

NOTE DE COMMENTAIRES

FRANCE

Objet : Contribution écrite complémentaire des autorités françaises aux questions posées par la Commission, suite à la visite-pays virtuelle organisée le 24 mars par le SGAE pour la préparation du rapport annuel sur l'État de droit.

- 1. In your written input, you mention the opening of the Estates General of Justice on 18 October 2021. Could you elaborate on the process followed, including the way justice professionals are being involved, as well as on concrete initiatives drawn up on this basis?***

Dans votre contribution écrite, vous mentionnez l'ouverture des Etats généraux de la Justice le 18 octobre 2021. Pourriez-vous donner plus de détails sur le processus suivi, notamment la façon dont les professionnels de la justice sont impliqués, ainsi que les initiatives concrètes élaborées sur cette base ?

Les Etats généraux de la Justice, qui se sont ouverts il y a désormais cinq mois sont une large consultation de citoyens mais également de professionnels de la justice. Ils constituent un exercice démocratique sans précédent.

Ils se déroulent en quatre étapes (consultation, expertise, convergence, synthèse et propositions). Les trois premières phases de ce processus, à savoir la consultation du public, la tenue d'ateliers thématiques et la tenue d'un atelier délibératif chargé de remettre au comité indépendant des Etats généraux de la Justice des propositions concrètes sont achevées. La quatrième étape, à savoir la remise du rapport du Comité des Etats généraux de la Justice au Garde des Sceaux, initialement annoncée en février 2022, a été reportée de deux mois en raison du très grand nombre de contributions reçues.

Les professionnels de la justice ont été associés tout au long du processus. Premièrement, au sein du Comité des Etats généraux siègent plusieurs hauts magistrats : Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, président le Comité, Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation, Bénédicte Fauvarque-Cosson, conseillère d'Etat, François Molins, procureur général près la Cour de cassation.

- En outre, dans le cadre de la **plateforme « *parlonsjustice.fr* »**, trois versions distinctes du questionnaire ont été élaborées, à destination respectivement des citoyens, des magistrats et agents du ministère et enfin des partenaires de la justice. A ce titre, 12 603 magistrats et agents ont contribué individuellement via la plateforme numérique « Parlons Justice » (contre 18 545 citoyens), parmi lesquels 2 401 magistrats (soit 26% de leur corps) et 2 489 greffiers (soit 25% de leur corps). Dans le même temps, des consultations collectives ont été organisées, ayant permis de recueillir 487 contributions, transmises par 267 organisations. **Parmi ces contributions, 72 provenaient de cours d'appel (24 cours d'appels ayant participé) et 113 de tribunaux judiciaires (61 tribunaux judiciaires ayant participé).**

- Lors de la deuxième étape du processus, des professionnels de la justice et des experts de l'environnement judiciaire ont été réunis en groupe de travail sous la présidence de hauts magistrats, pour formuler des propositions et interpréter techniquement les retours de la consultation, autour de sept thématiques. Des magistrats, avocats, chefs d'établissements et personnels pénitentiaires, professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse, personnels des services de greffe judiciaire, professeurs d'université, représentants des directions générales de la police et de la gendarmerie nationale et de ministères ou administrations partenaires ont participé à cet exercice. L'ensemble des directions du ministère de la justice a en outre été auditionnée dans le cadre de ces ateliers.
- Dans le cadre de **l'atelier délibératif** réuni à Paris le 31 janvier 2022, 12 magistrats et agents du ministère de la justice, issus des ateliers thématiques, et 12 partenaires de la justice (avocats, universitaires, DGGN, DGPN...) issus des ateliers thématiques ont siégé aux côtés de 12 citoyens, issus des mêmes ateliers, afin d'approfondir les propositions apparaissant prioritaires à l'ensemble de ces populations. En outre, 9 magistrats et agents ont été invités à intervenir en tant qu'experts (notamment, un premier président de cour d'appel, un procureur général, un procureur de la République, un président de tribunal judiciaire, un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse, un représentant de la direction de l'administration pénitentiaire).

Douze propositions ont été retenues et sont actuellement en cours de finalisation.

Le compte-rendu de cet atelier a été remis au comité des Etats généraux et sera très prochainement publié sur la plateforme *parlonsjustice*. Les propositions concrètes ne seront connues qu'après remise du rapport du Comité indépendant au Garde des Sceaux.

Au-delà de l'exercice des Etats généraux de la Justice, les professionnels de la justice ont également été associés de façon inédite à travers **la mise en place du site des bonnes pratiques**, dont nous venons de fêter le premier anniversaire. Plusieurs initiatives locales, favorisant le lien entre la justice et le justiciable et améliorant la qualité du service rendu aux usagers étaient à l'honneur. Peuvent être cités en exemple les dons de scellés aux associations caritatives ou encore la mise en place d'une interface auteur/victime dans le cadre du paiement de créances et indemnités.

2. As regards the liability and protection of magistrates, were reforms planned or initiated to follow up on the proposals listed in the opinion of the Superior Council for the Magistracy issued at the request of the President of the Republic?

S'agissant de la responsabilité et de la protection des magistrats, des réformes ont-elles été prévues ou initiées pour suivre les propositions listées dans l'opinion du CSM délivrée sur demande du Président de la République ?

Les propositions présentées par le Conseil supérieur de la Magistrature le 24 septembre 2021, sur demande du Président de la République en vertu de l'article 65 de la Constitution, font l'objet d'un examen approfondi par les autorités françaises, tant celles qui concernent la responsabilité des magistrats que celles liées à la protection de ces mêmes magistrats.

Plusieurs de ces propositions s'inscrivent dans le prolongement des réflexions entreprises par le ministère de la justice depuis de nombreuses années. Certaines d'entre elles sont en réalité déjà mises en œuvre par la Chancellerie à l'instar de l'instauration d'une communication annuelle sur le nombre et les circonstances des avertissements prononcés, de la mise en place d'un dialogue plus formalisé entre le chef de cour concerné et la direction des services judiciaires en matière disciplinaire, de la possibilité, en cas d'inertie du chef de cour ou de juridiction, de la saisine directe de la direction des services judiciaires par le magistrat demandeur de la protection fonctionnelle.

D'autres recommandations pourraient être mises en œuvre dans le cadre d'une prochaine réforme statutaire d'ampleur. Toutefois, à ce stade, aucun agenda n'a été fixé dès lors que ces réformes imposent des modifications de la loi organique, voire constitutionnelle.

Le ministère de la justice attend par ailleurs l'issue des Etats généraux de la Justice et y apportera une grande attention, des réflexions étant actuellement en cours sur les missions et le statut des magistrats.

3. In your written input, you mention that the constitutional draft law initiated on 29 August 2019 would need to be tabled on the agenda of Parliament. Are there developments in this respect?

Dans votre contribution écrite, vous mentionnez que le projet de loi constitutionnelle déposé le 29 août 2019 devrait être inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Y a-t-il eu des développements sur ce sujet ?

Premièrement, et surtout, il importe de souligner que la portée de ce texte, certes important politiquement, doit être relativisée au regard d'une **pratique déjà systématiquement conforme**. En effet, le texte vise à inscrire dans la Constitution une pratique existante. Depuis 2008, les gardes des Sceaux successifs ont **systématiquement** respecté les avis de la formation du CSM compétente pour les magistrats du parquet.

Comme annoncé lors de nos échanges antérieurs, il n'y a pas eu de développement sur ce sujet depuis la transmission de nos précédents éléments.

Pour mémoire, ce projet de loi constitutionnelle porte révision de la Constitution de 1958, afin de l'adapter aux demandes de participation et de proximité exprimées par les citoyens lors du Grand débat national. Il est complété par deux projets de loi organique et ordinaire. L'ensemble constitue la nouvelle version de la réforme des institutions, lancée puis suspendue en 2018.

Le projet de loi constitutionnelle a été déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019. Il n'a toutefois pas été discuté. Le texte avait été présenté au Conseil des ministres du 28 août 2019 par Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, ministre de la justice.

Nous aimerions rappeler ici les éléments transmis lors des précédents exercices, à savoir que ce projet de réforme porte entre autres sur la modification de l'article 65 de la Constitution. Il prévoit notamment que les magistrats du parquet soient nommés sur avis conforme de la formation

compétente du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple et que cette formation statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet.

Le texte ne porte cependant pas que sur la justice. Il comprend, en effet, des dispositions sur l'environnement, la participation citoyenne et les collectivités territoriales, qui sont en débat au sein de la société française.

Le calendrier parlementaire a également été bouleversé par la crise sanitaire et la nécessité d'adopter un certain nombre de textes en urgence. L'examen du projet de loi constitutionnelle a pu en être repoussé d'autant.

Nous n'avons pas d'information sur une date de reprise de l'examen de ce projet. En l'état, les conditions politiques ne sont pas réunies pour permettre la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle.

4. In November 2021, the National Conference of Prosecutors published 10 proposals for the future of criminal justice, calling for an increase in the number of prosecutors and a change in their status. Are these proposals being discussed with the judiciary, and initiatives drawn in this respect, in particular as regards the number of prosecutors per inhabitant and the high workload per prosecutor, as well as the reported failures of the Cassiopée application?

En novembre 2021, la Conférence nationale des Procureurs de la République a publié 10 propositions pour l'avenir de la justice pénale, appelant à une augmentation du nombre de procureurs et un changement de leur statut. Ces propositions sont-elles discutées avec le corps judiciaire, et des initiatives sont-elles prises à cet égard, en particulier s'agissant du nombre de procureurs par habitant et de la charge de travail importante par procureur, de même que concernant les dysfonctionnements dénoncés de l'application Cassiopée ?

Plusieurs chantiers de grande ampleur initiés depuis quelques années par la Chancellerie répondent aux préoccupations de la Conférence nationale des Procureurs, et tout particulièrement la construction d'un référentiel d'évaluation de la charge de travail.

La construction d'un référentiel d'évaluation de la charge de travail

Depuis 2019, le ministère de la justice conduit des travaux destinés à mieux évaluer l'activité des cours et tribunaux et connaître notamment le besoin en effectif de magistrats du parquet qui en découle, en se dotant d'un outil de gestion national basé sur un système de pondération des affaires judiciaires.

Ce chantier est conduit par la direction des services judiciaires avec l'appui de l'inspection générale de la justice et en étroite concertation avec les organisations syndicales, les conférences des procureurs généraux et des procureurs de la République. Il a pour objectif d'évaluer le « poids » d'une affaire judiciaire, en y associant un temps moyen nécessaire à son traitement.

La CEPEJ du Conseil de l'Europe considère que cette méthodologie rigoureuse doit aboutir à l'élaboration d'un outil de gestion moderne au service du bon fonctionnement des tribunaux.

Il s'agit d'un chantier ambitieux, de long terme, la qualité de l'outil élaboré étant une condition nécessaire de son acceptabilité au sein de l'Institution judiciaire mais également de sa crédibilité à l'extérieur du ministère de la justice, notamment lors des négociations budgétaires.

Une fois mis en place, les informations issues de ce système pourront être utilisées pour optimiser la répartition des ressources humaines au sein des tribunaux et servir d'appui à un programme de gestion plus large des services permettant d'évaluer le besoin national en magistrats.

Cet outil fait toutefois partie des chantiers qui participeront à une meilleure appréhension de l'activité des cours et tribunaux et des besoins en effectif qu'elle impose.

Un effort de résorption de la vacance au sein des parquets

Cette réflexion sur la charge de travail des magistrats du parquet n'est pas le seul chantier poursuivi par la Chancellerie. Ainsi, un effort considérable a été fait tant en termes d'effectifs localisés que de résorption de la vacance. **C'est ainsi un effort supplémentaire de 214 magistrats du parquet qui a été faite entre 2017 et 2021.**

La localisation du parquet a évolué de +4,92% entre le 1^{er} septembre 2017 et le 1^{er} septembre 2021, ses effectifs réels de +11,25% sur cette même période, tandis que son taux de vacance s'est résorbé, passant de 7,31% au 1^{er} septembre 2017 à 1,72% au 1^{er} septembre 2021. Il importe de noter qu'un effort a également été fait pour les magistrats du siège.

En conclusion, sur la période 2017-2021, le parquet a bénéficié d'une hausse de sa localisation et de ses effectifs réels plus importante que celle du siège.

	Évolution de la localisation en nombre entre 2017 et 2021		Évolution de la localisation entre 2017 et 2021 en %		Évolution des effectifs réels en nombre entre 2017 et 2021		Évolution des effectifs réels entre 2017 et 2021 en %		Taux de vacance au 1er septembre 2017		Taux de vacance au 1er septembre 2021	
	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet
CA juridiction	73	23	4,82%	4,83%	150	42	10,07%	9,27%	1,65%	4,83%	- 3,28%	0,80%
TJ	102	78	2,26%	4,95%	330	172	7,83%	11,86%	6,46%	8,05%	1,37%	1,99%
Sous-total	175	101	2,91%	4,92%	480	214	8,42%	11,25%	5,25%	7,31%	0,18%	1,72%
Total	276		3,42%		694		9,13%		5,77%		0,58%	

En outre, le besoin de **création d'emplois à court terme a été pris en compte** et plusieurs annonces du ministre de la justice ont été faites en ce sens en décembre 2021. Ainsi, la pérennisation d'une partie (1.414) des emplois contractuels a été annoncée. En outre, ce sont 380 auditeurs de justice qui seront recrutés à horizon 2023, soit **la plus grande promotion d'auditeurs jamais constituée**. Une promotion de 80 magistrats issus du concours complémentaire est également attendue. Ainsi, l'année prochaine verra un recrutement majeur afin de répondre à ce besoin à court terme d'augmentation des effectifs.

Le ministère de la justice s'est par ailleurs doté d'un **programme immobilier ambitieux**, afin de faire face aux évolutions d'effectifs. Ainsi, le ministère a lancé dès 2019 un programme immobilier de construction ou d'extension de palais de justice pour améliorer les conditions de travail, l'accueil du public et prendre en compte les prévisions d'augmentation d'effectifs. Ce programme doté de plus d'un milliard de crédits comprend 34 opérations dont la plupart seront livrées entre 2025 et 2027 permettant d'accueillir les augmentations d'effectifs qui découleront des orientations des Etats généraux de la Justice, en adaptant si nécessaire les projets.

Dans la continuité de ce programme, le ministère de la justice prévoit d'amplifier fortement le lancement de nouvelles opérations sur la période 2023-2027 avec un doublement des budgets d'investissements. Des prises à bail temporaires pourront permettre également d'accueillir dans un premier temps les nouveaux effectifs si nécessaire.

Un statut au service d'une indépendance renforcée de la justice pénale

Sur ce point qui correspond à la proposition n°1 du rapport de la Conférence nationale des Procureurs de la République de novembre 2021 : la Conférence nationale des Procureurs de la République formule une proposition relative au statut du parquet en appelant de ses vœux une nomination indépendante des procureurs, confiée au Conseil supérieur de la magistrature.

Cette proposition s'insère dans le prolongement de débats nourris et déjà anciens portant sur la réforme du statut des membres du parquet.

La Conférence nationale des Procureurs reprend la première hypothèse qui a été envisagée par la Chancellerie qui tend tout naturellement au rapprochement des modes de nomination et des régimes disciplinaires. Loin d'être nouvelle, cette piste de réforme a déjà fait l'objet d'un projet de loi constitutionnelle déposé le 14 mars 2013 à l'Assemblée nationale. Allant bien au-delà de la simple question des pouvoirs et du statut des membres du parquet, ce projet prévoyait notamment d'aligner le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège et de nommer les magistrats du parquet sur avis conforme du CSM. Ces modifications ont été adoptées par les deux assemblées en termes identiques lors de la reprise des débats en seconde lecture par l'Assemblée nationale, le 26 avril 2016. Le 9 mai 2018, un nouveau projet de réforme constitutionnelle a été présenté en Conseil des ministres, afin que les magistrats du parquet soient nommés sur avis conforme de la formation compétente du CSM, cette formation étant également appelée à siéger comme conseil de discipline des magistrats du parquet.

Le 29 août 2019, la garde des Sceaux a déposé à l'Assemblée nationale un nouveau projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique reprenant ces dispositions. Ce projet n'a cependant pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée.

S'agissant des dysfonctionnements de l'application Cassiopée

L'outil Cassiopée est extrêmement complexe car pensé comme une modélisation de la procédure quand il ne devrait être qu'un outil d'enregistrement des affaires et des informations afférentes.

Il est aujourd'hui nécessaire de faire évoluer l'applicatif pour le remettre en adéquation avec sa finalité, conformément à l'article 48-1 du CPP. Le bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires doit permettre l'enregistrement des procédures et des informations relatives à l'affaire. En cela il ne s'agit pas d'un logiciel expert, aussi dit « d'aide à la décision ».

La refonte de l'applicatif, dont l'obsolescence inéluctable nous contraindra un jour, se heurte à la migration des données, 50 millions d'affaires actives, 50 millions d'affaires archivées. La première nécessité porte sur la sécurisation de ces données. Faire revenir Cassiopée à l'essentiel, sa finalité première, et résorber la dette technique. Il ne s'agit donc pas de refaire mais de simplifier l'existant.

Une fois cette base assainie, il sera possible d'ajouter des briques fonctionnelles, en lien avec le programme PPN (procédure pénale numérique). En l'état, toutes les suggestions de nouveaux outils présents dans la proposition n°9 nécessitent des informations contenues dans Cassiopée. L'applicatif actuel n'est pas en mesure de supporter ces fonctionnalités ou de façon très dégradée. La mise en place de plans de formation ambitieux pour les services judiciaires nécessitent des moyens qui vont être demandés à la faveur du prochain quinquennal budgétaire.

- 5. *The written contribution provided by the French authorities mentions the PPN (procédure pénale numérique) project, the SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle) and the Portalis programme to digitalise all the steps of the civil procedure. Can you elaborate on the technical aspects of these systems and the envisaged timeline of their full implementation?***

La contribution écrite fournie par les autorités françaises mentionne le projet de PPN (procédure pénale numérique), le SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle) et le programme Portalis pour numériser toutes les étapes de la procédure civile. Pourriez-vous donner plus de détails sur les aspects techniques de ces systèmes et la temporalité envisagée pour leur mise en œuvre ?

Le programme PPN (procédure pénale numérique)

L'ambition du programme est de rendre la justice pénale plus efficace en la modernisant grâce à l'abandon du papier et de la signature manuscrite, depuis l'acte initial jusqu'à l'exécution de la peine. Cette transition vers une procédure numérique permettra une simplification du traitement des procédures et facilitera la collaboration avec tous les partenaires de la justice sur la chaîne pénale (service enquêteurs, avocats, huissiers, experts etc.).

Après une phase expérimentale dans les juridictions de Blois et d'Amiens en 2019, le programme a lancé le déploiement de ses outils à l'automne 2020 autour de 3 axes, chacun bénéficiant d'un accompagnement adapté :

- PPN petits X : déploiement national de la dématérialisation des procédures sans poursuites donnant lieu à une automatisation des tâches pour les greffiers ;
- PPN correctionnelle : déploiement progressif de la filière correctionnelle avec utilisation d'outils de signature électronique ;
- Store PPN : mise à disposition de certains outils constitutifs de la PPN à l'ensemble des juridictions de France au travers d'un magasin d'applicatifs : plateformes d'échange sécurisées de fichiers volumineux au sein du ministère de la justice, avec le ministère de l'intérieur et les auxiliaires de justice : avocats, huissiers de justice.

La PPN a été expérimentée dans deux tribunaux (Amiens et Blois) depuis 2019 ; elle est déployée nationalement en ce qui concerne les procédures sans poursuite donnant lieu à une automatisation et dans 46 tribunaux judiciaires en ce qui concerne la filière correctionnelle. Une extension est prévue sur l'ensemble des tribunaux judiciaires d'ici la fin 2023, 80% des procédures pénales seront concernées à cette date.

Parallèlement, le déploiement en mode STORE de certains outils a permis à l'ensemble des juridictions de France de bénéficier d'une plateforme d'échange sécurisée notamment avec les avocats. Plus d'un million de fichiers ont transité par ce biais à ce jour. Des extensions sont prévues avec de nouveaux acteurs tels que les experts judiciaires. Les outils de signatures électroniques seront bientôt mis à la disposition de l'ensemble des juridictions.

Le projet PORTALIS

Lancé en 2015, le projet PORTALIS s'inscrit dans le plan de modernisation et de transformation numérique porté par l'Etat. Le nouvel applicatif métier PORTALIS à destination des juridictions a vocation à remplacer 8 logiciels métiers actuellement utilisés en juridiction et le projet porte l'ambition plus large de dématérialiser de bout en bout la procédure civile, depuis la saisine de la juridiction par les justiciables et les auxiliaires de justice, jusqu'à la transmission de la décision de justice via un portail sécurisé. Au final, l'objectif est double : celui d'améliorer la qualité de service proposée aux usagers en prenant en compte leurs attentes en termes de simplification et d'accessibilité du droit et moderniser les outils des professionnels de la justice.

Aujourd'hui, l'applicatif Portalis a été développé pour le contentieux prud'homal et est en expérimentation dans 3 conseils de prud'hommes (CPH). Il s'agit d'un applicatif moderne, ergonomique et accessible depuis n'importe quel ordinateur équipé d'une connexion Internet via VPN qui s'inspire des applications de la vie courante pour une navigation plus intuitive et l'introduction de la notion d'évènements puisque l'applicatif suggère à l'utilisateur les évènements à enrichir en suivant la logique de traitement d'un dossier.

La fixation d'audience est facilitée grâce à la mise à disposition d'un calendrier d'audience entièrement dématérialisé. La tenue et le suivi d'audience en séance sont optimisés et le greffe peut

réaliser la tenue et le suivi de l'audience directement depuis Portalis. Les documents sont accessibles à tout moment et à distance tant pour le greffe que pour les magistrats.

Portalis permet en outre une gestion centralisée et numérique de l'ensemble de l'affaire grâce au stockage automatique des documents dans l'appli. À terme, la collaboration sera facilitée avec les avocats par le développement d'autres fonctionnalités (communication électronique, signature électronique, etc.)

En termes de calendrier, il est prévu de déployer Portalis dans tous les CPH dans le courant de l'année 2022 si les conditions techniques le permettent. Le nouveau marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'assistance à maîtrise d'œuvre a été notifié en février 2022 permettant l'engagement de la phase d'initialisation qui va permettre de stabiliser dans les mois à venir une trajectoire. Dès que les équipes techniques seront dimensionnées et opérationnelles, les développements pourront reprendre pour améliorer l'outil métier relatif au contentieux prud'homal et réaliser les autres contentieux en capitalisant notamment sur le socle technique déjà développé.

Le projet SIAJ

Le projet du système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ) s'inscrit dans une démarche globale de simplification et dématérialisation de l'ensemble des services publics. Il permet au justiciable d'effectuer une demande en ligne et au tribunal d'instruire et rendre une décision grâce à une application moderne. Les objectifs fixés en 2022 sont de réduire les délais pour rendre une décision d'aide juridictionnelle à 5 jours, d'atteindre 15% de demandes dématérialisées et d'équiper l'ensemble des tribunaux du SIAJ.

Ce nouveau système est actuellement déployé dans 56 juridictions.

- 6. In a report, presented on 26 January 2022 to the Senate, the Court of Auditors highlights difficulties in the implementation of the plan to digitize justice initiated in 2018 and makes a number of recommendations to make it more effective. Are there plans to follow up on these recommendations?***

Dans un rapport présenté le 26 janvier 2022 au Sénat, la Cour des comptes souligne des difficultés dans la mise en œuvre du plan de numérisation de la justice initié en 2018 et fait un certain nombre de recommandations pour le rendre plus efficace. Y a-t-il des projets pour suivre ces recommandations ?

Le ministère de la justice souscrit à bon nombre des recommandations formulées, au terme d'échanges fructueux avec la Cour des comptes. Ces recommandations s'appuient en effet sur des constats et sur la prise en compte d'enjeux stratégiques de la transformation numérique que le ministère de la justice avait également identifiés et dont il s'est préoccupé de remédier.

La Cour part du constat d'une forte dette technologique existante lors du lancement du plan de transformation numérique, qui a justifié de porter les efforts sur ce que nous appelons « l'adaptation du socle technique ». Il s'agit de la mise à niveau des infrastructures qui sont un prérequis indispensable au développement des applications informatiques (augmentation des débits réseaux, équipements des juridictions et des postes des agents en visioconférence, en outils de travail à distance). Elle a dû être accélérée dans le contexte de la crise sanitaire.

Le rapport de la cour donne acte des très nettes améliorations intervenues sur cet axe de la transformation numérique du ministère.

Equipements	Fin 2017	Mai 2021
Sites équipés en fibre optique	198	967
Capacité de connexion à distance	2500 agents	30 000 agents
Ordinateurs portables	7 500	43 400 (53000 aujourd'hui)
Ponts audio	0	200
Visioconférences	1 380	2 650
Bornes Wifi	433	2 207
Smartphones sécurisés	0	4 668

Si le rapport est plus mitigé en ce qui concerne les chantiers des applications informatiques, il paraît important de souligner deux points

1. *Le bilan effectué par la Cour est une photographie prise au printemps 2021. Or des résultats tangibles sont aujourd'hui mesurables et visibles sur les applications plus particulièrement examinées dans le rapport. Deux exemples :*
 - a. La procédure pénale numérique : aujourd'hui elle a permis de décharger les agents de l'enregistrement fastidieux des procédures en X (149 TJ déployés sur le périmètre des petits X) ; 43 sur 46 TJ déployés sur le périmètre des procédures avec poursuites.
 - b. La mise en service de PARCOURS (suivi des mineurs placés sous main de justice) intervenue en juin 2021.
2. *Au-delà des projets plus particulièrement examinés par la Cour, d'autres réalisations ont été conduites à bien, pour répondre aux attentes ou aux demandes des praticiens.*
 - La publication de l'« application programming interface » (API) Judilibre pour l'accès à l'open data des décisions de justice en octobre 2021 avec plus de 20000 téléchargements par jour ;
 - La mise en service du système d'information des victimes d'attentats et de catastrophes (SIVAC) en octobre 2021 ;
 - L'application informatique concernant le traitement des demandes juridictionnelles. En l'espace de 6 mois, cette application a été installée dans plus de 50 juridictions sur le territoire ;
 - La mise en place de l'outil webradio actuellement utilisé dans le cadre du procès des attentats de novembre 2015 ;
 - La mise en service du bracelet anti-rapprochement (BAR) à l'automne 2020 ;
 - Dans le cadre des demandes des praticiens, la mise en œuvre des mesures alternatives à l'emprisonnement grâce à l'ouverture de la plateforme TIG360 (cartographie des offres de travaux d'intérêt général) en février 2020 et l'ouverture en septembre 2021 de la plateforme IPRO360 (cartographie des offres de formation en vue de la réinsertion).

Le ministère de la justice est pleinement conscient de ce que l'efficience de sa transformation numérique passe par le renforcement d'une gouvernance globale de la conduite de ses projets.

Ainsi le ministère s'est doté d'outils afin de s'assurer d'un suivi des moyens mobilisés sur chacun des projets, de vérifier l'atteinte des objectifs des projets, de fluidifier le processus de commande aux prestataires. Le ministère veille tout particulièrement à diminuer le niveau d'externalisation des prestations informatiques. Surtout, la Chancellerie s'attache à associer au mieux les utilisateurs finaux, en prévoyant notamment des déploiements progressifs des nouveaux applicatifs.

Il convient également de souligner le fait que, pour mieux évaluer la poursuite de grands projets numériques du ministère (Portalis, PPN) **le ministère a souhaité s'appuyer sur l'expertise de la direction interministérielle du numérique (DINUM)** qui accompagne les ministères dans leur transformation numérique.

Enfin, des travaux sont en cours, pour dessiner le PTN 2023-2027 qui tiendra compte des enseignements du précédent quinquennal, et formalisera l'ensemble des travaux nécessaires. Les livrables de ces travaux sont attendus pour la fin mai 2022.

7. The Council of state dedicated its 2021 annual study to the states of emergency and made several recommendations, including the creation of a more comprehensive and stable legal framework. What are your plans regarding the implementation of these recommendations, and have reforms been initiated to this end?

Le Conseil d'Etat a dédié son rapport annuel 2021 aux états d'urgence et a effectué certaines recommandations, notamment la création d'un cadre juridique plus stable et complet. Quels sont vos projets s'agissant de la mise en œuvre de ces recommandations et des réformes ont-elles été entreprises à cette fin ?

Dans son étude annuelle de 2021, le Conseil d'Etat a en effet préconisé, parmi d'autres recommandations, de « *constituer un cadre global du droit et de la gestion des crises majeures* ».

En ce qui concerne les outils de gestion de la crise sanitaire le Gouvernement a présenté un cadre juridique renouvelé en déposant devant les Assemblées le 21 décembre 2020 un projet de loi instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires. Ce projet proposait de créer deux nouveaux cadres de réponse aux menaces ou crises sanitaires majeures, avec l'idée d'une réponse graduée et proportionnée : d'une part, un état de crise sanitaire et, d'autre part, un état d'urgence sanitaire, qui se seraient ainsi substitués aux trois régimes existants.

Dans un avis rendu le 20 décembre 2020 sur ce projet de loi, le Conseil d'Etat souscrivait « *à l'objectif du Gouvernement visant à donner un cadre juridique spécifique, limité dans le temps, aux mesures de police administrative exceptionnelles nécessaires en cas de menace, de crise ou de catastrophe sanitaire* ».

Toutefois, l'adoption d'un tel projet de loi au cœur de l'épidémie de Covid-19 n'aurait pas permis d'avoir un recul suffisant pour dresser un bilan des outils de gestion de crise sanitaire et d'intégrer ces enseignements pour bâtir un cadre juridique pérenne ; ce dernier aurait été nécessairement amené à évoluer ainsi que le Conseil d'Etat l'avait d'ailleurs noté dans son avis.

Aussi, en s'appuyant sur les enseignements tirés par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle et dans un contexte où une large partie des outils de gestion de crise Covid arrive à échéance au 31 juillet 2022 avec la fin du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, la réflexion sur un arsenal juridique adapté, en particulier pour les urgences sanitaires, se poursuit.

Il est à noter également qu'en matière procédurale, la DACS du ministère de la justice réfléchit à l'élaboration de règles pérennes spécifiquement destinées à s'appliquer au cours de périodes d'urgence dès leur déclenchement, afin de n'édicter, au cours de ces différentes périodes, que des normes temporaires dont la nécessité n'aurait pu être anticipée.

Ces dispositions pourraient s'inspirer de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période qui, au début de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, a organisé la prorogation des délais de prescription, de forclusion et de procédure. Elles pourraient conduire à prévoir une suspension – plutôt qu'une prorogation qui suppose que le délai en cause ait déjà été en partie couvert par les circonstances exceptionnelles – des délais de prescription, de forclusion et de procédure à compter du jour où un état d'urgence, un état de siège ou la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution est proclamé. Ces délais recommenceraient à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à deux mois, à compter de la date de cessation de l'un desdits états d'exception. Ainsi, le temps encadrant l'exercice d'un droit ou conféré aux parties à l'instance pour l'accomplissement des actes et des formalités de la procédure serait aménagé, dès le déclenchement d'une période d'exception, pour tenir compte des circonstances de celle-ci. Ce projet est en cours d'expertise.

En outre, le ministère de la justice a poursuivi réflexions et réformes en faveur d'un recours accru à la visioconférence. Ainsi, l'utilisation de la vidéoconférence a connu une accélération majeure ces dernières années et plus intensément depuis le printemps 2020.

A titre liminaire, il convient de rappeler que les premières dispositions relatives au recours à la visioconférence en matière pénale ont été introduites en France il y a 20 ans (loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne). Plusieurs lois ont par la suite étendu le champ d'application du recours à la visioconférence, notamment l'ordonnance n° 2016-1636 du 1^{er} décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale, ainsi que la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Initialement limitée à certains actes de l'enquête et de l'instruction, l'utilisation de la visioconférence est aujourd'hui possible, sous certaines conditions, **à tous les stades de la procédure pénale, de l'enquête de police à l'application des peines**¹. Le principe général reste celui du consentement préalable de toutes les parties, les exceptions étant strictement réglementées. L'extension de ces nouveaux dispositifs à l'entraide pénale internationale est de nature à fluidifier les demandes tout en évitant des frais de transfert importants. Il convient toutefois de rester vigilant quant à son impact sur les droits de la défense et le respect du procès équitable.

En matière civile, plusieurs évolutions notables sont à souligner.

L'article L. 111-12-1 du code de l'organisation judiciaire (COJ), introduit par la loi n° 2021- 1729 du 22 décembre 2021, étend la possibilité d'utilisation de la visio-audience. En effet, en application de cette disposition, le président de la formation de jugement peut, devant les juridictions statuant en matière non pénale, pour un motif légitime, autoriser une partie, un témoin, un expert ou toute

¹ https://wiki-dacg.intranet.justice.gouv.fr/page/Visioconf%C3%A9rence_en_mati%C3%A8re_p%C3%A9nale

autre personne convoquée et qui en a fait expressément la demande à être entendu par un moyen de communication audiovisuelle au cours de l'audience ou de l'audition.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par le décret n° 2022-79 du 27 janvier 2022 portant application de l'article L. 111-12-1 du code de l'organisation judiciaire, qui crée l'article R. 111-7-1 du COJ.

Il prévoit que le président de la formation de jugement exerce un contrôle en deux temps. D'abord, il n'autorise le recours à la visio-audience ou visio-audition que s'il estime que c'est compatible avec la nature des débats et le respect du principe du contradictoire. Cette décision constitue une mesure d'administration judiciaire. Ensuite, lors de l'audience, il contrôle que les conditions dans lesquelles la personne se connecte sont compatibles avec le respect de la dignité et de la sérénité des débats.

Les caractéristiques techniques des moyens de télécommunication audiovisuelle utilisés doivent permettre de s'assurer de l'identité des personnes y participant. Elles doivent également assurer la qualité de la transmission et, lorsque l'audience ou l'audition n'est pas publique, la confidentialité des échanges.

L'article R. 111-7-1 du COJ renvoie à un arrêté du Garde des Sceaux, ministre de la justice le soin de fixer ces caractéristiques techniques. Enfin, il précise que les membres de la formation de jugement et le greffier se trouvent, ensemble, dans la salle d'audience.

8. Can you provide detailed data on the use of accelerated legislative procedures since July 2021? In particular, which categories of laws have been subject to such procedures since that date?

Pourriez-vous fournir des statistiques détaillées sur l'utilisation des procédures législatives accélérées depuis juin 2021 ? En particulier, quelles catégories de lois ont été soumises à de telles procédures depuis cette date ?

Nombre de textes déposés faisant l'objet d'une procédure accélérée

Sont identifiés parmi les textes déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale depuis le 1^{er} juillet 2021 :

- 10 propositions de loi ayant fait l'objet d'une procédure accélérée. 9 d'entre elles ont été adoptées ;
- 11 projets de loi ayant fait l'objet d'une procédure accélérée. Les 11 ont été adoptés ;
- 4 textes au titre de l'article 53 de la Constitution ayant fait l'objet d'une procédure accélérée.

Nombre de lois promulguées en identifiant le nombre de lois ayant fait l'objet d'une procédure accélérée :

Sur les 67 lois promulguées depuis le 1^{er} juillet 2021, 45 ont fait l'objet d'une procédure accélérée. La procédure accélérée ayant été engagée soit au moment du dépôt du texte soit en cours d'examen. Ce volume de lois promulguées n'opère pas de distinction ni entre les propositions de loi et les projets de lois ni entre les textes déposés sur le bureau du Sénat et ceux déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale.

9. *What initiatives have been taken or implemented to foster the involvement of civil society in the legislative process since the publication of the 2021 Rule of Law Report?*

Quelles initiatives ont été prises ou mises en œuvre pour promouvoir l'implication de la société civile dans le processus législatif depuis la publication du rapport Etat de droit 2021?

La France dispose de deux modes de consultation qui peuvent être cumulés.

Il s'agit tout d'abord de la **consultation obligatoire**.

Instance de consultation placée auprès du Premier ministre, le Haut Conseil à la vie associative a été introduit dans la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (article 63) suite à sa création par le décret n° 2011-773 du 28 juin 2011 relatif au Haut conseil à la vie associative, modifié par le décret n° 2015-1034 du 19 août 2015. Cette commission administrative consultative n'est pas une instance représentative du secteur associatif, rôle assumé par le Mouvement Associatif, qui rassemble plus de 700 000 associations et qui œuvre afin de permettre aux associations de faire mouvement pour favoriser le développement d'une politique de vie associative. Cette commission composée d'experts est **saisie des projets de loi et de décrets comportant des dispositions relatives aux associations dans leur globalité**. Le Haut Conseil peut également proposer toutes mesures utiles au développement de la vie associative. Il a par exemple rendu un avis en 2021 sur différentes hypothèses d'évolution du Répertoire national des associations au regard de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Composé de 25 membres experts des différents domaines de la vie associative, de 5 personnalités qualifiées, d'un député et d'un sénateur, d'un représentant de chaque niveau de collectivités territoriales (commune, département, région) et d'un représentant de chacun des ministères en relation avec les associations, les membres ont commencé leur mandature le 1^{er} octobre 2021². Le HCVA a rendu une quarantaine d'avis, de rapports et de bilan de la vie associative. Les deux derniers, rendus en septembre 2021, portent sur l'impact de la concurrence lucrative, sur le modèle économique associatif et sur l'engagement au service de la transition écologique. Ils sont publiés sur le site du Gouvernement : <https://www.associations.gouv.fr/avis-rendus-par-le-hcva.html>.

Cette instance de consultation peut être remplacée par une consultation du Conseil économique social et environnemental (CESE) qui est la troisième assemblée constitutionnelle de la République française en application de l'article 6-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958. Pour l'exercice de ses missions, le Conseil économique, social et environnemental peut toutefois solliciter l'avis du Haut conseil à la vie associative ou peut, à son initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence. Il peut alors organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants à la consultation.

Il s'agit aussi de **consultations ouvertes**.

L'article L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « lorsque l'administration est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édiction d'un acte réglementaire comme le Haut conseil à la vie associative, elle

² Arrêté du 1er octobre 2021 - NOR : MENB2127898A

peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées ».

Cette consultation ouverte se substitue en principe à la consultation obligatoire du Haut conseil à la vie associative. Le Haut conseil peut toutefois faire part de ses observations. Il sera par ailleurs obligatoirement saisi lorsque le sujet concerne l'exercice d'une liberté publique comme le droit d'association en France ou constitue la garantie d'une exigence constitutionnelle comme le droit d'association.

Par exemple, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a organisé une consultation nationale pour choisir le nom du réseau d'appui à la vie associative locale qui se mettra en place progressivement sur tout le territoire national grâce à l'application proposée par Purpoz : <https://purpoz.com/project/reseau-appui-vie-asso-locale/collect/vote-des-propositions>, de juillet à novembre 2021.

L'exercice des Etats généraux de la Justice constitue un exemple tout particulier des initiatives mises en œuvre par le ministère de la Justice afin d'associer l'implication de la société civile et la participation citoyenne. 40.000 personnes se sont exprimées jusqu'au 10 décembre 2021 sur la plateforme parlons justice, 50 citoyens ayant participé au questionnaire en ligne ont été réunis au sein des ateliers délibératifs sur des thèmes aussi variés qu'essentiels (une justice compréhensible, une justice à l'écoute et accessible, une justice pénale efficace, une justice renforcée...). L'atelier de convergence organisé à Paris le 31 janvier 2021 et chargé d'approfondir les propositions prioritaires rassemblait encore 12 citoyens, aux côtés de 12 magistrats et agents du ministère et 12 partenaires de justice.

Par ailleurs, la société civile a été invitée à participer à plusieurs reprises au processus législatif. Au-delà des Etats généraux de la Justice présentés précédemment, nous pouvons citer à titre d'exemple :

- La consultation publique ouverte jusqu'au 21 mars 2021 dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 23 octobre 2019. Cette consultation publique invitait la société civile (parties prenantes, associations mais aussi citoyens) à faire des propositions sur l'évolution du droit français résultant de la Loi Sapin 2, relatif au dispositif de signalement et de protection des lanceurs d'alerte. 143 réponses ont été enregistrées. Près de 65% des contributions émanaient de particuliers, 6% provenaient de membre ou représentant d'une association de lanceurs d'alerte. L'ensemble des contributions ont fait l'objet d'une synthèse, rendue publique le 10 juin 2021.
- La consultation sur la réforme de la garantie légale de conformité, dans le cadre de la transposition de la directive 2019/770 du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques, et de la directive 2019/771 du même jour relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens. Cette consultation était ouverte jusqu'au 9 avril 2021.
- La consultation sur l'avant-projet d'ordonnance portant sur la transposition de la directive « restructuration et insolvabilité » 2019/1023 du 20 juin 2019, invitant les professionnels du droit, les acteurs économiques et les universitaires à adresser leurs observations sur l'avant-projet avant le 15 février 2021.

On anticorruption

1. Could you elaborate on the follow-up actions, initiatives, strategies put in place in order to address the findings of the recent reports issued by:

- **OECD: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention (OECD 4th round report <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/France-Phase-4-Report-EN.pdf>), among others:**
 - a. **Legislative weaknesses**
Despite good implementation, linked with the convention judiciaire d'intérêt public
 - b. **Statutory limitation**
 - c. **AFA mandate**
- **GRECO, FIFTH EVALUATION ROUND (Preventing corruption and promoting integrity in central governments - top executive functions - and law enforcement agencies, COMPLIANCE REPORT, (at <https://rm.coe.int/grecorc5-2021-12-final-eng-compliance-report-france-public/1680a50f59>), on matters related but not limited to:**
 - a. **Cooperation between AFA and HATVP;**
 - b. **Codes of conduct for top executives;**
 - c. **Codes of conduct for police and law enforcement agents;**
 - d. **Training and awareness raising;**
 - e. **Regulation of Lobbying;**
 - f. **Assets disclosure regimes and implementation.**
 - g. **Implementation of provisions related to conflicts of interests in the public administration AFA**

Pourriez-vous donner des informations sur les actions de suivi, initiatives et stratégies mises en place afin de répondre aux conclusions des récents rapports publiés par :

- **L'OCDE : l'implémentation de la Convention sur la lutte contre la corruption (rapport du 4e cycle : <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/France-Phase-4-Report-EN.pdf>), entre autres :**
 - a. **Faiblesses législatives, malgré une bonne mise en œuvre, en relation avec la convention judiciaire d'intérêt public**
 - b. **Limitations statutaires**
 - c. **Mandat de l'AFA**

Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a publié le 16 décembre 2021 un rapport présentant une vue d'ensemble des mesures de mise en œuvre récentes ainsi que des caractéristiques juridiques, réglementaires et institutionnelles du dispositif français de lutte contre la corruption transnationale. La France soumettra en décembre 2022 un rapport oral sur les mesures prises pour mettre en œuvre certaines recommandations, puis présentera dans deux ans en décembre 2023 un rapport écrit au groupe de travail sur les mesures qu'elle aura prises pour mettre en œuvre l'ensemble des recommandations qui lui ont été adressées.

Le rapport publié par l'OCDE relève un grand nombre d'évolutions positives dans le dispositif français et dans sa mise en œuvre, et salue les « avancées majeures » de la France dans ce cadre.

La création de la HATVP, du PNF, de l'OCLCIFF et de l'AFA, le renforcement des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et de transparence de la vie politique, la création d'un dispositif de conformité anticorruption et d'alerte au sein des acteurs publics comme privés, la protection accrue des lanceurs d'alerte, l'augmentation significative des sanctions pénales encourues et la création et la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) sont autant de mesures structurantes, qui montrent l'engagement de la France en la matière.

Les principaux constats, positifs, de ce rapport apportent ainsi une juste reconnaissance à l'effort massif consenti par la France ces dernières années pour apporter des réponses à la hauteur des enjeux posés par la corruption et hisser son dispositif aux meilleurs standards internationaux.

A la suite de ces constats, les recommandations émises visent, essentiellement, à la pérennisation et à la consolidation de ces dispositifs : elles s'inscrivent dès lors naturellement dans la politique de lutte contre la corruption dont le ministère de la justice a fait une priorité non démentie ces derniers années, et dont les principales mesures ont été exposées lors des contributions écrites adressées annuellement à la Commission en vue de la constitution du rapport sur l'Etat de droit.

La France est en effet invitée à poursuivre les efforts entrepris, notamment en matière de prévention et de détection, et à soutenir l'action des principaux acteurs de la lutte anticorruption, au premier rang desquels les juridictions, pour le plein déploiement des dispositifs mis en place.

Sur ce point, un effort sans précédent a été consenti, s'agissant des moyens des juridictions, sur la période récente et dans un contexte de contraction de la dépense publique, avec une hausse prévisionnelle sur 5 ans de 30% du budget de la justice. Cet effort doit être poursuivi, et c'est aussi pour mieux le mettre en œuvre, au plus près des besoins des juridictions, qu'ont été organisés les états généraux de la justice qui vont bientôt rendre leurs conclusions.

Les recommandations adressées par l'OCDE à la France viendront enrichir, dans ce cadre, la réflexion, pour la poursuite d'une action ambitieuse en matière de lutte contre la corruption.

S'agissant, plus spécifiquement, des évolutions législatives recommandées, il convient de relever que le rapport a été rendu très récemment, alors que les travaux parlementaires de la mandature actuelle ont été clôturés le 27 février 2022, et que des élections législatives auront lieu pour une nouvelle mandature qui débutera ses travaux en juin prochain.

Pour autant, certains travaux d'ampleur ont pu être menés à terme entre l'adoption du rapport et la clôture des travaux parlementaires : ainsi, en matière de **protection des lanceurs d'alerte**, la proposition de loi du député Sylvain Waserman visant à transposer la directive européenne tout en conservant les garanties de la loi « Sapin II » a été adoptée par les députés le 8 février 2022 et définitivement votée par les sénateurs le 16 février 2022.

Parmi les recommandations d'évolutions législatives émises par le rapport, les plus structurantes, et auxquelles la France souscrit, concernent les **conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales**. Des réflexions ont été engagées en ce sens, et ce sera très certainement un chantier majeur à mener pour le ministère de la justice en lien avec la prochaine mandature parlementaire.

S'agissant des **règles de prescription**, ainsi qu'indiqué dans la contribution initiale au rapport Etat de droit 2022, la jurisprudence française avait, de longue date, considéré que les délais ne couraient, pour les infractions occultes ou dissimulées, qu'à compter de leur découverte dans des conditions permettant la mise en œuvre de l'action publique : les faits de corruption, par nature occultes et le plus souvent dissimulés, se trouvaient ainsi rarement prescrits. Cette jurisprudence a été codifiée par la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, qui a par ailleurs doublé les délais de prescription en matière correctionnelle.

Le rapport de l'OCDE a donné acte, à la France, de cette évolution dont il a considéré qu'elle avait consolidé et renforcé le régime de prescription de l'action publique, et a ainsi estimé que les **recommandations** émises en phases 2 et 3 relatives à l'allongement du délai de prescription avaient correctement été **mises en œuvre** par celle-ci.

L'OCDE s'est, dans le cadre du rapport, également interrogée sur l'impact de la réforme intervenue aux termes de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et venant encadrer la **durée des enquêtes préliminaires**.

Ces dispositions, qui venaient répondre à la nécessité, reconnue par tous, de réduire les délais de traitement parfois particulièrement longs et injustifiés dans certaines enquêtes, prévoient qu'à l'issue d'un délai de deux ans, qui peut être prolongé d'un an, et qui est suspendu lorsque des actes de coopération internationale sont sollicités, les investigations si elles doivent se poursuivre le sont dans le cadre d'une information judiciaire, qui accorde un accès et des droits (notamment en matière de demandes d'actes) plus étendus aux parties.

La logique qui sous-tend le texte vise ainsi à ce que :

- a. les investigations menées durant l'enquête préliminaire soient plus dynamiques et ramassées, et
- b. les procédures ouvertes, le cas échéant, à l'instruction à l'issue le soient sur la base d'investigations bien avancées pour permettre in fine, dans ce cadre offrant les mêmes facultés de poursuite (renvoi devant la juridiction de jugement, CRPC, CJIP...), un règlement dans des délais également plus rapides que ceux qui ont actuellement cours à l'instruction.

Le texte adopté, entré en vigueur le 23 décembre 2021 et qui vise à l'amélioration de la situation tout en faisant preuve de réalisme, **ne s'appliquera qu'aux enquêtes ouvertes après la publication de la loi** et pas aux enquêtes en cours, soit à partir de décembre 2023. Le « stock » des enquêtes ouvertes avant le 23 décembre 2021 n'est donc pas concerné par la réforme qui ne vise que les nouvelles enquêtes, et les **préoccupations** évoquées par les personnes entendues lors de la visite sur place et relayées par le rapport – en particulier les projections dont il est fait état sur l'éventuelle augmentation des stocks à l'instruction – ont été **prises en compte lors de la finalisation du texte**.

Les parquets auront, dans ces conditions, trois ans à compter de la promulgation de la loi pour adapter leurs méthodes d'enquête avant que ses premiers effets se fassent sentir, trois ans durant lesquels le nombre effectif – au vu de ces adaptations – d'enquêtes in fine concernées par ce possible basculement à l'instruction pourra être évalué avec précision, et le Gouvernement, fort de

ces projections affinées, aura trois ans pour mettre en place, s'ils s'avèrent nécessaires, les ajustements idoines.

S'agissant, enfin, de l'intérêt porté par le rapport OCDE aux contours du **mandat et du statut de l'AFA**, il convient de rappeler que le rapport rend des conclusions très positives sur la création de cette agence et son action, et **recommande essentiellement le maintien des avancées permises par sa création**, la poursuite des actions entreprises et un suivi quant à l'exercice, par cette agence, de ses missions.

Des **propositions** ont été émises, quant à de possibles évolutions du dispositif français de lutte anticorruption et des attributions respectives des organismes et agences chargées de la prévention en la matière – et notamment la HATVP et l'AFA – par les **députés Gauvain et Marleix**, aux termes d'une mission d'évaluation parlementaire de la mise en œuvre de la loi dite « Sapin II », prolongées par une proposition de loi déposée par M. Gauvain auprès de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2021.

Cette proposition n'a néanmoins **pas été examinée** dans le cadre de la mandature qui s'achève.

Les évolutions du dispositif anticorruption français, y compris les éventuelles réflexions quant à l'évolution du statut et des missions de l'AFA, auront ainsi vocation à être examinées par le prochain Gouvernement dont la France se dotera à l'issue des élections présidentielles, et par la prochaine mandature qui sera désignée à l'issue des élections législatives.

- **Le GRECO, 5e cycle d'évaluation (Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux – hauts dirigeants publics – et organismes de maintien de l'ordre, RAPPORT DE CONFORMITE (<https://rm.coe.int/grecorc5-2021-12-final-eng-compliance-report-france-public/1680a50f59>), sur les questions relatives mais pas limitées à :**
 - a. **Coopération entre l'AFA et l'HATVP ;**
 - b. **Codes de conduite pour les hauts dirigeants publics ;**
 - c. **Codes de conduite pour la police et les agents de maintien de l'ordre ;**
 - d. **Formation et sensibilisation ;**
 - e. **Régulation du lobbying ;**
 - f. **Régime de publication du patrimoine et mise en œuvre ;**
 - g. **Mise en œuvre des dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans l'administration publique**

S'agissant, de manière générale, des recommandations du GRECO au titre du cinquième cycle d'évaluation mutuelle et de l'action du ministère de l'Intérieur dans le travail interministériel correspondant :

Les autorités françaises ont pris bonne note du rapport de conformité du GRECO adopté le 3 décembre 2021, et de la demande du GRECO de fournir d'ici le 30 juin 2023, un rapport concernant la mise en œuvre des recommandations partiellement ou non mises en œuvre.

Pour mémoire, dans ce premier rapport de conformité adopté depuis le rapport d'évaluation initiale daté de 2019 (contenant 18 recommandations au total), le GRECO considère que la France a mis en œuvre de façon satisfaisante la recommandation portant, s'agissant des forces répressives, sur la

confidentialité des procédures consultatives auprès des référents/correspondants déontologues et la formation spécifique pour les référents et correspondants déontologues.

Sur les dix-sept recommandations restantes, le GRECO conclut que neuf recommandations ont été partiellement mises en œuvre, et que huit n'ont pas été mises en œuvre.

Le GRECO note donc des avancées pour 10 recommandations sur les 18 émises il y a deux ans, notamment celles concernant la coopération entre l'AFA et la HATVP, l'adoption de codes de conduite dans chaque ministère, la sensibilisation des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif aux questions liées à l'intégrité, le contenu du code de déontologie de la police nationale et la gendarmerie nationale, et les dispositifs visant à prévenir les conflits d'intérêts.

Conformément à ses engagements, la France continuera d'informer le GRECO sur les actions entreprises pour se conformer aux recommandations émises.

Dans ce cadre, un travail de coordination ministérielle a été initié début 2022 au ministère de l'intérieur, sous l'égide de la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), en lien avec l'ensemble des directions concernées. Des réunions biannuelles seront organisées par la DAEI, afin de permettre un suivi régulier des avancées enregistrées dans la mise en œuvre des recommandations et des difficultés constatées dans leur mise en œuvre. La prochaine réunion se tiendra en juin 2022.

S'agissant plus particulièrement des recommandations relatives au fonctionnement des forces de l'ordre :

Parmi les recommandations adressées à la France dans son Rapport d'Évaluation, six concernaient plus particulièrement la police nationale et la gendarmerie nationale.

- **La recommandation 15 (formation et sensibilisation) est considérée par le GRECO comme étant pleinement mise en œuvre.**

Cette recommandation portait à la fois sur l'inclusion, dans la loi, de la confidentialité des procédures de consultation des référents et correspondants déontologues et sur la mise en place d'une formation spécifique pour les référents et correspondants déontologues.

- **Des travaux importants ont d'ores et déjà été engagés concernant les recommandations 13 et 14.**

La recommandation 13 porte sur la mise en place d'une stratégie globale dédiée à la prévention des risques de corruption, sur la base d'une cartographie des risques les plus exposés. Ce travail a d'ores et déjà été amorcé, les deux inspections générales de la police nationale (IGPN) et de la gendarmerie nationale (IGGN) ayant mis en place des plans d'actions dans le domaine de la déontologie et cartographie des risques dans ce domaine. En parallèle, un travail spécifique d'analyse et de matérialisation des risques liés à la corruption est en train d'être mené en lien avec les directions opérationnelles, afin de pouvoir identifier de manière fine les facteurs et types de risques. Celui-ci devrait s'inscrire dans la stratégie globale conçue à niveau ministériel par le référent déontologue.

La recommandation 14 porte sur la révision du code de la déontologie des forces de l'ordre. Un groupe de travail *ad hoc*, composé de représentants de l'IGPN et de l'IGGN, a présenté différentes propositions de révision du code de la sécurité intérieure (notamment s'agissant de ses dispositions relatives à la probité et au non-cumul d'activités). Ces propositions sont examinées par le référent déontologue du ministère.

- **Les recommandations 16 et 17 font actuellement l'objet de réflexions dans le cadre du groupe de travail ministériel.**

Le GRECO a recommandé que des contrôles relatifs à l'intégrité du personnel de la police nationale et de la gendarmerie nationale aient lieu à intervalle plus régulier, notamment pour les fonctions les plus exposés à des risques d'atteintes à la probité (recommandation 16). Un travail d'analyse des objectifs de cette recommandation est en cours, notamment en comparaison avec les mesures adoptées par les autres pays sur ce point, afin d'apprécier finement les attendus de cette recommandation et définir la manière la plus pertinente de la décliner.

Le GRECO a recommandé que la police nationale mette en place un système de rotation dans les métiers ou types d'unités identifiés comme étant les plus exposés aux risques de corruption (recommandation 17). Les règles de gestion des ressources humaines de la police nationale assurent d'ores et déjà une mobilité réelle dans les postes les plus exposés. Un travail est néanmoins mené à la lumière de cette recommandation, afin d'examiner si des situations de fait méritent une attention particulière ou une évolution du dispositif de mobilité.

- **La recommandation 18 aura vocation à être mise en œuvre dans le cadre de l'évolution du droit français en matière de protection des lanceurs d'alerte.**

Le GRECO a préconisé une révision du régime de protection des lanceurs d'alerte et le renforcement des actions de sensibilisation à ce dispositif au sein des forces de l'ordre (recommandation 18). La recommandation du GRECO est cependant à examiner à l'aune des travaux législatifs et réglementaires menés par la France en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union – travaux qui étaient encore en cours au moment de l'évaluation du GRECO.

Or, la loi dite « Wasserman » (loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte), qui vient d'être promulguée, renforce les dispositions prévues précédemment dans les lois « Sapin I » et « Sapin II » et répondra de manière probante aux attendus de la directive de 2019. Ce nouveau cadre législatif fera naturellement l'objet d'une déclinaison à niveau réglementaire et d'une mise en œuvre par chaque ministère et administration et les forces de l'ordre l'appliqueront donc pleinement.

- **Focus sur le Comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale (CEDPN)**

Un comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale (COCIPN) avait été créé en 2013, à l'occasion de la réforme de l'inspection générale de la police nationale, avec pour objectif de promouvoir l'ouverture et la transparence et ainsi contribuer à l'amélioration des relations police/population. Son existence ne reposait cependant sur aucun texte réglementaire³. Le COCIPN, qui était composé de 18 membres (acteurs internes et acteurs extérieurs à la police nationale, à parité), s'était réuni à neuf reprises jusqu'en décembre 2017. Il a cependant cessé de fonctionner après cette date, d'une part en raison d'une capacité insuffisante à rendre officiellement des propositions d'action ou des résolutions susceptibles d'influencer les pratiques policières en lien avec la déontologie ou le contrôle interne ; d'autre part et surtout car la promulgation de la loi sur la transparence de la vie publique en 2017 ne permettait plus que des élus participent à ce comité.

³ Il était simplement précisé, dans des textes administratifs internes, que « le COCIPN pourra se saisir des sujets portant sur les pratiques policières, le bon fonctionnement des services, le rapport police/population et toutes les thématiques liées au contrôle de la police. Il pourra aussi être force de proposition, auprès de la DGPN, sur le renforcement des bonnes pratiques professionnelles et la promotion des valeurs déontologiques ».

Afin d'attribuer de vraies prérogatives à une structure de réflexion renouvelée, il a été décidé fin 2020 de créer un nouveau Comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale (CEDPN), qui est composé de 18 membres⁴.

Le CEDPN peut se saisir de sujets portants sur les pratiques policières, l'évolution des doctrines d'emploi en rapport avec la déontologie (afin de promouvoir l'ouverture et la transparence), améliorer la connaissance de la police nationale et renforcer le lien police-population. Sur les sujets choisis, sur la base des propositions des membres du comité, le CEDPN sera une force de proposition.

L'arrêté ministériel créant officiellement le CEDPN, qui doit être signé prochainement, définira la mission générale du comité ; précisera sa composition et son mode de fonctionnement et indiquera la destination et la publicité donnée à ses travaux. Le CEDPN s'est déjà réuni, depuis le mois de novembre 2021, à deux reprises et a lancé sa réflexion sur le sujet des contrôles d'identité.

2. We take note of the fact that at the beginning of 2022, two large France-based corporations (one operating in complex construction projects worldwide, and an airport developer, operator, and manager) were sanctioned by an large international financial institution (the World Bank) for corruptive practices under the procurement rules.

Can you indicate whether any follow-up action, initiative or strategy was launched to:

o Apply measures to the instant cases

o Perform a risk-assessment, in order to under the size and type of risk, and possibility of recurrence

o Prevent the occurrence of similar cases in the future?

Nous notons qu'au début de l'année 2022, deux grandes entreprises basées en France (l'une opérant dans de grands projets de construction dans le monde entier, l'autre étant un gestionnaire, directeur et développeur d'aéroports) ont été sanctionnées par une grande institution financière internationale (la Banque mondiale) pour des faits de corruption dans l'obtention de marchés publics. Pourriez-vous indiquer si une quelconque action en réaction, initiative ou stratégie a été lancée pour :

o Appliquer des mesures aux cas d'espèce ?

Le 4 janvier 2022 la Banque mondiale indiquait sur son site internet avoir sanctionné ADP international, filiale du groupe Aéroports de Paris chargée du développement à l'international et Bouygues Bâtiment International, chargée de mener les grands projets de Bouygues Construction à l'étranger, et Colis Madagascar, spécialiste des routes, qui formaient un consortium avec ADP, pour pratiques anticoncurrentielles et frauduleuses et notamment pour avoir rencontré des dirigeants politiques malgaches lors d'une procédure d'appel d'offres portant sur la rénovation et l'agrandissement des deux aéroports les plus importants de Madagascar. La Banque mondiale leur

⁴ Un représentant du directeur général de la police nationale ; un représentant du préfet de police de Paris ; quatre directeurs centraux de la police nationale ou leur représentant ; trois directeurs de la préfecture de police de Paris ou leur représentant ; le Défenseur des droits ou son représentant ; deux magistrats désignés par le directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice ; un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ; un professeur d'université désigné par la conférence des présidents d'université ; un avocat désigné par le Conseil national des barreaux ; un journaliste ; un représentant de la société civile désigné par le Conseil économique, social et environnemental ; et un dirigeant associatif.

reproche de s'être livrés à des pratiques anticoncurrentielles en participant à des réunions inappropriées avec des représentants du gouvernement entre le 4 février 2015 et le 4 mai 2015 alors que la procédure d'appel d'offres était lancée.

Il convient tout d'abord d'indiquer, s'agissant du contexte général, que la Banque mondiale est une source de détection et, plus généralement, d'informations utiles dans le cadre d'enquêtes judiciaires en particulier en matière de corruption d'agents publics étrangers.

Plusieurs signalements ont ainsi été effectués aux autorités françaises par la Banque mondiale durant la dernière décennie, mais les premières enquêtes ouvertes sur la base de ces signalements n'avaient pu prospérer notamment en raison de difficultés opposées pour la communication d'éléments par la Banque mondiale aux services d'investigation.

Il résultait d'échanges informels entre la Banque mondiale et les autorités françaises que des procédures étaient parfois menées de façon parallèles sans qu'il n'y ait, à ce stade, de mécanisme efficace permettant d'échanger des informations.

Des discussions ont par conséquent été engagées avec la Banque mondiale (ainsi qu'avec la Banque interaméricaine de développement) afin d'élaborer un cadre normatif, du type MoU (memorandum of understanding) définissant les règles d'échange de preuves ou d'informations MoU. **Un accord a été signé, à cette fin, entre la Direction des affaires criminelles et des grâces et la Banque mondiale le 16 mars 2021.**

La Banque mondiale a indiqué, lors de la dernière plénière du groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agent public étranger dans les transactions internationales, qui s'est tenue des 7 au 11 mars dernier, avoir récemment rencontré le Parquet national financier et échangé avec celui-ci sur les dossiers en cours.

Il peut par ailleurs être relevé que les sociétés Aéroport de Paris et Bouygues Construction sont soumises depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin II du 9 décembre 2016 à la mise en place d'un dispositif complet de prévention et de détection de la corruption (cf. réponse suivante).

o Procéder à une évaluation des risques, afin d'analyser l'amplitude et les types de risque, ainsi que les possibilités de réitération ?

Depuis 2015 et notamment depuis l'adoption de la loi Sapin II du 9 décembre 2016, la France a mis en place une analyse nationale des risques de manquements à la probité, qu'il s'agisse de corruption active ou passive, d'acteurs publics ou privés ou de détournement de fonds publics, commis sur le territoire français ou à l'international.

Une analyse nationale des risques du blanchiment de la corruption (I) et un plan pluriannuel de lutte contre la corruption ont ainsi été mis en place (II).

I. Une Analyse nationale des risques (ANR) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France a été réalisée avec l'ensemble des acteurs impliqués sous l'égide du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB)

auquel participe le ministère de la justice. Neuf groupes de travail ont été constitués dès 2016. **Un groupe de travail s'est consacré à l'analyse approfondie de la menace de corruption.**

La méthodologie de l'ANR reprend **les préconisations du GAFI**. Elle repose à la fois :

- **sur l'analyse des menaces** en procédant à une étude quantitative des données disponibles (nombre de poursuites, de condamnations, de saisies, de manquements aux obligations déclaratives et de déclarations de soupçons) et à une analyse qualitative issue de cas typologiques et des retours d'expériences ;
- **sur l'analyse des vulnérabilités** selon une analyse quantitative et qualitative visant à apprécier pour chaque produit, service ou opération, comment ses caractéristiques intrinsèques pourraient le rendre vulnérable à la menace de blanchiment.

Un rapport a été publié le 20 septembre 2019 et s'attache avant tout à mettre en évidence secteur par secteur (banques, assurances, transmission de fonds, immobilier, jeux, etc) les vulnérabilités au blanchiment. **Ce rapport note que si la France est exposée au blanchiment de la corruption, elle dispose d'un dispositif de détection et de répression adapté.**

II. De plus, la France a mis en place un plan pluriannuel de lutte contre la corruption avec l'ensemble des acteurs concernés. Le plan défini pour les années 2020 à 2022 été publié le 9 janvier 2020, et prévoit de renforcer la collecte et l'ouverture des données relatives aux phénomènes de corruption et de renforcer l'exploitation des données en mettant à profit le « data mining » (recherches de données). L'une des déclinaisons de cet objectif est **la réalisation d'une cartographie nationale des risques** de corruption à partir notamment des décisions de justice rendues sur le fondement des infractions en matière d'atteintes à la probité par les juridictions de première instance. Cette cartographie est menée par l'AFA en collaboration avec le ministère de la justice. Le ministère de la justice a accompagné cette démarche de collectes de données avec **la dépêche DACG du 10 janvier 2022 relative à l'AFA et à ses modalités d'échanges avec les parquets** qui rappelle que l'Agence travaille à améliorer la connaissance par l'autorité judiciaire et les administrations des phénomènes de corruption et **prévoit que les parquets généraux, par l'intermédiaire du magistrat référent, transmettront à l'AFA les jugements et les arrêts des tribunaux et chambres correctionnels en matière d'atteinte à la probité une fois par an, le 15 avril, pour les jugements et arrêts rendus l'année précédente.**

o Empêcher la commission de faits similaires à l'avenir ?

La France a également profondément renforcé son dispositif de prévention et de sanction de la corruption à la fois en France mais aussi s'agissant des entreprises françaises intervenant à l'étranger. L'ensemble de ces mesures est de nature à diminuer très sensiblement le risque de renouvellement des faits sanctionnés en janvier 2022 par la Banque mondiale.

Le volet préventif de la corruption a été profondément renforcé :

- **assujettissement des personnes morales privées et publiques les plus exposées, notamment les grandes entreprises et établissements publics industriels et commerciaux, à la mise en place d'un dispositif complet de prévention et détection de la corruption ;** ce dispositif s'impose aux dirigeants de l'ensemble des sociétés, ou groupes de sociétés dont la société mère a son siège social en France, de plus de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires

ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros et concerne également les filiales et les sociétés contrôlées ; ce dispositif s'impose également aux présidents et directeurs généraux d'établissements à caractère industriel et commercial et aux membres du directoire des sociétés anonymes régies par l'article L225-57 du code de commerce avec les mêmes seuils ; le dispositif se décline en huit mesures destinées à prévenir et détecter la corruption et le trafic d'influence, en France ou à l'étranger : cartographie des risques, code de conduite, dispositif de formation, procédure d'évaluation des tiers, dispositif d'alerte interne, régime disciplinaire, procédures de contrôle comptable, dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre ;

- création de l'Agence Française Anticorruption (AFA), chargée à la fois d'engager des actions de formation et de sensibilisation des acteurs publics et privés en matière de lutte contre la corruption, de les aider à mettre en place leur dispositif de prévention et de détection de la corruption, d'élaborer des recommandations et d'engager des contrôles.

De même, le volet répressif de la corruption a été profondément rénové pour accroître l'efficacité et l'effet dissuasif des sanctions:

- **Levée des freins juridiques qui subsistaient en matière de poursuite de la corruption transnationale** ; incrimination du trafic d'influence international et suppression de l'exigence de double incrimination pour la corruption et le trafic d'influence d'un agent public étranger (435-2 et 435-4 du code pénal) ;
- **Introduction d'une disposition prévoyant la possibilité pour les juridictions françaises de faire une application extraterritoriale de leur compétence lorsqu'une entreprise étrangère exerce tout ou partie de son activité économique en France** ;
- **Création d'une peine complémentaire de mise en conformité** sous le contrôle de l'AFA et pendant une durée maximum de cinq ans destinée à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption (article 131-39-2 du code pénal) ; le programme de mise en conformité est susceptible de contenir les mesures suivantes : 1° Un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence ; 2° Un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la personne morale ; 3° Une cartographie des risques prenant la forme d'une documentation régulièrement actualisée et destinée à identifier, analyser et hiérarchiser les risques d'exposition de la personne morale à des sollicitations externes aux fins de corruption, en fonction notamment des secteurs d'activités et des zones géographiques dans lesquels la personne morale exerce son activité ; 4° Des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de la cartographie des risques ; 5° Des procédures de contrôles comptables, internes ou externes, destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits de corruption ou de trafic d'influence. Ces contrôles peuvent être réalisés soit par les services de contrôle comptable et financier propres à la personne morale, soit en ayant recours à un auditeur externe à l'occasion de l'accomplissement des audits de certification de comptes prévus à l'article [L. 823-9](#) du code de commerce ; 6° Un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence ; 7° Un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la personne morale en cas de violation du code de conduite de la personne morale ;

- **Création d'une convention judiciaire d'intérêt public** (article 434-43-1 du code pénal), nouveau dispositif transactionnel **permettant un traitement efficace et rapide des procédures ouvertes contre des personnes morales pour des faits de corruption, de trafic d'influence, de fraude fiscale et de blanchiment de ces infractions** ; ce dispositif est susceptible de susciter des dénonciations internes auprès du ministère public ; depuis sa création, quinze CJIP ont été conclues et publiées, conformément à la loi, sur les sites de l'AFA et du ministère de la justice : une en matière de trafic d'influence, six en matière de fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale, huit en matière de corruption ; s'agissant des faits de corruption, cinq ont été signées par le PNF en matière de CAPE ; elles ont donné lieu au versement d'amendes d'intérêt public d'un montant total de 3 086 714 210 euros.

Ministry of internal affairs

1. Could you elaborate on the measures in place to mitigate corruption risks in existing investor's residence and/or citizenship schemes?

Pourriez-vous donner des informations sur les mesures existantes pour réduire les risques de corruption dans les procédés d'acquisition de la résidence et/ou de la citoyenneté existants pour les investisseurs ?

La France ne dispose pas de mécanismes de type « passeports / visas dorés » qui permettraient à des investisseurs étrangers d'obtenir un titre de séjour ou un droit à la citoyenneté dans des conditions privilégiées.

2. Could you give us an overview of the number of applications received in relation to the number of applications rejected, and on what grounds can applications can be accepted or rejected?

Pourriez-vous nous donner une vue d'ensemble du nombre de demandes reçues par rapport au nombre de demandes rejetées, et sur quels fondements ces demandes peuvent être acceptées ou rejetées ?

En matière d'attractivité à l'égard des investisseurs étrangers, un seul dispositif dérogatoire au droit commun existe en droit français en matière de titres de séjour : il s'agit du « passeport-talent ».

Cette carte de séjour d'une durée maximale de 4 ans, pour son titulaire et le cas échéant pour sa famille, a pour objectif de rendre plus lisible le droit au séjour des talents – que la France veut accueillir en plus grand nombre, sans pour autant renoncer à un cadre juridique exigeant et équilibré en matière de droit au séjour.

Cette carte concerne 10 catégories d'acteurs économiques :

- les jeunes diplômés qualifiés salariés ou salariés d'une jeune entreprise innovante ;
- les travailleurs hautement qualifiés (carte bleue européenne) ;
- les salariés en mission ;
- les chercheurs ;
- les créateurs d'entreprises ;
- les porteurs d'un projet économique innovant ;
- les investisseurs économiques ;

- les mandataires sociaux ;
- les artistes-interprètes ;
- les ressortissants étrangers ayant une renommée nationale ou internationale (dans le domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif).

Les personnes qui remplissent les conditions correspondantes entrent en France avec un visa de long séjour. Elles se rendent en préfecture pour la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de 4 ans⁵.

S'agissant des investisseurs économiques, le dispositif fonctionne de la manière suivante :

« Vous devez demander une carte si la durée de séjour envisagée est d'au moins 1 an. Si la durée de séjour est inférieure à 1 an, un [visa de long séjour valant titre de séjour \(VL-TS\)](#) mention « passeport talent » suffit.

Conditions

Vous pouvez obtenir une carte de séjour passeport talent - investissement économique - toutes activités commerciales en lien avec votre projet si vous procédez à un investissement économique direct en France.

- [Investissement via une entreprise \(actif\)](#)
- [Investissement personnel](#)

Investissement via une entreprise

*Vous devez remplir **toutes les conditions suivantes** :*

- *Vous investissez via une entreprise que vous dirigez personnellement ou dans laquelle vous détenez au moins 30 % du capital*
- *Vous envisagez de créer ou sauvegarder l'emploi dans les 4 années qui suivent l'investissement en France*
- *L'investissement en immobilisations corporelles ou incorporelles doit représenter au moins 300 000 € ».*

Central Office for Combating Corruption and Tax Offences

1. Could you elaborate on the main developments and other challenges linked to the anticorruption framework since the publication of the last Rule of Law Report?

Pourriez-vous donner des informations sur les développements principaux et les autres défis liés au cadre de l'anticorruption depuis la publication du dernier Rapport Etat de droit ?

Sur le plan de la connaissance des phénomènes de la corruption, des travaux sont en cours en coordination avec l'Agence française anti-corruption afin de parfaire l'évaluation de la menace et aboutir à une cartographie. L'OCLCIFI, et à travers lui les autres unités concernées de la Direction

⁵ Plus de détails sur les conditions d'accession pour chaque catégorie via ce lien : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16922>

générale de la police nationale, participe activement à ces travaux, notamment en soutenant un projet de recherche initié par l'AFA sur les typologies de corruption observés dans les enquêtes pénales entre 2017 et 2021 et en analysant les statistiques d'activités des services d'enquête sur la même période.

Outre la corruption des élites et la corruption transnationale, une attention croissante est également accordée à la corruption de basse intensité, impliquant des agents publics au niveau local (administration fiscale, autorités portuaires, collectivités territoriales). La vigilance paraît d'autant plus nécessaire que des fonds publics sont et seront massivement disponibles (en particulier dans les secteurs du BTP et des subventions publiques) dans le cadre des plans de relance mis en œuvre pour atténuer les conséquences de la crise sanitaire liée au Covid, tant au niveau national qu'europpéen.

Sur le plan juridique, l'adaptation à certaines mesures de la loi pour la confiance dans les institutions judiciaires est en cours, les nouvelles dispositions légales s'appliquant depuis fin décembre 2021⁶. Il s'agit principalement de la limitation dans le temps des investigations supervisées par le Parquet : les enquêtes préliminaires ouvertes depuis l'entrée en vigueur de la loi sont désormais limitées dans le temps à deux années, avec une possibilité de prolongation exceptionnelle d'un an (80% des enquêtes en cours de l'OCLCIFI sont des enquêtes préliminaires et 168 des 247 affaires en cours au 1er janvier 2022 ont une ancienneté de plus de deux ans).

2. Can you update on the capacity (namely human, financial, technical resources) available and the results (confiscation) achieved in the past 12 months by the OCLCIFI?

Pouvez-vous donner une actualisation de l'état de vos capacités (à savoir les ressources humaines, financières et techniques) disponibles et les résultats (confiscations) obtenus ces 12 derniers mois par l'OCLCIFI ?

Au 1^{er} janvier 2022, l'OCLCIFI dispose de 78 agents. Deux fonctionnaires du corps de commandement de la police nationale ont pris leurs fonctions en mars 2022 ; un fonctionnaire du corps de conception et de direction rejoindra l'office en mai 2022 ; neuf enquêteurs fiscaux (officiers fiscaux judiciaires) devraient rejoindre le service en septembre 2022 ; huit postes d'enquêteurs de police seront remplacés dans le courant de l'année.

L'OCLCIFI est chargé de 247 affaires au 1^{er} janvier 2022 :

- 138 affaires de fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale ;
- 109 affaires de corruption et de criminalité financière.

Les chiffres-clés de l'activité de l'OCLCIFI pour l'année 2021 sont les suivants :

- 209 perquisitions ;
- 362 auditions de témoins ;
- 168 auditions de mis en cause libre ;
- 84 auditions en garde à vue ;
- 4 détentions provisoires ;
- saisies pénales en cours d'enquête pour une valeur de 56 692 394€.

En tant que service de la direction centrale de la police judiciaire, l'OCLCIFI est soutenu financièrement sur le budget affecté à celle-ci concernant la masse salariale, les infrastructures

⁶ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

immobilières et techniques et les achats de véhicules. L'OCLCIFI dispose des moyens techniques et financiers nécessaires à ses missions (déplacements sur le territoire national et missions à l'étranger). Ainsi, en 2021, l'OCLCIFI disposait d'un budget de fonctionnement propre de 360 000€ pour des achats de fournitures, de mobilier, de téléphonie, etc.

Anticorruption Agency

1. *What is the status of the implementation of the national anticorruption plan (2020-2022)?*

Quel est le statut actuel de la mise en œuvre du plan national anticorruption (2020-2022) ?

Adopté en janvier 2020, structuré en quatre axes regroupant huit ensembles de mesures, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 a fixé un premier cap pour la lutte anticorruption dans notre pays.

Les actions menées au cours des deux dernières années par l'AFA, auprès des acteurs publics et économiques, mais aussi auprès des partenaires internationaux de la France dans le cadre d'enceintes multilatérales et de partenariats bilatéraux, participent pleinement de la mise en œuvre de ce plan.

L'AFA s'est attachée à tirer un bilan intermédiaire des actions conduites à mi-2021, qui consistent à acculturer la société et à accompagner les acteurs publics et les entreprises, afin de renforcer leur connaissance des risques de corruption et leurs dispositifs opérationnels de prévention et détection de la corruption. (Cf. question 4)

2. *Which actions, if any, appear to be harder (complex or delayed) to implement? Is there counter-action taken or planned in order to facilitate full, effective and efficient implementation?*

Quelles actions éventuelles apparaissent plus difficiles (complexes ou retardées) à mettre en œuvre ? Des contre-mesures sont-elles prises ou prévues pour faciliter une mise en place totale, efficace et efficiente ?

La mise en œuvre des actions ne rencontrent pas de difficulté de mise en œuvre.

Les difficultés rencontrées et les contretemps accumulés l'ont été lors du processus d'élaboration du plan national de lutte contre la corruption adopté début 2020.

Les solutions ont été identifiées et pourront être appliquées pour le prochain plan, à savoir :

- un portage au plus haut niveau par la mise en place d'un comité interministériel dont l'AFA assurerait le secrétariat ;
- une vision stratégique nationale de l'anticorruption : l'économie française, les entreprises, l'administration, le citoyen doivent tirer bénéfice de cette politique publique qui croise les enjeux économiques et politiques nationaux et internationaux, les relations et la confiance du citoyen envers l'administration et les instances dirigeantes ;
- un périmètre élargi qui intègre l'ensemble des secteurs publics et privés exposés au risque de corruption.

3. Could you provide an update on the preparation of the next anticorruption plan (both the timeframe and content)?

Pourriez-vous fournir les dernières informations sur la préparation du prochain plan anticorruption (à la fois la temporalité et le contenu) ?

L'AFA a, par l'intermédiaire de son cabinet, soumis à la validation du Premier ministre des propositions préparant la dernière année de mise en œuvre du plan et le lancement du prochain plan, en s'appuyant sur les principaux constats formulés notamment par le rapport d'information sur l'évaluation de la loi Sapin 2 des députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix du 7 juillet 2021, en vue du renforcement de la gouvernance de la politique anticorruption.

Proposition n° 10 : Renforcer le pilotage gouvernemental de la lutte contre la corruption en réunissant régulièrement un comité interministériel spécialisé, présidé par le Premier Ministre, et dont l'Agence française anticorruption assurerait le secrétariat permanent.

Par ailleurs, l'AFA a programmé d'ici la fin du mois de mars des rencontres avec les trois ONG (TI, Anticor, Sherpa) afin d'aborder la perspective de l'élaboration du prochain plan.

4. Could you provide an update on the operations carried out by the AFA, both on the public and private sectors, either in the prevention or in examining instances of corruption or addressing common deficiencies?

Pourriez-vous fournir les dernières informations sur les opérations menées par l'AFA, aussi bien dans le secteur public que privé, et à la fois sur le terrain de la prévention, l'examen des cas de corruption et le traitement des dysfonctionnements fréquents ?

1-Les actions de prévention – le conseil et l'accompagnement

- Mieux appréhender la corruption

L'AFA a lancé plusieurs enquêtes pour mieux appréhender la maturité des pratiques anticorruption chez les acteurs économiques et publics :

- Novembre 2018 : enquête relative à la prévention de la corruption dans le secteur public local. Cette étude a été renouvelée en 2021 afin de mesurer les évolutions ; un rapport d'analyse statistique des résultats devrait être publié d'ici la fin du premier trimestre.
- Septembre 2020 : diagnostic national sur le niveau de maturité des dispositifs anticorruption au sein des entreprises.

Cette enquête a été lancée avec l'appui de fédérations pour la diffusion d'un questionnaire en ligne, anonyme et destiné à toutes les entreprises quels que soient leur chiffre d'affaires, leurs effectifs et leurs activités.

Cette démarche a permis de toucher près de deux mille entreprises et de collecter des données actualisées sur l'état de la prévention de la corruption dans le secteur privé. Ce diagnostic, publié en septembre 2020, apporte un éclairage sur l'état de connaissance des entreprises en matière d'atteintes à la probité. Il permet également d'identifier les différents dispositifs mis en place et les axes de progrès. Un nouveau diagnostic relatif au secteur privé sera élaboré en 2022.

- Fin 2019-début 2022 : état des lieux des mesures sur la prévention des atteintes à la probité dans les ministères et leurs opérateurs.

Cette démarche, dont le calendrier initial a été très fortement affecté par la crise sanitaire, permet de disposer d'une vision interministérielle de la connaissance qu'ont les administrations de l'Etat et ses opérateurs de leurs risques d'atteinte à la probité, et d'évaluer la connaissance et le déploiement des mesures et procédures de prévention et de détection de ces infractions – que ces mesures et procédures découlent de la loi Sapin II ou d'autres dispositifs – notamment déontologiques. Ces diagnostics ont également vocation à permettre une prise de conscience des administrations de l'Etat et à les accompagner dans le déploiement de mesures de prévention et de détection de la corruption. Ils sont aussi l'occasion d'amorcer ou de renforcer le dialogue des tutelles avec leurs opérateurs en matière de conformité anticorruption.

- Réalisation d'une cartographie nationale des risques de corruption en collaboration avec le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur.

L'objectif est d'analyser les phénomènes corruptifs à partir des décisions de justice rendues sur le fondement des infractions en matière d'atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, concussion, favoritisme, prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics), notamment par les parquets des juridictions de première instance avec lesquelles l'AFA a signé un protocole de coopération (Paris, parquet national financier, Nanterre, Bastia) qui représentent plus de 20 % du total des décisions (condamnation et relaxes), avant de l'étendre aux autres juridictions. Les premières analyses devraient débuter à la fin du premier semestre 2022.

L'approche, qui procède par cercles concentriques, s'élargit aux données issues des procédures d'enquête judiciaire (police, gendarmerie) ainsi qu'aux statistiques en matière de sanctions disciplinaires dans la fonction publique et aux données issues de l'activité de gestion des signalements adressées à l'AFA. Elle est enfin nourrie des apports de la recherche académique, l'AFA s'attachant à nouer un dialogue avec les chercheurs et à s'associer à l'organisation d'appels à projets de recherche ou de journées d'étude concernant les atteintes à la probité.

Le cœur du projet est le recueil et l'exploitation des décisions de justice (condamnations et relaxes) émanant dans un premier temps de quatre parquets partenaires (Paris, PNF, Nanterre, Bastia), avant une généralisation, en 2022, à l'ensemble des tribunaux judiciaires. La démarche retenue jusqu'à ce jour a donc consisté à collecter et analyser les décisions de justice rendues depuis 2014 en matière d'atteintes à la probité dans le ressort de ces tribunaux judiciaires.

D'ores et déjà, l'AFA a collecté et analysé plus d'une centaine de décisions qui feront l'objet d'exploitations statistiques et qualitatives, en vue de mieux connaître les caractéristiques des faits de corruption jugés et de leur traitement judiciaire. Une procédure stricte est en voie de finalisation afin de permettre une pseudonymisation⁷ des décisions de justice. Pour tester les solutions techniques à mobiliser dans ce domaine, l'AFA a pu bénéficier du concours d'Etalab⁸.

⁷ La pseudonymisation est un traitement de données personnelles réalisé de manière à ce qu'on ne puisse plus attribuer les données relatives à une personne physique sans information supplémentaire. En pratique, la pseudonymisation consiste à remplacer les données directement identifiantes (nom, prénom, etc.) d'un jeu de données par des données indirectement identifiantes (alias, numéro séquentiel, etc.).

⁸ Etalab est un département de la direction interministérielle du numérique (DINUM) dont les missions et l'organisation sont fixées par le décret du 30 Octobre 2019 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039281619>).

Les données émanant du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) peuvent contribuer à l'enrichissement des analyses du phénomène corruptif. En effet, même si par essence ces enquêtes n'ont pas encore fait l'objet d'une orientation judiciaire et encore moins d'une décision par une juridiction de jugement, les faits qu'elles traitent sont plus contemporains et permettent d'étudier l'amont de la chaîne judiciaire. Des travaux en partenariat ont été conduits en 2021 pour affiner et diversifier les données présentées, tant avec le SSMSI qu'avec, dans une perspective plus qualitative, les services d'enquête judiciaire.

L'AFA sera, à terme, en mesure de fournir aux services chargés de lutter contre la corruption et, plus largement, à l'ensemble des citoyens, un certain nombre d'outils d'analyse et de restitutions à partir notamment de l'analyse des décisions de justice et des statistiques des services d'enquêtes. Cela comprendra en particulier :

- des restitutions graphiques illustrant les caractéristiques du phénomène corruptif, support efficace de figuration du phénomène et de communication à destination d'un public large, non nécessairement expert au plan juridique ; l'AFA s'appuie pour développer de telles restitutions et tableaux de bord, sur les compétences et l'appui technique de Bercy hub, service d'appui numérique et d'innovation du secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance ;
- des notes d'analyse et de synthèse exploitant et valorisant les données sur des thèmes qu'elle aura identifiés ou sur lesquels elle aura été sollicitée.

- Accompagner et former

Les outils pédagogiques

Outre l'élaboration de nouvelles recommandations de l'AFA publiées au Journal officiel le 12 janvier 2021, l'AFA accompagne les acteurs en produisant des outils pédagogiques, notamment des guides pratiques.

- S'agissant des acteurs publics, l'AFA a publié :
 - o le guide « Maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public » en juin 2020, en collaboration avec la Direction des achats de l'Etat ;
 - o début 2022, grâce à la poursuite de son travail collaboratif avec ses partenaires du ministère des sports et du monde associatif, trois guides pratiques permettant aux acteurs publics de mieux s'approprier le référentiel français anticorruption.

À l'égard des associations et fondations reconnues d'utilité publique (ARUP FRUP), l'AFA a publié le guide « Maîtriser le risque d'atteinte à la probité au sein des Associations et Fondations reconnues d'utilité publique - Bonnes pratiques relatives à la gouvernance et à la gestion du don », en janvier 2022.

À l'attention des organismes intervenant dans le monde du sport, après l'obtention par la France de l'organisation de la Coupe du monde de rugby (2023) et des Jeux olympiques et paralympiques de Paris (2024), le ministère des Sports (MINSPO) s'est engagé dans la promotion d'une démarche d'intégrité au sein de ses instances et des institutions qui lui sont rattachées.

Deux guides pratiques à destination des opérateurs du ministère des sports et des fédérations sportives ont été élaborés en partenariat avec la direction des sports et devraient très prochainement être publiés (premier semestre 2022).

L'AFA a en outre pris une part active à l'élaboration de lignes directrices en matière d'éthique et d'intégrité du sport, publiées en juin 2021 par l'AFNOR et se voulant un guide pratique conçu pour renforcer l'intégrité du sport et la bonne gouvernance des organisations sportives.

- S'agissant des acteurs économiques, l'AFA a publié :
 - o un guide sur « les vérifications anticorruption dans le cadre des opérations de fusions-acquisitions », en janvier 2020 et actualisé en mars 2021 pour tenir compte d'une jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de Cassation⁹ ;
 - o un guide sur « la politique cadeaux et invitations dans les entreprises, les EPIC, les associations et fondations » en septembre 2020 ;
 - o un guide sur « la gestion des conflits d'intérêts en entreprise » le 18 novembre 2021;
 - o un « guide pratique anticorruption à destination des PME et des petites ETI », le 16 décembre 2021, élaboré en concertation avec la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et le Mouvement des entreprises intermédiaires (METI) ;
 - o un guide sectoriel sur la mise en place d'un dispositif de prévention des risques de corruption dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, en concertation avec la Fédération française du bâtiment et la Fédération nationale des travaux publics (en février 2022).

Sont actuellement en consultation :

- un guide sur « les contrôles comptables anticorruption en entreprise », réalisé en concertation avec le Haut conseil du commissariat aux comptes, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'Ordre des experts comptables, l'Association des directeurs financiers et de contrôle de gestion et l'Institut français de l'audit et du contrôle internes ; il devrait être publié très prochainement ;
- un guide sur « l'enquête interne anticorruption en entreprise », réalisé avec le Parquet National Financier, soumis à consultation le 7 mars. Ce guide devrait être publié au premier semestre 2022.

Les actions de sensibilisation et de formation

La poursuite et l'approfondissement des actions de sensibilisation et de formation : 99 actions de sensibilisation ou de formation ont ainsi été conduites en 2021 à destination des acteurs publics et économiques, portant à plus de 400 leur total depuis la création de l'AFA. L'AFA s'est notamment fixée comme objectif d'accroître ses actions de formation, en ciblant notamment les formations initiales tant au sein des écoles et universités que du réseau des écoles de service public.

Le développement de nouveaux outils après un QUIZZ, un MOOC réalisé en partenariat avec le CNFPT et un jeu sérieux, élaboré avec le soutien du fonds de transformation ministériel du ministère de l'économie et des finances, ainsi que de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP) (via le fonds d'innovation RH) et l'IGPDE, afin de toucher un public plus large et

⁹ Cass. Crim., 25 novembre 2020, n°18-86.955

sous un mode moins académique, en mobilisant, par une aventure textuelle en deux dimensions, une approche ludique, interactive et pédagogique 100 % en ligne.

2-Les actions de prévention – les contrôles de conformité de l'AFA

Les contrôles de l'AFA prévus aux 3° et 4° de l'article 3 et au III de l'article 17 de 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 se répartissent en deux catégories :

- **les contrôles ouverts à l'initiative du directeur de l'AFA (ci-après « contrôles d'initiative ») ;** sont concernés :
 - o les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leur établissements publics, les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales¹⁰, les associations et fondations reconnues d'utilité publique¹¹, ainsi que les personnes morales qui participent à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des jeux olympiques et paralympiques de 2024 ou qui sont chargées des opérations des sites olympiques et paralympiques postérieurement à l'organisation de ces jeux¹², contrôlés sur le fondement du 3° de l'article 3 ;
 - o les sociétés et EPIC¹³ dépassant les seuils prévus au III de l'article 17 ;
 - o certaines SEM et EPIC sont assujettis à la fois au respect du 3° de l'article 3 et de l'article 17 de la loi¹⁴ ;
- **les contrôles de l'exécution des sanctions administratives et des mesures judiciaires imposant la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité (ci-après « contrôles d'exécution »),** dans le cadre des décisions d'injonction de mise en conformité prononcées par la commission des sanctions de l'AFA et des nouvelles mesures judiciaires introduites par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (la convention judiciaire d'intérêt public – CJIP- et la peine de programme de mise en conformité - PPMC).

Les contrôles d'initiative et d'exécution visent à s'assurer de l'existence, de la qualité et de l'efficacité des dispositifs anticorruption déployés par les entités contrôlées, c'est-à-dire des mesures et procédures destinées à prévenir et détecter les atteintes à la probité¹⁵.

Sur le plan opérationnel, les contrôles d'initiative et d'exécution se répartissent selon les modalités suivantes :

- **les « contrôles d'initiative »** peuvent passer en revue l'intégralité du dispositif anticorruption des entités contrôlées (« **contrôles globaux** »), viser certaines composantes du dispositif anticorruption (« **contrôles thématiques** »), aller au-delà de l'audit des

¹⁰ Soit l'ensemble des sociétés d'économie mixte locales, y compris les sociétés publiques locales (art.212 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale).

¹¹ Entités regroupées dans la catégorie générique « acteurs publics » (AP)

¹² Art. 30 de la loi n°2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024

¹³ Entités regroupées dans la catégorie générique « acteurs économiques » (AE)

¹⁴ Les contrôles y afférents, qui concernent les SEM et EPIC qui atteignent les seuils définis par l'article 17 de la loi, sont des « contrôles mixtes »

¹⁵ La corruption et le trafic d'influence pour les entités assujetties à l'article 17 de la loi, auxquels s'ajoutent la prise illégale d'intérêt, la concussion, le détournement de fonds publics et le favoritisme pour les entités assujetties au seul article 3 ou concomitamment aux articles 3 et 17

dispositifs anticorruption pour accompagner dans la durée les entités concernées dans la conception, la validation, le déploiement des mesures et procédures qui demeureront à mettre en œuvre (« **contrôles *in itinere*** ») ou porter sur la mise en œuvre des recommandations faites à l'issue d'un contrôle d'initiative précédent (« **contrôles de suites** »), le cas échéant après un avertissement émis par le directeur de l'AFA ;

- les « **contrôles d'exécution** » visent à s'assurer, d'une part, à la demande de la commission des sanctions de l'AFA, du respect des injonctions de mise en conformité (« **contrôles d'injonction de mise en conformité** ») et, d'autre part, en exécution de mesures judiciaires (CJIP ou PPMC), des programmes de mise en conformité (« **contrôles de programme de mise en conformité** »), ces derniers pouvant, s'agissant des contrôles réalisés sur le fondement de CJIP, à la demande de l'autorité de poursuite, être précédés d'un examen préalable (« **examens préalables à l'établissement d'une mesure judiciaire** »)¹⁶.

Depuis octobre 2017, au 31 décembre 2021, 159 contrôles et examens ont été ouverts, dont :

- 108 contrôles et examens sur les acteurs économiques, 51 contrôles sur les acteurs publics ;
- 17 contrôles et examens relatifs à des contrôles d'exécution et 142 contrôles d'initiative, dont 84 contrôles globaux, 2 contrôles *in itinere*, 36 contrôles thématiques et 20 contrôles de suites.

La programmation des contrôles d'initiative ont répondu aux lignes directrices suivantes:

- L'exposition aux risques des organisations, qui dépend de multiples facteurs, comme le chiffre d'affaires réalisé, l'ampleur du budget géré, mais également, s'agissant des entreprises, de leur caractère stratégique (au regard notamment de la part des activités à l'export et de l'exposition internationale, de la détention de technologies clefs, de leur exposition éventuelle à des stratégies pénales agressives d'autorités de poursuite étrangères, etc.), et pour les acteurs publics et les associations et fondations reconnues d'utilité publique, du volume de commande publique et des crédits d'intervention, de la participation aux activités de service public, de la délivrance d'autorisations, etc. ;
- les secteurs et/ou les territoires ou pays particulièrement exposés au sein desquels les organisations déploient leurs activités ;
- l'impact potentiel des contrôles sur la diffusion des bonnes pratiques au sein de la filière, secteur, strate ou catégorie auquel appartient l'organisation ;
- les signalements auxquels l'AFA entend donner suite.

Près de 5 ans après l'entrée en vigueur de la loi Sapin II, l'AFA constate que la tendance au respect de l'obligation faite par l'article 17 de la loi aux entreprises de se doter de mesures et procédures spécifiques se poursuit : si des manquements sont toujours constatés pour non-conformité ou défaut de déploiement effectif et efficace des mesures et procédures prévues, les manquements pour inexistence pure et simple de la mesure ou de la procédure obligatoire tendent à disparaître. En outre, on constate que les entreprises averties par le directeur de l'AFA à l'issue du contrôle initial ont une nette propension à respecter les recommandations qui leur ont été adressées, et ainsi à se mettre en conformité, comme en témoignent les contrôles d'avertissement réalisés.

¹⁶ Ces examens préalables sont destinés à émettre un avis sur l'opportunité d'introduire dans une éventuelle CJIP un programme de mise en conformité, sur sa durée et son contenu potentiels, ainsi que sur le plafond de frais d'expertise susceptible d'être proposé à la personne morale

Les contrôles réalisés sur les acteurs publics montrent également une prise de conscience croissante du nécessaire renforcement de la maîtrise des risques d'atteintes à la probité, même si les contrôles initiaux révèlent des lacunes, notamment dans le portage du dispositif, le respect des règles déontologiques et la capacité des acteurs publics à déployer une fonction « contrôle et audit interne » efficace et structurée : globalement, les contrôles de suite conduits par l'AFA témoignent que la mise en place de dispositifs de prévention et de détection adaptés aux profils de risque et aux spécificités des acteurs publics est à leur portée, pour peu que les conditions soient réunies (notamment, l'engagement fort de l'instance dirigeante et la désignation d'un pilote disposant des compétences et de la légitimité nécessaires).

5. Are all resources (human, financial and technical) in place in order to effectively accomplish the institutional mandate? Was there any action taken to strengthen the stability of human resources, confronted to a high turnover?

Est-ce que l'AFA dispose de toutes les ressources nécessaires (humaines, financières et techniques) pour accomplir de manière effective son mandat institutionnel ? Des actions ont-elles été entreprises pour renforcer la stabilité des ressources humaines, face à un turnover important ?

5.1 L'étude d'impact adossée au projet de loi, devenu loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 prévoyait, pour démarrer le fonctionnement de la nouvelle agence, **70 emplois et 10 à 15 millions d'euros**. C'est sur cette base que les travaux de préfiguration puis les textes réglementaires d'organisation de l'agence ont été élaborés.

Cette cible n'a jamais été atteinte, tant pour les moyens budgétaires que pour les moyens humains comme le présente le tableau de synthèse ci-après :

	Notification LFI 2017 17 octobre* 2017	Notification 2018	Notification 2019	Notification 2020	Notification 2021	Notification 2022
Plafond d'emplois autorisé	70 ETPT 47 ETPT*	60 ETPT	56 ETPT	54 ETPT	53 ETPT	Donnée non disponible
Schéma d'emplois		+ 17 ETP	+ 3 ETP	- 4 ETP**	-2 ETP	0 ETP
Mises à disposition au 31 décembre	4	5	5	3	4	4**
Effectif réel au 31 décembre	51	60	59	57	51	51**

* Une « pause dans les recrutements » fut imposée le 17 octobre 2017 à l'AFA par la responsable du programme budgétaire 218.

**Prévision.

Les missions de contrôle de l'Agence ont par ailleurs été complétées par les lois n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 et n° 2022-217

du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, sans qu'aucun moyen humain supplémentaire ne soit alloué à l'Agence pour accompagner ce renforcement de ses attributions.

5.2 L'Agence est hébergée sur le programme 218 "Conduite et pilotage des politiques économiques et financières", action 02. Ainsi adossée aux ministères économiques et financiers, elle possède globalement les moyens nécessaires à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

En 2022 elle dispose de locaux adaptés et viabilisés, de moyens informatiques et matériels permanents et de la masse salariale nécessaire à son effectif, de 100 000 € pour couvrir ses dépenses de fonctionnement courant (frais de missions en France et à l'international, maintenance évolutive de son site Internet autonome, frais de maquettage et de traduction de ses guides et de son rapport annuel d'activité...) et de 350 000 € pour la réalisation des prestations d'expertise parfois nécessaire au bon déroulement de ses opérations de contrôle.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de Départs enregistrés	0	0	15	20	10	10*
Effectif réel au 31 décembre	51	60	59	57	51	51**

*Données prévisionnelles disponibles au 21 mars 2022

**Prévision.

5.3 La rotation des équipes est un phénomène inhérent à la constitution rapide de l'Agence qui a recruté ses premières équipes dans l'urgence. Le tableau *supra* témoigne d'une forte réduction du nombre des départs depuis 2021. Il doit être également indiqué que le rattachement budgétaire de l'Agence au programme 218 conduit à devoir appliquer **l'instruction ministérielle du MEFR relative aux recrutements et à la gestion des agents contractuels**. Cette instruction ministérielle encadre également la revalorisation de traitement susceptible d'être accordée à des agents contractuels méritants à l'issue de leur premier contrat de deux ans.

Au fur et à mesure que **la notoriété de l'Agence française anticorruption s'est progressivement établie**, la qualité et la diversité de ses recrutements s'est peu à peu améliorée tant pour les titulaires aux profils de compétence désormais plus adaptés aux emplois proposés que pour les **agents contractuels qui ont pu être recrutés à partir de 2019 en application de la loi n°2019-828 de transformation de la fonction publique**. Ainsi l'Agence dispose d'une pluralité élargie d'expériences professionnelles : ses agents contractuels, notamment, proviennent de cabinets de conseil, d'audit, d'inspection bancaire ou de fonctions conformité de grandes entreprises. **Cet élargissement des viviers de recrutement a permis de stabiliser l'effectif, par ailleurs touché par les cycles de mobilité habituels dans la fonction publique d'Etat française** : réussite aux concours du corps ou du grade supérieur, mobilités après trois ans d'exercice des fonctions, durée limitée des détachements, effet de l'application de schémas d'emplois restrictifs. Les mesures correctrices adoptées ont également intégré un **développement de la formation interne** de nature à renforcer

la diffusion des techniques et connaissances pratiques utiles à un meilleur exercice des attributions de chacun.

En 2021, les agents de l'AFA ont bénéficié d'une session de formation collective abordant l'actualité jurisprudentielle sur les atteintes à la probité et la nature des faits ayant justifié un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, notamment pour des faits de corruption d'agents publics étrangers, ainsi que les enjeux inhérents à la présidence d'une audience correctionnelle sur les infractions d'atteintes à la probité, module assuré par la présidente de la 11/32e chambre du tribunal judiciaire de Paris. Cette session a également permis un partage d'expérience sur l'évaluation des tiers en entreprise, les marchés publics et la conduite des contrôles de programmes de mise en conformité.

Cette session s'inscrit dans un programme pluriannuel visant :

- à appréhender les principaux foyers de risques des entités contrôlées, à travers une meilleure connaissance des principaux mécanismes d'atteintes à la probité (sur le fondement notamment d'études de cas concrets tirés de la jurisprudence et de l'explicitation des principaux schémas d'atteintes à la probité recensés), des risques spécifiques à certains secteurs d'activité (notamment les secteurs particulièrement exposés comme le BTP, le secteur financier, etc.) ou à certains acteurs, ainsi que des risques inhérents à certains processus clés (comptabilité privée, commande publique, etc.) ;
- à conduire, indépendamment de leurs origines professionnelles diverses, les opérations de contrôle dans le respect des procédures et modalités de contrôle de l'AFA, à travers la maîtrise des techniques de l'audit, de recherche en source ouverte, d'échantillonnage et de conduite d'entretiens ;
- à évaluer les mesures et procédures de prévention et de détection des atteintes à la probité, notamment la cartographie des risques, l'évaluation de l'intégrité des tiers et les contrôles afférents à certains processus clefs comme la commande et la maîtrise d'ouvrage publiques ou encore la comptabilité privée ;
- à appréhender les différences entre les exigences françaises, américaines, britanniques et la norme ISO 37001 ;
- à prendre en main de nouveaux outils informatiques et à maîtriser l'anglais de la conformité.

Par ailleurs, afin de conserver l'expérience acquise par les agents de l'AFA et assurer sa transmission aux nouveaux arrivants, l'Agence a conduit un vaste travail de cartographie de l'ensemble de ses processus. Ainsi, toutes les différentes procédures de l'AFA ont été formalisées, documentées, classées et mises à disposition des agents sur un réseau informatique commun.

The National Financial Prosecutor

- 1. *Could you elaborate on the main developments and other challenges linked to the anticorruption framework since the publication of the last Rule of Law Report?***

o Can you update on the results following the reorganization of the National Financial Prosecutor (PNF), in terms of number and value of investigation, trial and adjudicated cases, including public interest judicial agreements (CJIPs)

Pourriez-vous développer sur les développements principaux et les autres défis liés au cadre de l'anticorruption depuis la publication du dernier Rapport Etat de droit ?

• Pouvez-vous donner une actualisation des résultats ayant suivi la réorganisation du Parquet national financier, en termes de nombre et d'importance des enquêtes, procès et affaires jugées, y compris les conventions judiciaires d'intérêt public ?

Eléments transmis en réponse à la même question posée par la Commission lors de la VSP 2021 :

Depuis le premier rapport sur l'Etat de droit, la montée en puissance de l'activité du PNF dans la lutte contre la corruption se poursuit à la fois dans son action pénale volontariste de lutte contre la corruption et dans son positionnement de parquet de référence dans ce type d'investigations, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Le PNF s'est saisi de l'incitation qui lui a été faite de développer les démarches initiées en matière de détection des faits de corruption par la circulaire de la Garde des Sceaux du 2 juin 2020 relative à la lutte contre la corruption transnationale. Ainsi, il mobilise l'ensemble des sources d'information relatives à l'activité des entreprises, notamment dans les secteurs les plus à risque de corruption (la construction, les industries extractives, le transport, les télécommunications, l'industrie pharmaceutique, l'énergie et le matériel militaire).

Plus généralement en matière de détection des atteintes à la probité, il assure une veille de la presse nationale et étrangère, diligente des vérifications et investigations sur les faits révélés et ouvre le cas échéant d'initiative une enquête préliminaire lorsque les faits dénoncés apparaissent circonsciés. La mise en place récente par le PNF d'un groupe "source ouverte" spécialement dédié à l'exploitation, entre autres, des informations relayées par la presse devrait encore accroître le nombre de procédures ouvertes, à l'avenir, sur cette base.

Par ailleurs, son expertise avérée des mécanismes économiques et juridiques susceptibles d'être mis en œuvre, son expérience acquise en matière de traitement des données économiques sensibles, ainsi que dans la gestion de négociations avec les entreprises en cause dans le cadre notamment de la mise en œuvre de CJIP, font du PNF un acteur particulièrement bien placé pour traiter efficacement des dossiers d'atteintes à la probité. Ainsi, la spécialisation du PNF lui permet de développer une coordination très étroite avec les services d'enquête nationaux spécialisés qu'elle a vocation à saisir et en particulier l'OCLCFF en matière de corruption et il est en capacité de mobiliser très rapidement les moyens techniques et humains nécessaires pour mener efficacement les enquêtes. Elle fait également du PNF l'interlocuteur de référence des autres parquets pour des échanges constructifs sur la stratégie d'enquête à adopter sur certaines affaires complexes.

Les éléments transmis à l'issue de la visite sur place qui s'est déroulée en 2021 en vue de la publication du rapport sur l'état de droit 2021 sont toujours d'actualité : le PNF poursuit la

consolidation de son rôle central, tant au niveau national qu'international, de fer de lance de la lutte contre les infractions d'atteinte à la probité.

Peuvent être signalées, depuis l'adoption du rapport 2021, les évolutions et temps forts suivants:

- L'entrée en fonction du parquet européen, et le transfert à son profit de deux dossiers initialement suivis par le PNF.
- La circulaire du 4 octobre 2021 relative à la lutte contre la fraude fiscale, qui consacre le rôle central du PNF dans la lutte contre la grande délinquance fiscale et définit les axes prioritaires de son action en la réservant aux fraudes « sophistiquées » commises par les personnes physiques et « de haute technicité et de grande ampleur » commises par des personnes morales. Le PNF a également vocation à connaître des dossiers dits de « leaks » ou de « papers » afin que soit assurée une réponse pénale harmonisée sur l'ensemble du territoire.
- La reconnaissance du rôle central, et de l'efficacité de l'action du PNF dans le cadre de l'évaluation de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions internationales, dont le rapport publié en décembre 2021 souligne l'action décisive en matière de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers.
- L'adaptation de la conduite d'enquête du PNF dans certains territoires particulièrement exposés (notamment ultra-marins) avec le renforcement des échanges avec les parquets concernés, en vue d'un soutien à la gestion des dossiers d'atteintes à la probité et, le cas échéant, d'une saisine du PNF, ainsi que l'expérimentation d'un modèle d'opération « projeté » consistant à mobiliser un maximum de ressources composées de magistrats, d'enquêteurs et d'assistants spécialisés pour réaliser, sur un temps très court, et sur site, les principaux actes d'enquête (perquisitions, exploitations et auditions).
- La consultation du PNF et la finalisation, en lien avec celui-ci, de la réforme de la durée de l'enquête préliminaire, désormais limitée à 2 ans + 1 an avant l'ouverture, le cas échéant, d'une information judiciaire, avec l'introduction, en conformité avec une proposition du PNF, d'une disposition permettant de décompter de la durée des enquêtes préliminaires la période pendant laquelle des demandes d'entraide pénale internationale auront été engagées à l'étranger.
- La conclusion de procédures particulièrement significatives, avec notamment la condamnation, le 1er mars 2021 (non définitive), d'un ancien président de la République, d'un avocat et d'un ancien haut magistrat à une peine de 3 ans d'emprisonnement dont 2 ans assortis du sursis simple dans une procédure relative à des faits de corruption, de trafic d'influence, de violation du secret professionnel et de recel de ce délit.

Afin d'accroître la visibilité de son action et pour une meilleure appréhension de celle-ci par les citoyens et la société civile, Le PNF a également repensé son site internet au cours de l'été 2021 et y présente désormais des informations sur son fonctionnement, ses communiqués de presse, des articles sur des sujets de fond, les CJIP qu'il a signées, de même chaque mois qu'une page d'actualité avec un calendrier des procès à venir, ses temps forts et des articles thématiques (<https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/actualites-parquet-national-financier>).

Dans sa synthèse d'activité pour l'année 2021, le PNF communique les statistiques suivantes :

EVOLUTION du STOCK D'AFFAIRES EN COURS DEPUIS LA CREATION DU PNF

2014	211
2015	315
2016	486
2017	478
2018	508
2019	582
2020	601
2021	636

PRECISIONS SUR LE STOCK D'AFFAIRES EN COURS EN 2021

- 636 procédures en cours dont 50% pour atteinte à la probité, 43% pour atteintes aux finances publiques, 6% pour abus de marché et 1% pour concurrence ;
- 212 ouvertures d'enquête en cours en 2021 ;
- 57 demandes d'entraide internationale émises ;
- 90 demandes d'entraide internationale reçues.

AFFAIRES JUGEES EN 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de personnes condamnées	57	69	65	57	40
Personnes condamnées à une interdiction d'activité professionnelle	12	43	32	30	16

En 2021, une seule personne a été relaxée devant le tribunal correctionnel ce qui représente un taux de relaxe de 2, 43%.

En millions d'euros	Amendes	Confiscations	Dommages intérêts pour l'Etat	Sommes issues des contrôles fiscaux	Total
2016	17, 4	10, 5	284, 6	1, 6	314, 1
2017	410, 0	157, 4	160, 2	60, 3	787, 9
2018	296, 4	116, 4	408, 8	7, 2	828, 8
2019	4261, 0	33, 0	956, 0	480, 0	5730, 0
2020	2091, 6	121, 9	18, 7	8, 1	2240, 3
2021	56, 5	46, 8	48, 4	21, 6	173, 1

Les sommes prononcées en faveur du Trésor public dans les procédures terminées depuis la création du PNF s'élèvent ainsi à plus de 10 milliards d'euros cumulés.

Par ailleurs, le ministère de la justice relève que le PNF a signé 9 des 15 conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) signées depuis 2014 :

Date	Entité concernée	Juridiction	Infractions	Mesures prévues au titre de la CJIP
14.11.2017	HSBC PB	PNF	Blanchiment de fraude fiscale	Amende de 158 000 000€ (+ 142 000 000€ de dommages et intérêts pour l'Etat) Pas de programme de conformité.
4.06.2018	SOCIETE GENERALE	PNF	Corruption d'agents publics étrangers	Amende de 250 150 755 euros + programme de mise en conformité suivie par l'AFA sur une durée de 2 ans Le 5 juin 2018, le juge fédéral district-est de New York a validé l'accord entre la SG et le DoJ au terme duquel la SG a accepté de verser au Trésor des US la même somme de 250 150 755 €.
28.06.2019	SA CARMIGNAC GESTION	PNF	Fraude fiscale	Amende d'intérêt public de 30 000 000 d'euros Pas de programme de conformité. + 11 143 832 € de règlement à l'administration fiscale au titre des années 2010 et 2014, et des pénalités fiscales.
12.09.2019	SARL GOOGLE France, Société GOOGLE IRELAND Ltd	PNF	Fraude fiscale	Amende d'intérêt public d'un total de 500 millions d'euros dont : <ul style="list-style-type: none"> - Pour la SARL Google France (GF) 46 728 709 euros - Pour la société Google Ireland Ltd (GIL) 453 271 291 euros au titre de l'amende d'intérêt public + Amende de 500 000 000€ en règlement transactionnel à l'administration fiscale

				Pas de programme de conformité.
10.12.2019	SA EGIS AVIA	PNF	Corruption d'agent public étranger	Amende d'intérêt public d'un total de 2 600 000 euros Pas de programme de conformité
31.01.2020	AIRBUS SE	PNF	Corruption d'agent public étranger et corruption privée	Amende d'intérêt public de 2 083 137 455 euros. + Evaluation de l'effectivité de son programme de conformité par l'AFA sur une durée de 3 ans (dont le contrôle diligenté en 2017 avait permis de constater qu'il était déjà abouti).
09.02.2021	BOLLORE	PNF	Corruption d'agent public étranger	Amende d'intérêt public de 12 millions d'euros + Evaluation de l'effectivité de son programme de conformité par l'AFA sur une durée de 2 ans pour un coût total de 4 millions d'euros
12.07.2021	SYSTRA SA	PNF	Corruption d'agent public étranger	Amende d'intérêt public d'un total de 7 496 000 euros Payable en 10 versements dans un délai de 12 mois à compter du 31 juillet 2021. Pas de programme de conformité car programme mis en place dès 2011
26.08.2021	JPMORGAN CHASE BANK	PNF	Complicité de fraude fiscale	Amende d'intérêt public d'un total de 25 000 000 euros

3. Can you update on the compliance with GRECO recommendations to the National Financial Prosecutor (PNF):

- a. Additional human resources needed;*
- b. the recommendation that the PNF's independence from the executive be ensured with additional guarantees on its transmission to the Government of information concerning ongoing proceedings against persons with top executive functions in order to preserve the integrity of investigations.*

Pouvez-vous donner une actualisation de la conformité avec les recommandations adressées par le GRECO au PNF sur :

a. Les ressources humaines supplémentaires nécessaires ;

Ainsi que le PNF le rappelle dans sa synthèse d'activité 2021, ses effectifs ont régulièrement été augmentés depuis sa création en 2014. Initialement fixés à 10 postes de magistrats, dès 2015, ils ont été élevés à 15 postes puis à 16 en 2016, 17 postes en 2017 et pour atteindre désormais un effectif à 18 postes avec une création de poste additionnelle en 2021.

L'allocation des ressources judiciaires, aux juridictions en général et au PNF en particulier, s'opère en effet en complète transparence et concertation avec celles-ci dans le cadre des dialogues de gestion annuels qui s'appuient sur les données d'activité transmises par les chefs de juridictions et les besoins en effectifs qu'ils relaient.

Le Procureur de la République financier souligne à ce titre, dans la synthèse d'activité 2021, l'évolution récente de ses effectifs, progressivement diversifiés et renforcés, en particulier au cours des trois dernières années, grâce au recrutement de magistrats aux profils plus internationaux, disposant de parcours enrichis par des passages en administration centrale ou par une carrière antérieure dans le secteur privé, sans négliger le recrutement extérieur à la seule région parisienne. L'année 2021 a ainsi été marquée par un renouvellement de ses équipes PNF, avec l'arrivée de quatre nouveaux magistrats, compensant des départs antérieurs, et de deux assistants spécialisés dans les domaines du droit fiscal et de l'expertise comptable/audit de grandes entreprises.

Au 1er septembre 2021, le PNF comptait 18 magistrats en poste pour 18 localisés. Au 11 février 2022, le PNF compte 17 magistrats pour 18 prévus par la CLE suite au départ d'une procureure adjointe, en transparence d'automne 2021, et ce depuis le 3 janvier 2022. En projection au 1er septembre 2022, en l'état des travaux de transparence, les effectifs compteront 19 magistrats, donc un surnombre par rapport à la CLE.

Les effectifs de greffiers, assistants de justice et assistants spécialisés ont également été augmentés – les magistrats du PNF peuvent ainsi désormais s'appuyer sur 6 assistants spécialisés (en matière fiscale, boursière, comptable, informatique, de commandes publiques, de saisies et de confiscations), un juriste assistant, 11 fonctionnaires de greffe et 3 adjoints techniques.

b. La recommandation que l'indépendance du PNF vis-à-vis du gouvernement soit assurée avec des garanties supplémentaires s'agissant de la transmission au gouvernement d'informations concernant des procédures en cours et visant des personnes avec des fonctions exécutives importantes, afin de préserver l'intégrité des investigations.

La mise en œuvre des recommandations émises par le GRECO dans le cadre du 5e cycle d'évaluation de la France relatif à la prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, dans lequel s'inscrit cette recommandation, a été examinée par cet organisme en décembre 2021 et fait l'objet d'un rapport de suivi publié le 7 janvier dernier.

Si le GRECO considère que « *l'aspect précis de la remontée d'information dans des affaires portant sur des PHFE [personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif] (...) n'a pas fait l'objet d'un examen spécifique* » c'est immédiatement après avoir expressément tenu à indiquer que « *quant à la question des remontées d'information du PNF vers le ministre de la Justice [...] sa recommandation*

ne remet pas en cause le système en soi ». A ce sujet, le GRECO « salue la publication d'une dépêche du ministère de la Justice encadrant toutes les remontées d'information ».

Les finalités de la remontée d'information des parquets généraux vers la direction des affaires criminelles et des grâces – y compris dans les affaires suivies par le PNF – ont en effet été rappelées par une dépêche du 3 mars 2021 destinée à diminuer substantiellement le volume des transmissions et de les orienter davantage vers une analyse qualitative des éléments communiqués.

Le caractère qualitatif et analytique des remontées d'informations attendues vise à faciliter l'identification des difficultés procédurales ou des phénomènes criminels globaux dans le respect des finalités prescrites par la circulaire du 31 janvier 2014 et à disposer d'éléments d'information concrets afin de conduire une politique pénale adaptée au soutien de :

- l'identification des difficultés qui se posent en pratique pour déterminer les évolutions législatives nécessaires, proposer des outils et des mesures d'accompagnement ;
- l'évaluation de l'efficience du cadre judiciaire de traitement et l'efficacité des poursuites engagées ;
- la restitution éclairée de l'action des juridictions pénales – devant le Parlement mais également devant les instances internationales de suivi, telles que le GRECO ou l'OCDE ;
- l'amélioration du cadre de l'entraide pénale internationale.

La remontée d'information est par ailleurs encadrée par la loi de garanties de nature à permettre de s'assurer de l'absence de tout impact sur la conduite de l'action publique par les parquets. L'information communiquée sur les principaux actes de la procédure ne doit intervenir qu'après leur accomplissement et la transmission de toute pièce de procédure est prohibée. Surtout, l'interdiction faite par la loi de toutes instructions individuelles garantit l'absence d'immixtion dans le traitement des affaires concernées par ces remontées.

Le Conseil Constitutionnel a confirmé très récemment, dans sa décision du 14 septembre 2021, que la remontée d'information, telle qu'encadrée par les textes, assurait une conciliation équilibrée entre l'indépendance de l'autorité judiciaire et la conduite de la politique pénale.

Il était en l'espèce expressément demandé au Conseil Constitutionnel si les dispositions relatives à l'information, par les parquets généraux, du garde des Sceaux étaient de nature à « *permettre [au ministre de la justice] d'intervenir dans le déroulement de ces procédures et d'exercer une pression sur les magistrats du parquet, à l'égard desquels il détient un pouvoir de nomination et de sanction* ». Le Conseil a expressément répondu que le texte, en l'état, satisfaisait aux principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Cette décision s'inscrit dans le prolongement d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 31 mars 2017 qui était déjà venu préciser que « *les rapports particuliers mentionnés à [l'article 35 du code de procédure pénale] ont pour objet l'information du ministre de la justice par les procureurs généraux au sujet des procédures les plus significatives en cours dans le ressort de leur cour d'appel. Les procureurs généraux y précisent s'ils partagent l'analyse et les orientations du procureur de la République et prennent position sur la conduite des dossiers en indiquant, le cas échéant, les instructions, générales ou individuelles, qu'ils ont été amenés à adresser sur le fondement des articles 35 et 36 du code de procédure pénale* ».

Comme rappelé expressément dans le rapport du GRECO, **la dépêche du 3 mars 2021 a par ailleurs substantiellement eu pour effet de limiter le volume des affaires faisant l'objet de remontées spontanées et d'un suivi dans la durée, en divisant par plus de trois le nombre des dossiers globalement suivis** par la direction des affaires criminelles et des grâces.

Les dossiers suivis plus spécifiquement par le bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique – *destinataire des remontées d'information des parquets généraux relatives aux affaires relevant des critères rappelés ci-avant et traitées par le parquet national financier mais également par les pôles de santé publique, les juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière, les juridictions spécialisées du littoral, les pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement, les pôles économiques et financiers, et l'ensemble des juridictions de droit commun* – ont ainsi été réduits de 3 834 procédures suivies au 1^{er} mars 2021 à 1854 procédures suivies au 1^{er} avril 2022.

On media pluralism and media freedom

1. *Could you elaborate on the main challenges and development regarding media pluralism and media freedom since the publication of first Rule of Law Report?*

Pouvez-vous développer les principaux défis et développements concernant le pluralisme et la liberté des médias depuis la publication du premier rapport sur l'Etat de droit ?

Pour le secteur de la presse :

Le pluralisme comme la liberté des médias jouissent, en France, d'une protection constitutionnelle et conventionnelle. Dans ces conditions, le pluralisme des médias y est respecté par la diversité des publications aux lignes éditoriales couvrant l'ensemble du spectre des opinions publiques. Par ailleurs, la liberté d'expression qui sous-tend la liberté des médias est très protégée en droit français. Ainsi, ses limites sont circonscrites dans la loi du 29 juillet 1881, qui prévoit d'une part des incriminations spécifiques avec des exceptions telles que la bonne foi ou l'exception de vérité en matière de diffamation qui font obstacle à la caractérisation de l'infraction ; d'autre part, un cadre procédural adapté, avec des délais de prescription réduits permettant d'assurer la liberté des médias.

Il convient de relever que le développement des contenus en ligne est venu enrichir la diversité des informations mises à la disposition du citoyen. La révolution numérique a bouleversé le rapport à l'information et la façon dont les citoyens y accèdent. Grâce à internet, et en particulier aux réseaux sociaux, ils ont désormais à leur disposition une multitude inédite de sources et de contenus, et sont en mesure de prendre eux-mêmes part au débat, voire à la production et à la diffusion de l'information.

Si ces transformations portent en elles de réelles promesses pour le renforcement du pluralisme et de la liberté d'information et d'expression, elles sont également à l'origine de dangers nouveaux. La place grandissante des réseaux sociaux dans les pratiques informationnelles et les interrogations relatives à l'impact des fausses informations ont conduit à l'érosion de la qualité du débat public,

voire dans certains cas lui ont donné une tonalité plus conflictuelle, parfois même violente et haineuse.

En outre, la possibilité d'accéder à une multitude de sources s'accompagne d'une forme de brouillage des repères et génère une hostilité grandissante envers l'ensemble des médias.

Toutefois, la France a pris des mesures visant à restaurer la confiance du public dans les médias et à garantir la qualité de l'information, notamment à travers l'adoption de la loi n°2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, qui intègre un article 2bis dans la loi du 29 juillet 1881 imposant aux entreprises de presse d'entamer des négociations en vue de se doter de chartes déontologiques. Par ailleurs, l'Etat soutient l'autorégulation de la profession. Le ministère de la culture a signé en 2019 une convention triennale d'objectifs avec le Conseil de Déontologie Journalistique et de Médiation (CDJM). Aux termes de cette convention, des aides dégressives lui sont octroyées afin de lui permettre de se stabiliser financièrement et devenir un véritable organe indépendant de régulation professionnelle.

Par ailleurs, s'agissant de la question de la concentration des médias les autorités françaises rappellent que dans les faits, elle n'est pas un obstacle au pluralisme au regard de la diversité des courants d'expression dans ce secteur. Il existe une séparation entre les aspects capitalistiques et journalistiques d'une entreprise de presse, de sorte que le directeur de publication, pénalement responsable des contenus publiés, dispose bien de l'indépendance concernant le contenu éditorial de la publication sans que la personne morale puisse s'immiscer.

Pour le secteur de l'audiovisuel :

1.1. La Constitution française garantit la liberté d'expression et d'information ainsi que le pluralisme et l'indépendance des médias.

En ce qui concerne l'audiovisuel, ces principes sont également consacrés dans la législation sectorielle spécifique au secteur et mis en œuvre par une autorité publique indépendante : l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM, ex-CSA). Le cadre français garantit à la fois le « pluralisme externe », défini en termes de pluralité des acteurs présents sur le marché des médias, et le « pluralisme interne », garanti par des plafonds de détention de parts de capital ainsi que par la protection de la diversité des opinions exprimées sur les antennes. Le système juridique français impose également des règles spécifiques en matière de transparence de la propriété des médias.

S'agissant de l'indépendance des médias, elle se conçoit vis-à-vis de l'Etat mais également des intérêts économiques privés. La législation française prévoit, à ce titre, plusieurs outils visant à préserver et renforcer l'indépendance des décisions éditoriales à l'égard des intérêts publics et privés.

Dans le secteur audiovisuel, l'ARCOM, chargée de garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'indépendance et l'impartialité du secteur public de l'audiovisuel, joue un rôle central. La compétence de l'autorité de régulation en matière de garantie de l'indépendance des médias a été renforcée ces dernières années.

La loi n°2016-1524 du 14 novembre 2016, dite loi « Bloche », a élargi les missions de l'autorité, qui doit veiller à ce que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes. L'ARCOM peut adopter des recommandations pour assurer le respect de ces principes et adapter les conventions des éditeurs en tant que de besoin.

La loi prévoit aussi la mise en place de comités relatifs à l'honnêteté, l'indépendance, le pluralisme de l'information et des programmes au sein des services de radio généralistes à vocation nationale ou de télévision par voie hertzienne terrestre qui diffusent des émissions d'information politique et générale. Composés de personnalités indépendantes, ces comités ont pour mission de contribuer au respect des principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes.

Cette loi a par ailleurs imposé aux entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles, l'adoption obligatoire de chartes déontologiques. Ces chartes sont rédigées conjointement par la direction et les représentants des journalistes.

L'ARCOM a publié le 18 juin 2018 une délibération « *relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent* » afin de mettre en œuvre les dispositions de la loi Bloche. Elle a également modifié les cahiers des charges des sociétés de l'audiovisuel public et les conventions des services privés afin de fixer les règles de fonctionnement des comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes. Ces derniers sont actuellement au nombre de :

- a. 13 pour des services de télévision à vocation nationale ;
- b. 40 pour des services de télévision à vocation locale ;
- c. 5 pour des services de radio généralistes à vocation nationale.

1.2. Le dispositif anti-concentration prévu par la loi du 30 septembre 1986 définit un ensemble de règles spécifiques au secteur des médias qui permet de protéger l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme des courants de pensées et d'opinions, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel. Au regard de l'évolution du paysage médiatique et notamment de l'essor de modes de diffusion par internet, alternatifs à une diffusion hertzienne, le gouvernement a travaillé sur la concentration dans les médias, afin de dresser un état des lieux de l'application des règles sectorielles et de formuler le cas échéant des propositions d'évolution du dispositif. Le Sénat a également créé une commission d'enquête sur la concentration des médias. Au niveau européen, la transparence en matière de propriété des médias pourrait être renforcée en garantissant, par exemple, l'accès à une base de données à l'échelle européenne, fiable et publique, de nature à réduire les asymétries d'information entre les différents acteurs du secteur et à favoriser des processus politiques sains. Les autorités françaises comptent contribuer pleinement aux réflexions conduites dans le cadre de la consultation lancée par la Commission européenne sur la liberté des médias.

1.3. La transition numérique crée de nouveaux défis pour le pluralisme, l'indépendance et la liberté des médias.

La transition numérique a permis de renouveler les moyens d'accéder à l'information et de toucher un large public. La guerre actuelle rappelle tristement l'importance des canaux numériques de transmission de l'information. Ces nouveaux moyens de diffusion de l'information posent toutefois la question de la qualité et de la fiabilité de l'information.

D'une part, la transition numérique a créé de nouvelles barrières sur le marché de la distribution, en favorisant l'émergence de nouveaux intermédiaires extrêmement puissants. La diffusion OTT, en ouvrant la consommation de contenus audiovisuels sur tous les terminaux reliés à internet, a permis à de nombreux acteurs d'apparaître sur des sites et applications dédiés. Ces acteurs s'interposent entre les médias et leurs publics et deviennent des points de passage obligés, des « *contrôleurs d'accès* » de diverses natures : réseaux sociaux, moteurs de recherche, magasins d'applications, systèmes d'exploitation des terminaux connectés etc. Ces acteurs ont pour point commun de détenir un pouvoir important, et parfois monopolistique, de sélection et de hiérarchisation des services et des « *contenus* » accessibles aux publics. Ce pouvoir, s'il n'est pas régulé, est susceptible de menacer le pluralisme. L'article 7 bis de la directive SMA offre un premier outil aux Etats membres pour favoriser la visibilité appropriée des contenus d'intérêt général dans ce nouvel environnement, afin que le public ait accès à des informations et à des contenus relevant d'objectifs d'intérêt général, « comme le pluralisme des médias, la liberté d'expression et la diversité culturelle » ainsi que le précise le considérant n° 25, indépendamment des logiques algorithmiques ou des accords commerciaux à l'œuvre sur ces nouveaux intermédiaires. Les autorités françaises ont souhaité s'emparer de cette possibilité en transposant l'article 7 bis dans un nouvel article 20-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Un décret d'application de cet article devrait être publié au deuxième trimestre 2022. Le futur Media Freedom Act pourrait être l'occasion d'adopter des orientations communes supplémentaires à la matière.

D'autre part, les nouvelles technologies ont rendu accessible un grand nombre de nouveaux contenus, ne faisant souvent l'objet d'aucune éditorialisation ou de contrôle quant à leur qualité journalistique. Le fonctionnement algorithmique des plateformes en ligne favorise en outre le phénomène de « *bulles de filtre* », conduisant in fine à exposer les citoyens à une moindre diversité de contenus. Or la pandémie a démontré que garantir l'accès des citoyens à un contenu médiatique fiable et diversifié était primordial pour assurer un bon fonctionnement démocratique et combattre la désinformation. À ce titre, des initiatives d'autorégulation du secteur pourraient être utilement soutenues au niveau européen et renforcées pour encourager la promotion de contenus respectant des normes de déontologie journalistique. Enfin, l'actualité récente pousse à l'ouverture d'une réflexion européenne concernant la diffusion de fausses informations dans le but de promouvoir des objectifs politiques visant délibérément à déstabiliser la démocratie.

2. Could you provide us with an update on the impact that COVID-19 had on the media sector during last year? Has this had any effect on the independence of media in France?

Pouvez-vous nous fournir une mise à jour de l'impact que la COVID-19 a eu sur le secteur des médias l'année dernière ? Cela a-t-il eu un effet sur l'indépendance des médias en France ?

Pour le secteur de la presse :

Selon un rapport du 4 février 2022 du ministère de la culture, la perte d'activité attribuable à la crise est de 16 % sur l'ensemble de l'année 2020 pour les entreprises du livre et de la presse. Par rapport à d'autres secteurs, notamment le spectacle vivant où la perte d'activité atteint les 59% en 2020, la presse et le livre ont été moins affectés.

Toujours dans le domaine confondu de la presse et du livre, le choc mensuel d'activité attribuable à la crise est de – 50 % en avril 2020 et de – 5 % en décembre 2020 par rapport à l'année 2019, ce qui indique un rattrapage de l'activité au cours de cette année malgré la durée de la crise.

Par ailleurs, il est à relever que 60% des effectifs salariés du domaine presse et livre travaillaient dans une entreprise ayant connu en 2020 une trajectoire de type « résiliente ».

Toutefois, l'ensemble de ces données ne permet pas de corréliser l'impact de la crise COVID-19 avec l'indépendance des médias en France. Ce point relevant avant tout de règles juridiques et de pratiques professionnelles, il apparaît difficile d'apprécier les effets de la crise, qui sont principalement économiques.

Pour le secteur de l'audiovisuel :

Les médias audiovisuels, télévisions et radios, ont fait face en 2020 à une crise financière d'une ampleur inédite : les recettes publicitaires des médias audiovisuels privés, nationaux ou locaux, ont ainsi reculé de plus de 11 % sur l'année 2020, par rapport à 2019.

Ils ont par ailleurs fait face à un niveau élevé de dépenses contraintes et incontournables, relatives en particulier à l'investissement dans la création audiovisuelle et cinématographique et à la poursuite de leur activité, qui a limité leurs possibilités de recours aux dispositifs transversaux mis en place par le gouvernement, tels que le dispositif d'activité partielle.

En réponse à cette situation, plusieurs mesures spécifiques ont été mises en œuvre par le gouvernement, en complément des mesures transversales, afin d'éviter les faillites des entreprises de ce secteur et de soutenir la reprise.

3. We are aware that the French authorities allocated substantial financial support for media outlets in order to mitigate the economic impact of the COVID-19 pandemic. What has been their impact? Have other measures been taken this year to support the media and journalists?

Nous savons que les autorités françaises ont alloué un soutien financier important aux médias afin d'atténuer l'impact économique de la pandémie de COVID-19. Quel a été leur impact ? D'autres mesures ont-elles été prises cette année pour soutenir les médias et les journalistes ?

Pour le secteur de la presse :

Le 27 août 2020, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un plan de soutien à la filière presse. L'année 2020 a été consacrée à la mise en œuvre du volet « urgence » du plan de filière avec la mise en place des aides exceptionnelles aux diffuseurs de presse (19 M€), aux titres ultramarins (3 M€) et aux éditeurs touchés par la crise de Presstalis (8 M€). Ces trois aides ont été versées aux différents bénéficiaires avant la fin de l'année 2020. En 2021 et 2022, le fonds stratégique pour le développement de la presse a été abondé, l'aide à la modernisation des diffuseurs a été doublée et un fonds de lutte contre la précarité a été lancé : au profit des photojournalistes (grande commande de la Bibliothèque nationale de France), des journalistes pigistes (29,5 M€ sur deux ans, soit 14,74 M€ par an), des étudiants en journalisme (convention avec la Conférence des écoles de journalisme). Par ailleurs, en mai 2021 un crédit d'impôt sur le revenu a été instauré au titre du premier abonnement à un média qui présente le caractère de presse d'information politique et générale afin de lutter contre l'attrition du lectorat et redynamiser l'abonnement, pilier traditionnel du financement de la presse.

Les aides mises en place ont permis d'atténuer les effets de la crise. En effet, selon le rapport du 4 février 2022 précité, 22% des effectifs salariés du secteur de la presse et du livre travaillaient dans une entreprise ayant connu en 2020 une diminution de leur trésorerie supérieure à 30 jours de chiffre d'affaires après incorporation des mesures de soutien. Sans mesure de soutien, cette proportion aurait été de 29 %.

Aucune mesure supplémentaire liée à la pandémie n'a été prise en 2022 pour soutenir les médias et les journalistes.

Pour le secteur de l'audiovisuel :

Les autorités françaises ont pris des mesures de soutien spécifiques destinées aux médias audiovisuels privés :

- **Un crédit d'impôt au profit des diffuseurs audiovisuels** (services de télévision, de radio et de médias audiovisuels à la demande) pour leurs dépenses engagées dans la création a été instauré par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. Ce crédit d'impôt de 15 % est réservé aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés en France et ayant subi, au cours de la période de mars à décembre 2020, une perte de chiffre d'affaires d'au moins 10 %, en comparaison avec la même période en 2019.

Après les échanges avec la Commission européenne, ce dispositif a reçu une décision favorable et a pu entrer en vigueur le 17 mai 2021. Les éditeurs ont bénéficié de ce crédit d'impôt en 2021 ou en bénéficieront en 2022, selon leurs modalités de déclaration de l'impôt sur les sociétés.

- **Un soutien aux dépenses de diffusion hertzienne des radios privées (nationales et locales) et des télévisions locales présentes dans l'Hexagone et en outre-mer**

Une dotation budgétaire de 30,5 M€ a été inscrite au programme 180 par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 afin d'alimenter un dispositif de soutien aux dépenses de diffusion hertzienne des radios privées (nationales et locales) et des télévisions présentes dans l'Hexagone et en outre-mer.

À travers cette aide exceptionnelle, l'Etat a pris en charge une partie des coûts de diffusion par voie hertzienne terrestre de certains éditeurs de télévisions locales et de radios nationales et locales, dont les revenus, notamment publicitaires, ont été affectés par la crise sanitaire.

Les radios et télévisions émettant en outre-mer ont bénéficié d'un traitement différencié, qui se justifiait notamment par l'impact plus fort subi par le marché publicitaire ultramarin.

Après plusieurs mois d'échanges avec la Commission européenne, le dispositif a pu être inscrit dans le cadre du régime d'encadrement temporaire pour le soutien aux entreprises autorisé le 16 mars 2021, permettant ainsi sa mise en œuvre. Le dispositif, précisé par le décret n° 2020-1835 du 10 avril 2021, comporte trois composantes :

- un soutien à la diffusion des radios privées en bande FM, à l'exception des radios associatives ayant bénéficié en 2020 du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ;
- un soutien à la diffusion en radio numérique terrestre (DAB+) pour tous les services autorisés ayant commencé à émettre, à l'exception des radios associatives ayant bénéficié en 2020 du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ;
- un soutien à la diffusion en TNT des télévisions locales.

Ces aides ont été versées en totalité entre août et septembre 2021.

4. The written contribution provided by the French authorities mentions the report submitted by the Independent commission on press and Law Enforcement Relations and the set up of a monthly liaison committee between the Ministry of the Interior and the press. Also, a working group was set up in 2021 dedicated to the identification of journalists in the context of public street events. Could you elaborate on the impact of these groups on the safety and working conditions of journalists?

La contribution écrite fournie par les autorités françaises mentionne le rapport présenté par la Commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre et la mise en place d'un comité de liaison mensuel entre le ministère de l'Intérieur et la presse. Par ailleurs, un groupe de travail a été mis en place en 2021, consacré à l'identification des journalistes dans le cadre des manifestations de voie publique. Pourriez-vous préciser l'impact de ces groupes sur la sécurité et les conditions de travail des journalistes ?

Un nouveau schéma de maintien de l'ordre a été mis en place faisant suite aux travaux de cette commission. Il doit permettre une meilleure couverture des manifestations par les journalistes par une identification de ces derniers quand ils couvrent de tels événements tout en permettant le travail des forces de l'ordre pour le maintien de l'ordre public. Les forces de l'ordre sont liées par ce nouveau dispositif, ce qui contribue à assurer la sécurité des journalistes et faciliter leurs conditions de travail notamment pour l'accès à certaines zones. L'impact de ces mesures, qui dépend de la mise en œuvre de ces mesures sur le terrain et de l'évolution des comportements, ne pourra être évalué que dans les prochains mois et années.

La présence des journalistes lors des manifestations revêt une importance primordiale. Elle permet de rendre compte des opinions et revendications des manifestants et de la manière dont elles sont

exprimées, ainsi que de l'intervention des autorités publiques et des forces de l'ordre. Les autorités françaises soulignent qu'il est impératif de protéger le droit d'informer – qui constitue, comme le respect de l'ordre public, un pilier de tout Etat de droit. À cet égard, la sécurité physique des journalistes est une exigence à laquelle les forces de l'ordre veillent particulièrement.

Ainsi, le nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) présenté le 6 décembre 2021 est le premier document de doctrine en matière de maintien de l'ordre commun à l'ensemble des forces de sécurité.

Il contient une partie spécifique dédiée aux journalistes (partie 2.2) exposant les mesures prises pour garantir leur intégrité physique et la liberté d'informer à l'occasion de manifestations ou de troubles à l'ordre public. Il y est précisé les modalités d'attestation de la qualité de journaliste (carte de presse ou attestation employeur), l'absence d'obligation de port de signes distinctifs, la possibilité pour les journalistes de rester sur les lieux lors de la dispersion d'un attroupement « dès lors qu'ils ne puissent [pas] être confondus avec les participants à l'attroupement et ne fassent [pas] obstacle à l'action des forces de l'ordre » ; la libre circulation dans les dispositifs de sécurité mis en place ; et la possibilité de porter des équipements de protection. En complément des dispositifs habituels de communication entre journalistes et forces de l'ordre, un officier référent peut être désigné au sein des forces de l'ordre et un canal d'échange dédié peut être mis en place tout au long la manifestation avec les journalistes qui en font la demande.

Par ailleurs, le point 2.2.5 du SNMO précise que le droit à l'image est défini et protégé pour tout citoyen comme pour les forces de l'ordre. Ces dernières ne peuvent toutefois pas s'opposer à la captation d'images ou de sons lors des opérations dans des lieux publics, à l'exception des personnels affectés dans des services soumis légalement à l'anonymat. Il est toutefois rappelé que la publication de fichiers recensant des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie constitue désormais une infraction (article 266-16-2 du code pénal).

5. The written contribution highlights that French law does not have any specific procedural protection measures to combat SLAPP proceedings. In this regard, it mentions the proposal for the transposition law of the Directive of 23 October 2019 on the protection of whistle-blowers (tabled on 21 July 2021). Are there any developments in this respect?

La contribution écrite souligne que le droit français ne dispose pas de mesures de protection procédurales spécifiques pour lutter contre les procédures SLAPP. À cet égard, elle mentionne la proposition de loi de transposition de la directive du 23 octobre 2019 relative à la protection des lanceurs d'alerte (déposée le 21 juillet 2021). Y a-t-il des développements à cet égard ?

En droit français, des dispositions existent pour sanctionner les procédures abusives :

- En matière civile, **l'abus du droit d'agir** en justice peut s'illustrer par l'utilisation de la procédure judiciaire comme moyen de pression sur la partie en défense. **L'abus du droit d'ester en justice est sanctionné d'une amende civile de 10 000 euros sans préjudice des dommages-intérêts qui peuvent en outre être réclamés.**

- En matière pénale, la citation directe de la partie civile reconnue abusive ou dilatoire en cas de décision de relaxe ou de non-lieu à l'issue d'une information expose son auteur à une amende civile d'un maximum de 15 000 euros.
- Il existe un **dispositif spécifique** sanctionnant toute personne agissant de manière abusive sur le fondement d'une **action relative à l'atteinte au secret des affaires**, à une amende de 20% du montant de la demande de dommages-intérêts ou à défaut de 60 000 euros.

-

La transposition de la directive sur la protection des lanceurs d'alerte a ouvert le champ à une protection spécifique contre les procédures bâillons. La loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte prévoit en effet :

- (i) Un mécanisme de provision, à la charge de l'autre partie ;

Ce mécanisme permet, au cours d'une instance civile ou pénale, au défendeur ou au prévenu de présenter des éléments de fait permettant au juge de supposer qu'il a lancé une alerte et que la procédure engagée contre lui vise à l'entraver. Dans ce cas, il peut demander au juge de lui allouer, à la charge du demandeur ou de la partie civile, une provision pour frais de l'instance en fonction de la situation économique respective des parties et du coût prévisible de la procédure ou, lorsque sa situation financière s'est gravement dégradée en raison de l'alerte, une provision visant à couvrir ses subsides. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Il statue à bref délai. Le juge peut décider, à tout moment de la procédure, que cette provision est définitivement acquise (article 6 - III – B de la loi du 9 décembre 2016).

- (ii) L'alourdissement à 60 000 euros de la sanction d'amende civile en cas de procédure bâillon intentée contre un lanceur d'alerte (art. 13, II de la loi du 9 décembre 2016).

En outre, conformément aux dispositions de l'article 1240 du code civil « *Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». Le rejet des demandes formées au titre d'une procédure jugée abusive ne fait pas obstacle pour le défendeur à saisir la juridiction civile sur le fondement du droit commun afin d'obtenir la réparation des préjudices que lui aurait causé l'action abusive intentée par le demandeur dans la mesure où il peut s'établir un lien de causalité.