

Note de commentaires

France

Objet : Contribution écrite complémentaire des autorités françaises aux questions posées par la Commission dans le cadre de la visite-pays virtuelle organisée le 27 mars 2025 par le SGAE pour la préparation du rapport annuel sur l'Etat de droit

Equilibre des pouvoirs et autres questions institutionnelles (chapitre 4 du rapport)

1. Quels sont les résultats de l'application « Agora » en 2024 et 2025 ?

L'application « Agora » a été lancée par la DITP en **septembre 2023** afin de permettre aux citoyens de poser des **questions au Gouvernement** et de participer à des **consultations en ligne** proposées par les ministères.

Environ **140 000 personnes** ont téléchargé l'application depuis son lancement, dont :

- **25 767 personnes en 2024**
- **2 000 personnes depuis le 1^{er} janvier 2025**

Questions citoyennes au Gouvernement :

L'application a enregistré **12 000 questions citoyennes** depuis son lancement, dont :

- 5 155 questions en 2024
- 353 questions depuis le 1^{er} janvier 2025

De septembre 2023 à juin 2024, la question citoyenne obtenant, chaque semaine, le plus de soutiens des autres utilisateurs recevait une réponse du Gouvernement. Celui-ci a répondu à **26 questions citoyennes** depuis le lancement de l'application.

La remontée de la question la plus populaire est interrompue depuis juin 2024, à défaut d'obtenir une réponse du Gouvernement.

Consultations en ligne du Gouvernement :

L'application a hébergé **12 consultations en ligne** depuis son lancement, dont 5 consultations citoyennes en 2024. Ces démarches avaient pour thème :

- la réforme du métier d'infirmier ;
- le handicap ;
- l'intelligence artificielle générative ;
- la rémunération des agriculteurs (une consultation à destination des consommateurs, une autre à destination des professionnels du secteur).

L'application n'a plus hébergé de nouvelles consultations depuis juin 2024.

Toutefois, l'ensemble des **synthèses des consultations** ont été publiées dans l'application, ce qui a permis de partager de premiers résultats aux utilisateurs.

Par ailleurs, les ministres ont apporté une **réponse politique** à 4 consultations pour expliquer comment ils comptent prendre en compte les propositions citoyennes dans leurs travaux.

Nouveau développement :

Le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) qui pilote l'application a initié le développement de 2 nouvelles fonctionnalités :

- la possibilité pour les services déconcentrés de l'État de lancer des **consultations territoriales**, à l'échelle d'un département ou d'une région ;
- la possibilité pour les Français de contribuer aux consultations directement sur leur ordinateur en proposant une **version web** de l'application.

Le CIPC a également présenté l'application au nouveau Gouvernement afin de relancer les questions citoyennes et les consultations des ministères.

2. Pourriez-vous faire le point sur l'examen ou l'adoption par le Parlement de la proposition de loi (n° 2688/2024) relative au recours aux sociétés de conseil pour l'élaboration des politiques publiques ?

Ce texte a été adopté en première lecture par le Sénat le 18 octobre 2022 et par l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2024. La procédure accélérée n'ayant pas été engagée par le Gouvernement, la commission mixte paritaire (CMP) n'a pas été convoquée à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale.

La proposition de loi (PPL) a été adoptée par le Sénat en deuxième lecture le 28 mai 2024. Elle a été transmise à l'Assemblée nationale le 29 mai 2024. À la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, une nouvelle transmission a eu lieu le 23 juillet 2024.

Le texte a été envoyé à la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui n'a pas encore procédé à la nomination des nouveaux rapporteurs. La deuxième lecture à l'Assemblée nationale ne figure pas encore dans le calendrier des séances publiques des prochaines semaines. Cependant, il convient de noter que l'encadrement du recours aux prestations de conseil est déjà pris en compte par les autorités françaises :

D'une part, les autorités françaises, en particulier la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ont engagé depuis le début de l'année 2021 des réflexions sur la rationalisation du recours aux cabinets de conseil confirmées dans le cadre du Plan des achats de l'État (PAE).

D'autre part, la circulaire du Premier ministre n° 6329 du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles pose un cadre précis et recense trois cas dans lesquels un recours à des prestations externes est justifié :

- l'acquisition de compétences et d'expertises dont l'administration ne dispose pas à un instant donné ;

- la réponse à un besoin ponctuel en compétences et en expertise lorsque les capacités des services ne permettent pas d'absorber la charge nécessaire à la mise en œuvre d'un projet dans les délais ;
- la recherche d'un regard extérieur permettant d'établir une analyse comparative, avec des pays étrangers ou avec le secteur privé (circulaire n° 6329/SG du 19 janvier 2022).

Cette même circulaire crée, au sein de la DITP, un premier pôle interministériel d'achats (PIA) pour les prestations intellectuelles qui correspondent à ses compétences métiers : stratégie et évaluation des politiques publiques, organisation, transformation, efficacité opérationnelle, design de service, sciences comportementales, facilitation, co-développement... Les principales missions du PIA-PI sont les suivantes :

- conseiller les acheteurs et services prescripteurs dans l'expression des besoins et leur juste transcription dans les bons de commande ;
- contrôler les demandes d'engagement pour les commandes supérieures à 500.000 euros TTC en participant aux comités d'engagement ministériels ;
- mettre en œuvre des accords-cadres interministériels sur ses champs de compétences afin de mettre à la disposition des ministères des vecteurs contractuels à l'état de l'art en matière de clauses contractuelles et accessibles de façon contrôlée et limitée ;
- consolider au niveau interministériel le suivi des prestations de conseil (suivi des thèmes d'intervention et des dépenses), en lien avec le ministère des finances ;
- faciliter l'apport d'expertise entre administrations : un réseau de contributeurs, directeurs de projet dans les différents domaines d'expertise de la DITP et disponibles à la demande, est activé pour répondre à toute question dans le champ de compétences de la direction ;
- créer une base de données des projets commandés ou réalisés par les différents ministères pour en partager les résultats et les méthodes employées (« *knowledge management* ») de la transformation publique.

En outre, le Gouvernement français a travaillé à l'internalisation des prestations de conseil avec la création, en 2024, de l'Agence de conseil de l'Etat :

Au 1er janvier 2024, le service conseil interne de la DITP est devenu **l'Agence de conseil interne de l'Etat**. Rattachée au délégué interministériel à la transformation publique, elle est chargée d'accompagner les administrations dans la mise en œuvre des politiques prioritaires du Gouvernement et des transformations à fort impact - et plus généralement en appui des priorités dont le Gouvernement confie la mise en œuvre au DITP.

L'agence est constituée de **55 spécialistes du conseil en stratégie et organisation**. Ses expertises peuvent être combinées avec celles des autres composantes de la DITP (innovation, expérience usagers, coaching, etc.) pour fournir des accompagnements « multidimensionnels » et « sur mesure » aux administrations.

Les conditions d'intervention de nos équipes suivent une doctrine exigeante. Pour garantir le succès des missions, l'Agence fonctionne en équipe intégrée avec les agents du ministère afin d'assurer une montée conjointe en compétence sur le projet, d'associer les parties prenantes aux solutions et de disposer d'une équipe projet interne prête pour dérouler le plan d'action validé avec les autorités à l'origine de la commande et le livrable attendu.

2.1 Il semble que le recours aux sociétés de conseil a diminué ces dernières années, qu'en est-il ?

Les mécanismes mis en œuvre par le Gouvernement français depuis 2022 ont permis de réduire massivement les commandes de prestations de conseil de l'Etat, qui ont baissé de moitié entre 2021 et 2022 (137 millions d'euros contre 271 millions d'euros) et ont été divisées par trois entre 2021 et 2024 (96 millions d'euros contre 271 millions d'euros).

3. Les ressources humaines et financières de la CNCDH et du Défenseur des Droits ont-elles augmenté en 2024 et 2025 ?

Les crédits de la CNCDH et du Défenseur des droits sont sur le programme 308 « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » gérée par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre.

Les crédits du CNCDH et du Défenseur des droits augmentent entre la loi de finances initiale (LFI) 2024 et la LFI 2025 :

- +29 000 euros pour la CNCDH notamment sur les moyens financiers ;
- +0,8 million d'euros pour le DDD notamment sur les moyens humains avec un schéma d'emplois de +3 ETP pour accompagner la croissance des activités et renforcer l'équipe juridique.

4. Vous mentionnez dans votre contribution des modifications législatives concernant le cadre légal applicable aux organismes sans but lucratif. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Une modification législative intervenue en avril 2024 est venue inscrire dans la loi l'obligation pour l'ensemble des organismes sans but lucratif (OSBL) de déclarer les informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs et l'obligation pour l'autorité administrative de tenir un registre retraçant, sous forme de données structurées, l'ensemble des données de chaque type d'organisme. Il s'agit du nouvel article L. 561-46-1 du Code monétaire et financier, créé par loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

Les autorités françaises ont procédé en 2024 à un certain nombre de modifications législatives et réglementaires concernant le cadre légal applicable aux OSBL (associations, fondations, fondations d'entreprise et fonds de dotation). **Ces mesures ont pour objectif de permettre un meilleur contrôle du droit applicable à ces structures, notamment en termes de transparence financière et administrative, de gouvernance et de respect de l'intérêt général et de l'ordre public.**

Un décret du 5 juillet 2024 (décret n° 2024-720) portant dématérialisation et simplification des procédures applicables aux organismes philanthropiques a ainsi permis les actions suivantes :

- inscrire dans les différents textes sectoriels concernant ces organismes le principe du recours à un téléservice pour la réalisation de l'ensemble des procédures (autorisations, approbations, déclarations) auxquelles ces organismes sont soumis, et pour

l'accomplissement des formalités de transmission qu'ils doivent satisfaire. Le système d'information des associations et fondations, par le dépôt numérique des dossiers, simplifie les procédures pour les usagers avec un accompagnement qui permettra de gagner du temps dans l'instruction du dossier et de fluidifier les échanges avec l'administration. Ce dialogue reposera sur des messageries intégrées au système d'information et de décisions envoyées électroniquement ;

- simplifier certaines procédures concernant ces organismes en instaurant, notamment, des régimes déclaratifs encadrés. Il est ainsi instauré un régime déclaratif pour les règlements intérieurs des associations et fondations reconnues d'utilité publique, en lieu et place de l'approbation ministérielle nécessitant actuellement une instruction pointilleuse sans réelle valeur ajoutée. Un régime de déclaration est également prévu pour les changements de siège ou dans l'administration de ces structures. Le décret prévoit également de diviser par deux les délais d'instruction des déclarations de libéralités octroyées aux Etats et établissements étrangers ;
- harmoniser les obligations déclaratives pesant sur ces différents organismes, s'agissant notamment des pièces à fournir à l'appui de leurs demandes de création, de modification et de dissolution, et des documents à transmettre annuellement pour démontrer leur bon fonctionnement (comptes annuels, rapports d'activité, procès-verbaux de conseils d'administration ou d'assemblées générales). Le décret porte ainsi au niveau réglementaire l'obligation jusque-là purement statutaire de transmettre au ministre de l'intérieur leurs rapports d'activité et comptes annuels, dans un délai de six mois après la clôture de chaque exercice ;
- préciser et élargir la notion de bénéficiaires effectifs applicable à tous les OSBL, en conformité avec la quatrième directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Directive (UE) 2015/849).

En parallèle de ces évolutions réglementaires, le Parlement a adopté la proposition de loi visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative promulguée sous le n°2024-344. La loi du 15 avril 2024, qui s'inscrit dans la continuité des Assises de la simplification associative et des résultats de la consultation nationale menée auprès des associations 2023 a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

La loi qui vise à développer l'engagement prévoit :

- d'ouvrir les droits de formation inscrits sur le compte personnel de formation (CPF) dans le cadre du compte d'engagement citoyen (CEC) aux bénévoles œuvrant dans des associations déclarées depuis au moins un an contre trois ans actuellement ;
- de permettre aux associations éligibles au CEC d'abonder le CPF de leurs bénévoles au travers de leur CEC ;
- d'assouplir les conditions de recours au congé d'engagement associatif pour les salariés et au congé de citoyenneté pour les agents publics aux bénévoles œuvrant au sein d'associations déclarées depuis au moins un an contre trois ans actuellement.
- d'étendre le congé d'engagement associatif aux délégués bénévoles du Défenseur des droits ;

- de faciliter l'engagement des actifs du secteur privé en ouvrant le mécénat de compétences aux entreprises de moins de 5 000 salariés et en étendant sa durée maximale de deux à trois ans ;
- d'aménager l'engagement des actifs du secteur public en étendant l'expérimentation du mécénat de compétences des fonctionnaires de l'État et territoriaux à la fonction publique hospitalière ;
- d'accorder à un salarié la possibilité de faire don, sous forme monétisée, de ses jours de repos non pris à une association, en accord avec son employeur. Le décret d'application n° 2025-161 du 20 février 2025 est venu préciser le prérequis et la limite.

La loi vise, d'autre part, à simplifier la vie associative. Elle se place sur plusieurs domaines en matière de ressources intéressant les associations locales fédérées ou non en :

- simplifiant les conditions de prêt entre associations ;
- permettant des conventions de trésorerie entre associations membres d'un même groupe associatif. Un décret d'application pour ces deux mesures sera publié avant la fin du semestre ;
- harmonisant et en élargissant les causes de recours aux tombolas, loteries et lotos ;
- autorisant les communes à accorder une autorisation d'occupation temporaire de l'espace public à titre gratuit aux associations.

La loi inscrit le réseau d'accompagnement des associations porteur de la marque Guid'Asso dans la loi. Un décret d'application publié le 5 décembre 2024 a précisé l'objet du réseau, qui peut en être membre, à quelles conditions, pour quelles missions, comment l'autorisation est délivrée et les structures évaluées.

Enfin, le Gouvernement adapte régulièrement les dispositions fiscales applicables à la générosité du public et aux associations. Ainsi, la dernière loi de finances n°2025-127 a prévu trois mesures :

- les associations qui accompagnent les victimes de violence domestique ou contribuent à favoriser leur relogement deviennent éligibles à la réduction d'impôts pour dons aux organismes venant aux aides aux personnes ;
- les versements des particuliers destinés à l'aide aux personnes en difficultés effectués à partir du 1er janvier 2024 sont retenus dans la limite de 1 000 euros par an par foyer fiscal alors que la limite était fixée à un peu moins de 600 euros ;
- les fondations reconnues d'utilité publique qui agissent pour la conservation du patrimoine bénéficient du dispositif fiscal exceptionnel ouvrant une réduction d'impôt de 75% pour les dons des particuliers contribuant au financement d'études et de travaux de restauration des édifices religieux des petites communes. Ces versements sont retenus dans la limite de 1 000 euros par an et par foyer.

5. Des mesures sont-elles prévues suite au rapport du CESE sur le financement des associations ?

Le rapport du CESE considère que le renforcement du financement des associations constitue « une urgence démocratique ». Le Conseil met en exergue trois préconisations jugées prioritaires auxquelles le ministère des sports, de la jeunesse et de liberté associative souscrit naturellement comme l'ensemble des groupes du CESE (avis favorable émis à l'unanimité) :

- accroître le soutien financier des pouvoirs publics aux associations et prioriser la subvention en préservant celles-ci des règles de la concurrence ;
- favoriser de nouvelles formes de financement et de soutien ;
- rétablir la confiance et réformer la gouvernance.

S'agissant de l'évolution de la définition légale de la subvention, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) a souscrit à la possibilité d'inscrire dans la loi, si un véhicule législatif se présentait, le fait qu'une autorité publique puisse financer par voie de subvention 100% du coût comptable d'un projet. Le coût économique est en revanche trop complexe à mesurer pour la plupart des associations pour en faire mention dans la loi.

De même, le ministère des sports, de la jeunesse et de la liberté associative a jugé possible qu'une loi précise le concept de « recueil d'initiatives » décrit dans la circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2015. La notion de besoin de l'autorité publique telle qu'évoquée par l'article 2 du Code de la commande publique trouve par ailleurs son antithèse dans la définition légale de la subvention.

Certaines mesures relatives à des aides directes telles qu'un fonds national de mobilisation, un fonds d'avances dans le cadre du FSE ou des emplois aidés, peuvent être travaillées.

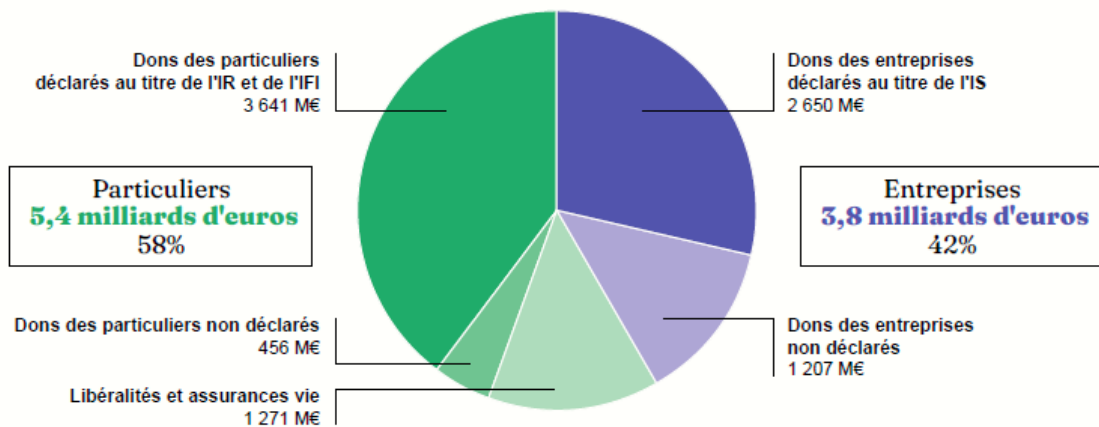
Enfin, le CESE préconise notamment de favoriser la création d'instances nationales et territoriales à gouvernance mixte entre élus, citoyens et associations pour l'évaluation et le financement des associations. Ce type de gouvernance, mis en place dans le cadre du fonds pour le développement de la vie associative, permet une concertation des différents acteurs. Bien que relativement lourde à mettre en œuvre, elle apporte satisfaction aux associations comme aux pouvoirs publics. Diverses autres solutions pratiques ont été envisagées depuis plusieurs années, à l'image du développement des budgets participatifs communaux.

6. Pourriez-vous nous donner les montants des versements aux associations, y compris des subventions, en 2023 et 2024 ? Quels sont les montants versés aux associations sous forme de dons des particuliers et de mécénat d'entreprises en 2023 et 2024 ?

À ce jour, les données pour l'année 2024 ne sont pas disponibles. Elles seront transmises dès réception. Seules les données pour l'année 2023 sur les aides directes sont disponibles et publiées à intervalle.

Les données les plus récentes en matière de générosité du public et des entreprises portent sur l'année 2022 compte tenu du temps de déclaration, puis du traitement de la donnée fiscale et de son retraitement statistique.

Générosité en 2022 : 9,2 milliards d'euros



Note : Pour l'estimation de la générosité en 2022, le total des dons déclarés au titre de l'IR intègre également 9 millions d'euros de dons provenant des travailleurs non-salariés et imputables sur leur IR.

Lecture : En 2022, les dons des particuliers déduits de l'IR et de l'IFI s'élèvent à 3 641 millions d'euros.

Champ : Dons et libéralités reçus par les organismes d'intérêt général.

Source : Panorama national des générosités, d'après des données fiscales, comptables et issues de sondage, calculs des auteurs.

7. Y a-t-il eu en 2024 des décisions ordonnant la dissolution d'associations ou le retrait de subventions publiques qui leur étaient accordées, en application de la loi du 24 août 2021 sur le respect des principes de la République ?

Entre 2017 et 2024, 44 décrets de dissolution ont été pris en conseil des ministres, concernant pour la plupart des associations ou groupements de faits liés à l'ultra-droite, l'ultra-gauche, l'islam radical ou encore relayant des thèses complotistes.

Pour l'année 2024, 6 associations ou groupements de fait ont été dissous.

Un cas de demande de retrait de subvention est à mentionner. Par des délibérations des 24 et 27 juin 2022, la commune de Poitiers et la communauté urbaine de Grand Poitiers ont attribué des subventions, d'un montant respectif de 10 000 et 5 000 euros, à Alternatiba Poitiers pour l'organisation d'un événement présenté comme « festif et pédagogique autour des enjeux liés au changement climatique à l'intention des habitants », intitulé Village des Alternatives, les 17 et 18 septembre 2022 à Poitiers. Estimant que certains éléments du programme de cette manifestation étaient incompatibles avec le contrat d'engagement républicain que l'association a dû souscrire pour obtenir ces subventions, le préfet de la Vienne a demandé aux deux collectivités d'engager la procédure de retrait prévue par la loi dans un tel cas.

La commune de Poitiers comme Grand Poitiers ayant expressément rejeté ces demandes du préfet, celui-ci a demandé au tribunal administratif de Poitiers d'ordonner le retrait de ces subventions.

Dans les motivations de son jugement (TA Poitiers, 30 novembre 2023, Préfet de la Vienne, n° 2202694 et 2202695), le tribunal a d'abord rappelé que, dans le cadre de la mission de contrôle de légalité qui lui a été donnée par le législateur, un préfet peut demander au tribunal d'annuler la décision d'une collectivité territoriale rejetant sa demande de prendre une décision ou

d'entreprendre une action. Ainsi, le préfet de la Vienne pouvait demander à la commune de Poitiers et à Grand Poitiers de procéder au retrait des subventions accordées s'il estimait que la loi leur en faisait obligation et demander, dans un second temps, au tribunal d'annuler leurs refus pour les mêmes motifs.

Le tribunal a ensuite précisé qu'une association ayant bénéficié d'une subvention ne viole son engagement de respecter les lois de la République contenu dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit, que si elle a entrepris ou incité à entreprendre des actions, non seulement manifestement contraires à la loi, mais également violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.

Le tribunal a estimé qu'eu égard au contenu de son programme, qui comportait, outre des spectacles musicaux, des animations et des expositions, des tables-rondes sur des thèmes divers comme l'agriculture écologique et durable, la protection contre les substances chimiques, la maison autonome et le tri des déchets, la manifestation intitulée Village des Alternatives ne visait pas de façon générale à inciter à des actions à la fois manifestement contraires à la loi et violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, même si elle comportait un atelier dénommé « résister », consacré à des débats et actions de formation sur le thème de la désobéissance civile.

Par ailleurs, si les animateurs d'un débat de l'atelier « résister » ont, lors de celui-ci, revendiqué et encouragé des actions de désobéissance civile sur le chantier de Sainte-Soline, ces propos tenus par des personnes extérieures à l'association Alternatiba Poitiers ne pouvaient être imputés à celle-ci, et ils ne constituaient pas des provocations à la haine ou à la violence contre des personnes que l'association aurait implicitement cautionnées.

Les conditions n'étaient pas ainsi réunies pour que la commune de Poitiers et la communauté urbaine de Grand-Poitiers soient tenues par la loi d'engager la procédure de retrait des subventions qu'elles avaient attribuées à Alternatiba Poitiers, et le tribunal administratif de Poitiers a, par voie de conséquence, rejeté les déférés du préfet de la Vienne, par un jugement du 30 novembre 2023.

8. La Commission contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a souligné l'absence de mesures prises par la France pour la mise en place d'un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre. Des mesures sont-elles prévues pour augmenter cette traçabilité, comme la mise en place d'un système d'enregistrement des contrôles d'identité par les forces de l'ordre ?

Dans un courrier du 26 octobre 2020, le précédent ministre de l'intérieur Gérard DARMANIN avait missionné la directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale, aux fins de réunir un comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale (CEDPN).

« Ce comité porté par l'inspection générale de la police nationale (...), composé des représentants du directeur général de la police nationale et de ses directions actives, du Préfet de police et de ses directions actives, du Défenseur des droits, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un magistrat de l'ordre administratif, d'un professeur d'université, d'un avocat, d'un journaliste et d'un dirigeant

associatif (...) se saisira de sujets portant sur les pratiques policières, l'évolution des doctrines d'emploi et toutes thématiques liées au contrôle de la police nationale et à sa déontologie ».

L'objectif assigné était celui de « donner à nos concitoyens la garantie que le contrôle qui est pratiqué par la police nationale en interne, sur ses structures et ses agents, correspond à ce que l'on est en droit d'attendre d'une organisation moderne, qui sait à la fois identifier et sanctionner les dérives, agir avec discernement et, le cas échéant, interroger ses pratiques pour les remettre en question ». Ce comité s'est réuni à cinq reprises depuis le 21 novembre 2021.

Le premier thème de réflexion, qui a occupé ces cinq séances de travail, a été celui des contrôles d'identité. L'ensemble des participants s'est accordé sur la grande complexité de la législation dans ce domaine et le caractère subjectif de certains contrôles dans un cadre pourtant parfaitement légal. Certaines pistes de travail, reflétant les débats nourris qui ont animé l'ensemble de ces réunions, ont pu être discutées et ont fait l'objet d'un rapport remis par la directrice de l'IGPN aux autorités. La remise d'un récépissé à toute personne contrôlée est une idée qui émerge régulièrement, depuis plusieurs années, mais qui n'a jamais abouti du fait des difficultés pratiques de mise en œuvre.

En effet, le ministère de l'intérieur a estimé que cette mesure ne présente pas de garantie en matière de lutte contre les discriminations. Elle alourdit considérablement les tâches procédurales des policiers et gendarmes, alors même que la volonté affichée par le gouvernement est d'aller vers un allègement des procédures tant judiciaires qu'administratives assumées aujourd'hui par les forces de sécurité intérieure. En outre, ce récépissé, sans réelle portée anti-discriminatoire, nécessiterait la création d'un fichier des contrôles d'identité, seul outil permettant la traçabilité, l'évaluation de l'efficacité de cette mesure, la vérification des allégations de discrimination et la justification de la légalité des contrôles.

Or, si cet outil pourrait *a posteriori* établir des statistiques sur les volumes, le cadre et la localisation des contrôles, il ne permettrait pas pour autant de faire apparaître le caractère discriminatoire du contrôle, sauf à intégrer des données ethniques dans le traitement des données. En effet, les statistiques ethniques sont interdites par la loi « Informatique et libertés » de janvier 1978 (article 6 : « Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique (...) »). Les autorités françaises renvoient à la réponse argumentée du ministre de l'intérieur sur ce point (question écrite n° 72100 du 22 mars 2016 posée par M. Jean-Jacques Candelier - JO du 31 mai 2016 page 4797).

Le contrôle discriminatoire étant interdit par nature, c'est par la justification et l'explication systématique du contrôle par les policiers eux-mêmes, vis-à-vis des personnes contrôlées, avec un respect élémentaire de la déontologie (qui impose déjà vouvoiement, fouille ou palpation pratiquée à l'abri du regard du public, port du numéro d'identification individuelle des policiers), que la relation police-population pourra s'en trouver améliorée.

En outre, les policiers et gendarmes disposent individuellement d'un outil opérationnel (téléphone de service NEO 2, sur lequel ils ont accès aux différentes applications nécessaires à l'exercice de leurs missions). Déployé depuis début 2022, ce dispositif leur permet désormais de consulter eux-mêmes, au moment du contrôle, sur la voie publique, les fichiers idoines. Dans le rapport 2023 rédigé par la

directrice de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) (après avis du Comité d'Évaluation de la Déontologie de la Police Nationale (CEDPN) dont la Défenseure des Droits est partie prenante), dédié à la question des contrôles d'identité et transmis aux autorités de tutelle, figure la recommandation d'instaurer un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité sur les téléphones de service NEO 2, par exemple en insérant une case à cocher oui/non dans les fichiers les plus utilisés sur la voie publique indiquant que la consultation du fichier s'est faite dans le cadre d'un contrôle d'identité. La faisabilité de cette mesure a été soumise à l'arbitrage des autorités. Cette modification serait de nature à répondre en partie à la demande de traçabilité et de quantification des contrôles d'identité sur la voie publique, sans pour autant garantir l'exhaustivité de celle-ci dès lors qu'il ne peut être exclu l'existence de contrôle d'identité sans passage au FPR. Mais elle rendrait l'action policière quantitativement plus transparente. La même question fermée pourrait être ajoutée pour d'autres fichiers très fréquemment utilisés sur la voie publique lors des contrôles d'identité : TAJ (traitement des antécédents judiciaires), SNPC (système national du permis de conduire), FNE (fichier national des étrangers).

En outre, il convient de rappeler que, dans son rapport mis en ligne le 15 octobre 2012 et qui a fait suite à une large concertation associant la puissance publique, les associations et la population et portant sur les contrôles d'identité, le Défenseur Des Droits proposait la mise en place d'un numéro matricule permettant d'identifier les membres de forces de l'ordre présents sur la voie publique.

Reprenant cette proposition, le ministre de l'Intérieur a décidé courant 2013 de rendre obligatoire le port pour chaque fonctionnaire de la police nationale et militaire de la gendarmerie nationale, sauf exceptions limitativement définies, d'un numéro issu d'un « référentiel des identités et de l'organisation » (RIO, article R.434-15 du Code de la sécurité intérieure). Chaque policier est donc déjà astreint au port d'un RIO de manière visible. Les exceptions doivent être justifiées par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées. L'importance du port de ce numéro d'identification dans le lien entre la police et la population est régulièrement rappelée dans un contexte de fort engagement des forces de l'ordre, quelle que soit leur tenue de travail (en uniforme comme en civil), y compris dans les opérations de maintien de l'ordre. En outre, les autorités françaises poursuivent leurs réflexions afin d'assurer la visibilité du RIO. Des rappels généraux à la règle sont régulièrement effectués dans l'attente de l'issue des travaux conjoints entre la DGGN et la DGPN qui sont en cours afin d'améliorer la visibilité des matricules et de garantir l'effectivité de leur port. Parmi les mesures envisagées, l'équipement des forces de l'ordre d'un bandeau identifiant plus grand est actuellement à l'étude. Sur ce point, les autorités françaises renvoient également à la page 143 du rapport de l'IPGN de 2023, qui peut être consulté au lien suivant : [L'inspection générale de la police nationale \(IGPN\) | police nationale.](#)

En conséquence, et en complément du plan de déploiement des caméras piétons qui a entraîné la livraison de 30.000 de ces dispositifs dans les brigades de gendarmerie et les commissariats de police, il n'apparaît pas nécessaire de créer *ex nihilo* un dispositif par ailleurs contournable, à l'instar de ceux mis en place lors de la pandémie de la COVID19.

9. Comme mentionné dans le Rapport sur l'État de droit 2024, des juridictions et des experts ont rappelé que les manifestations devaient se dérouler dans un environnement sûr. Des mesures ont-elles ou sont-elles envisagées dans ce contexte ?

La liberté de manifestation constitue un droit fondamental garanti par notre Constitution. Le droit français ne subordonne pas l'organisation d'une manifestation à une procédure d'autorisation. L'autorisation de manifester est reconnue comme acquise, par principe, et constitue la règle de droit commun. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît de longue date la conformité du régime de la déclaration préalable à l'article 11 de la Convention.

L'exigence de déclaration (au moins 3 jours francs au maximum 15 jours francs avant la date de l'événement) vise uniquement à assurer la sécurité des manifestants et à limiter la gêne qui peut en résulter pour les personnes (sans sécurité, la liberté de manifester ne peut pas être effective) et à limiter la gêne qui peut en résulter pour les personnes (notamment si le trajet du cortège implique de restreindre la liberté de circulation des personnes ou de fermer la circulation automobile).

L'interdiction d'une manifestation peut être prononcée par l'autorité de police uniquement si elle estime que l'événement « est de nature à troubler l'ordre public », et cette interdiction se fait sous le contrôle du juge qui exerce un contrôle maximum sur la décision.

Le ministère de l'intérieur a publié un schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), qui définit le cadre d'exercice du maintien de l'ordre, applicable à toutes les manifestations se déroulant sur le territoire national et pour l'ensemble des forces de l'ordre. Les initiatives mises en place dans le cadre du SNMO évoquées dans les contributions initiales des autorités françaises pour le rapport sur l'État de droit 2024 et 2025 sont maintenues à ce jour.

10. Le décret n°2024-423 du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, aux installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'élevage et aux autorisations environnementales, a été critiqué car il restreindrait l'accès à la justice en matière environnementale. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Ce décret se limite à harmoniser et adapter les règles du contentieux administratif pour un ensemble d'ouvrages nécessaires au monde agricole (dont notamment les ouvrages hydrauliques agricoles et les installations d'élevage). Il n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre l'accès à la justice en matière environnementale.

Afin d'harmoniser et d'accélérer les procédures liées à ces ouvrages nécessaires à la production agricole et alimentaire bénéficiant à l'ensemble des populations de l'Union, il confie aux tribunaux administratifs une compétence de premier et dernier ressort concernant les installations d'élevage, tribunaux qui doivent maintenant statuer en 10 mois. Cette disposition garde intacts les droits au recours des requérants, y compris en matière de cassation. Elle ne constitue d'ailleurs pas une nouveauté en droit français, puisque des dispositifs similaires pré-existaient : c'est notamment le cas en droit de l'urbanisme dans les zones dites "tendues" où l'accès à la justice est resté naturellement intact.

Dans un souci de cohérence des décisions et de spécialisation judiciaire, un seul tribunal administratif

(celui de Paris) est désormais compétent en premier et dernier ressort pour les ouvrages hydrauliques agricoles avec la même obligation de statuer en 10 mois. Cette spécialisation d'une juridiction en particulier n'est pas non plus nouvelle en France (par exemple les éoliennes en mer étaient traitées par la seule cour administrative d'appel de Nantes avant d'être confiées directement au Conseil d'Etat). Le décret ne fait ici que témoigner de la volonté de créer un pôle de compétences et d'expertise sur ces problématiques.

De plus, le décret élargit dans des domaines intéressant l'agriculture d'autres règles déjà existantes en contentieux de l'urbanisme comme la cristallisation des moyens et l'obligation de notification des recours aux bénéficiaires des actes contestés. Ces différentes dispositions nullement nouvelles en droit français n'ont jamais eu pour conséquence une restriction de l'accès au juge.

Enfin, le délai permettant aux tiers de contester certaines décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), initialement de quatre mois, est désormais de deux mois. Il convient de préciser que le délai de recours de deux mois est en fait le délai de droit commun prévu par l'article R. 421-1 du code de justice administrative. Loin d'être dérogoratoire au droit commun, cette disposition améliore la lisibilité des règles de procédure applicables à ces différents ouvrages.

Ainsi, aucune des dispositions visées par ce décret ne restreint l'accès à la justice environnementale ; tout au plus donne-t-il au juge les outils pour juger plus efficacement et plus rapidement ce qui va dans le sens d'une bonne administration de la justice, et donc des requérants eux-mêmes qui verront ainsi leurs droits reconnus plus rapidement.

Le décret supprime également la possibilité de prorogation du délai de recours contentieux si le tiers n'a pas effectué une double notification du recours gracieux qu'il dirige à l'encontre de certaines décisions. Pour certaines décisions, l'appel est supprimé pour les projets soumis à la loi sur l'eau (IOTA) et les projets soumis à la police des ICPE. Il oblige encore les tiers requérants à notifier l'auteur de la décision et à son bénéficiaire tout recours gracieux ou contentieux dans un délai de 15 jours francs à compter du dépôt du recours.

En résumé, l'objectif général du décret est d'accélérer les procédures contentieuses et de réduire les délais de traitement des recours. Il permet encore de limiter les recours abusifs et de sécuriser les décisions administratives.

Il contribue ainsi à réduire l'incertitude juridique pesant sur les porteurs de projets et limite les recours tardifs qui peuvent retarder les mises en chantier. Il s'agit d'un texte d'équilibre, favorisant l'accompagnement des projets d'intérêt général et l'investissement, tout en garantissant un contrôle juridictionnel et, par là même, le respect des droits des justiciables et des exigences environnementales.

Agence française anticorruption - Lutte contre la corruption (chapitre 2 du rapport)

1. Concernant les plans nationaux de lutte contre la corruption :

1.1. Pourriez-vous fournir des informations actualisées sur l’approbation et le contenu du plan national de lutte contre la corruption (2024-2027), en termes d’actions, d’étapes clés, d’objectifs, de secteurs et d’autorité(s) responsable(s) de sa mise en œuvre ?

Le plan national de lutte contre la corruption a été retardé en raison de l’instabilité ministérielle survenue en 2024, pour ainsi devenir un plan 2025-2029.

Il est en instance d’adoption. Celle-ci est prévue pour la fin du 1^{er} semestre 2025.

Pour l’heure, il est structuré en 5 axes (lutter contre la criminalité organisée, mobiliser l’Etat, aider les collectivités territoriales, protéger les entreprises, agir à l’échelon européen et international). C’est l’AFA qui est chargée de sa coordination.

1.1.1. Pouvez-vous décrire le niveau et le calendrier d’implication des ONG/OSC lors de l’élaboration des plans nationaux de lutte contre la corruption, ainsi que lors de leur suivi et évaluation ?

Le projet de plan national de lutte contre la corruption (PNPLC) 2024-2027 a fait l’objet d’une consultation publique numérique du 19 octobre au 19 novembre 2023. À l’issue de cette consultation, 493 contributions portant sur ce sujet ont été recensées.

Les répondants sont majoritairement des particuliers. Toutefois, une part significative d’entreprises a également participé à la consultation.

Catégorie	Proportion
Anonyme	16%
Particulier	51%
Entreprise	16%
Association / fondation	5%
Collectivité territoriale	2%
Établissement public local	0%
Établissement public État	3%
Cabinet ou entreprise de conseil	2%
Cabinet d'avocats	2%
Chercheur, enseignants	2%

Par ailleurs, des échanges ont eu lieu notamment avec Transparency International France, ANTICOR, SHERPA et avec l’Observatoire de l’éthique publique.

1.2. Pourriez-vous indiquer où le rapport final sur la mise en œuvre du précédent plan national de lutte contre la corruption pour 2021-2022 (avec indication du nombre et du niveau des activités mises en œuvre) a été publié (en ligne) ?

Le bilan du plan 2020-2022 figurera en annexe de ce nouveau plan et sera publié sur le site de l'AFA. L'AFA a également l'intention de publier sur son site de l'AFA les éléments du bilan du premier plan 2020-2022.

2. Concernant les lanceurs d'alertes :

D'après votre contribution écrite, nous comprenons qu'en 2024, l'AFA a reçu près de 800 signalements de corruption, qu'environ 150 dossiers (soit 19 %) étaient exploitables et transmis aux autorités compétentes, et que le statut de lanceur d'alerte a été attribué dans 60 cas. Si cela est confirmé, il apparaît que le nombre de signalements de corruption a presque doublé en 2024 par rapport à l'année précédente.

A titre liminaire, il convient de préciser que, contrairement à d'autres Autorités Externes de Recueil de Signalements au sein des Etats Membres (ANAC Italienne, STT lituanienne par exemple), l'AFA ne dispose pas de pouvoirs d'investigations pénales et assure donc principalement un rôle de « filtre » et d'orientation des signalements portant sur des infractions pénales.

L'AFA a reçu 802 signalements au total en 2024, toutefois sur les 802 signalements reçus il faut distinguer :

- 219 signalements qui sont des doublons donc inexploitables (c'est-à-dire des signalements par la même personne sur exactement les mêmes faits et qui ont déjà été traités) ;
- 146 qui sont des signalements inexploitables (propos confus par exemple) ;
- 235 qui sont exploitables mais ne traitent pas à proprement parler d'atteintes à la probité (par exemple fraude fiscale, travail dissimulé, etc...). Ces derniers sont transmis à l'autorité administrative compétente ;
- 202 qui sont exploitables et concernent des faits d'atteintes à la probité ; s'il s'agit d'un simple manquement aux exigences de prévention imposées par la loi Sapin II aux grandes entreprises, ils relèvent de la compétence de l'AFA qui peut sur la base du signalement décider de diligenter un contrôle. Dans les autres cas, en fonction des infractions décrites dans le signalement et de son caractère sérieux (corruption, trafic d'influence, favoritisme, prise illégale d'intérêts, concussion et détournement de fonds publics), l'AFA le transmet aux autorités judiciaires compétentes. (Parquet National Financier, parquets des tribunaux judiciaires compétents localement)

Parmi les signalements portant sur des faits d'atteintes à la probité en 2024, 23% évoquaient des faits de prise illégale d'intérêts, 15% des faits de corruption, 14% des faits de détournement de fonds ou de biens publics, 10% des faits de favoritisme et seulement 2% des faits de concussion.

Parmi les signalements reçus en 2024 par l'AFA, 52 ont fait l'objet d'une transmission externe en 2024 (contre 34 en 2023) :

- 17 signalements ont fait l'objet d'une transmission au procureur de la République compétent sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale pour des faits susceptibles de caractériser des atteintes à la probité ;
- 35 signalements ont été adressés à des autorités ou services tiers pour information ou remédiation (autres autorités externes de recueil des signalements, juridictions financières, Tracfin, référents alerte ministériels, déontologues, inspections générales, ordres professionnels, administrations exerçant la tutelle sur un organisme, contrôle budgétaire et comptable, etc.). Le nombre de transmissions externes hors autorité judiciaire est en très forte augmentation et illustre la volonté de l'AFA de mettre en œuvre des mesures de remédiation pertinentes en s'appuyant sur les acteurs administratifs compétents. L'AFA est par ailleurs vigilante sur les suites données à ces signalements par les autorités destinataires ;
- 36 signalements ont été transmis en interne pour jonction à des contrôles en cours ou en vue de la programmation des contrôles.

2.1. À votre avis, quelle est la raison de l'augmentation du nombre de signalements de corruption ?

L'augmentation du nombre de signalements exploitables et relevant de la compétence de l'AFA est indiscutable : en 2023 l'AFA avait recensé 109 signalements recevables et relevant de sa compétence, contre 202 en 2024.

L'augmentation du nombre de signalements peut s'expliquer par :

- une plus grande connaissance de l'AFA par le grand public du fait de la multiplication des actions de formation, de sensibilisation, de communication sur les réseaux sociaux et des interventions des instances dirigeantes dans les médias ;
- une meilleure structuration du site internet de l'AFA ;
- la création du formulaire pour déposer un signalement, qui facilite cette pratique.

2.2. Avez-vous également constaté une différence (positive ou négative) dans la qualité/exactitude des signalements reçus ?

Entre 2023 et 2024, les signalements recevables ont été globalement de meilleure qualité car mieux étayés.

Toutefois, de nombreux signalements demeurent inexploitable. En effet, la part des signalements inexploitable ou ne relevant pas de la compétence de l'AFA a fortement augmenté sur les dernières années : 365 en 2023 contre 600 en 2024. Leur traitement requiert un investissement en ressources humaines non négligeable.

L'AFA souligne également une hausse des signalements anonymes, qu'elle traite de la même manière que les autres signalements, la difficulté étant que l'AFA ne peut pas revenir vers l'auteur du signalement pour lui demander des précisions ou des pièces complémentaires.

2.3. Existe-t-il un secteur particulièrement touché par les signalements de corruption ?

Les acteurs publics représentent 76% des mis en cause, alors que les entreprises n'en représentent que 14%. Au sein des acteurs publics, les collectivités locales et notamment les communes sont les acteurs les plus mis en cause. Toutefois, ces acteurs sont mis en cause principalement pour des faits de prise illégale d'intérêts. De manière plus minoritaire, ils le sont pour des faits de corruption.

2.4.L'AFA organise-t-elle, seule ou en coopération avec d'autres organismes compétents (par exemple, le Défenseur des droits), des activités de sensibilisation aux signalements de corruption ou au statut de lanceur d'alerte ?

L'existence d'un dispositif de recueil des signalements d'actes contraires au code de conduite et aux atteintes à la probité est un des éléments du dispositif de prévention et de détection de la corruption imposé par la loi.

L'AFA contrôle systématiquement l'existence et la qualité d'un tel dispositif lors de ses contrôles des acteurs publics comme économiques. Elle s'intéresse à la parfaite information des agents ou employés de l'existence de ces dispositifs de signalement et des droits associés, ainsi qu'au traitement effectif des faits qui sont signalés.

Dans le cadre de ses actions de formation et de sensibilisation sur les dispositifs de prévention de la corruption, l'AFA aborde ce point en insistant sur des exemples concrets et des bonnes pratiques identifiées. Cette exigence est détaillée dans ses recommandations publiées en 2021 et un guide pratique a été publié sur les enquêtes internes réalisées à la suite de ces signalements.

L'AFA, en tant qu'autorité externe de recueil des signalements, échange régulièrement avec le Défenseur des Droits (DDD). Conformément au décret du 3 octobre 2022, l'AFA adresse annuellement un rapport sur ses activités en matière de signalements au DDD.

De plus, les équipes de l'AFA et du DDD se rencontrent régulièrement pour échanger sur des alertes afin d'identifier les moyens de remédiation coordonnés entre l'AFA et le DDD. Il peut s'agir d'alertes que le DDD a reçues et qu'il souhaite transmettre à l'AFA, d'alertes que l'AFA a reçues et qu'elle souhaite transmettre au DDD ou bien d'alertes reçues en parallèle par l'AFA et le DDD et qu'il convient de traiter ensemble.

L'AFA participe à des rencontres des autorités externes de recueil des signalements organisées par le DDD. Elles permettent d'échanger sur la procédure de recueil et de traitement des signalements et sur les bonnes pratiques en la matière. À ce jour, l'AFA et le DDD n'ont pas mené conjointement d'actions de sensibilisation.

2.5.L'AFA dispose-t-elle des ressources nécessaires pour évaluer tous les signalements de corruption reçus ?

L'AFA a mis en place un *workflow* dédié sur son site internet afin de traiter les signalements de manière sécurisée et confidentielle.

Trois assistants de direction sont chargés de réceptionner et d'enregistrer les signalements. Deux agents du pôle juridique (un agent de catégorie A et une magistrate) sont chargés du recueil, du traitement, de l'analyse et de la remédiation des signalements. Ils sont ponctuellement aidés par les

chefs de service habilités sur les sujets qui les concernent pour des analyses et expertises sur certains signalements. La validation de toute transmission d'un signalement est réalisée par la directrice de l'AFA qui signe les courriers de transmissions.

Il convient de préciser que l'AFA ne dispose pas de pouvoir d'enquête, mais uniquement d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place. Elle n'a donc pas accès à certaines ressources dont disposent les services d'enquêtes (comme le FICOBA par exemple).

Pour autant, elle procède, lorsque cela est possible, à un enrichissement des éléments qui lui sont transmis, soit par des échanges avec le signalant, soit par des compléments obtenus à partir de différentes sources qui lui sont accessibles, pour en faciliter le traitement ultérieur par les parquets, ou à l'autorité qu'elle aura identifiée comme la plus à même de traiter le signalement

Le traitement des signalements reçus, dont le nombre connaît une croissance très importante constitue une charge administrative lourde pour l'AFA, alors même qu'ils sont pour une part croissante inexploitable ou ne relevant pas de la compétence de l'AFA.

2.6. Les entreprises ont-elles toujours un système de détection de la corruption ? Qu'en est-il de la qualité de ces dispositifs ? Quelle est la tendance ? L'AFA conseille-t-elle les entreprises ?

L'AFA réalise des missions de conseils à tout type d'entreprises, notamment sur la question de la mise en place d'un système de détection de la corruption, lequel est obligatoire pour les entreprises assujetties depuis la loi Sapin II du 9 décembre 2016. La qualité de ces systèmes est encore très variable d'une entreprise à l'autre mais la plupart sont équipées d'un tel dispositif (cf. réponse à la question 6.1 pour le détail des missions de conseil).

3. Des mesures ont-elles été prises en 2024 pour répondre aux préoccupations soulevées par l'OCDE (Évaluation de Phase 4 de la France, mars 2024) concernant les obligations de secret professionnel invoquées par l'AFA, identifiées comme un obstacle potentiel à ses audits ?

L'AFA dispose d'un pouvoir de contrôle des dispositifs anticorruption, détaillé à l'article 4 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 dite Sapin 2. Ces agents sont ainsi en mesure de « se faire communiquer par les représentants de l'entité contrôlée tout document professionnel, quel qu'en soit le support, ou toute information utile. Le cas échéant, ils peuvent en faire une copie. Ils peuvent procéder sur place à toute vérification de l'exactitude des informations fournies. Ils peuvent s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours leur paraît nécessaire. »

Cet accès aux documents emporte accès aux documents couverts par le secret professionnel. Cette question ne se trouvant désormais plus contestée en pratique il n'y a pas lieu de faire évoluer la législation. Par ailleurs, si le secret professionnel lui était opposé, l'AFA pourrait invoquer le délit d'entrave puisque l'article 4, 5e alinéa de la loi précitée dispose que « Toute mesure destinée à faire échec à l'exercice des fonctions des agents de l'AFA constitue un délit d'entrave passible d'une amende de 30 000 euros ».

4. Au cours de l'année 2024, l'AFA a publié des lignes directrices relatives à des secteurs spécifiques (par exemple, pour les entités opérant dans le secteur de la santé). Selon vous, quels sont les secteurs les plus exposés au risque de corruption en France ?

En ce qui concerne l'évaluation et l'analyse de la corruption, l'AFA s'est dotée d'un nouvel outil visant à améliorer la compréhension du phénomène corruptif en France : l'Observatoire des atteintes à la probité. Créé au sein de l'AFA, il a publié en décembre 2024 une analyse de 504 décisions de justice de première instance rendues entre 2021 et 2022 et portant sur des faits d'atteinte à la probité. Cette analyse offre une photographie unique du phénomène corruptif en France tel qu'il apparaît devant les tribunaux.

Ce travail a permis de confirmer la prédominance de l'infraction de corruption, qu'elle soit active ou passive, parmi l'ensemble des 6 infractions d'atteinte à la probité. En outre, il a mis en évidence la présence d'affaires d'atteintes à la probité concernant aussi bien le secteur public que privé, avec des secteurs qui apparaissent plus intensément concernés (bloc communal pour le public, secteur de la construction pour le privé). Par ailleurs, il a révélé l'importance des interconnexions qui se font jour au sein des affaires (entre secteurs publics et privés et entre catégorie de personnes) qui permettent d'identifier des zones de risques spécifiques.

L'AFA a identifié plusieurs secteurs particulièrement exposés au risque de corruption en France, et notamment des secteurs, des acteurs et des autorités publiques particulièrement vulnérables à la corruption impliquant des groupes criminels organisés : les ports, les aéroports, l'administration pénitentiaire, la commande publique, la société de transport, les dockers.

La stratégie française de lutte contre la corruption en lien avec la criminalité organisée est une priorité. Sur ce fondement, plusieurs actions ont été entreprises :

- depuis 2023, l'AFA co-pilote avec l'OCLCIFA un groupe de travail qui réunit chaque trimestre les administrations concernées du ministère de la justice (administration pénitentiaire, services des greffes...), de l'intérieur (police, gendarmerie, administration...) et des finances (douanes, impôts...). Des lignes directrices ont notamment été produites conjointement par le ministère de la justice, des finances et de l'intérieur, partagées entre eux, sur la mise en place de dispositif de maîtrise des risques d'atteinte à la probité liés à l'accès aux fichiers ;
- en 2024, l'AFA a conduit un audit des mesures et procédures de prévention et détection des risques de corruption déployées dans les ports et a proposé plusieurs mesures de remédiation (proposition d'évolutions législatives, proposition d'évolutions organisationnelles pour renforcer la sécurité portuaire) ;
- en 2025, l'AFA effectuera, sur demande du ministre de la justice, un audit des mesures et procédures de prévention et détection des risques de corruption déployées par l'administration pénitentiaire.

5. Concernant les ressources allouées à l'AFA, pourriez-vous indiquer si, en 2024, des évolutions significatives ont été constatées concernant :

5.1. Le nombre, l'ancienneté de service et la stabilité (temps plein ou partiel, contrats à durée indéterminée ou temporaire) du personnel ?

Les moyens alloués à l'AFA sont financièrement stables et en croissance pour ce qui concerne les moyens humains alloués (+4 ETP) en 2024.

Pour exécuter sa mission, l'AFA dispose au total au 31 décembre 2024 de 52 agents, dont 4 sont mis à disposition par d'autres administrations. Cette équipe pluridisciplinaire, pour l'essentiel constituée de cadres A+ et A, est composée à 67 % d'agents titulaires et à 33% d'agents contractuels.

Les moyens de fonctionnement de l'AFA relèvent des crédits mutualisés inscrits au programme budgétaire 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pilotée par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Ils sont stables également, de l'ordre de 0.45 millions d'euros par an.

Par ailleurs, l'AFA a décidé de réinternaliser une partie de l'expertise destinée au traitement des Conventions judiciaires d'intérêt public ce qui va permettre à l'AFA de bénéficier d'ETP supplémentaires, dédiés à cette tâche, dont la charge financière restera supportée par les sociétés signataires.

5.2. Les ressources techniques (matériel, logiciels, expertise) et financières allouées à l'AFA ?

En 2024, l'AFA s'est vu reconduire à l'identique les crédits d'expertise dont elle disposait pour la réalisation de ses contrôles d'initiative, soit 350 000 euros.

A ce stade des missions qui lui sont confiées, ces moyens budgétaires sont suffisants pour l'AFA.

5.3. Le recours à l'appui d'entités externes pour contrôler la mise en œuvre des programmes d'intégrité, tant dans les entités publiques que dans les entreprises privées ?

En 2025, un programme de ré-internalisation des Conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) devrait permettre de moins recourir à des prestations externes d'analyse et à développer des compétences internes à l'Agence, avec de nouveaux recrutements prévus (+6 ETP).

6. Pour 2024, pourriez-vous indiquer :

6.1. le nombre et le type de demandes de conseil reçues de la part des entreprises

Les actions de sensibilisation à destination des acteurs économiques permettent de renforcer leur appropriation des enjeux de la lutte contre la corruption et des moyens de la prévenir et de la détecter, au travers notamment du déploiement d'un dispositif anticorruption. Ces actions concernent toutes les entreprises, quels que soient leur taille et leur chiffre d'affaires, et sont adaptées au besoin des publics rencontrés par l'AFA ; elles peuvent être centrées sur une présentation générale du référentiel français anticorruption tout comme se concentrer sur une thématique particulière.

En 2024, l'AFA a conduit 35 actions de sensibilisation à destination des entreprises. Comme les années précédentes, ces interventions, et particulièrement les ateliers techniques, ont été organisées avec le soutien logistique d'organisations extérieures, telles que les fédérations et associations professionnelles ou le Pacte Mondial de l'ONU, afin de toucher le plus grand nombre d'entreprises et de professionnels de la conformité, du contrôle interne, de l'expertise comptable, etc.

En 2024, plusieurs milliers de personnes du secteur privé ont ainsi pu être sensibilisés sur des thèmes liés à l'actualité des publications de l'AFA, et plus particulièrement le guide mécénat et parrainage et le guide enquête interne, ainsi que sur les différentes mesures du dispositif anticorruption.

Au-delà du public professionnel, en 2024, l'AFA a poursuivi ses efforts de formation auprès de différents publics d'étudiants et dans les branches de la conformité, du droit et du chiffre. Elle a ainsi dispensé 36 actions de formation initiale ou continue.

De la même façon que pour les actions de sensibilisation auprès des entreprises, ces actions de formation sont adaptées aux différents publics, et tiennent compte de leur niveau de connaissance en matière de conformité anticorruption, de leurs projets professionnels, etc.

Leur durée variant de 2h à une journée entière, les agents de l'AFA adaptent au plus près le contenu de l'intervention pour répondre aux besoins, en veillant à renforcer la dimension pédagogique de leurs présentations. Ces actions ont ainsi permis de former plus de mille étudiants sur des thématiques allant d'une présentation générale de la lutte contre la corruption à des mesures spécifiques du dispositif anticorruption déployé par les entreprises.

En 2024, l'AFA a également publié un nouveau guide pratique pour les entreprises, relatif aux opérations de mécénat et de parrainage et a mis en ligne son nouveau podcast Cap Intégrité. Pédagogique et illustré par des exemples, Cap Intégrité apporte un nouvel éclairage sur des questions que les entreprises et leurs collaborateurs peuvent se poser quotidiennement, qu'il s'agisse, par exemple, des critères à retenir pour définir une politique cadeaux et invitations, des éléments susceptibles de constituer un conflit d'intérêts, du périmètre des missions de la fonction conformité anticorruption ou encore des moyens à déployer pour renforcer les contrôles comptables anticorruption. Diffusé à l'automne 2024, Cap Intégrité avait, fin décembre, enregistré d'ores et déjà plus de 5000 écoutes, témoignant de l'intérêt des entreprises pour ce nouveau vecteur de sensibilisation.

À noter que l'AFA a publié un support destiné aux entreprises assujetties à la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) et non assujetties à la loi Sapin II pour les inciter à s'engager dans une démarche anticorruption.

Enfin, l'AFA a traité en 2024, 93 saisines émanant d'acteurs économiques, dont 45 questions à caractère juridique, opérationnel et technique portant sur des thématiques diverses comme :

- le champ d'application de l'article 17 de la loi Sapin II ;
- la gestion des cadeaux et invitations ;
- la gestion des conflits d'intérêts ;
- l'élaboration d'une cartographie des risques de corruption ;
- la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation des tiers ;
- la mise en œuvre d'un dispositif de formation ou encore la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte interne.

6.2. le nombre de contrôles effectués auprès des entités publiques

Sur l'année 2024 :

- 12 nouveaux contrôles d'acteurs publics ;
- 3 contrôles de suite (initiés par l'AFA afin de mesurer le taux de mise en œuvre des recommandations des rapports de contrôles initiaux) ;
- 2 contrôles dits mixtes (c'est-à-dire d'établissements publics à caractère industriel et commercial dépassant les seuils de l'article 17 de la loi).

6.3. le nombre de contrôles effectués auprès des acteurs économiques

Sur l'année 2024 :

- Au titre des contrôles *ex ante* ou d'initiative :
 - o 19 rapports de contrôles provisoires ou définitifs ont été adressés aux entreprises ;
 - o 10 contrôles initiaux ont été ouverts, tous portant sur des entreprises n'ayant jamais fait l'objet de contrôle auparavant.
- Au titre des CJIP :
 - o 9 audits ont été conduits ou lancés au total dans le cadre des 6 CJIP actives ;
 - o 3 examens préalables ont été réalisés à la demande du parquet ;
 - o 1 CJIP a été conclue avec un programme de mise en conformité de 3 ans.

7. Concernant le contrôle de l'exécution des programmes de conformité judiciaire émis dans le cadre des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), pourriez-vous fournir des données sur la mise en œuvre complète et ponctuelle de ces programmes ?

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est une procédure transactionnelle alternative aux poursuites pénales, créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Elle est applicable aux personnes morales mises en causes pour des faits de corruption, trafic d'influence, fraude fiscale, blanchiment de ces délits et toute infraction connexe. Elle a pour effet d'éteindre l'action publique si la personne morale mise en cause exécute les obligations auxquelles elle s'est engagée dans la convention.

Dans cette convention, le parquet et l'entreprise signataire peuvent avoir convenu de la mise en œuvre, sous le contrôle de l'AFA, d'un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de lutte contre la corruption, pour une durée maximale de 3 ans.

Dans le cadre préalable à la signature, l'AFA peut, à la demande du procureur, apporter son assistance dans l'évaluation de l'intérêt à recourir à un programme de mise en conformité, dans la définition du périmètre sur lequel devra porter ce programme, sur sa durée et sur le plafond de frais nécessaire pour que l'AFA puisse réaliser le contrôle du programme. L'expertise de l'AFA permet notamment d'éclairer la juridiction sur l'état du dispositif anticorruption de l'entreprise et sur son profil de risques, afin de calibrer de manière pertinente le programme de mise en conformité. Dans

la majorité des cas, les préconisations de l'AFA sur le périmètre du programme de mise en conformité et sa durée ont été suivies par les parquets et validées par les présidents des juridictions concernées.

Le contrôle d'un programme de mise en conformité conduit par l'AFA, conformément à l'article 131-39-2 du code pénal, a pour objet de s'assurer de la mise en place, de la qualité et de l'efficacité des mesures de prévention et de détection pratiquement similaires à celles attendues des entreprises en application de l'article 17 de la loi de la loi du 9 décembre 2016. L'AFA informe *a minima* annuellement de la conduite du programme. À l'issue du délai d'exécution défini dans la convention, l'AFA transmet un rapport d'audit final évaluant le programme de conformité. Sur cette base, le parquet décide de l'extinction ou non des poursuites.

À ce jour, 15 CJIP intègrent ou ont intégré un programme de mise en conformité contrôlé par l'AFA. Depuis sa création, l'AFA a suivi 15 CJIP avec programme de mise en conformité. 8 sont actuellement en cours. Jusqu'à présent, les programmes de mise en conformité contrôlés par l'AFA se sont toujours soldés par une mise en conformité satisfaisante des entreprises concernées, de sorte que toutes les CJIP ont vues leurs obligations être exécutées conformément à ce qui avait été prévu. Cet élément permet en effet à l'AFA d'objectiver la progression des entreprises dans le déploiement de leur dispositif de prévention de la corruption.

En ce qui concerne l'autodénonciation, l'AFA n'est pas concernée à proprement parler, en ce que l'autodénonciation comme fait générateur de la CJIP concerne au premier chef les parquets.

Parquet national financier - Lutte contre la corruption (chapitre 2 du rapport)

1. Selon vous, quelles sont les avancées les plus significatives en matière de lutte contre la corruption depuis juillet 2024 ?

La loi du 24 juin 2024, dite loi Warsmann, a renforcé de manière significative les possibilités de saisie et de confiscation dans les dossiers de corruption. Tout d'abord, elle a rendu obligatoire, sauf motivation spéciale, la confiscation du produit, de l'objet ou de l'instrument de l'infraction. Ensuite, elle a prévu une nouvelle obligation susceptible d'être imposée dans le cadre d'une CJIP, à savoir la possibilité de proposer à la personne morale de se dessaisir au profit de l'Etat de tout ou partie des biens saisis dans le cadre de la procédure. Enfin, elle a étendu la peine de confiscation de tout ou partie du patrimoine, sans que les biens aient un lien avec l'infraction, aux infractions de corruption et de trafic d'influence, actifs comme passifs. Cette loi a fait l'objet d'une large diffusion auprès des tribunaux via une circulaire du 4 octobre 2024.

Les 10 ans du parquet national financier (PNF) célébrés les 10 et 11 octobre 2024 ont permis de rassembler tous les acteurs nationaux et internationaux de la lutte contre la corruption autour de l'autorité judiciaire, symbolisée par le PNF. La clôture de cet événement par le ministre de la justice a confirmé l'engagement de l'Etat dans cette politique pénale prioritaire.

Une proposition de loi « visant à sortir la France du piège du narcotrafic » est actuellement examinée par l'Assemblée nationale après son adoption au Sénat. Les mesures discutées dans le cadre de cette loi, si elles étaient adoptées, pourraient doter la France de moyens conséquents pour lutter contre

les groupes criminels organisés et leur recours à la corruption. Il est ainsi proposé la création d'un parquet national anti criminalité organisée (PNACO), avec des moyens dédiés et sanctuarisés, compétent pour traiter de la corruption et du trafic d'influence en lien avec la criminalité organisée. Ce projet prévoit d'une part de permettre, pour les faits les plus graves de corruption, de recourir à tous les moyens procéduraux et techniques d'enquête de la criminalité organisée et, d'autre part, d'aggraver les peines en matière de corruption privée en bande organisée.

2. Pourriez-vous fournir des informations actualisées sur l'organisation du Parquet national financier (PNF), en termes de ressources humaines, techniques et financières disponibles, en accordant une attention particulière aux effectifs spécialisés (à la lumière de la recommandation du GRECO – conformément au cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport de conformité, p. 13 – visant à doter le Parquet national financier de ressources supplémentaires, notamment en personnel) ?

Pour mémoire, les effectifs du PNF ont encore été renforcés en 2024 avec désormais 20 magistrats, 9 assistants spécialisés, 2 attachés de justice, 1 assistant de justice et 18 membres du greffe, soit 50 personnes au total.

A ce jour, les effectifs réels sont au complet et structurés de la manière suivante : un procureur de la République, deux procureurs de la République adjoints, cinq premiers vice-procureurs de la République, neuf vice-procureurs de la République, deux substituts du procureur de la République et un vice-procureur chargé du secrétariat général. Au 1er septembre prochain, sous réserve des évolutions susceptibles d'intervenir, les effectifs demeureront au complet. Les magistrats du parquet national financier présentent de manière générale un profil expérimenté et sont sélectionnés dans le cadre d'appels à candidatures faisant appel à des compétences particulières, dits « appels à candidatures profilées », ce qui permet de faire primer le critère de l'adéquation de leurs compétences techniques sur les lignes directrices de gestion habituelles et notamment sur celle de l'ancienneté.

3. Les ressources dont dispose le PNF sont-elles suffisantes pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses missions ?

Pour la première fois depuis sa création, le nombre de procédures en stock baisse d'une année sur l'autre, signe que le PNF est doté de moyens suffisants pour traiter les dossiers relevant de sa compétence. Le nombre de dossiers par magistrat est en moyenne de 40. Ce chiffre est de 35 si l'on retranche les dossiers traités par un magistrat instructeur et suivi par un procureur du PNF.

4. Pourriez-vous nous informer du nombre et du type de poursuites et de jugements pour corruption de personnes physiques et morales engagés, en cours ou conclus en 2024, y compris les types (et la durée) des sanctions prononcées ?

Les autorités françaises ne disposent pas encore de ces données pour l'année 2024. Elles ne seront stabilisées qu'à l'été 2025.

5. Quel est votre avis sur les préoccupations soulevées par certaines parties prenantes concernant les mesures pénales alternatives (telles que les CJIP), notamment leur utilisation importante par

rapport aux autres procédures pénales « ordinaires » ; leur application apparemment inégale pour les personnes morales par rapport aux personnes physiques ; l'absence de réparation du préjudice subi par les victimes, y compris les associations concernées ; ainsi que la transparence et la publication de leurs motivations juridiques ?

Le ministère de la justice entend, sans toutefois les partager, les préoccupations que peut soulever pour la société civile le recours à la procédure de CJIP.

Cette procédure s'est rapidement imposée comme un outil indispensable pour régler les affaires d'atteinte à la probité, notamment les faits de corruption d'agent public étranger, et de fraude fiscale les plus complexes, en permettant d'obtenir, via la coopération de la société en cause, des preuves qui n'auraient pu être obtenues autrement. Les amendes négociées dans ce cadre sont bien supérieures à ce qui est prononcé en moyenne par les juridictions. Le caractère amiable de cette procédure permet de favoriser la bonne exécution de l'obligation de mise en conformité par la société en cause et ainsi de prévenir le renouvellement des faits.

Il convient par ailleurs de rappeler que cette procédure n'est accessible qu'aux personnes morales en application de l'article 41-1-2 du code de procédure pénale et que pour certaines catégories d'infractions (atteintes à la probité, fraude fiscale, infractions environnementales), ce qui empêche un recours excessif à ce type de procédure.

Par ailleurs, la CJIP, qui comprend un résumé des faits, la reconnaissance de leur commission par la société en cause et les obligations auxquelles elle a accepté de se soumettre (avec le calcul précise par le PNF du montant de l'amende d'intérêt public) fait l'objet d'une publication obligatoire sur les sites internet des ministères de la justice et de l'économie. Le parquet national financier et l'AFA publient également ces décisions sur leurs propre sites internet. Le procureur de la République financier accompagne généralement la signature d'une CJIP d'un communiqué de presse, de sorte que la presse se fait largement l'écho de ces décisions.

Enfin, le recours à la CJIP ne fait nullement obstacle à l'indemnisation des parties civiles.

En application de l'article 41-1-2 précité, si la victime est identifiée et si son préjudice n'a pas été intégralement réparé, la CJIP prévoit le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à 1 an. La victime est informée de la décision du procureur de la République de proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public à la personne morale mise en cause. Elle transmet au procureur de la République tout élément permettant d'établir la réalité et l'étendue de son préjudice. La victime peut être entendue par le Président du tribunal saisi de la validation de la CJIP. La victime peut utiliser l'ordonnance de validation de la CJIP constatant l'engagement de verser des dommages et intérêts par la société dans le cadre d'une procédure d'injonction de payer. La validation de la CJIP ne fait pas échec au droit de la victime de recourir aux juridictions civiles.

Dans ses lignes directrices, le PNF indique que l'identification et l'indemnisation préalable de la victime par la société en cause sont pris en compte comme facteur minorant dans le calcul de l'amende d'intérêt public. La personne morale est ainsi fortement incitée à indemniser la victime en totalité et le plus rapidement possible.

6. Selon nos informations, en 2024, les parquets :

- (juillet 2024) ont ouvert une enquête préliminaire contre un député national concernant des soupçons de financement illicite liés à la campagne présidentielle de 2022. Les allégations concernent d'éventuels délits financiers contre l'administration publique pour un montant estimé à environ 316 000 euros.
- Ont requis des condamnations pour :
 - o (Novembre 2024) Détournement de fonds contre plusieurs représentants d'un important parti politique national (dont l'ancien chef) et leurs collaborateurs.
 - o Corruption et conflit d'intérêts contre le ministre de la Culture.
 - o (Septembre 2024) Fraude et détournement de fonds contre un député.

Pourriez-vous préciser si ces affaires ont été examinées par votre bureau, dans le cadre de ses compétences ? Si oui, avez-vous des informations actualisées sur l'issue des procédures judiciaires ?

Parmi les 4 affaires susmentionnées, celle de juillet 2024 et celle visant un ministre de la culture sont toujours en cours d'enquête et, par conséquent, couvertes par le secret.

L'affaire de septembre 2024 mettait en cause un ancien député et ancien premier secrétaire d'un parti politique du chef de détournement de fonds publics. Par jugement du 4 septembre 2024, non définitif, le tribunal correctionnel de Paris a condamné l'intéressé aux peines de 8 mois d'emprisonnement assortis du sursis, d'amende de 60 000 euros dont 30 000 euros assortis du sursis et d'inéligibilité pendant 5 ans.

L'affaire de novembre 2024 correspond à l'affaire dite « des assistants parlementaires du Rassemblement national » au terme de laquelle il était reproché à ce parti et à ses membres d'avoir détourné des fonds européens au profit de leurs activités nationales. Par jugement du 31 mars 2025, non définitif, le tribunal correctionnel de Paris a déclaré les prévenus coupables de détournement de fonds publics, de complicité et de recel de ce délit. La présidente du parti a notamment été condamnée à une peine de 4 ans d'emprisonnement dont 2 ans assortis d'un sursis simple avec aménagement *ab initio* de la partie ferme sous forme de détention à domicile sous surveillance électronique, une amende de 100.000 euros et 5 ans d'inéligibilité avec exécution provisoire.

D'autres condamnations dans des affaires d'atteinte à la probité visant de hauts responsables publics ou privés sont intervenues depuis juin 2024. A cet égard, peuvent être mentionnées de manière non-exhaustive les décisions suivantes :

- **Tribunal correctionnel de Paris, 7 mars 2025** (non définitif): condamnation d'un ancien directeur central du renseignement intérieur, du chef notamment de détournement de fonds publics, à une peine de 4 ans d'emprisonnement dont 2 ans assortis d'un sursis simple, avec aménagement *ab initio* de la partie ferme sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, outre une peine d'amende de 200 000 euros, une interdiction d'exercer pendant 5 ans une activité professionnelle en matière de renseignement, de surveillance, de conseil et d'intelligence économique et la confiscation de la somme de 452 228,80 euros ;

- **Tribunal correctionnel de Paris, 5 mars 2025** (non définitif) : condamnation du président-directeur général d'aéroport de Paris, d'un ancien secrétaire d'Etat et d'un ancien conseiller de l'exécutif et ancien grand maître du Grand Orient de France, des chefs de favoritisme et de recel de délit (favoritisme) ;
- **Tribunal correctionnel d'Angers, 24 janvier 2025** : condamnation d'un sénateur du Maine-et-Loire, du chef de prise illégale d'intérêt à une peine d'amende de 50 000 euros dont 40 000 euros avec sursis et à la confiscation des fonds saisis (39 010,11 euros) ;
- **Cour d'appel de Douai, 13 janvier 2025** : relaxe du maire de Roubaix (59), du chef de détournement de fonds publics ;
- **Tribunal correctionnel de Paris, 11 décembre 2024** : condamnation de l'ancien député, des chefs détournement de fonds publics et recel de fraude aux allocations chômage à une peine de 3 ans d'emprisonnement dont 2 ans avec sursis probatoire pendant 2 ans avec aménagement de la partie ferme sous détention à domicile sous surveillance électronique, 5 ans d'inéligibilité et confiscation d'un immeuble d'une valeur de 320 000 euros ;
- **Cour de cassation, 18 décembre 2024** : rejet du pourvoi formé par l'ancien président de la République, à l'encontre de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 17 mai 2023 dans l'affaire dite des écoutes ayant condamné l'intéressé pour corruption active à une peine de 3 ans d'emprisonnement dont 2 ans assortis d'un sursis simple avec aménagement de la partie ferme sous forme de détention à domicile sous surveillance électronique ;
- **Cour d'appel de Nouméa, 25 novembre 2024** : condamné du président de la Province des Îles Loyauté, du chef de favoritisme a une peine de 12 mois d'emprisonnement avec sursis simple, 8 000 euros d'amende et 2 ans d'inéligibilité ;
- **Tribunal correctionnel de Beauvais, 25 novembre 2024** : condamnation du président du Conseil départemental de la Somme depuis novembre 2020, des chefs notamment de détournement de fonds publics et d'escroquerie aux peines de **3** ans d'emprisonnement assorties du sursis et 30 000 euros d'amende, ainsi qu'à la peine complémentaire de privation du droit d'éligibilité pendant 3 années. Une confiscation a également été prononcée à hauteur de 44 000 euros ;
- **Tribunal correctionnel de Versailles, 18 novembre 2024** : condamnation du maire de Poissy (78) pour prise illégale d'intérêt, à une peine de 8 mois d'emprisonnement avec sursis et à la peine complémentaire de diffusion de la décision de condamnation dans le journal communal ;
- **Cour d'appel de Versailles, 2 octobre 2024** : relaxe d'un ancien ministre, pour les faits d'infraction au code électoral qui lui étaient reprochés (élections législatives de 2012) ;
- **Tribunal correctionnel de Paris, 30 septembre 2024** : relaxe d'un ancien dirigeant d'EDF, du chef de favoritisme ;
- **Tribunal correctionnel de Nanterre, 6 septembre 2024** : condamnation d'une ancienne ministre, du chef de prise illégale d'intérêt à une peine de 6 mois d'emprisonnement assortie d'un sursis simple ;
- **Cour d'appel de Montpellier, 5 septembre 2024** : condamnation d'un ancien maire de Pezenas (34) du chef de prise illégale d'intérêt à une amende délictuelle de 5 000 euros dont 2 500 euros avec sursis.

Lutte contre la corruption (chapitre 2 du rapport)

- 1. Pourriez-vous nous informer des mesures prises suite à la recommandation émise l'année dernière par la Commission dans son rapport sur l'État de droit en France, visant à « intensifier les efforts pour garantir que les règles relatives aux activités de lobbying soient appliquées de manière cohérente à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif » ?**

Les autorités françaises n'ont pas de nouvel élément à faire valoir, étant précisé que l'application de la réglementation sur les représentants d'intérêts relève de la compétence de la Haute autorité sur la transparence de la vie publique (HATVP).

- 2. Selon l'information dont nous disposons, un groupe de travail (comprenant M. Sapin, des magistrats, des représentants des collectivités locales, des représentants d'associations civiles et des professeurs), coordonné par la Cour des comptes, mène actuellement une évaluation du cadre anticorruption en France (y compris la loi Sapin). Pourriez-vous nous fournir plus d'informations sur le mandat et les objectifs de ce groupe ? Qui sont les parties prenantes impliquées dans cet exercice ?**

La Cour des comptes mène actuellement une évaluation de la politique de l'Etat en matière de lutte contre la corruption sur le fondement de l'article L.111-13 du Code des juridictions financières. Le rapport sera délibéré par une formation composée de plusieurs magistrats financiers issus de plusieurs chambres régionales des comptes. L'enquête a pour objet d'apprécier la définition et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité depuis 2013 ainsi que son efficacité en matière de prévention, de détection et de répression. Le ministère de la justice a échangé à plusieurs reprises avec la Cour des comptes et des documents ont été transmis à sa demande en janvier 2025. La date à laquelle la Cour des comptes adoptera son rapport n'est pas encore connue.

- 3. Concernant les enquêtes pénales :**

- 3.1. Pouvez-vous indiquer les mesures prises pour répondre aux préoccupations soulevées par l'OCDE (Évaluation de phase 4 de la France, mars 2024) concernant :**

- 3.1.1. la coordination entre les résolutions hors procès pour les personnes physiques et morales dans les affaires de corruption transnationale**

Lors de son examen de suivi de phase 4 de la France en mars 2024, le groupe de travail contre la corruption de l'OCDE (le GTC OCDE) a considéré comme partiellement mise en œuvre la recommandation 11(b) portant sur l'articulation entre les procédures des CJIP et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) dans un même dossier.

Pour mémoire, la recommandation 11(a), qui faisait référence à une procédure dans laquelle un juge avait concomitamment validé une CJIP et refusé d'homologuer une CRPC le 26 février 2021, invitait la France à s'assurer que la possibilité d'un refus d'homologation d'une CRPC par le juge ne nuise pas à l'attractivité de ces deux procédures pour les personnes physiques et morales.

En synthèse, les autorités françaises font valoir, d'une part, que le dispositif de la CJIP n'est pas adapté aux personnes physiques dans la mesure où les enjeux économiques attachés à une

condamnation pénale, qui constituent la clé de voûte de ce dispositif, ne sont pas du tout les mêmes pour les personnes physiques et les personnes morales. D'autre part, les autorités françaises estiment qu'une réforme de ces procédures pour faire dépendre le sort de la CJIP de celui de la CRPC irait à l'encontre du principe d'opportunité des poursuites par le parquet.

En complément des éléments précités, il convient d'indiquer, tout d'abord, que la procédure ayant fait l'objet d'une validation de CJIP et, concomitamment, d'un refus d'homologation de CRPC, a fait l'objet de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion de laquelle était interrogée la conformité à la Constitution française, notamment au principe de la présomption d'innocence et au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, des dispositions relatives à la procédure de CRPC, et notamment celles régissant les conditions dans lesquelles pouvaient être exercées des poursuites pénales à l'encontre de la personne ayant fait l'objet d'un refus d'homologation de sa CRPC. Dans un arrêt du 27 septembre 2023, la Cour de cassation a dit n'y avoir lieu à transmettre cette QPC, dépourvue de caractère sérieux, au Conseil constitutionnel en indiquant que ce dernier avait déjà estimé ces dispositions conformes à la Constitution.

Ensuite, depuis le 26 février 2021, le parquet national financier a recouru avec succès à plusieurs reprises à des procédures de CRPC et de CJIP, notamment dans des affaires d'atteinte à la probité, signe que ces procédures n'ont pas perdu de leur attractivité.

Enfin, contrairement à ce qui a été indiqué, le parquet national financier a à nouveau orienté, dans une même procédure, des personnes en CRPC et en CJIP en mai 2023 sans que cela n'ait fait l'objet d'un refus de validation ou d'homologation par le juge (affaire de corruption et favoritisme concernant l'ancien directeur du CHU de Nîmes).

Ces développements démontrent que les craintes d'un éventuel défaut d'attractivité de ces deux procédures ne sont pas concrétisées et que notre procédure pénale conserve toute sa capacité à assurer un traitement efficace.

3.1.2. ce que l'OCDE considère comme certaines faiblesses législatives en matière de responsabilité des entreprises

Lors de son examen de suivi de phase 4 de la France en mars 2024, le Groupe de travail anticorruption de l'OCDE (*Working Group on Bribery*) a considéré comme non mises en œuvre les recommandations 13(a) et 13(b) portant sur le régime de responsabilité pénale des personnes morales.

Pour mémoire, la recommandation 13(a) invitait la France à mettre sa loi en conformité avec l'Annexe I de la Recommandation de 2009 (défaut de surveillance) et à clarifier dans la loi le fait qu'une personne morale ne puisse échapper à sa responsabilité pénale en ayant recours à un intermédiaire, notamment une de ses filiales à l'étranger. La recommandation 13(b) estimait que la mise en place d'un dispositif de conformité tel que prévu par la loi Sapin 2 n'était pas suffisamment pris en compte dans le régime de responsabilité des personnes morales.

S'agissant de la recommandation 13(a), les autorités françaises soutiennent deux séries d'arguments :

(i) L'approche française est conforme à l'annexe I de la Recommandation de 2009

En conformité avec l'article 2 de l'annexe I de la recommandation de 2009, la responsabilité pénale de la personne morale peut être engagée au visa de l'article 121-2 du code pénal, indépendamment de la poursuite ou de la condamnation d'une ou plusieurs personnes physiques.

Une proposition de directive anticorruption est actuellement en cours de négociation au niveau de l'Union européenne. Cette proposition de directive prévoit notamment la mise en place d'une responsabilité, pénale ou administrative, des personnes morales pour défaut de surveillance. La France est en faveur d'une réflexion autour d'un éventuel élargissement du champ de responsabilité pénale des personnes morales, en cohérence avec les exigences européennes et internationales.

Si le principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3 du TFUE ne s'oppose pas en principe à l'adoption d'une nouvelle législation parallèlement à des négociations communautaires encore en cours, une telle démarche apparaît prématurée à ce stade.

En pratique, il apparaît en effet raisonnable de s'abstenir de légiférer afin d'éviter une législation nationale qui ne traduirait que partiellement les mesures contenues dans l'instrument de l'Union en cours de négociation ou qui irait à l'encontre des dispositions finalement adoptées. En effet, une multiplication de modifications législatives successives dans un domaine aussi sensible que celui de la responsabilité pénale des personnes morales, ayant des répercussions potentiellement fortes dans le domaine économique, seraient génératrices d'une importante insécurité juridique.

A ce jour, les discussions dans le cadre de l'élaboration de la directive anticorruption se poursuivent et la France continue de soutenir une version ambitieuse de cette directive, notamment en matière de responsabilité pénale des personnes morales.

(ii) Une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité pour des faits de corruption en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée

Depuis la réponse de la France au questionnaire de la phase 4, la Cour de cassation est venue préciser la définition des « organes ou représentants » d'une personne morale, qui doivent être identifiés afin de déclarer une personne morale coupable d'une infraction, telle que la corruption d'agent public étranger.

Ainsi, par un premier arrêt du 16 juin 2021, (Crim., 16 juin 2021, n°20-83-098), la Cour de cassation a précisé les contours de la responsabilité pénale de la personne morale dans un groupe de sociétés, à l'occasion d'un dossier en matière de corruption active d'agents publics étrangers. Par cet arrêt, la Cour de cassation retient la responsabilité pénale d'une société holding du fait de l'intervention de trois salariés représentants de fait de la société mère, en raison d'une organisation transversale propre au groupe et des missions qui leur étaient confiées.

Puis, par un arrêt du 21 juin 2022 (Crim., 21 juin 2022, n°20-86.857), la Cour de cassation a retenu que l'organe ou le représentant peut lui-même être une personne morale, par exemple une société qui préside celle faisant l'objet de poursuites. Cette solution permet au juge de désigner cette personne morale sans avoir besoin d'identifier les personnes physiques qui la dirigent. Cette clarification jurisprudentielle récente vient donc faciliter l'engagement de la responsabilité de personnes

morales, notamment dans les affaires de corruption internationale caractérisées par une complexité avec des montages incluant plusieurs personnes morales.

Par conséquent, la jurisprudence française, dans une logique de facilitation de l'engagement de la responsabilité des personnes morales, a clairement confirmé qu'une personne morale ne peut pas se soustraire à sa responsabilité pour des faits de corruption internationale en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée, de sorte qu'une intervention législative n'apparaît aucunement nécessaire à cette fin.

S'agissant de la recommandation 13(b), les autorités françaises :

Comme indiqué en réponse à la recommandation 13.a., une proposition de directive anticorruption est en cours de négociation au niveau de l'Union européenne. Cette proposition prévoit notamment que la responsabilité, pénale ou administrative, de la personne morale puisse être engagée pour défaut de surveillance et que la mise en place de programmes efficaces de contrôle interne de conformité soit une circonstance atténuante.

Les mêmes arguments que précédemment militent pour ne pas intervenir en l'état pour l'adoption d'une nouvelle législation.

Par ailleurs, le défaut d'existence ou l'insuffisance de procédures de conformité internes à la personne morale est déjà sanctionné en droit français par la commission des sanctions de l'Agence française anticorruption conformément à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Enfin, il y a lieu d'ajouter que les lignes directrices du PNF sur la mise en œuvre de la CJIP, actualisées au 16 janvier 2023, prévoient expressément que la mise en place préalablement à l'infraction ou spontanément lors de la révélation de l'infraction d'un dispositif de mise en conformité est prise en compte dans la décision du procureur de la République financier de recourir à la CJIP et, comme facteur minorant, dans la détermination du montant de l'amende d'intérêt public.

3.2. Selon vous, la mise en œuvre de la loi réformant la police judiciaire (loi n° 22 de 2023) crée-t-elle un risque de réduction des ressources humaines affectées aux enquêtes sur la corruption et le trafic d'influence (l'organisation de la police judiciaire étant placée sous la tutelle du préfet) ?

S'agissant des moyens dédiés de la gendarmerie nationale, les infractions d'atteinte à la probité sont amenées à être traitées par toutes les unités de la gendarmerie, de l'enquêteur de brigade territoriale (faits les plus simples) à l'enquêteur hautement spécialisé en sections de recherches ou office (faits les plus complexes). À ce titre, la gendarmerie nationale compte près de 34 500 OPJ habilités.

La gendarmerie a mis en place des dispositifs spécifiques reposant sur la formation et la qualification d'enquêteurs spécialisés tels que les enquêteurs patrimoniaux, les enquêteurs financiers, les enquêteurs FINTECH 1 (100) et FINTECH 2 (162) spécialisés en matière de cryptomonnaies, et les enquêteurs travail illégal et fraude sociale (3165 dont 3022 gendarmes ETIF et 678 dont 664 gendarmes ESTIF).

Les dossiers d'atteinte à la probité étant souvent complexes, techniques et sensibles, ils nécessitent une expérience et des qualifications particulières (enquêteurs financiers DEFI 2 et 3) pour les traiter : au 1^{er} janvier 2025, l'institution compte 455 enquêteurs financiers affectés dans des unités d'investigation judiciaire (250 DEFI 2 et 282 DEFI 3).

La sous-direction de la police judiciaire a engagé, dès 2017, le recrutement de réservistes spécialistes dans différents domaines économiques et financiers. Rassemblés depuis 2019 au sein de la Task Force DEFI (TFD), ces 16 réservistes sont en mesure d'appuyer l'ensemble des enquêteurs de la gendarmerie nationale dans leurs enquêtes complexes dont celles traitant d'atteinte à la probité (notamment un spécialiste marchés publics).

La saisie des avoirs criminels par les unités de tout niveau de la gendarmerie est en progression constante ces dernières années et atteint 563 345 818 euros en 2024 (+27 % par rapport à 2023) soit 57 698 biens saisis.

En outre, le ministère de la justice ne dispose pas d'éléments sur l'impact de cette réforme sur les moyens alloués à la lutte contre les délits financiers.

Il convient cependant de relever que la doctrine de la direction nationale de la police judiciaire a érigé, au titre des enjeux de sécurité intérieure, la lutte contre la criminalité économique et financière au même titre que la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir d'évaluation des directeurs territoriaux de la police nationale par l'autorité judiciaire prévu à l'article R. 2-17-1 du code de procédure pénale, la préservation de la capacité de traitement judiciaire de la criminalité spécialisée (qui inclut la délinquance économique et financière) fait partie des items sur lesquels l'évaluation peut porter.

4. Le rapport annuel du Parquet national financier indique qu'en 2024, un total de 203,6 millions d'euros a été collecté (par le biais d'amendes, de confiscations, de dommages et intérêts pour l'État et de redressements fiscaux connexes prononcés ; et de conventions judiciaires d'intérêt public). Pouvez-vous indiquer quelle part de ce montant a été utilisée pour les projets de coopération et de développement ?

Les sommes collectées par le Parquet national financier abondent le budget général de l'Etat et il n'est pas possible de connaître la ventilation exacte de l'utilisation de ce montant.

5. Pourriez-vous nous informer des mesures législatives ou opérationnelles prises pour :

5.1. Se conformer aux recommandations émises précédemment par le GRECO (conformément au cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 15) concernant :

5.1.1. les codes de conduite (pour les personnes occupant de hautes fonctions exécutives au niveau national). Nous comprenons qu'en mars 2024, la HATVP a été saisie pour rendre son avis sur le premier projet de charte d'éthique de la présidence. Cette charte a-t-elle été approuvée ?

Il y a lieu de souligner que tous les ministères disposent d'outils déontologiques, dont certains sont disponibles sur leur site internet, tandis que d'autres sont accessibles aux seuls agents. Par ailleurs, les inspections générales des ministères disposent toutes d'une charte de déontologie dont la plupart sont publiées au Journal Officiel de la République française.

Dans la perspective de l'exercice de conformité 2025 au GRECO et de la rédaction de notre rapport de situation d'ici le 30 juin 2025, la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) a effectué un travail de recensement de l'ensemble des outils déontologiques existants dans les ministères. Il ressort de ce travail, en cours de finalisation, que tous les ministères, sans exception, disposent de codes de déontologie ou d'outils assimilés. Ce tableau sera annexé au rapport de situation au GRECO.

Par ailleurs, la HATVP a rendu son avis sur la charte de déontologie de la Présidence de la République au mois d'avril 2024. Elle n'a pas encore été rendue publique mais des développements sont susceptibles d'intervenir dans les prochaines semaines (voir réponse à la question 7).

5.1.2. la vérification et l'accessibilité des déclarations de patrimoine :

Aucun changement n'est intervenu depuis le dernier rapport. Pour rappel, le cadre réglementaire français est l'un des mieux disants en la matière au niveau européen voire mondial, avec d'une part l'obligation de déclarer à la fois des éléments d'ordre patrimonial et environnemental relatif à la personne, et d'autre part un contrôle effectif de la véracité des déclarations par la HATVP.

Les règles de publication des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts sont toujours les suivantes (cf tableau ci-après) :

Responsable public	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêts
Membres du Gouvernement	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Députés et sénateurs	En préfecture	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Représentants français au Parlement européen		
Exécutifs locaux	Non publiques	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Autres déclarants	Non publiques	

5.1.2.1. du candidat à la présidence ;

5.1.2.2. des personnes occupant de hautes fonctions exécutives ;

5.1.2.3. des députés et sénateurs ;

5.1.3. les conflits d'intérêts ;

S'agissant des questions 5.1.2.1, 5.1.2.2, 5.1.2.3 et 5.1.3 :

Afin de contribuer à la prévention des conflits d'intérêts, la HATVP a décidé en 2023 de rendre public un plus grand nombre d'avis de mobilité avec la publication de façon systématique des avis concernant les projets de mobilité des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République sauf si cette publication est susceptible de porter atteinte à la vie privée de l'intéressé.

Les autorités françaises n'ont aucune autre évolution à signaler depuis le dernier rapport et rappellent là encore que le cadre réglementaire au contrôle des mobilités public/privé (« revolving doors ») est très exigeant.

5.1.4. L'examen des cas de corruption affectant les membres du gouvernement.

Les autorités françaises invitent la Commission à reprendre les contributions précédemment transmises en ce qu'aucun changement n'est intervenu depuis le dernier rapport.

6. Pourriez-vous préciser si des mesures législatives ou opérationnelles ont été (ou seront) prises afin de se conformer pleinement et efficacement aux recommandations du GRECO émises dans les domaines suivants :

6.1. Concernant l'intégrité des parlementaires (notamment les deux recommandations sur le recours aux assistants et collaborateurs parlementaires, la réforme en profondeur de l'indemnité de fonctionnement et de la réserve parlementaire afin de garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle des ressources concernées, la révision de la réglementation parlementaire sur les cadeaux et autres avantages et la publication des déclarations), ces recommandations sont restées partiellement mises en œuvre, tandis qu'une autre recommandation (visant à ce que les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs soient facilement accessibles au grand public) n'a pas été mise en œuvre.

Les autorités françaises invitent la Commission à reprendre les contributions précédemment transmises en ce que la situation demeure inchangée depuis le dernier rapport.

6.2. Pour l'intégrité des juges et des procureurs (notamment, pour les juges, la recommandation du GRECO de concentrer l'autorité disciplinaire et toute procédure administrative préalable entre les mains de la section du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les juges n'a toujours pas été mise en œuvre, tandis que la recommandation de réformer la procédure de nomination des procureurs afin de permettre au Conseil supérieur de la magistrature d'émettre un avis contraignant et d'aligner la procédure disciplinaire des procureurs sur celle applicable aux juges, le CSM détenant seul l'autorité étant restée partiellement mise en œuvre).

En l'état actuel du droit, si la procédure administrative en amont de toute procédure disciplinaire ne relève effectivement pas du pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature, ce pouvoir appartient aux chefs de cours et, surtout, à l'Inspection générale de la justice qui mène les enquêtes

administratives, seules inspections pouvant mener à la poursuite d'un magistrat devant l'instance disciplinaire. L'Inspection générale de la justice respecte une méthodologie stricte, contrôlée par le Conseil d'État et encadrée par des principes de référence, notamment une obligation de réserve et de discrétion, qui se traduit par un impératif de confidentialité strict sur le déroulement de l'enquête et le respect du principe du contradictoire. Les missions d'enquêtes administratives sont en outre composées exclusivement de magistrats. Le Conseil supérieur de la magistrature, dans ses décisions des 15 septembre et 19 octobre 2022, a rappelé les conditions d'impartialité et de loyauté dans lesquelles étaient menées ces investigations.

Par ailleurs, il a été conclu à l'inconstitutionnalité de la proposition tenant à reconnaître au Conseil supérieur de la magistrature la possibilité de saisir directement l'Inspection générale de la justice. Il résulte en effet des principes énoncés aux articles 20 de la Constitution et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC), que tout ministre détient le pouvoir et même le devoir d'inspecter et de contrôler le fonctionnement de ses services. Ainsi, l'article 1er du décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'Inspection générale de la justice précise que l'inspection est « placée auprès du garde des Sceaux ».

Le lien hiérarchique entre l'Inspection générale de la justice et le garde des Sceaux a ainsi été consacré par la décision du Conseil d'État du 23 mars 2018 « syndicat Force ouvrière Magistrats et autres », qui rappelle que le pouvoir d'inspection est un pouvoir propre du garde des Sceaux, fondé sur la responsabilité du Gouvernement en matière de gestion publique en application de l'article 20 de la Constitution et de l'article 15 de la DDHC.

À l'inverse, le Conseil supérieur de la magistrature ne possède pas de pouvoir d'inspection, les attributions prévues à l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 lui permettent simplement de mieux connaître les besoins des cours et tribunaux. Il n'est pour autant pas un organe de contrôle du fonctionnement des juridictions. Il ne détient aucun pouvoir en matière de gestion administrative ou budgétaire des juridictions de l'ordre judiciaire.

En conséquence, les attributions du Conseil supérieur de la magistrature et son rôle dans l'organisation constitutionnelle et légale de l'État français s'opposent à ce que cette autorité puisse saisir directement l'Inspection générale de la justice qui relève d'un pouvoir propre du garde des Sceaux d'inspecter et de contrôler la gestion du service public de la justice.

En revanche, rien n'empêche que la commission d'admission des requêtes ou le rapporteur désigné dans le cadre d'une procédure devant Conseil supérieur de la magistrature puissent solliciter du garde des Sceaux une saisine de l'Inspection générale de la justice si la technicité des actes d'enquête le justifie. En effet, dans certains dossiers, il peut apparaître nécessaire de disposer d'éléments plus précis que ceux faisant l'objet de la seule plainte du justiciable. Il peut parfois être également nécessaire de recourir à des techniques d'enquête particulières, que l'Inspection générale de la justice est plus à même de mettre en œuvre (extraction de données, établissement des stocks d'un cabinet de juge, évaluation d'un service, etc.).

Ainsi, la loi organique du 20 novembre 2023 a prévu la possibilité pour la commission d'admission des requêtes, tout comme pour le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature, de demander

au garde des Sceaux de faire diligenter une enquête administrative par l'Inspection générale de la justice si la technicité des actes d'enquête le justifie.

S'agissant de la procédure de nomination des procureurs et de l'alignement de la procédure disciplinaire des magistrats du parquet sur celle des magistrats du siège, comme indiqué à l'occasion des précédents rapports, il peut être rappelé qu'aux termes de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 les nominations des procureurs généraux relèvent désormais d'un avis préalable du Conseil supérieur de la magistrature et non plus de la liste des emplois nommés en Conseil des ministres.

Dans le cadre de la réforme constitutionnelle initiée en 2013, un projet de loi constitutionnelle a été adopté en des termes identiques par les deux chambres le 26 avril 2016 confiant au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet et subordonnant les projets de nomination de tous les magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Ce projet n'a pas été soumis au Congrès.

Un nouveau projet de loi de réforme constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique » a été déposé le 29 août 2019 (n° 2203) mais n'a pas été poursuivi, du fait notamment du contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid19.

Comme indiqué précédemment, le Président de la République a saisi, le 17 février 2021, le Conseil supérieur de la magistrature d'une demande d'avis et reçu le 4 juin 2021 les chefs de cour de la Cour de cassation respectivement présidents des formations siège et parquet du Conseil supérieur de la magistrature. Il a, durant ces échanges, rappelé son profond attachement au principe de séparation des pouvoirs et au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire dont il est le garant.

À la suite du rapport du Conseil supérieur de la magistrature, des États généraux ont été convoqués le 18 octobre 2021 par le Président de la République. Ce dernier a annoncé qu'il souhaitait que le garde des Sceaux rende compte chaque année au Parlement de la politique pénale du gouvernement.

Dans son rapport d'avril 2022, les États généraux ont notamment conclu au fait que « la majorité du comité n'a pas retenu la possibilité, très débattue, de conférer au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir propre de proposition de nomination pour certaines fonctions du parquet, en particulier celles de procureur général et de procureur de la République. Le parquet étant autonome et soumis à une hiérarchie, il lui est apparu nécessaire de ne pas couper son lien constitutionnel avec le pouvoir exécutif. »

En l'état actuel du droit, si les magistrats du parquet sont soumis à un régime de nomination différent de ceux des magistrats du siège selon les textes, la pratique rapproche *de facto* leurs conditions de nomination et de discipline de celles du siège. En effet, le rôle joué par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est tout aussi central que pour les magistrats du siège dès lors que le Conseil est appelé à rendre des avis sur leurs nominations et sur les sanctions disciplinaires. Or, le CSM a pour mission première, en vertu de l'article 64 de la Constitution, d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Depuis 2012, les gardes des Sceaux successifs se sont engagés à respecter les avis de la formation compétente en matière de nomination des magistrats du parquet, qui l'ont de fait été systématiquement depuis 2008.

7. Pourriez-vous nous informer de toute initiative ou réflexion en cours concernant la création d'un commissaire à l'éthique (réfèrent déontologue) chargé des membres du Gouvernement et de la Présidence de la République, y compris de leur personnel ?

La présidence de la République a élaboré une charte de déontologie, qui s'appuie notamment sur la dernière version du guide pratique élaboré par l'AFA à la fin de l'année 2022, s'agissant des risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations. Elle s'adresse aux membres du cabinet et à l'ensemble des agents de la présidence et sera publiée sur le site Intranet mais aussi sur le site Internet de la présidence, dans une démarche de transparence. En outre, les nouveaux arrivants seront systématiquement sensibilisés à ces aspects lors du séminaire d'intégration, obligatoire, organisé par le service des ressources humaines. Le projet de charte a été soumis à la HATVP qui a rendu son avis. Sa version définitive doit être adoptée par le collège de déontologie que la présidence de la République prévoit de constituer avant l'été 2025, et qui sera compétent pour l'ensemble des agents de l'Élysée.

8. Pouvez-vous faire le point sur les mesures législatives ou opérationnelles prises depuis juillet 2024 afin de se conformer efficacement à la recommandation du GRECO (conformément au cinquième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport de conformité, p. 15) visant à a) élaborer une stratégie de prévention de la corruption ; b) mettre en place des contrôles de sécurité adéquats ; et c) mettre en place un système de rotation spécifique pour les secteurs à risque de corruption ?

a) élaborer une stratégie de prévention de la corruption :

S'agissant de l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN) :

À travers son activité de conseil juridique en matière de déontologie (manquements professionnels et pratique de l'enquête administrative pré-disciplinaire), l'IGPN participe à la bonne orientation des chefs de service et des agents dans le respect de leurs obligations hiérarchiques. Fortement sollicitée au titre des cumuls d'activités, y compris au nom du réfèrent déontologue, l'IGPN porte un intérêt particulier sur l'absence de conflits d'intérêts afin d'éviter la commission l'infraction de prise illégale d'intérêts.

En 2024, sur ses 268 consultations (279 en 2023), l'IGPN a rendu 82 avis au nom du réfèrent déontologue portant sur ce sujet. L'IGPN est également de plus en plus saisie directement pour des conseils sur ce sujet par les différents services de la police nationale.

L'objectif, en informant les policiers sur leurs obligations déontologiques en matière de cumul d'activités est :

- d'éviter qu'ils ne commettent des manquements déontologiques et des infractions pénales en se plaçant dans une situation de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts ;
- de guider les autorités décisionnelles dans l'étude des demandes qui leur sont soumises.

Chaque consultation sur cette thématique est anonymisée et rendue disponible dans un moteur de recherche, baptisé *e-consult@tion*, consultable par l'ensemble des agents du périmètre police nationale sur le site intranet de l'IGPN.

Ainsi, les agents, comme les conseillers mobilités carrières, les services RH des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et les autorités hiérarchiques peuvent accéder aux réponses déjà apportées dans un certain nombre de domaines d'activités, facilitant d'autant plus leurs analyses des situations auxquelles ils sont confrontés.

S'agissant de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) :

L'IGGN a réalisé en 2022, dans le cadre du plan d'action déontologique de la gendarmerie 2022-2024, une cartographie des risques déontologiques de la gendarmerie incluant parmi 14 grands risques identifiés le risque « compromissions et d'atteintes à la probité ». Ce risque a fait l'objet d'une première actualisation en octobre 2024, aboutissant à la réévaluation de sa probabilité de « peu probable » à « possible ». Trois sous-risques ont en outre été détaillés : « manquements aux devoirs de probité stricto sensu », « infractions assimilées » et « autre atteintes à la probité au sens déontologique » respectivement évalués comme étant « possible », « probable » et « quasi-certain », avec un impact toujours évalué comme « certain ».

Cette cartographie des risques est susceptible d'être mise à jour au terme d'un travail d'état de la menace corruptive et d'improbité en gendarmerie en cours de réalisation dans une logique de renseignement criminel par la division des enquêtes internes de l'IGGN, division en charge de la conduite des enquêtes administratives et judiciaires les plus sensibles au sein de la gendarmerie, et de la coordination des enquêtes internes conduites par les commandements territoriaux. Cette analyse est en cours et sera construite sur une distinction entre la menace corruptive liée aux actes de gestion de l'institution (commande publique, détournement de moyens, etc.) et celle liée à l'exercice des missions de police administrative et judiciaire (corruption en lien avec la criminalité organisée, détournement de pouvoirs à des fins personnelles, etc.).

b) mettre en place des contrôles de sécurité adéquats

Les militaires et personnels civils de la gendarmerie font l'objet à leur entrée en fonction d'un criblage approfondi auprès du service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS). Ce criblage peut être renouvelé en cours de carrière. **Ces contrôles sont susceptibles d'être renforcés dans le cadre de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, en cours de discussion.**

En outre, une partie des militaires en charge de mission d'investigation, de renseignement ou de protection d'emprises protégées, font l'objet à leur entrée dans les postes concernés d'enquête d'habilitation au secret de la défense nationale par la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD), c'est-à-dire un contrôle de sécurité particulièrement approfondi.

Des contrôles peuvent être effectués :

- par l'autorité hiérarchique ;
- dans le cadre d'une enquête administrative interne ;
- de plus en plus souvent dans le cadre de la mise en place, sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements (CNCTR), de techniques de recueil du

renseignement si les suspicions relèvent des finalités définies à l'article L.811-3 du code de la sécurité intérieure ;

- dans le cadre d'une enquête judiciaire interne au besoin provoquée par une dénonciation au visa de l'article 40 du code de procédure pénale.

Au-delà de contrôle de sécurité, des investigations approfondies pour confirmer ou infirmer les suspicions sont systématiquement entreprises. Un risque particulier de corruption en lien avec la criminalité organisée ou un risque particulier d'improbité par le détournement à des fins criminelles ou personnels des fichiers est ainsi identifié. Par conséquent, pour faciliter la détection de tels agissements et la levée de doute, la gendarmerie est en train de développer un système de Contrôle Interne des Traces des Applicatives et du Réseau (CITAR), à la disposition des autorités hiérarchiques afin de vérifier les consultations du fichier des antécédents judiciaires (TAJ), du fichier des personnes recherchées (FPR) et du fichier des objets et véhicules volés (FOVES), soit trois des fichiers nominatifs les plus sensibles.

De plus, le référent déontologue de la gendarmerie, le chef de l'Inspection de la gendarmerie nationale exerce un contrôle interne en matière de probité :

- à travers son Bureau de l'audit, de la protection et de la gouvernance des données (BAPGD) qui est en charge du contrôle des traces de fichiers et dirige le programme CITAR ;
- à travers une nouvelle cellule animation assistance analyse (C3A) créée en 2024 au sein de la Division des enquêtes internes (DEI). Cette cellule a pour charge le suivi des enquêtes judiciaires et administratives internes conduites par les échelons territoriaux de la gendarmerie notamment, dans le champ de la probité.

L'IGGN continue de conduire les enquêtes administratives et judiciaires les plus sensibles ou complexes, notamment en matière de corruption. Un groupe "corruption" a d'ailleurs été créé en 2025 au sein du bureau des enquêtes judiciaire (BEJ).

c) mettre en place un système de rotation spécifique pour les secteurs à risque de corruption ?

La mobilité des personnels militaires de la gendarmerie est assurée de manière statutaire et donc systémique, y compris dans les postes à risques de corruption, notamment dans le cadre de l'avancement pour les sous-officiers et par une mobilité organisée en moyenne tous les 3 à 5 ans pour les officiers.

En cas de mise à jour de conflits d'intérêts, la capacité de prononcer des mutations d'office dans l'intérêt du service (MOIS) permet, si d'autres mesures plus dures ne sont pas prises (suspension ou autre) de couper les liens avec les fonctions dans lesquelles l'agent s'est placé en situation de conflit d'intérêts.

Le fait que les décisions d'affectation sont prises par l'autorité hiérarchique, au niveau des formations administratives pour les sous-officiers et par la sous-direction du personnel officier pour

ces derniers, permet de prévenir ou de gérer les situations de conflit d'intérêts, y compris dans le cadre normal de la gestion.

9. Pourriez-vous indiquer les activités menées ou dispensées par l'IGPN en matière d'intégrité depuis juillet 2024, telles que le nombre et le type d'activité

9.1. D'événements de sensibilisation

L'IGPN, en tirant des enseignements de certaines enquêtes, poursuit depuis juillet 2024 un rôle d'alerte et de propositions vis-à-vis des directions de la police nationale, permettant ainsi aux directions d'améliorer la prévention et/ou la détection de la corruption.

Entre le 1er juillet 2024 et le 21 mars 2025, l'IGPN a dispensé 33 actions de formation initiale sur la thématique de la déontologie (« en matière d'éthique ») dans les écoles de police, auprès de 2606 élèves gardiens de la paix et policiers adjoints ainsi qu'auprès de 240 élèves officiers, dont 13 formations intitulées : « une déontologie qui oblige et qui protège : les modalités du contrôle ».

Parallèlement, l'IGPN a dispensé 2 sessions en formation continue au profit de 30 personnels administratifs, techniques et scientifiques dans le cadre de leur affectation dans le périmètre de la police nationale, ainsi qu'une formation intitulée « droit et éthique au cœur du management » au profit d'une dizaine d'agents du corps de commandement et du corps d'encadrement et d'application (gardien de la paix).

S'agissant de la police nationale :

Entre le 1er juillet 2024 et le 21 mars 2025, l'IGPN a dispensé 33 actions de formation initiale sur la thématique de la déontologie (« en matière d'éthique ») dans les écoles de police, auprès de 2606 élèves gardiens de la paix et policiers adjoints ainsi qu'auprès de 240 élèves officiers, dont 13 formations intitulées : « une déontologie qui oblige et qui protège : les modalités du contrôle ».

Parallèlement, l'IGPN a dispensé 2 sessions en formation continue au profit de 30 personnels administratifs, techniques et scientifiques dans le cadre de leur affectation dans le périmètre de la police nationale, ainsi qu'une formation intitulée « droit et éthique au cœur du management » au profit d'une dizaine d'agents du corps de commandement et du corps d'encadrement et d'application (gardien de la paix).

9.2. De sessions de formation

S'agissant de la gendarmerie nationale :

Le chef de l'IGGN, comme la division des signalements et de la déontologie (DSD) et la division des enquêtes internes (DEI) de l'IGGN sont intervenus à de nombreuses reprises en 2024 dans le domaine de la déontologie, en mettant en avant l'importance de la déontologie pour les personnels quel que soit leur grade ou leur fonction, les principaux risques et manquements y compris en

termes d'intégrité, les conduites à tenir et la présentation des plateformes de signalements externes et Stop-Discrim.

En formation initiale :

- **Officier** : en plus des cours de déontologie dispensés par le département déontologie de l'Académie militaire de la gendarmerie nationale, la DSD et la DEI interviennent chacune 2 heures. Une formation à la conduite des enquêtes internes de 4 heures est en outre dispensée aux élèves-officiers appelés à être affectés en unité de police judiciaire ;
- **Sous-officier** : les cours sont dispensés par les formateurs en école qui eux-mêmes bénéficient d'une sensibilisation de 2 heures par la DSD lors de leur prise de fonctions et s'appuient sur des cours dont le contenu est travaillé par le CEGN, en collaboration avec l'IGGN.

En formation continue :

- **Officier** : intervention de 2h à 4h de l'IGGN (chef de l'IGGN ou chef DSD ou DEI) à chaque grande étape de la carrière :
 - o stage de prise de commandant de niveau 2, 3 et 4 (TC2, TC3, TC4) ;
 - o formations de l'enseignement militaires du 1er, 2eme degré et technique (EMS1, ES2 / CEST) ;
 - o stage des cadres du renseignement (officiers renseignement servant en GGD, RG ou DG. Thème : déontologie et réseaux sociaux)
 - o séminaire annuel des commandants de groupements de gendarmerie mobile ;
 - o séminaire annuel des commandants de section de recherches.
- **Sous-officier** : intervention de 2h de l'IGGN (DEI ou DSD) à différentes étapes de la carrière :
 - o stages de formation au premier commandement (SFPC) dont bénéficient tous les adjudants-chefs et majors promus commandant d'unité pour la 1ère fois ;
 - o stages sources ouvertes sur internet (SOINT) au profit des analystes renseignement ;
 - o stage des instructeurs en intervention professionnelle organisé par le Centre nationale d'entraînement des forces de la gendarmerie (CNEFG) ;
 - o stage de recyclage des escadrons de gendarmerie mobile organisé au CNEFG ;
 - o stage des enquêteurs de police judiciaire organisé par le centre national de formation à la police judiciaire (CNFPJ) ;
 - o séminaire des concertants (CC3) ;
 - o formation des nouveaux référents égalité et diversité.

- Des actions de sensibilisation sont également menées directement au niveau local par l'IGGN (68 interventions) auprès de personnels officiers et sous-officiers de groupements de gendarmerie départementale, de gendarmerie mobile, d'unités de recherches, ou de formation d'enquêteurs internes.

Au total, en 2024, outre l'ensemble des militaires formés à la déontologie en formation initiale, environ 2150 officiers et sous-officiers en cours de carrière notamment en charge de

commandements, de missions de police judiciaire, de renseignement ou de maintien de l'ordre/intervention professionnelle ont ainsi bénéficié d'une sensibilisation à la déontologie de la part de l'IGGN, sensibilisation où les questions d'intégrité et de recours aux plateformes d'alerte sont systématiquement abordées et parfois traitées à titre principal.

Les formations d'enquêteur financier (DEFI 2 et 3) - en cours de rénovation - intègrent des modules en lien direct ou indirect aux atteintes à la probité (les infractions ECO-FI du code pénal, les infractions du code de commerce, la commande publique, les infractions à la probité, droit des affaires dont la loi Sapin 2, droit fiscal avec des interventions de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, de l'AFA ou encore de TRACFIN).

10. Pouvez-vous faire le point sur les actions ou le plan du collège de déontologie créé en mai 2023 au sein du ministère de l'Intérieur, en termes d'avis ou de recommandations émis (y compris sur les cas de conflits d'intérêts et les activités externes, y compris le nombre et les motifs des refus)

Un Collège de déontologie a été mis en place, au sein du ministère de l'intérieur par l'arrêté du 24 mai 2023. La DGPN, représentée par le directeur de l'IGPN, en sa qualité de référent déontologue de la police nationale, compose cette structure qui a pour missions :

- de conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie au ministère de l'Intérieur et formuler toute proposition de nature à en assurer la promotion ;
- de participer à l'adaptation et à l'actualisation des textes applicables en matière de déontologie, d'émettre des avis et de rendre des recommandations sur des dossiers complexes relevant d'un périmètre sectoriel ou en cas de conflits d'intérêts ;
- d'établir un rapport annuel sur les activités du ministère de l'intérieur en matière déontologique.

À ce jour, ce Collège de déontologie ne s'est pas encore réuni, la composition de ses membres étant en cours de désignation.

11. Concernant la dénonciation, pouvez-vous faire le point sur le nombre et le type de signalements reçus via le système de dénonciation mis en place en janvier 2024 (par les directions générales du ministère de l'Intérieur) ?

La plateforme administrative de signalement (PFS) de la police nationale :

Sur le périmètre de la direction générale de la police nationale (DGPN) et de la préfecture de police de Paris, la PFS a été créée en 2013 par l'IGPN dans une logique d'amélioration du lien entre la police et la population. Il s'agit d'un service administratif proposé à l'utilisateur via un formulaire en ligne accessible sur le site du ministère de l'intérieur. Il permet à tout usager de signaler un fait ou un comportement dont il est victime, témoin direct ou indirect, susceptible de mettre en cause un agent de la police nationale.

La grande majorité des signalements reçus sur la PFS est transmise aux directions d'emploi des agents concernés afin qu'elles effectuent un contrôle interne hiérarchique, au sens que ces services précités en assurent le traitement opérationnel sur le plan administratif. Il est à préciser que les signalements revêtant une particulière gravité, suscitant un retentissement important ou nécessitant des investigations approfondies, sont confiés à une délégation de l'IGPN.

Au cours de l'année 2024, la PFS de la police nationale, administrée par l'IGPN (SDEAJ), a recueilli 6080 signalements d'usagers se plaignant de l'action de la police, dont 4856 concernaient le périmètre de la police nationale (soit 79,87%). Les trois agrégats d'allégations les plus souvent relevés, parmi les signalements, restent l'usage excessif de la force ou de la contrainte, l'irrespect et le manque de courtoisie et le refus de plainte. Il convient de rappeler que la plateforme de signalements de la police nationale n'est pas le vecteur principalement utilisé par les particuliers pour signaler des faits de corruption, au sens d'atteintes à la probité.

En 2024, 87 signalements enregistrés sur la PFS (soit moins de 1,5%) ont pu concerner des allégations d'atteintes à la probité : 42 allégations pour consultation illégale des fichiers de police, 27 allégations pour vol, 17 allégations pour corruption et 1 allégation pour escroquerie). Une nouvelle plateforme de signalement et d'alerte (PFSA) modernisée, fiabilisée et sécurisée est opérationnelle depuis le 13 mars 2024, elle figure sur le site masecurite.interieur.gouv.fr. Elle s'inscrit dans la nouvelle architecture de la réforme de l'organisation et du fonctionnement des services centraux et territoriaux de la direction générale de la police nationale (DGPN) qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2024.

Le dispositif du lanceur d'alerte :

Suite à la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, au titre de sa qualité de référent déontologue pour la police nationale, le directeur de l'IGPN a également été désigné référent « alerte interne » dans le dispositif dit de « lanceurs d'alerte » pour la police nationale.

Un dispositif et une procédure de traitement des alertes ont été mis en place au sein de l'IGPN. Ils s'appuient sur la détermination d'une première équipe en charge du recueil, du traitement et des échanges avec le lanceur d'alerte et d'une seconde en charge de l'examen de la recevabilité de l'alerte elle-même.

Pour les années 2023 et 2024, l'IGPN n'a pas eu à traiter de cas de lanceur d'alerte conforme au nouveau statut. Les rares signalements adressés ont été réorientés vers d'autres plateformes (Signal-Discr et Plateforme de signalement de la police nationale (PFS), en raison de l'objet et de la nature du signalant).

L'IGGN n'a pas reçu directement de dénonciation dans le cadre du dispositif de lanceur d'alerte. Elle reçoit en revanche des signalements qui sont traités dans le cadre de la plateforme de signalement externe de la gendarmerie ou la plateforme de signalement interne Stop Discr.

12. Quels sont les développements les plus significatifs par rapport à l'OCLCIFI au cours de l'année écoulée et qui ont une incidence sur la lutte contre la corruption ?

La réalisation début 2025 d'un état des lieux sur la corruption en France, avec l'appui du SIRASCO Financier, a offert une lecture inédite du phénomène corruptif dans toutes ses dimensions. S'appuyant sur les remontées des services territoriaux de la Police nationale et la Préfecture de police et l'expérience opérationnelle de l'OCLCIFI, cette étude inédite quantifie et analyse le phénomène corruptif dans toutes ses dimensions. Elle est le préalable à la définition et la mise en œuvre d'un plan d'action national à compter de mars 2025.

13. Quel est votre avis sur les préoccupations soulevées par certaines parties prenantes concernant la mise en œuvre de la loi réformant la police judiciaire, qui pourraient affecter l'efficacité des enquêtes contre les délits financiers et la corruption ?

Lancée le 1^{er} janvier 2024 pour regrouper, dans chaque département, tous les services de police sous une seule autorité, il s'agit de la plus grande réforme jamais entreprise au sein de l'institution policière depuis 1966. Des réajustements sont d'ores et déjà prévus, notamment dans le cadre d'une évaluation qui sera lancée en 2026. Tout est fait pour préserver les spécificités qui dont la richesse de la police judiciaire. Sur instruction du ministre de l'Intérieur, le directeur général de la police nationale a lancé en février 2025 un plan pour renforcer la filière investigation, en cherchant à simplifier la rédaction des procédures ou encore à améliorer les déroulés de carrière.

Concernant la lutte contre la corruption, considérant que la dimension financière de la criminalité organisée ne devait pas être abordée sous l'unique prisme du blanchiment mais également sous celui de toutes les atteintes à la probité, après un état des lieux réalisé début 2025, le Directeur Général de la Police Nationale a lancé l'élaboration d'un schéma d'orientation stratégique sur le volet répressif de la corruption qui viendra compléter le plan piloté par l'AFA. Cette stratégie sera élaborée par l'OCLCIFI, qui a réalisé en janvier 2025 un état des lieux de la corruption en France, consistant en une photographie des enquêtes pour corruption ouvertes en France, pour toutes les infractions à la probité, y compris par les services de la Préfecture de police de Paris. De cet état des lieux, qui précède le plan d'action, on peut retenir le fait que l'ensemble des faits de corruption concernant des forces de l'ordre, des douaniers, et d'autres agents publics décelés ont été mis à jour par des services d'enquête avec des juridictions spécialisées et non pas par des lanceurs d'alerte.

Le second constat est celui des angles morts, difficiles à mettre à jour comme la compromission d'une agence bancaire sur un territoire. Cet état des lieux entraînera donc une augmentation de l'activité des services d'enquête de la corruption, et partant, des moyens qui y seront alloués.

14. Pourriez-vous nous informer de toute augmentation des ressources humaines, financières ou techniques allouées à l'OCLCIFI suite à la publication du rapport 2024 sur l'État de droit ?

La corruption, sujet de préoccupation majeur constaté par ce rapport, est aussi un point central d'une proposition de loi, actuellement à l'étude, visant à sortir la France du piège du narcotrafic. Dans cette perspective, l'OCLCIFI a créée en février 2025 un groupe en charge de la lutte contre la corruption liée aux narcotrafics pour faire face à la menace que représente l'utilisation par les organisations criminelles de la corruption pour faciliter leurs actions.

La montée en puissance de ce groupe sera un enjeu majeur de l'année 2025 ainsi que son insertion dans l'écosystème judiciaire déployé pour concourir à la lutte contre ce phénomène (autres offices centraux, autorité judiciaire, services territoriaux, etc.) et à la définition et l'attribution des moyens nécessaires à l'exercice des missions attribuées à l'OCLCIFI et des autres services.

15. Pourriez-vous nous informer des opérations menées depuis juillet 2024, en termes de dossiers reçus, instruits, en cours et clôturés (et avec quel résultat) ?

L'OCLCIFIFF gère un portefeuille d'environ 200 à 230 dossiers en moyenne par an. Les enquêtes, par nature techniques et complexes, se mesurent sur un temps long de plusieurs années. Les variations en nombre de dossiers (saisines, clôtures...) sur une échelle de quelques mois ne permettent pas de tirer des enseignements notables.

Il est toutefois possible de noter la validation de plusieurs CJIP dans des enquêtes menées par l'OCLCIFIFF.

Ainsi, le 9 décembre 2024, le président du Tribunal judiciaire de Paris a validé la CJIP conclue le 2 décembre 2024 entre le procureur de la République financier (PRF) et les sociétés AREVA SA et ORANO MINING SAS en application de l'article 41-1-2 du code de procédure pénale.

Aux termes de la CJIP, la société AREVA SA s'engage à verser au Trésor public une amende d'intérêt public d'un montant total de 4 800 000 euros. La CJIP prévoit également la mise en place d'un programme de mise en conformité d'une durée de trois ans au sein du groupe ORANO sous le contrôle de l'agence française anticorruption.

Cette convention intervient dans le cadre d'une enquête préliminaire ouverte le 3 juin 2015 notamment du chef de corruption d'agent public étranger et confiée à l'OCLCIFIFF.

S'agissant de la gendarmerie nationale, sur la période du 01/01/2023 au 30/06/2024, 398 procédures ont été recensées, dont 9 procédures dans le périmètre IGGN. S'agissant des procédures IGGN, ces saisines sont en lien avec le fonctionnement du service (acte de gestion) et en lien avec l'exercice de la police judiciaire ou de la police administrative (corruption liée aux infractions routières ou en lien avec la criminalité organisée).

En métropole, les 485 infractions relevées par les unités entre le 1er janvier 2023 et le 30 juin 2024 sont concentrées sur l'est de l'hexagone et plus particulièrement dans le nord, la région Île-de-France, la collectivité européenne d'Alsace et le sud-est.

18.90 % des infractions sont relevées en outre-mer soit un total de 75 procédures avec la constatation de 113 infractions réparties dans l'ordre décroissant : Mayotte, la Polynésie française, La Réunion, Guyane, Guadeloupe, Martinique, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les faits dénoncés dans ces enquêtes concernent des élus, des fonctionnaires territoriaux, des gérants de sociétés, des militaires de la gendarmerie, des personnels de l'administration pénitentiaire ou hospitalière et sont relatifs à des passations de marchés publics, des détournements de fonds publics, des prises illégales d'intérêt et des tentatives de corruption de gendarmes par des mis en cause.

Système judiciaire (chapitre 1 du rapport)

- 1. La loi d'orientation et de programmation de la justice du 20 novembre 2023 prévoyait de financer 10 000 emplois supplémentaires, dont 1 500 postes de magistrats et 1 800 postes de greffiers d'ici 2027. Où en est la mise en œuvre de cette disposition ? une augmentation du nombre de juges et de procureurs a-t-elle eu lieu en 2024 ? est-elle prévue pour 2025, malgré la politique de restriction budgétaire ? Quelles sont les prochaines étapes jusqu'en 2027 en termes de recrutement de magistrats ? Qu'en est-il de la revalorisation des grilles indiciaires ?**

Malgré les contraintes budgétaires, la prévision de schéma d'emploi en loi de finances initiale (LFI) 2025 s'inscrit dans le respect de la trajectoire de recrutement fixée par la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation pour la justice, prévoyant le recrutement de 1 500 magistrats et 1 800 greffiers sur la période 2023-2027.

La direction des services judiciaires a élaboré une méthodologie pour objectiver les besoins de l'institution judiciaire et répartir équitablement les moyens nouveaux alloués entre les différentes cours d'appel, en maintenant une réserve de 150 postes dédiée aux contentieux particuliers.

Ainsi, les dialogues de gestion de fin d'année 2023 ont conduit les chefs de cour à répartir les créations de postes de leur ressort entre les différentes juridictions, conformément à la démarche de déconcentration dans laquelle s'est engagée la direction des services judiciaires.

Après 1 246 recrutements en 2023, 1 302 en 2024 dont 391 magistrats, ce sont plus de 900 emplois qui seront créés en 2025, dont 338 magistrats et 433 greffiers. Dans le même temps, des mesures catégorielles nécessaires sont portées sur les corps spécifiques (magistrats, cadres greffiers et directeurs des services de greffe) et les corps communs.

S'agissant plus précisément des magistrats, les concours de l'Ecole nationale de la magistrature demeurent structurellement attractifs. Le rapport du président du jury des concours d'accès 2023 faisait état de 2 367 candidats présents répartis sur les trois concours (1981 au 1er concours, 308 au 2ème concours et 78 au 3ème concours) pour 353 places offertes.

En outre, le nombre de candidats à l'intégration directe en 2024 s'est révélé nettement supérieur à celui constaté les années précédentes, puisque le nombre de dossiers déposés dans le cadre de la tenue de la dernière commission d'avancement a été nettement supérieur aux prévisions. A titre d'exemple, 486 dossiers ont été présentés en 2024 contre 200 en 2023 et 149 en 2022. Cette forte augmentation est vraisemblablement conjoncturelle dans la mesure où elle s'analyse comme une conséquence de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 qui réforme les voies d'intégration directe dans le corps judiciaire.

Toutefois, cet objectif de recrutement de 1500 magistrats supplémentaires à l'horizon 2027 ne saurait être atteint qu'à la condition de disposer des crédits suffisants pour autoriser la totalité de ces recrutements. Les prochaines étapes jusqu'en 2027, notamment pour le recrutement de magistrats, devront être confirmées annuellement dans les lois de finances 2026, puis 2027.

La direction des services judiciaires du ministère de la Justice porte, parallèlement à la mise en œuvre de la loi organique du 20 novembre 2023 s'agissant de la création d'un troisième grade venant se substituer au grade hors-hiérarchie actuel, une convergence indiciaire entre magistrats judiciaires et magistrats administratifs portant également sur les premiers et deuxièmes grades. Des discussions techniques et budgétaires interministérielles sont en cours pour mise en œuvre au cours de l'année 2025.

1.1 Quelle est la propension des magistrats à titre temporaire ? Quel est l'impact sur les vacances de postes ?

Au 1^{er} mars 2025, 378 magistrats à titre temporaire (MTT) étaient en fonction et 156 en formation (128 au siège et 28 au parquet).

Dans la mesure où, à cette même date, le nombre de magistrats en juridiction s'élevait à 8 725, les MTT représentaient 4,2 % de ce total.

Concernant l'impact sur les vacances de postes, au regard du fait que les MTT ne peuvent exercer qu'une part limitée des compétences dévolues aux magistrats de carrière, tel que prévu par l'article 41-11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 et qu'ils sont limités dans leur exercice professionnel à 300 vacations par an, l'impact sur les vacances de postes ne peut être évalué avec précision. En effet, chaque MTT choisit le nombre de vacations qu'il réalise sans qu'un minimum soit exigé.

2. Le budget de la justice va-t-il continuer à augmenter en 2025 ?

S'agissant des dépenses Hors Titre 2, des efforts sont attendus dans la maîtrise et le pilotage de la dépense sur l'ensemble des briques budgétaires, notamment sur les frais de justice. Pour autant, la dotation des crédits HT2 prévoit pour l'année 2025 une évolution de +2,5% par rapport au document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) 2024.

Concernant la masse salariale, le budget 2025 est en augmentation de +2% par rapport à la LFI 2024. Plus de 900 recrutements supplémentaires seront effectués et des mesures de revalorisation salariale importantes sur l'ensemble des corps sont programmées. Ainsi, afin de contribuer à l'effort de réduction des dépenses de l'État, une attention toute particulière sera portée en 2025 à la maîtrise des dépenses au titre des agents non-titulaires.

3. Quelle est l'augmentation du budget de l'aide juridictionnelle prévue en 2025 ? Un droit de timbre a-t-il finalement été introduit dans la loi de finances pour 2025 ? Si oui, de quel montant est-il et quel est son champ d'application ? Si non, y'a-t-il encore des discussions en cours sur ce sujet ?

Les crédits budgétaires consacrés par la loi de finances initiale à l'aide juridictionnelle atteignent 661 millions d'euros pour 2025, soit une augmentation de 2,5 millions d'euros et de 0,4% par rapport à l'année dernière. Entre 2021 et 2025, les crédits de l'aide juridictionnelle ont augmenté de 127 millions d'euros, soit une hausse de 24%.

En matière d'aide juridictionnelle, l'évaluation du besoin présenté dans le cadre du projet de loi de finances est réalisée par le biais d'une maquette de prévision. Celle-ci agglomère les données qualitatives et quantitatives des années précédentes, dégageant une tendance linéaire qui est étirée en prenant en compte les éléments externes, comme les prévisions d'inflation et la marge d'incertitude. Les crédits octroyés en loi de finances incluent donc l'inflation.

Concernant l'instauration d'un droit de timbre pour l'introduction d'une instance devant une juridiction, cette option n'a pas été retenue dans la loi de finances pour 2025.

4. D'après l'étude de la CEPEJ pour 2024, le temps théorique pour qu'une affaire pendante soit résolue a augmenté en 2023 par rapport à 2022, notamment en première instance pour les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. Voyez-vous une raison à cela ?

Nous partageons le constat, établi à partir des données statistiques communiquées par le service de la statistique, des études et de la recherche (SSER), d'un délai théorique d'écoulement du stock en légère augmentation pour les tribunaux judiciaires au civil, essentiellement dû à un flux important d'affaires nouvelles en 2023, à son plus haut niveau sur les cinq dernières années.

S'agissant des trois groupes de travail créés dans le cadre des missions d'urgence relatives à la déjudiciarisation, à l'exécution des peines et à l'audience criminel et correctionnel, quel est le résultat des réflexions et travaux menés ? Les rapports de mission vont-ils être rendus publics ? Si oui, dans quel délai ?

En novembre 2024, le garde des Sceaux a lancé trois missions d'urgence pour recentrer la justice judiciaire sur son rôle, juger dans des délais raisonnables et mieux exécuter les peines. Dans ce cadre des groupes de travail ont été créés et installés le 28 novembre 2024 à la Cour de cassation.

Ces groupes de travail intègrent des professionnels reconnus tels que des membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, des magistrats de l'ordre judiciaire, des avocats ou des directeurs de services pénitentiaires, et bénéficient du soutien de l'Inspection générale de la justice.

Il convient de préciser qu'un second groupe de travail a été créé sur la thématique de la déjudiciarisation. En effet, par lettre du 26 novembre 2024, le Premier ministre a missionné plusieurs services d'inspection administrative (l'Inspection générale de la justice, l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, le) aux fins d'étudier les « possibilités d'extension du domaine des sanctions administratives et des amendes forfaitaires délictuelles » (AFD). La Mission est également chargée de faire des propositions en faveur d'une amélioration de l'effectivité de ces sanctions et amendes.

La Mission doit rendre son rapport à la fin du mois de mars 2025.

5. Que pouvez-vous nous dire de la mise en œuvre concrète de la Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire en 2024 / début 2025 ?

A ce jour, le taux d'application de la loi du 20 novembre 2023 est de 66 %.

Ainsi, toutes les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des mesures, dont l'entrée en vigueur, **n'ont pas été différées ont été adoptées**, à l'exception des textes relatifs à l'évaluation élargie des chefs de tribunal judiciaire et de cour d'appel.

Notamment, en juillet 2024, toutes les mesures réglementaires d'application nécessaires à la mise en œuvre de la réforme des voies d'accès avaient été publiées et ont été achevées par la modification du règlement intérieur de l'École nationale de la magistrature publié en décembre 2024.

S'agissant de la suppression des voies d'intégration directe, les derniers recrutements ont été opérés en décembre 2024 et les dernières formations sont en cours.

S'agissant des nouvelles voies d'accès :

- le 1^{er} concours professionnel s'est ouvert en octobre 2024 ; la 1^{ère} session aura lieu en avril 2025 pour une entrée en formation en janvier 2026 ;
- les nouveaux concours de recrutement d'auditeurs de justice (3^e concours rénové et expérimentation d'un concours Talents) se sont ouverts en janvier 2025 ; la 1^{ère} session aura lieu en juin 2025 pour une entrée en formation en février 2026 ;
- les premiers recrutements de magistrats en service extraordinaire des cours et tribunaux ont eu lieu en octobre 2024 et les 1^{ères} nominations en janvier 2025 pour une prise de fonctions en septembre 2025 ;
- la formation probatoire des juges du livre foncier candidats aux autres fonctions judiciaires est mise en place pour les candidats depuis le 1^{er} janvier 2025.

Les mesures relatives à la modernisation du dialogue social dans la magistrature, notamment par l'applicabilité aux magistrats des accords collectifs conclus, au niveau interministériel, dans la fonction publique, ont également été prises.

Au titre des mesures restant à prendre, figurent :

- celles relatives à l'évaluation élargie des chefs de tribunal et de cour d'appel (article 2 de la loi organique) ; les dispositions de la loi organique sont d'ores et déjà entrées en vigueur mais nécessitent, pour que cette évaluation soit mise en œuvre, l'adoption d'un décret en Conseil d'État qui devra notamment préciser la composition du collège d'évaluation, les modalités d'intervention du collège, les critères et le contenu de l'évaluation ;
- celles relatives à la modification du mode de scrutin des élections au Conseil supérieur de la magistrature (article 11 de la loi organique) ; si les dispositions de la loi organique sont également entrées en vigueur au 22 novembre 2023, elles ne sont applicables que lors du prochain renouvellement du Conseil supérieur de la magistrature en 2026. Les travaux d'élaboration du décret d'application débuteront au second semestre 2025 ;
- celles relatives à la réforme de la structure du corps judiciaire prévoyant la suppression des emplois placés hors hiérarchie et la création d'un véritable troisième grade (article 3 de la loi organique) ; l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions devant intervenir au plus tard le 31 décembre 2025, les décrets d'application sont en cours d'élaboration ;
- celles relatives à la commission d'avancement rénovée (article 7 de la loi organique), dont l'entrée en vigueur doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2025, le décret d'application est en cours d'adoption. Le préalable indispensable à la mise en œuvre de la réforme de la structure du corps judiciaire est l'élection des membres de cette commission d'avancement rénovée, puisqu'elle sera chargée de l'élaboration des tableaux d'avancement aux deuxièmes et troisièmes grades.

6. Que sont les magistrats en service extraordinaire ?

Les magistrats en service extraordinaire exercent en cour d'appel ou dans les tribunaux et sont intégrés provisoirement dans le corps judiciaire. Leur statut est fixé aux articles 40-8 à 40-13 de

l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Cette voie d'intégration provisoire à temps plein a été créée par la loi organique du 20 novembre 2023 mentionnée ci-dessus afin de renforcer l'attractivité du corps judiciaire, d'accueillir et de valoriser des professionnels aux parcours diversifiés et d'ouvrir davantage la magistrature aux expériences acquises à l'extérieur du corps judiciaire. Elle permet par exemple de considérer les candidatures de fonctionnaires non éligibles au détachement judiciaire et vise les professions juridiques, tels que les avocats, juristes d'entreprise ou universitaires, qui envisagent une reconversion professionnelle.

Ainsi, les personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat et justifiant d'une expérience professionnelle particulièrement qualifiante d'au moins 15 années pourront être nommés pour exercer les fonctions du premier grade des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des fonctions dites spécialisées (juge des libertés et de la détention, juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, juge des contentieux de la protection).

Ces nominations de magistrats en service extraordinaire interviennent, sur avis conforme d'un jury, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.

Avant d'entrer en fonctions, ces magistrats bénéficient, sauf dispense, d'une formation préalable organisée par l'École nationale de la magistrature d'une durée de six mois. Le nombre de ces magistrats est limité au dixième de l'effectif des magistrats du siège de la juridiction à laquelle ils sont nommés et au dixième de l'effectif des magistrats du parquet près ladite juridiction.

Une possibilité d'intégration définitive dans le corps judiciaire est par ailleurs prévue après trois années d'exercice. Ces magistrats ont donc, à l'issue d'une expérience réussie, la possibilité d'intégrer le corps judiciaire.

7. Où en est la réforme concernant le statut des procureurs ?

Cette réforme nécessite une intervention de niveau constitutionnel.

Le 13 mars 2013, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature prévoyant notamment que la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet émette un avis conforme sur la nomination des magistrats du parquet et statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Le gouvernement a suspendu l'examen du texte le 4 juillet 2013. Le 26 avril 2016 le texte a finalement été voté en deuxième lecture sans modification par l'Assemblée nationale, mais n'a pas connu de suite.

Le 29 août 2019, un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, modifiant le processus de nomination des magistrats du parquet ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable, a été déposé à l'Assemblée nationale. Il n'a toutefois pas été discuté.

La question d'un alignement du régime disciplinaire et la possibilité de soumettre la nomination des magistrats du parquet à une procédure d'avis conforme du CSM ont ainsi fait l'objet d'un consensus tant en 2013 qu'en 2019 mais n'ont pas abouti.

Dans leur rapport d'avril 2022, les États généraux ont notamment conclu au fait que « la majorité du comité n'a pas retenu la possibilité, très débattue, de conférer au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir propre de proposition de nomination pour certaines fonctions du parquet, en particulier celles de procureur général et de procureur de la République. Le parquet étant autonome et soumis à une hiérarchie, il lui est apparu nécessaire de ne pas couper son lien constitutionnel avec le pouvoir exécutif ».

En l'état actuel du droit, si les magistrats du parquet sont soumis à un régime de nomination différent de ceux des magistrats du siège selon les textes, la pratique rapproche de facto leurs conditions de nomination et de discipline de celles du siège. En effet, le rôle joué par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est tout aussi central que pour les magistrats du siège dès lors que le Conseil est appelé à rendre des avis sur leurs nominations et sur les sanctions disciplinaires. Or, le CSM a pour mission première, en vertu de l'article 64 de la Constitution, d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Depuis 2012, les gardes des Sceaux successifs se sont engagés à respecter les avis de la formation compétente en matière de nomination des magistrats du parquet, qui l'ont de fait été systématiquement depuis 2008. (cf. supra question 6.2 dans le chapitre lutte contre la corruption)

8. Concernant l'accès aux décisions juridictionnelles, y a-t-il un calendrier de mise en ligne des décisions des cours criminelles et des juridictions civiles et administratives spécialisées ? Y a-t-il un calendrier pour le déploiement de Portalis ?

I. Sur l'open data des décisions de justice

Le calendrier de mise à disposition des décisions de justice est fixé par l'arrêté du 28 avril 2021, modifié par l'arrêté du 6 décembre 2024. Le calendrier fixe des dates butoirs pour la mise en ligne de ces décisions de justice.

Concernant les décisions rendues en matière criminelle, la date butoir reste inchangée et demeure fixée au 31 décembre 2025, à l'instar des décisions rendues par les cours d'appel en matière contraventionnelle et délictuelle. L'open data des décisions rendues par les juridictions de premier degré en matière délictuelle a toutefois été reportée au 31 décembre 2026. Concernant les décisions rendues par les juridictions de premier degré en matière contraventionnelle, la date butoir a été reportée au 31 décembre 2027, initialement prévu au 31 décembre 2024.

En matière civile, toutes les décisions sont mises à disposition selon le calendrier fixé par l'arrêté de 2021. Ainsi, les décisions rendues par la Cour de cassation et les cours d'appel en matière civile, sociale et commerciale sont mises à disposition depuis respectivement septembre 2021 et avril 2022. Les décisions rendues par les tribunaux judiciaires devront être mises à disposition au plus tard le 30 septembre 2025. D'ici cette date, un calendrier échelonné sera mis en œuvre pour les accompagner, comme cela a été le cas en 2023 et 2024. L'année dernière, le ministère de la justice indiquait que les décisions de 9 des plus importants tribunaux judiciaires étaient déjà mises à disposition. Aujourd'hui, ce sont celles de 48 tribunaux judiciaires qui sont accessibles en lignes. Une communication de la Cour de cassation et du ministère de la justice annoncera prochainement les dates de déploiement pour les 119 nouveaux tribunaux judiciaires concernés en 2025.

L'état des applicatifs métiers explique le retard de calendrier en matière pénale. Ce constat réalisé au second semestre 2024 distingue les enjeux techniques propres aux applicatifs métier - « Minos » pour le contraventionnel et « Cassiopée-PPN » pour le délictuel - et identifie le besoin d'un accompagnement approfondi au geste métier, ce qui a conduit à adopter un calendrier adapté pour chaque contentieux.

Les décisions de l'ordre administratif sont déjà mises à disposition pour les décisions rendues par le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs depuis respectivement septembre 2021, mars 2022 et juin 2022. Les textes ne prévoient pas la mise à disposition des décisions rendues par les juridictions spécialisées de l'ordre administratif.

II. Sur le déploiement de Portalis

Dans le cadre de la refonte du programme PORTALIS, le ministère de la justice a redéfini son ambition pour revenir à l'objectif premier, celui de déployer un nouveau système d'information outillant la chaîne civile. Lancé en septembre 2023, le déploiement de Portalis est progressif, par vagues, à l'échelle des juridictions.

Concernant les conseils des prud'hommes, au 31 janvier 2025, ce sont 144 conseils des prud'hommes déployés sur un total de 209 juridictions. Les 65 restants sont en cours de déploiement dans le cadre de la phase finale.

Comme indiqué dans notre contribution initiale, l'applicatif est en cours de déploiement auprès des tribunaux de proximité. A l'issue de la phase pilote qui a concerné deux tribunaux de proximité, la réunion de lancement de la 1ère vague s'est tenue le 10 mars 2025 pour une première utilisation au plus tôt en juin 2025 et une échéance fixée à septembre 2025, sur le ressorts de 11 cours d'appel soit 26 tribunaux de proximité. Pourront être traités dans Portalis, l'ensemble des litiges civils inférieurs à 10 000 euros relevant de la compétence des tribunaux de proximités et des tribunaux paritaires des baux ruraux.

À terme, ce sont 125 tribunaux de proximité qui pourront bénéficier de Portalis. Le calendrier des vagues 2, 3 et 4 doit être confirmé prochainement.

Dès lors que la communication électronique avec les avocats sera possible, Portalis sera étendu à l'ensemble des juridictions traitant du contentieux civil, entre 2026 et 2028.

En 2025, outre le lancement du déploiement, plusieurs étapes vont ainsi être franchies :

- la communication électronique avec les avocats va être mise en place d'ici fin 2025 ;
- d'ici septembre 2025, les décisions rendues dans Portalis pourront être transmises à la Cour de cassation dans le cadre de l'*open data* des décisions de justice ;
- la reprise des données sera mise en place en 2025 pour permettre la bascule complète dès la mise en service ;
- un module de personnalisation va être mis à disposition des utilisateurs pour permettre à chacun de modifier simplement les trames nationales proposées.

III. En complément, sur la PPN

Le déploiement de la procédure pénale numérique (PPN), lancé en 2018, s'est poursuivi en 2024 et fait partie des réformes prioritaires de l'Etat, plaçant au cœur de l'action gouvernementale la transformation numérique des juridictions et de l'ensemble des services pénaux.

Pour mémoire, ce programme ambitieux vise l'abandon du papier et le développement de la signature électronique sur toutes les affaires pénales. La création d'une direction de programme interministérielle en juin 2023 a permis au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice une plus grande et étroite coordination afin de déployer la pratique de la procédure pénale numérique tant auprès des forces de sécurité intérieure que des tribunaux judiciaires.

Depuis le lancement de la procédure pénale numérique, plus de 5,3 millions de procédures nativement numériques ont été transmises aux tribunaux judiciaires par les forces de sécurité intérieure, dont plus de 2,2 millions durant l'année écoulée. La procédure pénale numérique est largement déployée sur le territoire avec déjà 164 juridictions (98%) qui traitent au moins une filière correctionnelle en numérique (convocation par officier de police judiciaire/déferrement/ordonnance pénale). Toutes les procédures sont prises en nativement numérique, à l'exception des procédures criminelles, non couvertes par la PPN à ce jour. Les procédures sont ensuite transmises aux tribunaux judiciaires selon les filières ouvertes aux flux numériques. Si la filière n'est pas encore ouverte, la procédure est rematérialisée. Ce traitement numérique est également une réalité côté intérieur avec 84% des procédures initiées en nativement numérique par les forces de sécurité intérieure.

L'objectif pour 2025 est désormais de finaliser le déploiement du correctionnel pour atteindre 100% des juridictions ayant déployé l'ensemble du périmètre correctionnel, à l'exception de la filière de l'instruction. Aujourd'hui, seulement 10% des tribunaux ont ouvert l'ensemble de ce périmètre.

Le programme PPN a également pour objectif en 2025 de préparer l'élargissement du périmètre pour diffuser le plus largement possible les gains du traitement numérique : extension au contraventionnel, au criminel, à l'instruction, aux services de police judiciaire, à l'exécution et à l'application des peines, aux cours d'appel, à la cour de cassation.

9. En ce qui concerne les nouveaux outils que vous développez pour évaluer la charge de travail des magistrats et de leurs équipes, avez-vous un calendrier concernant les prochaines étapes, en particulier le déploiement national du système ?

Le 11 juillet 2024 s'est déroulée la réunion conclusive du groupe de travail dédié l'évaluation de la charge de travail des magistrats. Les travaux conduits depuis janvier 2022 ont permis l'élaboration de 19 référentiels pour les tribunaux judiciaires ainsi que 26 référentiels pour les cours d'appel publiés sur le site intranet de la direction des services judiciaires.

Ce groupe de travail était composé de représentants des conférences des chefs de cour et de juridiction, des associations professionnelles de magistrats (juges d'instruction, juges de l'application des peines, juges des enfants, juges des contentieux de la protection, etc.), des organisations syndicales et du ministère de la justice. Les directions techniques (direction des affaires criminelles et des grâces, direction des affaires civiles et du sceau, direction de la protection judiciaire de la jeunesse et direction des affaires pénitentiaires) ont été associées aux travaux pour les matières

entrant dans leur périmètre et l'inspection générale de la Justice a apporté son expertise dans les travaux de première instance par une mission d'appui.

Les référentiels élaborés par les membres du groupe de travail sont construits par fonction/contentieux en identifiant les activités dominantes et en leur allouant un temps nécessaire de traitement par le magistrat, hors conditions de travail dégradées et sans le soutien de l'équipe juridictionnelle. L'activité de soutien fait l'objet d'une évaluation en pourcentage liée au volume du temps de travail dédié à l'activité.

Les tables de pondération ont été adoptées selon la méthode de Delphes, consistant à rechercher le consensus en s'appuyant sur des estimations de temps moyen de traitement proposées par les experts métiers et les différents participants du groupe de travail.

Ces travaux doivent désormais être consolidés par le nécessaire contrôle de cohérence de l'ensemble.

Le projet « Etude de temps » des activités des magistrats, a ainsi franchi une nouvelle étape le lundi 24 mars 2025 avec l'ouverture de la collecte des temps au sein de 17 tribunaux judiciaires et de 4 cours d'appel visant à consolider les pondérations des référentiels élaborés par le groupe de travail avec les données ressorties d'une collecte terrain.

Portée par la direction des Services Judiciaires avec le soutien technique et financier de la Commission Européenne (SG REFORM) à travers l'Instrument d'Appui Technique (IAT), cette étude de temps a pour objectif de permettre une connaissance plus précise de l'activité judiciaire afin d'évaluer les besoins d'effectifs des juridictions.

Cette méthode de collecte scientifique, recommandée par la Cour des comptes et la CEPEJ s'appuie sur des travaux similaires réalisés en Allemagne et en Autriche.

Construite avec le soutien du prestataire Capgemini, la collecte des temps est ouverte à l'ensemble des magistrats des juridictions participantes du 24 mars au 18 juillet 2025. Les magistrats sont invités à déclarer, de façon totalement anonyme, le temps nécessaire et effectif passé sur leurs activités juridictionnelles dans un outil de déclaration en ligne intitulé « Jotform ». Cet outil s'appuie sur les référentiels d'activités produits par le groupe de travail pour permettre au déclarant de saisir des temps par typologie d'affaire. Pour que cette collecte soit réalisable en juridictions, seules les activités les plus fréquentes et mesurables sur une période de quatre mois font partie de cette étude.

À l'issue de la phase de collecte, les temps moyens par activité seront analysés par l'équipe projet de la direction des services judiciaires afin d'enrichir les référentiels existants. Ces résultats seront ensuite soumis pour avis à l'Observatoire dédié, composé des représentants des conférences des chefs de cour et de juridiction et des organisations syndicales, installé le 16 janvier 2025.

10. Des travaux sont-ils en cours pour la refonte du code de procédure pénale ?

Le ministère de la justice procède en effet à la refonte du Code de procédure pénale. Il s'agit toutefois d'une réécriture à droit constant, permise par l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue par l'article 2 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027. Elle n'entraînera donc aucune modification du fond du droit et

visera simplement à clarifier le plan et la rédaction du code qui, par l'effet de réformes intervenues depuis sa création, a perdu en clarté.

L'ordonnance de réécriture du code devra être publiée avant le 20 novembre 2025, un délai de deux ans ayant été donné au Gouvernement par l'habilitation.

Un projet de loi de ratification devra être déposé dans le délai de six mois à compter de cette publication de l'ordonnance soit en mai 2026 au plus tard. À défaut, l'ordonnance sera caduque. Ce projet de loi sera l'occasion de procéder à des modifications de fond de la procédure, destinées à la rendre plus simple et plus efficace, et qui seront soumises à l'examen du Parlement.

Pluralisme et liberté des médias (chapitre 3 du rapport)

- 1. Concernant la recommandation du rapport sur l'État de droit en 2024 encourageant la France à améliorer la transparence de la propriété des médias, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du règlement européen sur la liberté des médias prévue pour août 2025, y a-t-il eu de récents développements ?**

Le projet de loi relatif à la protection et au développement du droit à l'information, actuellement en cours de préparation, comprendra des mesures visant à renforcer la transparence de la propriété des médias. Elles consisteront, en particulier, en l'instauration d'une base de données, incluant les médias audiovisuels mais également la presse écrite, administrée par l'Arcom, accessible au public, répertoriant des informations liées à la structure de propriété des médias (dont notamment les noms des propriétaires directs ou indirects dont la participation leur permet d'influencer la prise de décision opérationnelle et stratégique ainsi que les noms des bénéficiaires effectifs). Ces dispositions permettront d'intensifier les efforts pour améliorer la transparence des structures d'actionnariat complexes, d'autant plus que les fournisseurs de services de médias devront également rendre aisément et directement accessibles ces informations (par exemple sur leur site internet).

- 2. Quelles mesures concrètes le gouvernement prévoit-il d'introduire dans le projet de loi issu des États généraux de l'information, en particulier concernant l'indépendance des rédactions, la transparence de la propriété des médias et la lutte contre la désinformation ?**

Le Gouvernement français élabore un projet de loi dont l'intitulé est mentionné *supra* pour donner une suite législative aux États généraux de l'information (EGI). Les 15 propositions du comité de pilotage comprennent notamment les suivantes :

- étendre la qualité de société à mission aux entreprises d'information ;
- améliorer la gouvernance et l'indépendance des médias d'information, notamment en favorisant l'adoption et la publication de chartes déontologiques, ou encore en associant la rédaction en cas de nomination d'un nouveau directeur de la rédaction ;
- consolider une politique de lutte contre la désinformation à l'échelle européenne ainsi qu'assurer une mise en œuvre effective du *Digital Services Act*.

Le projet de loi en cours d'élaboration comporte également des mesures d'adaptation nécessaires à la mise en œuvre du règlement européen sur la liberté des médias (qui prévoit des dispositions complémentaires des propositions des EGI notamment en matière de transparence de la propriété des médias).

À noter que certaines préconisations formulées par les EGI relèvent du niveau européen, en particulier en matière de lutte contre la désinformation.

3. Des évolutions législatives sont-elles prévues pour renforcer la protection du secret des sources journalistiques, notamment en réponse aux revendications portées par certaines ONG et syndicats en janvier-février 2025 ?

Le renforcement de la protection du secret des sources des journalistes s'inscrit dans le contexte de l'adoption de l'article 4 du règlement européen sur la liberté des médias (European Media Freedom Act, EMFA). Notre cadre national est, en majorité, conforme avec les dispositions de ce règlement européen :

- en droit français, le secret des sources des journalistes est protégé par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881. Cette protection est mise en œuvre par de nombreuses dispositions spécifiques dans le code de procédure pénale et le code de la sécurité intérieure ;
- les exceptions à la protection du secret des sources prévues par notre cadre national sont proches de celles prévues par l'EMFA. En effet, celui-ci protège le secret des sources contre les atteintes directes ou indirectes. Pour pouvoir y déroger, l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit qu'il ne peut être porté atteinte au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette notion développée par la CEDH est proche de la notion de « raison impérieuse d'intérêt général » prévue par l'EMFA.

Aussi, l'évolution de notre cadre national est envisagée pour élargir le champ des personnes protégées par le secret des sources et renforcer l'assistance apportée aux personnes protégées par le secret des sources ainsi que le prévoit l'EMFA.

En parallèle, le gouvernement étudie attentivement les suites législatives à donner aux Etats généraux de l'information en particulier s'agissant de la proposition qui vise à préciser la notion « d'impératif prépondérant d'intérêt public »¹ à l'instar des demandes portées par certains syndicats et ONG.

4. Quelles garanties sont apportées en matière d'indépendance éditoriale dans le cadre de la future holding « France Médias » regroupant les entités de l'audiovisuel public ?

La loi du 30 septembre 1986 assigne à l'Arcom la mission de garantir l'indépendance de l'audiovisuel public. Elle nomme et révoque les PDG des sociétés nationales de programme. Par ailleurs, la composition des conseils d'administration de ces sociétés garantit la présence minoritaire de l'Etat.

¹ Les EGI proposent de préciser que la notion « d'impératif prépondérant d'intérêt public » doit être limitée à la prévention ou à la répression soit d'un crime soit d'un délit constituant une atteinte grave à la personne ou aux intérêts fondamentaux de la Nation le justifiant et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but poursuivi

Dans le cadre de la proposition de loi en cours d'examen au Parlement tendant à créer une société holding "France Médias" regroupant notamment France Télévisions et Radio France, le Gouvernement souhaite reprendre ces garanties d'indépendance.

Le PDG de France Médias serait ainsi nommé pour cinq ans par l'Arcom, par décision motivée fondée sur des critères de compétence et d'expérience. Afin d'adapter le droit national à l'article 5 du règlement européen sur la liberté des médias, la procédure de nomination devrait être transparente, ouverte, effective et non discriminatoire.

De même, le mandat du président-directeur général de France Médias ne pourrait lui être retiré que par une décision motivée de l'Arcom, après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations. Afin d'adapter le droit national aux exigences figurant à l'article 5 du règlement précité, la décision de l'Arcom devrait être fondée sur des éléments de nature à compromettre la capacité de l'intéressé à poursuivre sa mission dans des conditions garantissant le bon fonctionnement de la société, la préservation de son indépendance ou la mise en œuvre du projet pris en compte lors de sa nomination.

La nomination et la révocation de ce PDG seraient par ailleurs, comme aujourd'hui pour les présidents des sociétés nationales de programme, placées sous le contrôle du juge.

En outre, la composition des conseils d'administration de France Médias et de ses filiales garantirait la présence minoritaire de l'Etat.

5. Quels sont les effets attendus de la réforme budgétaire de 2024 sur la stabilité financière de France Télévisions, Radio France et les autres acteurs publics ?

La loi de finances rectificative pour 2022 a supprimé la contribution à l'audiovisuel public, ancienne ressource affectée au financement des organismes de l'audiovisuel public. De manière transitoire, le législateur a souhaité que le financement du secteur soit assuré par l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les années 2022 à 2024. Ce dispositif ne pouvait être pérenne, dans la mesure où la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoyait l'interdiction à compter de 2025 de l'affectation de toute imposition à un tiers sans lien entre cette dernière et la mission de service public qu'elle finance. La loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public a modifié la LOLF afin de prévoir qu'un montant déterminé d'une imposition de toute nature puisse être directement affecté aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle. Le système transitoire a ainsi été pérennisé par une réforme de la LOLF, qui constitue seulement la deuxième modification de ce texte depuis 2001.

D'une manière générale, le caractère suffisant de la ressource allouée aux organismes de l'audiovisuel public français est déjà nécessairement garanti aux termes de la jurisprudence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel juge, depuis sa décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, que la garantie donnée par la loi au secteur public de l'audiovisuel quant à ses ressources constitue un élément de son indépendance, laquelle met en œuvre la liberté de communication. Le Conseil en déduit que le

législateur doit fixer le montant des recettes dévolues aux organismes de l'audiovisuel public de sorte que ceux-ci soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées (décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022 sur la loi de finances rectificative pour 2022²).

6. Quels sont les objectifs et le calendrier de mise en œuvre de la proposition de loi sur les droits voisins, notamment sur le rôle de l'ARCOM, la part minimale de rémunération aux journalistes et la transparence des accords ?

Une proposition de loi relative aux droits voisins des éditeurs de presse a été déposée à l'Assemblée nationale le 21 janvier 2025. Son objectif est de renforcer le pouvoir de négociation des éditeurs de presse face aux services de communication au public en ligne en leur permettant d'avoir accès aux informations nécessaires à la détermination d'une rémunération appropriée aux titres des droits voisins sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante.

Si cette proposition de loi a été examinée par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale le 18 février dernier, elle n'a pas pu être discutée en séance publique le 6 mars en raison d'un agenda parlementaire chargé. À ce jour, elle n'a pas été réinscrite à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée.

Dans ces conditions, les autorités françaises ne peuvent pas apporter davantage de précisions quant à un éventuel calendrier de mise en œuvre ni préjuger des dispositions qui pourront être définitivement adoptées par le Parlement.

7. Concernant les aides à la presse, le gouvernement envisage-t-il de les réformer, comme le demandent le Sénat et plusieurs parlementaires, notamment pour les médias indépendants et la presse régionale ? Quelles garanties peuvent être apportées quant à la pérennité du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), qui a été concerné par le gel budgétaire 2025?

La nécessité de simplifier et de réformer les critères d'attribution et les modalités de calcul des aides à la presse fait l'objet d'un large consensus. Ces évolutions doivent notamment permettre de centrer le soutien sur la qualité de l'information et être l'occasion de renforcer les exigences à l'égard de leurs bénéficiaires à travers la mise en place d'une conditionnalité des aides. Des réflexions sont en cours à ce sujet, notamment concernant l'accès aux aides à la presse.

Par ailleurs, le budget 2025 du Fonds stratégique pour le développement de la presse est d'un montant identique à celui de 2023 et 2024. Il a été abondé de 8 millions d'euros par amendement, confirmant l'engagement pérenne de l'Etat français dans le soutien à la transformation numérique et industrielle du secteur. Enfin, comme chaque année, une part de la réserve de précaution du programme budgétaire 180 « Presse en médias » sera imputée au FSDP.

² Ainsi qu'il l'avait déjà affirmé dans sa décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009.

8. Le gouvernement prévoit-il de renforcer les pouvoirs et les moyens de l'ARCOM pour lui permettre d'exercer ses nouvelles missions sur les droits voisins, la transparence des plateformes et plus généralement la mise en œuvre de l'EMFA et du DSA?

La mise en œuvre du texte européen *Digital Services Act* dans le cadre de la loi n°2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique a d'ores et déjà confié de nouveaux pouvoirs à l'Arcom. Cette loi a permis de désigner l'Arcom comme coordinateur des services numériques pour la France au sens du DSA, renforçant encore son rôle dans la régulation des plateformes, en particulier en matière de lutte contre les contenus illicites, de transparence, ou encore dans le soutien à la Commission européenne dans le cadre de l'analyse des « risques systémiques » des très grandes plateformes. En outre, cette loi a renforcé ses pouvoirs dans différents domaines comme la protection des mineurs ou la lutte contre les ingérences étrangères. L'Arcom sera notamment chargée de vérifier, en lien avec la CNIL, que les mesures de vérification d'âge mises en place par les sites pornographiques sont fiables et respectueuses de la vie privée. Lorsque ces sites ne contrôlent pas efficacement la majorité de leurs utilisateurs, l'Arcom aura autorité pour sanctionner et/ou bloquer les sites contrevenants. La mise en œuvre de l'EMFA nécessitera de doter l'Arcom de nouvelles compétences afin qu'elle puisse veiller à l'application du règlement au niveau national. Par ailleurs, l'adaptation dans le droit national du règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité à caractère politique impliquera également de renforcer les pouvoirs de l'Arcom.

Concernant les moyens de l'Arcom, il revient au législateur financier de fixer et d'approuver chaque année les moyens octroyés à l'Arcom, en adéquation avec les missions qui lui sont confiées. L'EMFA prévoit lui-même en son article 7 que les Etats membres doivent veiller à ce que les autorités de régulation disposent de ressources financières, humaines et techniques adéquates pour accomplir les tâches qui leur incombent en vertu du règlement.

Les ressources budgétaires de l'Arcom sont donc les suivantes :

	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025 Prévision avant gel et possible annulation
Subvention de l'Etat versée à l'Arcom (en M €)	46,4	47,9	51,3(**)	49,9
Part de la subvention versée par l'Etat dans les recettes totales de l'Arcom (en %)	99%	99%	99%	99%

Dépenses de fonctionnement (en M €)	46,2	45,8	51,2	49,9
-dont dépenses de fonctionnement courant	17,2(*)	15,0	18,8(*)	15,2
-dont dépenses de personnel	29,0	30,8	32,4	34,7
Dépenses d'investissement (en M €)	2,7	2,0	1,9	2,7
Dépenses totales (en M €)	48,9	47,8	53,1	52,6
Plafond d'emplois notifié à l'Arcom (en ETPT)	355	370	380	378

(*) les dépenses de fonctionnement en 2022 et 2024 étaient anormalement élevées du fait des dépenses exceptionnelles liées à la création de l'Arcom par la fusion du CSA et de l'Hadopi en 2022 (soit quelque 2 M €) et de l'opération de déménagement et d'aménagement du nouveau siège parisien de l'Arcom en 2024 (soit quelque 4 M €).

(**) l'Arcom a bénéficié d'une subvention exceptionnelle non reconductible de 2 M € pour couvrir environ 50% de l'opération de déménagement de son siège parisien, qui permettra à l'avenir des économies sur les dépenses de fonctionnement (loyers et charges).

Enfin, s'agissant des droits voisins des éditeurs de presse, le Gouvernement étudie différentes pistes pour renforcer l'effectivité des droits voisins, parmi lesquelles celle conduisant à nommer l'Arcom comme autorité de médiation qui a émergé lors des débats au sein de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale dans le contexte de l'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'effectivité des droits voisins de la presse. Le Gouvernement français envisage ces pistes avec la plus grande prudence, compte tenu du cadre fixé par la directive européenne et des multiples questions préjudicielles posées à la CJUE.

9. Comment les autorités françaises répondent-elles aux neuf alertes recensées depuis 2023 par la plateforme du Conseil de l'Europe sur la sécurité des journalistes, ainsi qu'aux vingt-et-un incidents signalés par Mapping Media Freedom, en particulier dans le contexte des manifestations ?

Les autorités françaises répondent à toutes les sollicitations qui leur sont adressées de la part de la plateforme pour la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe. Il convient toutefois de souligner qu'un certain nombre de questions ne peuvent recevoir de réponses détaillées dès lors qu'elles portent sur des faits faisant l'objet d'un traitement judiciaire ou qu'elles concernent des mesures relatives à la protection de journalistes. Enfin, la nature ou la matérialité des faits est restée incertaine dans certains cas.

10. Des mesures supplémentaires sont-elles envisagées pour prévenir les intimidations policières, les agressions par des manifestants, et pour garantir la sécurité effective des journalistes sur le terrain, en particulier dans le cadre du SNMO ?

L'État garantit la liberté de manifestation, rattachée à l'exercice de la liberté d'expression collective des idées. Dans ce cadre, il lui revient d'assurer également la sécurité et la liberté de la presse. Ce principe est inscrit dans le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), qui vise notamment à mieux prendre en compte la présence des journalistes au sein des opérations de maintien de l'ordre.

Le SNMO prévoit des mesures pour diminuer le nombre de blessés au cours de manifestations, notamment en effectuant un travail continu de recherche et de veille sur les armes de force intermédiaire afin de faire émerger des solutions moins vulnérantes (par exemple, avec la suppression de la GLI-F4), et en révisant leurs conditions d'emploi (par exemple, avec la mise en place d'un superviseur LBD pendant les opérations de maintien de l'ordre).

Par ailleurs, un effort sans précédent est fait pour renforcer la communication avec les manifestants avec la mise en place d'un dispositif novateur, les équipes de liaison et d'information (ELI) lors des manifestations. Cette nouvelle étape dans la pratique du maintien de l'ordre en France est ambitieuse et inédite. Elle est nécessaire pour garantir la liberté de manifester et protéger nos concitoyens, manifestants ou non, ainsi que leurs biens.

En outre, la nécessité de préserver la liberté d'informer et l'intégrité physique des journalistes est réaffirmée. Le SNMO, dans sa version de décembre 2021 validée par le Conseil d'État, reconnaît la nécessité de mieux prendre en compte la présence des journalistes au sein des opérations de maintien de l'ordre, fondée notamment sur une meilleure connaissance mutuelle, mais aussi sur la bonne conduite des opérations de maintien de l'ordre. Les journalistes peuvent ainsi porter des équipements lourds de protection, dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation. Par ailleurs, un policier référent peut être utilement désigné au sein des forces et un canal d'échange dédié mis en place, tout au long de la manifestation avec les journalistes, titulaires d'une carte de presse, accrédités auprès des autorités.

Les nouvelles initiatives mises en place lors de la réécriture du schéma national du maintien de l'ordre sont maintenues. Ainsi, le comité de liaison entre le ministère de l'intérieur, le ministère de la culture et les acteurs de la presse (syndicats, éditeurs, RSF) se réunit toujours régulièrement, au minimum une fois par mois. Le comité invite régulièrement les représentants de l'Etat dans les départements (préfets) à participer au comité de liaison lorsqu'une situation le justifie, ce qui permet de fluidifier plus encore la communication entre journalistes et forces de l'ordre.

Afin de donner aux journalistes les moyens d'assurer leurs missions de la manière la plus fluide possible, il importe que ceux-ci puissent établir de façon claire leur qualité auprès des forces de l'ordre lors de manifestations sur la voie publique. Ils peuvent le faire soit en présentant leur carte d'identité de journaliste professionnel (carte de presse), soit par d'autres moyens comme l'attestation normalisée d'identification fournie par leur employeur ou leur école de journalisme. Par ailleurs, si les journalistes n'ont pas l'obligation de porter des signes distinctifs (mention « presse » sur des brassards, gilets, etc.), ces éléments peuvent faciliter leur identification par les forces de l'ordre afin de mieux les prendre en compte.

De surcroît, le SNMO permet aux journalistes d'exercer au mieux leurs missions. En se rapprochant en amont de la préfecture, les journalistes peuvent être ajoutés à des canaux de communication leur permettant de recevoir des informations en direct et de poser des questions. Ils peuvent aussi être intégrés *in situ* aux côtés des unités engagées pour couvrir les événements au plus près des manifestations, à condition qu'ils ne gênent pas le travail des FSI, ni qu'ils ne se mettent en danger. La disposition 2.2.3.2 qui prévoit la libre circulation des journalistes, « à la différence des autres personnes présentes », au sein des « dispositifs de sécurité mis en place » a été validée par le Conseil d'Etat (CE, 29 déc. 2023, n° 461513).

Cette recherche d'équilibre est d'autant plus complexe désormais car, à côté des journalistes « traditionnels », sont apparus de nombreux reporters sans carte de presse, qui travaillent pour des sites en ligne ou des associations. Ces derniers prennent parfois des risques en se positionnant entre les forces de sécurité intérieure et les participants à une manifestation.

Dans sa décision du 29 décembre 2023, le Conseil d'Etat a annulé la disposition 2.2.3.3. du SNMO qui permet aux journalistes de rester sur les lieux d'une manifestation « lors de la dispersion d'un attroupement » en tant qu'elle « exclut du bénéfice de ses dispositions les observateurs indépendants ». Le Conseil d'Etat a néanmoins considéré qu' « *il ne résulte ni de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ni des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que les personnes se prévalant de la qualité d'observateurs indépendants devraient bénéficier de garanties identiques à celles prévues en faveur des journalistes quant à la possibilité de circuler librement au sein des dispositifs de sécurité mis en place lors des manifestations* ».

Une réflexion est en cours au ministère de l'Intérieur concernant la gestion des observateurs indépendants et assimilés aux défenseurs des droits lors des manifestations.

Enfin, les initiatives mises en place dans le cadre du SNMO évoquées dans les contributions initiales des autorités françaises pour le rapport sur l'État de droit 2024 et 2025 sont maintenues à ce jour.

11. Quelles garanties sont aujourd'hui mises en place pour faciliter l'accès des journalistes et du public aux documents administratifs, en particulier face au risque que la notion de « charge disproportionnée » restreigne ce droit ?

Le droit français prévoit un certain nombre de garanties visant à faciliter l'accès des journalistes et du public aux documents administratifs.

Cette garantie est consacrée par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui prévoit que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 a précisé les contours de la liberté d'accès aux documents administratifs et a créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Cette commission est une autorité indépendante qui peut être saisie en cas de refus de communication par une administration d'un document. La saisine de la Commission est un préalable obligatoire à tout recours contentieux, lequel doit, le cas échéant, être porté devant la juridiction administrative.

L'accès aux documents administratifs a également été facilité par l'adoption de plusieurs lois dont la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 et la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 afin notamment de favoriser l'ouverture de l'accès aux données publiques dans un format lisible par machine. Enfin, par une décision du 3 avril 2020, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du droit d'accès aux documents administratifs tout en estimant qu'il est « loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ».

Ces garanties ne sont donc pas absolues et des limitations sont prévues :

- les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique et à la sécurité des personnes ne sont pas communicables ;
- les documents dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ne sont communicables qu'à l'intéressé qui en fait la demande.

En 2023, la CADA a reçu près de 10 389 saisines pour environ 57% d'avis favorables. 15 % de ces saisines ont été présentées par des journalistes et des organismes promoteurs de transparence, tels que des associations, des lanceurs d'alerte et des chercheurs.

Les avis défavorables de la CADA fondés sur le recours à la notion de « charge disproportionnée » sont strictement encadrés. En effet, en application de l'article L.311-2 du code des relations entre le public et l'administration, une demande est abusive lorsqu'elle a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. Le caractère abusif doit être apprécié pour chaque demande, compte tenu d'éléments circonstanciés, au regard d'un faisceau d'indices (le nombre et la fréquence de demandes adressées par le demandeur à la même administration...). Ainsi, le rapport d'activité 2022-2023 de la CADA souligne que cet outil est utilisé « avec parcimonie ».

12. Quels moyens humains et financiers sont alloués à la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) pour remplir ses missions ? Ses avis sont-ils suivis par les administrations ?

Ces dernières années, la Commission d'Accès aux Documents administratifs (CADA) a vu ses moyens humains augmenter afin de répondre aux demandes croissantes qui lui sont adressées³.

Elle a développé une jurisprudence abondante afin de renforcer la transparence et l'accès aux documents administratifs par les journalistes et le public. Afin de favoriser le suivi de cette jurisprudence par les administrations, elle accompagne les administrations, notamment à travers l'animation du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) dans les administrations⁴. Les PRADA ont pour rôle de faciliter l'instruction des demandes de

³ Au 1er mars 2024, la CADA était composée d'un président, de quatre rapporteurs généraux et de 17 agents. Entre 2018 et 2024, le plafond d'emploi est passé de 15 à 21.

⁴ En 2023, près de 1953 PRADA ont été nommés.

communication de documents administratifs et de réutilisation des informations publiques adressées par le public, ainsi que d'assurer la liaison entre leur administration et la CADA.

12.1 Quels sont les critères utilisés pour déterminer le bien-fondé ou le caractère non fondé d'une demande de communication et le refus qui peut en découler le cas échéant ? Quelles sont les voies de recours contre cette décision ?

Les critères utilisés pour déterminer le bien-fondé d'une demande sont posés par le Code des relations entre le public et l'administrations, Livre III, Titre Ier, Chapitre Ier portant sur la communication des documents administratifs. Lorsqu'une administration refuse la communication d'un document, le demandeur peut contester cette décision devant la CADA, puis devant la juridiction administrative.

13. La France a-t-elle un calendrier plus précis s'agissant de la transposition de la directive européenne sur les SLAPP ? Des mesures spécifiques sont-elles prévues pour renforcer la protection des journalistes contre les procédures abusives, y compris au niveau national ?

La directive UE 2024/1069 du 11 avril 2024 relative à la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (dite « SLAPP » ou encore « procédures-bâillons »), a fait l'objet d'un soutien global de la France. La directive doit être transposée avant le 7 mai 2026 et le calendrier devrait être précisé dans les prochains mois.

Elle prévoit des garanties contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives dans les matières civiles ou commerciales ayant une incidence transfrontière engagées contre des personnes physiques ou morales. La plupart des exigences posées par la directive sont déjà satisfaites par notre cadre national, en particulier pour les journalistes visés par cette protection et pour les défenseurs des droits protégés en raison de leur participation au débat public.

Pour les mesures qui nécessiteront une transposition (par exemple s'agissant de la création d'une procédure de rejet rapide), il pourrait être fait le choix d'appliquer les garanties prévues par la directive à l'ensemble des procédures bâillons en matière civile et de ne pas les limiter aux seules procédures entrant dans le champ d'application de la directive (c'est-à-dire, une procédure-bâillon ayant une incidence transfrontière). Cette réflexion s'inscrit en lien avec la recommandation du comité de pilotage des EGI qui propose d'étendre ces garanties aux procédures internes.

Pour rappel, cette directive a été soutenue par les autorités françaises en ce qu'elle contribue à lutter contre les procédures-bâillons ayant des incidences transfrontières. Le droit procédural français en matière civile et commerciale permet déjà de lutter contre les procédures judiciaires intentées à l'encontre de personnes participant au débat public lorsqu'elles font l'objet d'une procédure abusive qui s'assimile à une procédure bâillon.

14. Où en est le travail du ministère de la Justice concernant la méthodologie de collecte des données sur les actions judiciaires abusives visant les journalistes et les défenseurs du débat public ?

Les autorités françaises invitent la Commission à se référer à la question 15.

15. Des outils de suivi ou de collecte de données sur les menaces, attaques ou pressions contre les journalistes ont-ils été mis en place ou renforcés en 2024/2025?

Conformément aux exigences du droit de l'Union, le ministère de la justice est en train de mettre en place une enquête annuelle sur les procédures-bâillons qui sera pour la première fois sur le terrain début 2026, de manière à collecter les données sur l'année 2025.

16. Quelles orientations sont envisagées dans le cadre de la réforme à venir sur l'allocation des fonds publics destinés à la publicité d'État ?

L'article 25 de l'EMFA impose des mesures de transparence pour les entités publiques pour l'allocation de fonds pour la publicité d'Etat à destination des médias et des plateformes en ligne. Celles-ci doivent mettre chaque année à la disposition du public des informations relatives à leurs dépenses en précisant les montants versés à chaque média ou plateforme en ligne. Un rapport annuel doit également être produit par une autorité indépendante pour faire état de ces investissements. Il est envisagé de confier la production de ce rapport à l'Arcom à laquelle les entités publiques transmettraient les informations exigées.