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, par. 165). Dès lors, la recommandation ne peut être considérée que comme partiellement atteinte.

77. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

78. *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.*

79. Les autorités françaises indiquent qu'à la suite d'échanges au sein d'un groupe de travail ad hoc réunissant l'IGPN et l'IGGN, a été élaborée une proposition de rédaction, actualisée selon les préconisations du GRECO, des commentaires des articles R. 434-9 (probité) et R 424-13 (non-cumul d'activité) du code de la sécurité intérieure, dans lequel est inséré le code de déontologie commun à la Police et la Gendarmerie nationales. Cette proposition intègre des développements sur les questions d'intégrité et des exemples concrets de manquements possibles ou de comportements autorisés. En mai 2021, le texte a été accueilli favorablement au sein de la Gendarmerie et de la Police nationales. Les autorités indiquent qu'il devrait être entériné dans les meilleurs délais, sa validation finale appartenant au ministère de l'Intérieur.

80. Le GRECO a 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. Cette proposition validée par la Gendarmerie et la Police nationales doit être maintenant entérinée par le ministère de l'Intérieur. Dès lors, dans l'attente de son adoption définitive, le GRECO considère que l'objectif de cette recommandation a été partiellement atteint.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

82. *Le GRECO avait recommandé 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.*
83. Les autorités françaises indiquent, au sujet de la première partie de la recommandation, que la confidentialité des échanges avec les référents déontologues est prévue à l'article 7 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique. Qui plus est, les policiers sont tenus à une obligation de discrétion et de secret professionnel (art. R434-8 du code de sécurité intérieure). Par ailleurs, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 mars 2019 relative à l'organisation du réseau déontologique au sein du ministère rappelle que les échanges, strictement personnels et confidentiels, ne sont jamais communiqués aux autorités hiérarchiques.
84. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, l'IGGN organise depuis 2017 des séminaires de formation destinés aux 50 correspondants déontologues portant notamment sur le dispositif, les dysfonctionnements constatés et les réponses apportées. En 2021, trois séminaires sont organisés. Quant à la Police nationale, le chef de l'IGPN a été désigné comme référent déontologue et ses correspondants sont tous en poste à l'IGPN, dont le quotidien est marqué par l'application pratique et concrète de la déontologie. Ils dispensent eux-mêmes des formations à la déontologie.
85. Le GRECO note, pour ce qui concerne la première partie de la recommandation, que les autorités indiquent désormais que la confidentialité des échanges avec les référents déontologues est prévue par décret, ce qui répond à l'objet de la recommandation d'avoir ce principe inscrit dans un texte juridiquement contraignant. En outre, une circulaire ministérielle du 18 mars 2019 rappelle que les échanges avec les référents déontologues sont strictement confidentiels. Cette partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.
86. En lien avec la seconde partie de cette recommandation, le GRECO note que la Gendarmerie nationale a mis en place une formation de ses référents déontologues. S'agissant de la Police nationale, le GRECO note que le référent déontologue et ses correspondants sont tous en poste à l'IGPN et donc non seulement formés aux questions de déontologie mais aussi formateurs au sein de la police. Dès lors, le GRECO considère que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

88. *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.*
89. Les autorités françaises indiquent désormais que le code de la sécurité intérieure ne prévoyait pas l'instauration de contrôles de sécurité à intervalles réguliers couvrant la

probité des membres des forces de sécurité mais s'inscrivait uniquement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les autorités françaises indiquent avoir choisi de privilégier un contrôle par les pairs et hiérarchique qui sont permanents et peuvent amener à identifier des comportements anormaux. Elles ajoutent que pourrait être envisagé à intervalles réguliers un criblage systématique des policiers et gendarmes, non sur la base d'une enquête fouillée mais à partir de la consultation de différents fichiers (par exemple, le bulletin du casier judiciaire, le traitement des affaires judiciaires, l'outil de suivi des activités disciplinaires) afin de déterminer si les agents ont, au cours de la période précédente, commis des faits de nature à entacher leur probité. Cela nécessiterait des modifications législatives et réglementaires et notamment une évolution des statuts des personnels. Un groupe de travail a été créé sous l'égide de l'IGPN pour examiner comment mettre en œuvre cette recommandation (voir par. 72).

90. Le GRECO se réfère au Rapport d'Évaluation qui note 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 effectués régulièrement (par. 200). Il y est rappelé que les circonstances personnelles des agents sont amenées à évoluer dans le temps et, dans certains cas, à les rendre plus fragiles face à d'éventuels risques de corruption (problèmes financiers liés à un prêt immobilier ou à la consommation, la faillite du conjoint, etc.) (ibid.). La recommandation préconise 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 (par. 201). Notant la récente création d'un groupe de travail pour examiner comment mettre en œuvre ses recommandations, le GRECO appelle les autorités françaises à définir comment rendre effective cette recommandation.

91. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii.

92. *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.*

93. Les autorités françaises rappellent que les commissaires de police sont astreints à une obligation de mobilité fonctionnelle (cinq ans sur un même poste prolongeable de trois années). Elles ajoutent qu'il peut être envisagé d'étendre la règle statutaire à l'ensemble des effectifs mais qu'il convient d'envisager une contrepartie budgétaire pour accompagner les mutations. Selon elles, une telle réforme a peu de chance d'aboutir au regard de l'opposition des personnels et de leurs organisations syndicales. Elles disent privilégier les pistes de contrôle par les pairs, la mutualisation des tâches et la rotation des effectifs pour offrir une meilleure prévention au risque d'atteinte à la probité. Néanmoins, les autorités ont indiqué la création d'un groupe de travail sous l'égide de l'IGPN pour entamer une réflexion sur la mise en œuvre de cette recommandation ainsi que les autres (voir par. 72).

94. Concernant les missions très techniques, les autorités françaises avancent qu'il est nécessaire de pouvoir compter sur des spécialistes, ayant la formation et l'expérience nécessaires, pour lesquels une affectation limitée dans le temps n'aurait pas de sens.

Selon elles, la solution serait de proposer si ce n'est imposer des permutations entre services ayant des implantations territoriales proches et des missions identiques afin de ne pas perdre un savoir nécessaire à la continuité du service public. Elles ajoutent qu'il serait important de laisser à son chef, qui reste le mieux placé pour évaluer la situation, la responsabilité d'organiser en interne les rotations pertinentes entre ses effectifs. Ainsi un changement de groupe ou d'unité n'aurait plus à être validé comme aujourd'hui par le respect d'une nomenclature ou la rédaction d'un arrêté d'affectation mais deviendrait une simple mesure d'ordre intérieur.

95. Le GRECO constate qu'une réflexion a 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 souligne que les mesures par lesquelles les autorités arrivent à organiser une forme de rotation relève de leur marge d'appréciation. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leur examen des mesures les plus adaptées pour répondre à l'objectif de cette recommandation, notamment dans le cadre du groupe de travail récemment créé à cet effet.

96. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

97. *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.*

98. Les autorités françaises indiquent, s'agissant de la première partie de la recommandation, que les mécanismes actuellement mis en œuvre au sein des forces de sécurité intérieure françaises sont amenés à évoluer en raison de la transposition de la directive européenne 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne³. L'adaptation de cette directive sera déclinée au sein de la Police et de la Gendarmerie nationales. Les autorités françaises indiquent que, s'agissant des forces répressives, l'évaluation du régime des lanceurs d'alerte est rendue difficile par l'absence de cas. Elles constatent que la procédure actuelle de recueil de signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de l'Intérieur se caractérise effectivement par sa lourdeur. Un suivi pourrait être mis en place sous la forme d'une reprise de contact avec le lanceur d'alerte pour s'assurer qu'il n'a pas subi, à la suite de son signalement et des travaux d'instruction du référent alertes, de sanctions ou discriminations directement liées à sa révélation.

99. Quant à la seconde partie de la recommandation, les autorités françaises indiquent que le thème est peu évoqué en formation initiale et abordé lors des formations relatives à la déontologie. Le régime des lanceurs d'alerte est abordé : (i) dans le cadre de la formation à l'examen d'officier de police judiciaire à l'occasion du cours de droit pénal général, (ii) dans le cadre de la formation initiale des officiers de police ainsi qu'à l'occasion de leur passage de grade de capitaine à commandant lors d'une présentation des obligations déontologiques, des instructions ayant été données pour que l'accent

³ Les propositions de lois organique et ordinaire assurant cette transposition ont été déposés par l'un des députés devant l'Assemblée nationale les 15 et 21 juillet 2021 et leur examen est prévu le 15 novembre 2021.

soit mis sur les questions de probité et le statut de lanceur d’alerte. Dans le cadre de la formation des élèves gendarmes, une refonte totale de l’enseignement consacré à la déontologie a été opérée en 2020, avec des modules traitant de la probité et du dispositif des lanceurs d’alerte. En outre, un enseignement à distance a été élaboré avec le Défenseur des droits en ce qui concerne l’orientation et la protection des lanceurs d’alerte à destination des élèves gendarmes. Cet enseignement est devenu obligatoire pour toutes les promotions d’élèves gendarmes à partir de septembre 2021.

100. Le GRECO note que, s’agissant de la première partie de la recommandation, le régime relatif aux lanceurs d’alerte est 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. Ceci aura un impact sur la procédure relative aux signalements effectués au sein des services répressifs. Aussi, le GRECO ne peut-il se prononcer à ce stade.
101. Quant à la seconde partie de la recommandation, le GRECO note que la refonte de la formation initiale des élèves gendarmes comprend désormais un module qui porte sur le dispositif des lanceurs d’alerte, ce qui représente un développement positif. Il s’agirait de poursuivre ces efforts pour inclure un tel module dans le cadre de la formation continue. S’agissant de la Police nationale, le dispositif des lanceurs d’alerte n’est pour l’instant qu’abordé dans le cadre d’un enseignement à caractère général. Notant les progrès de la formation initiale des élèves gendarmes mais prenant en compte la recommandation dans sa globalité, le GRECO ne peut considérer cela suffisant pour considérer la recommandation comme partiellement mise en œuvre.
102. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n’a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

103. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la France a mis en œuvre de façon satisfaisante une des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d’Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur les dix-sept recommandations restantes, neuf recommandations ont été partiellement mises en œuvre et huit n’ont pas été mises en œuvre.
104. Plus spécifiquement, la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, xiii, xiv et xvii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, viii, ix, x, xi, xii, xvi et xviii n’ont pas été mises en œuvre.
105. S’agissant des hautes fonctions de l’exécutif, le GRECO note globalement certains développements positifs mais aussi plusieurs points n’ayant donné lieu à aucun progrès, notamment en matière de transparence. S’agissant de la prévention des conflits d’intérêts, le GRECO salue le fait que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) doit désormais procéder à un examen déontologique des personnes envisagées comme membre d’un cabinets lorsqu’elles ont eu un emploi dans le secteur privé dans les trois dernières années avant leur nomination à peine de nullité. Le mouvement de développement de codes de conduite applicables à l’ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l’exécutif et propres à chaque ministère a

été engagé. En revanche, plusieurs questions demeurent en suspens. Il reste, par exemple, aux autorités à prévoir que les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif publient à intervalles réguliers une liste des représentants d'intérêts qu'elles ont rencontrés et les thèmes discutés ; il en va de la transparence du processus décisionnel au plus haut niveau et des éventuels influences sur celui-ci par des tiers. En outre, les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale du candidat élu à la présidence de la République devraient être soumises au contrôle de la HATVP pour gérer d'éventuels conflits d'intérêts en début de mandat.

106. S'agissant des services répressifs, des progrès ont été accomplis et des réflexions sont en cours. Toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre l'ensemble des recommandations hormis celle portant sur les référents/correspondants déontologiques qui a été pleinement mise en œuvre. Si une réponse structurée pour faire face aux risques de corruption identifiés est développée au sein de la Police et de la Gendarmerie nationales, il reste à adopter une stratégie globale applicable aux deux corps, qui relèvent tous deux du ministère de l'Intérieur, et rendue publique. Le code de déontologie applicable au sein de la Police et la Gendarmerie nationales a été révisé afin de développer les questions ayant trait à l'intégrité et les illustrer d'exemples ; il reste au ministère de l'Intérieur de donner son aval. Par ailleurs, si une réflexion a été entamée, il reste à mettre en place des contrôles réguliers tout au long de la carrière des policiers afin d'identifier d'éventuelles fragilités liées à l'évolution de leur situation personnelle et les rendant potentiellement plus exposés aux risques de corruption. Pareillement, la réflexion devrait être poursuivie pour arriver à un système de rotation permettant d'éviter que les risques augmentent dans le temps, en particulier dans les secteurs identifiés comme plus sensibles à la corruption.
107. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement Intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation française à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i à xiv et xvi à xviii en suspens avant le 30 juin 2023.
108. Le GRECO invite les autorités françaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.