

Note de commentaires France

Objet : Contribution écrite complémentaire des autorités françaises aux questions posées par la Commission à la suite de la visite-pays virtuelle organisée le 28 mars 2023 par le SGAE pour la préparation du rapport annuel sur l'Etat de droit.

Système judiciaire - MINJUST (DSJ, SG)

1. *In your written input, you mention an increase of the justice budget of 8% in 2023. Which part of this increase is dedicated to the justice system stricto sensu, excluding other budgetary items not related to courts and prosecution services?*

Dans votre contribution écrite, vous mentionnez une augmentation du budget de la justice de 8% en 2023. Quelle part de cette augmentation est consacrée au système judiciaire stricto sensu, à l'exclusion d'autres postes budgétaires non liés aux juridictions et aux services de poursuites judiciaires ?

Lors de la contribution initiale, les autorités françaises ont évoqué l'enveloppe budgétaire sans précédent de 9,6 milliards d'euros dont bénéficie le ministère de la justice pour 2023, soit une augmentation de 8% du budget, suivant les deux précédentes hausses accordées en 2022 et 2023.

Cette augmentation du budget bénéficie notamment, et dans des proportions identiques à l'augmentation globale, au budget consacré aux services judiciaires.

Ainsi, en 2023, **les services judiciaires** bénéficient d'un **budget** de 4 149 M€, en **augmentation de 299 M€**, soit **une augmentation de 8 %** par rapport à la loi de finances initiale de 2022 .

A cela doivent être ajoutées les sommes consacrées aux politiques publiques d'accès au droit et à la justice, dès lors que ces sommes concernent directement les juridictions, dont le budget atteint en 2023, 712M€, soit une augmentation annuelle de 32 M€ par rapport à la loi de finances initiale 2022, ou encore 4,7% d'augmentation.

Au total, ce sont donc 4 861M€ qui sont consacrés en 2023 au système judiciaire. Ces sommes n'incluent pas celles consacrées au budget de l'administration pénitentiaire.

2. *Similarly, what is the net increase in human resources in the judiciary since the publication of the 2022 Rule of Law Report, in line with the recommendation addressed therein? What is the timeline for the creation of the positions envisaged until 2027, as mentioned in the input?*

De même, quelle est l'augmentation nette des ressources humaines dans le système judiciaire depuis la publication du rapport 2022 sur l'Etat de droit, conformément à la recommandation qui y est formulée ? Quel est le calendrier de création des postes envisagés jusqu'en 2027, comme indiqué dans la contribution ?

S'agissant de l'année 2023, il y a eu 719 créations d'emplois budgétaires, se subdivisant ainsi :

- 208 créations d'emplois budgétaires de magistrats ;
- 191 créations d'emplois budgétaires de greffiers ;
- 300 créations d'emplois budgétaires de juristes assistants et assistants de justice ;
- 20 créations d'emplois budgétaires d'assistants spécialisés.

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice s'inscrit dans la continuité des Etats généraux de la justice, avec pour objectifs une justice plus rapide, une justice plus claire, une justice moderne. Il prévoit le renforcement, dans la continuité des efforts déjà amorcés, les moyens humains, budgétaires, matériels et organisationnels du ministère, pour redonner à la justice les moyens dont elle a besoin pour fonctionner efficacement en entérinant le recrutement de 10 000 emplois supplémentaires à horizon 2027, parmi lesquels 1 500 magistrats et 1 500 greffiers.

Il est prévu de codifier la structuration de l'équipe juridictionnelle, afin d'assurer une collaboration permanente entre les magistrats de l'ordre judiciaire et des personnels spécialement formés et recrutés. Un chapitre dédié à l'équipe autour des magistrats serait créé, de même que la fonction d'attaché de justice, qui se substituerait à la fonction actuelle de juriste assistant. Au surplus, les assistants spécialisés verraient leur compétence étendue à la matière civile.

Le développement d'une communauté de travail complémentaire et pluridisciplinaire est indispensable pour faire face à une massification des contentieux, à la complexification des procédures mais également pour renforcer la qualité de l'office du magistrat et, ainsi, mieux répondre aux attentes des justiciables.

Aussi, afin d'assurer une meilleure lisibilité du rôle de chacun, les axes suivants ont été privilégiés:

- **la distinction entre, d'une part, l'assistance procédurale et l'accueil du justiciable**, qui relèvent du cœur de mission **du greffier**, et **d'autre part, l'aide à la décision**, investie par les actuels juristes assistants **qui pourront être bénéficiaires de contrats à durée indéterminée** et seront dorénavant appelés attachés de justice. **Cette fonction d'attaché de justice pourrait par ailleurs être ouverte à des agents déjà fonctionnaires**, pour en favoriser l'attractivité, limiter *le turn over* et homogénéiser cette ressource sur tout le territoire ;
- **le périmètre d'intervention des attachés de justice sera par ailleurs mieux différencié de celui des assistants spécialisés** : là où les attachés de justice embrassent des missions généralistes et diversifiées, les **assistants spécialisés, acteurs tout aussi essentiels**, font davantage figure d'experts dans des domaines extra-judiciaires en ce qu'ils éclairent les magistrats sur des points essentiellement non juridiques, **dans des contentieux techniques ou spécifiques, en matière pénale aujourd'hui mais également, à terme, en matière civile.**

En outre, toujours dans la continuité des préconisations du comité des Etats généraux de la justice, un **projet de loi organique réformant le corps des magistrats judiciaires** est à l'étude. Il constitue une des plus importantes réformes statutaires des magistrats. En effet, la dernière réforme statutaire d'ampleur des magistrats judiciaires remonte à la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

Ce projet de loi organique vise à répondre à trois objectifs principaux : l'ouverture accrue du corps judiciaire sur l'extérieur, la modernisation de l'institution judiciaire tant dans sa structuration que dans son fonctionnement, et la protection ainsi que la responsabilisation accrue des magistrats dans le cadre de leur exercice professionnel.

Il vise notamment à rénover totalement les voies d'accès à la magistrature (en l'état 11 voies d'accès à la magistrature dont certaines longues et aléatoires ; la situation étant à ce jour peu lisible et

insuffisamment efficace au regard de la nécessité d'attractivité et du souhait d'ouverture du corps de la magistrature).

Deux parcours de formation seraient ainsi identifiés : le premier, long, pour les auditeurs de justice (précision : étudiants et professionnels souhaitant bénéficier de la formation longue), le second, court, pour les stagiaires dont la formation pourrait être adaptée en fonction de leurs expériences professionnelles antérieures.

Les limites d'âge seraient en outre supprimées dans un objectif de mise en conformité avec le droit de l'Union européenne et d'harmonisation avec la fonction publique.

Enfin, les réflexions sur **l'évaluation de la charge de travail des magistrats** se sont poursuivies depuis la publication du dernier rapport. En effet, depuis le second semestre 2019, le ministère de la justice, et plus précisément la direction des services judiciaires (DSJ), s'est engagé dans des travaux destinés à se doter d'un outil de gestion plus performant de mesure de l'activité des magistrats, basé sur un système de pondération des affaires judiciaires (S.P.A). Pour y parvenir, la DSJ a privilégié des réunions de travail entre pairs (méthode de Delphes). Un groupe de travail (GT), 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, a ainsi été constitué.

A la fin du premier trimestre 2023, les travaux du GT ont abouti à l'élaboration de 16 référentiels d'activité (11 pour les fonctions du siège, 5 pour les fonctions du parquet), permettant d'évaluer la charge de travail juridictionnel pour l'ensemble des fonctions de première instance, l'activité de soutien (encadrement et animation de service, travail de coordination interne et externe) ayant également fait l'objet d'une évaluation spécifique. Les travaux ont débuté pour l'évaluation de la charge de travail des magistrats en appel. L'évaluation du besoin résultant de la mise en œuvre de ces référentiels doit prendre en compte le soutien lié à l'équipe juridictionnelle ainsi que les magistrats non titulaires. Un outil numérique de collecte de données d'activité et destiné à traduire informatiquement les tables de pondération est actuellement en phase de développement expérimental.

3. *Your written input mentions the action plan following the Estates General of Justice. What are the main measures foreseen to improve the quality, efficiency and independence of the French justice system?*

Votre contribution écrite mentionne le plan d'action faisant suite aux États généraux de la justice. Quelles sont les principales mesures prévues pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire français ?

Outre l'allocation de moyens humains et financiers telle qu'évoquée, le garde des Sceaux a annoncé, dans le cadre de son plan d'action issu des Etats généraux de la justice, diverses mesures aux fins d'améliorer l'efficacité et la qualité du système judiciaire français, dont :

- **une réforme organisationnelle via notamment un renforcement de la déconcentration vers les cours d'appel** ainsi qu'un renforcement du rôle des responsables de budget opérationnel de programme en matière ressources humaines, immobilière, achats, budgétaire ;
- **une ouverture de la justice vers l'extérieur par :**
 - la rénovation des voies d'accès à la magistrature afin de les simplifier pour les rendre plus lisibles et renforcer l'attractivité du corps : identification de deux parcours de formation, un pour les étudiants et jeunes professionnels, un pour les professionnels plus expérimentés ;

- le recrutement plus aisé de juges issus de la société civile (magistrats exerçant à titre temporaire) et l'élargissement des compétences et de la durée d'exercice des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles ;
 - l'évaluation élargie des chefs de cours afin de responsabiliser et professionnaliser la hiérarchie judiciaire au vu de leurs nouvelles responsabilités en termes de schéma d'organisation et de pilotage stratégique et budgétaire (aptitudes à l'administration, la gestion et l'animation des politiques publiques) ;
 - l'amélioration du dialogue social par la consécration de la participation des magistrats aux comités sociaux d'administration du ministère de la justice et la rénovation de l'instance de dialogue social propre aux magistrats dont la consultation est rendue obligatoire sur tous les sujets touchant à leur statut ;
- la **priorisation du chantier du numérique**, avec un objectif d'aboutir à une justice « zéro papier » - et notamment :
 - le renforcement et sécurisation des réseaux,
 - l'accélération des améliorations des logiciels métiers,
 - le recrutement dans toutes les juridictions de techniciens aux capacités d'intervention élargies ;
- **l'amélioration de la qualité de la première instance à travers :**
 - la réforme de la hiérarchie judiciaire par l'instauration d'un véritable troisième grade permettant de valoriser l'exercice de fonctions exclusivement juridictionnelles, de favoriser les passages entre les juridictions de première instance, de second degré et la Cour de cassation ;
 - la possibilité d'acquérir une expérience en cour d'appel au premier grade de la hiérarchie judiciaire puis de revenir en première instance afin de faire bénéficier d'expérience du second degré de juridiction ;
 - le contrat de mobilité, facilitant l'affectation de magistrats expérimentés, sur l'ensemble du territoire national, y compris sur les postes rencontrant un déficit d'attractivité des difficultés particulières de recrutement ;
 - la constitution d'une véritable **équipe autour du magistrat, institutionnalisée et pérennisée** pour permettre au juge de se recentrer sur son cœur de métier ;
- **une justice prud'homale plus efficiente** grâce à
 - l'assouplissement des conditions de candidature pour faciliter l'accès aux fonctions de conseiller prud'homme ;
 - un renforcement des **moyens d'aide à la décision**, de la **formation** et de l'**indemnisation** des conseillers, sans mettre en cause le principe paritaire ;
- **un traitement des contentieux économiques plus efficace via notamment** la transformation à titre expérimental de certains des tribunaux de commerce en Tribunaux des Activités Économiques (**TAE**), compétents pour connaître de toutes les procédures amiables et collectives des opérateurs économiques suivants : commerçants et artisans mais également agriculteurs, certaines professions libérales, sociétés civiles immobilières et associations ;
- **la réécriture du code de procédure pénale par la direction des affaires criminelles et des grâces par voie d'ordonnance pour le simplifier et le rendre plus lisible ;**

- le développement, par voie réglementaire, d'une politique de l'amiable pour une justice plus rapide et plus proche du justiciable ;
- la familiarisation des citoyens au droit et de la justice dès le collège.

4. *In particular, the report Estates General of Justice reiterates the recommendation to make the opinions of the Superior Council of the Magistracy binding regarding the proposals for the appointment and disciplinary liability of prosecutors. Have steps been initiated in this respect?*

En particulier, le rapport des États généraux de la justice réitère la recommandation de rendre les avis du Conseil supérieur de la magistrature contraignants en ce qui concerne les propositions relatives à la nomination et à la responsabilité disciplinaire des procureurs. Des mesures ont-elles été prises à cet égard ?

Comme déjà indiqué à l'occasion des derniers rapports, un projet de réforme constitutionnelle (projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique) modifiant le processus de nomination des procureurs ainsi que la procédure disciplinaire qui leur est applicable a été présenté au Parlement le 29 août 2019.

Ce projet de révision constitutionnelle n'a toutefois pas encore abouti, celui-ci demeurant toujours pendant devant le Parlement.

Aussi la **mise en conformité du droit avec la pratique n'est pas encore achevée.**

Toutefois l'indépendance de l'autorité judiciaire, qui regroupe tant les magistrats du siège que du parquet, est garantie par la Constitution dans son article 64. En outre, ce principe se vérifie dans la pratique, les conditions de nomination et la responsabilité disciplinaire des parquetiers étant, *de facto* alignées sur celles des magistrats du siège. Les autorités françaises invitent la Commission à reprendre à ce sujet les développements contenus de la contribution initiale.

Par ailleurs, l'interdiction, pour le Garde des Sceaux, d'adresser des instructions dans des affaires individuelles est consacrée par la loi (article 30 alinéa 3 du CPP).

Aussi, la validité de cette organisation a été confirmée tant par le Conseil constitutionnel (décision 2017-680 du 8 décembre 2017), que par la CEDH (arrêt du 18 octobre 2018 Thiam c/France) et ou encore la CJUE le 12 décembre 2019 (aff. jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU). Selon la Cour de justice, « **les éléments présentés suffisent à démontrer qu'ils disposent du pouvoir d'apprécier de manière indépendante, notamment par rapport au pouvoir exécutif, la nécessité de l'émission d'un mandat d'arrêt européen et son caractère proportionné et qu'ils exercent ce pouvoir objectivement, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge. Leur indépendance n'est pas remise en cause par le fait qu'ils sont chargés de l'action publique, ni par le fait que le ministre de la justice peut leur adresser des instructions générales de politique pénale ni par le fait qu'ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques, eux-mêmes membres du parquet, et donc tenus de se conformer aux instructions de ces derniers** ».

5. In particular, the written input mentions the project, in the action plan to develop alternative dispute resolution (“césure” and amicable proceedings). Could you elaborate on these projects?

La contribution écrite mentionne notamment le projet, dans le plan d'action, de développer les modes alternatifs de résolution des conflits (« césure » et procédures amiables). Pourriez-vous nous donner des précisions sur ces projets ?

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action présenté le 5 janvier dernier par le garde des Sceaux, la direction des affaires civiles et du sceau travaille actuellement à l'élaboration de nouveaux outils à destination des magistrats, greffiers et avocats, qui participeront du développement de la culture de l'amiable et de l'articulation des modes amiables de règlement des différends (MARD) et du procès civil.

Deux innovations procédurales sont en particulier envisagées : l'audience de règlement amiable et la césure du procès civil. Ces deux dispositifs ne pourront être imposés par les magistrats aux parties ; ils exigeront un travail soutenu de formation et de sensibilisation de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire. Le gouvernement vise leur entrée en vigueur au 1er septembre 2023. Il est indispensable de développer une véritable politique de l'amiable favorisant une justice participative, plus rapide, donc plus proche des attentes des justiciables.

En premier lieu, la mise en œuvre de cette démarche passe par la réorganisation des dispositions relatives aux modes alternatifs de règlement des différends au sein du code de procédure civile. Aujourd'hui, les dispositions qui concernent l'amiable sont éparses et incomplètes. L'ambition est de rassembler les principes directeurs de l'amiable ainsi que ses outils dans un seul livre du code de procédure civile.

En deuxième lieu, tous les acteurs de la justice – magistrats, avocats, greffiers, équipe autour du juge – doivent s'investir dans ce changement de culture, qui va bien au-delà de la simple question de la gestion des flux et des stocks. Les écoles de formation – Ecole Nationale de la Magistrature, Ecole Nationale des Greffes, mais également les écoles de formation des avocats – seront en première ligne pour former et accompagner les professionnels dans cette nouvelle approche globale de l'application du droit.

En troisième lieu, il s'agit également de développer de nouveaux modes amiables aux côtés de la médiation et de la conciliation afin que le justiciable participe à l'œuvre de justice, soit écouté et responsabilisé. Au Québec, le taux de succès de ces procédures de règlement amiable en matière civile est de 80 %. Il s'agit de :

- la césure du procès civil, qui est en partie inspirée de la pratique étrangère : elle consiste à faire trancher par le tribunal le nœud du litige, par exemple un problème de responsabilité médicale, et ensuite à proposer aux parties de s'accorder sur le reste des demandes, ici le montant de l'indemnisation ;
- l'audience de règlement amiable : inspirée du Québec, cette nouvelle procédure permet au juge d'amener les parties, avec l'aide de leurs avocats, à trouver un accord auquel il peut être donné force exécutoire.

Si ces dispositions seront essentiellement portées par le vecteur réglementaire, le Parlement sera associé à cette réforme, qui sera présentée devant les commissions des lois.

S'agissant plus particulièrement de la césure du procès civil

- La césure permet au juge de traiter prioritairement les points nodaux du litige puis de renforcer le rôle des parties dans la recherche d'une solution aux points subséquents du litige. Le code de procédure civile français ne prévoit en l'état pas de disposition relative à la césure. Elle est toutefois ponctuellement pratiquée par certaines chambres très spécialisées.
- Le dispositif envisagé permet aux avocats des parties de déterminer eux-mêmes le champ des prétentions qu'ils souhaitent voir juger préalablement, afin de dénouer le litige et de permettre, dans un second temps, un règlement amiable relatif aux prétentions subséquentes non jugées (ex : principe de la responsabilité tranché par le juge ; détermination des sommes à régler en réparation du préjudice renvoyée au règlement amiable suivi le cas échéant d'une homologation judiciaire). Afin de ne pas perdre de temps, la césure est envisagée dès le stade de l'instruction du dossier, aux moyens d'une clôture partielle aux fins de renvoi devant la formation de jugement.
- Le projet propose des écritures limitées à la procédure écrite ordinaire devant le tribunal judiciaire (avec représentation obligatoire par avocat), afin d'appliquer la césure aux dossiers les plus adaptés à cet aménagement procédural.

S'agissant de l'audience de règlement amiable (ARA)

- Ce dispositif vise une autre forme d'intégration de l'amiable au processus judiciaire, plus en amont, par un renforcement de l'office du juge conciliateur.
- L'audience de règlement amiable permet au juge saisi de l'affaire contentieuse de désigner un autre juge chargé de présider une audience de règlement amiable aux fins d'aider les parties à communiquer en vue de comprendre et évaluer leurs besoins, intérêts et positions respectifs afin de parvenir à une résolution amiable de leur différend.
- Le juge demeure soumis à ses obligations déontologiques : il doit se comporter comme un tiers neutre et indépendant.
- Le juge désigné ne donne pas de conseil juridique mais il cadre le débat en indiquant aux parties les grands principes susceptibles de s'appliquer.
- L'implication forte du juge présidant l'audience de règlement à l'amiable et la confidentialité des échanges tenus dans ce cadre implique, pour des motifs visant à garantir l'impartialité des juges, que l'audience de règlement amiable soit menée par un autre juge que le juge saisi de l'affaire.
- En cas de succès, le projet prévoit l'établissement d'un procès-verbal de conciliation valant titre exécutoire ; en cas d'échec, le litige est renvoyé au juge initialement saisi qui juge l'affaire.

Le projet délimite l'application de ces dispositions aux procédures, tant écrites qu'orales, devant le tribunal judiciaire.

6. As regards the digitalisation of civil and criminal proceedings, what measures have been taken to follow up on the finding and recommendations made in the 2022 report from the Court of Audit?

En ce qui concerne la numérisation des procédures civiles et pénales, quelles mesures ont été prises pour donner suite aux conclusions et aux recommandations formulées dans le rapport 2022 de la Cour des comptes ?

- S'agissant de la numérisation des procédures civiles et pénales

Il doit être souligné en matière civile, la dématérialisation des procédures passe par la possibilité de signer électroniquement et stocker de manière pérenne les décisions des juridictions. Un arrêté du 20 novembre 2020 relatif à la signature électronique des décisions juridictionnelles rendues en matière civile définit les caractères de la signature et de l'espace de conservation des décisions électroniques (ou « minutier »).

Dans le cadre du plan de transformation numérique 2023-2027, un projet global de dématérialisation « Zéro papier 2027 » a été conçu. Il vise à dématérialiser les processus métier et un nombre croissant de saisines de la justice par les justiciables. Une mission de préfiguration a été confiée à un haut magistrat de l'inspection générale de la justice qui s'appuie sur l'ensemble des directions et services concernés au sein du ministère. La mission rendra ses conclusions en juin 2023 ; elles permettront de fixer l'organisation et les jalons de cette démarche globale. Il convient de souligner que le ministère de la justice a déjà réalisé de nombreuses avancées en la matière, par exemple avec la procédure pénale numérique (qui a permis de transmettre plus d'un million de procédures pénales transmises par les services enquêteurs aux juridictions) ou le système d'information de l'aide juridictionnelle qui permet aux justiciables de saisir en ligne de manière entièrement numérique leurs démarches. Le projet « zéro papier 2027 » permettra de mettre en cohérence les feuille de route applicative et de couvrir les contentieux ou champs d'activités non encore pris en compte par un projet de dématérialisation.

Dès 2023, le ministère de la Justice a programmé des avancées majeures sur la signature électronique, en s'engageant à mettre à disposition des juridictions un outil de signature électronique et un minutier civil et pénal avant la fin de l'année 2023. Cette avancée s'appuiera sur les travaux réalisés depuis plusieurs années pour la procédure pénale numérique et sur l'outil de signature SIGNA créé par le ministère. A ce jour, dans le cadre de la procédure pénale numérique, plusieurs milliers de pièces sont signées chaque mois dans les services judiciaires. Ce chiffre augmentera massivement au cours de l'année 2023.

Une gestion électronique des documents transverses sera également mise en développement au cours de l'année 2023, dans le but de fournir à toutes les juridictions un outil de travail dématérialisé.

- Sur le sujet plus général de la transformation numérique du ministère

Il convient de rappeler que le premier plan de transformation numérique du ministère de la justice (PTN) a été élaboré en 2017. Il visait à construire, avant la fin 2022, un véritable service public numérique de la justice et à rattraper le retard accumulé par le ministère dans ce domaine, avec une structuration en trois axes : l'adaptation du socle numérique du ministère (axe 1), le développement des applicatifs métiers (axe 2) et le développement du soutien aux utilisateurs et de l'accompagnement au changement (axe 3).

Il a été doté, par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice¹ (LPJ) d'un budget de 530 M€ de crédits d'investissement et de 260 recrutements supplémentaires dans les métiers du numérique.

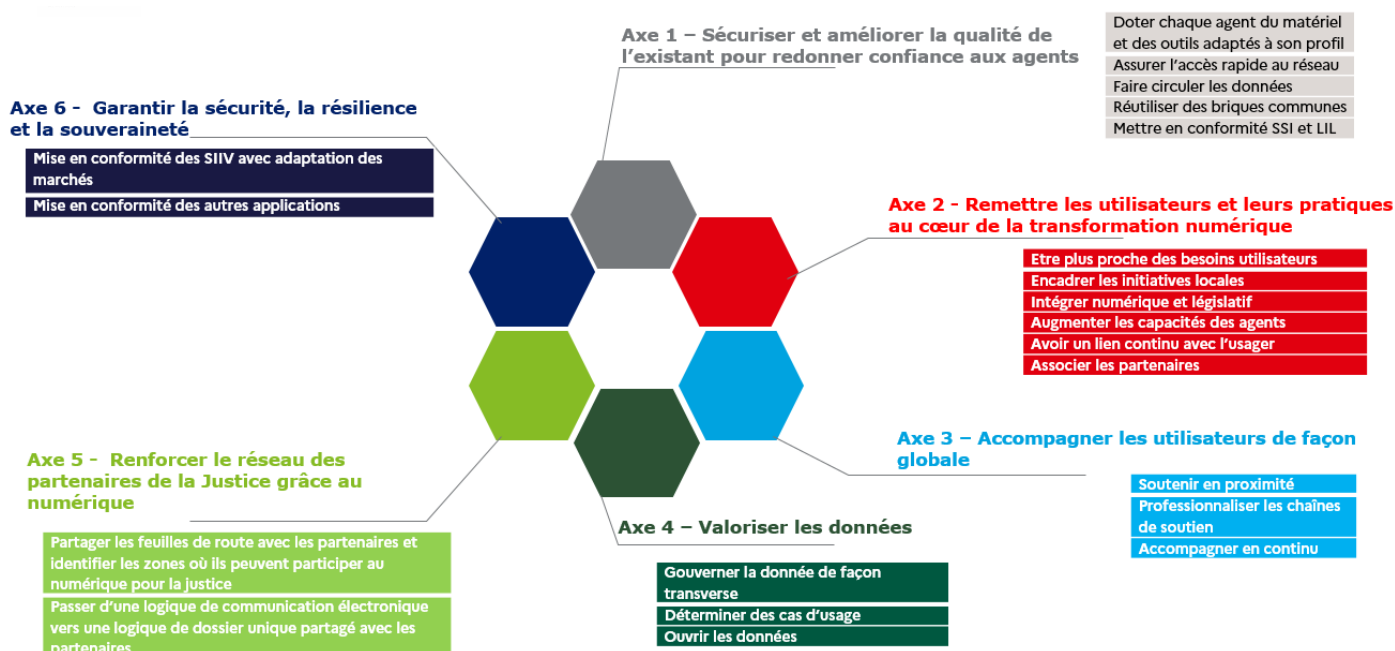
¹ Cf. Paragraphe 1.2.5 du rapport annexé à la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

La Cour des comptes, dans sa communication à la commission des finances du Sénat de janvier 2022 (au terme d'une mission réalisée au cours du premier semestre 2021) constate que compte tenu du retard numérique considérable préexistant au lancement du premier plan de transformation numérique (PTN), le PTN a essentiellement « répondu à la nécessité de rattraper le retard numérique du ministère ». Si le « premier axe stratégique du plan, relatif aux infrastructures a permis de doter le ministère d'équipements individuels performants et d'un système moderne de visioconférence », ainsi que de lui faire bénéficier « d'une amélioration des réseaux et de la téléphonie », le deuxième axe du plan, relatif aux applicatifs a connu des résultats beaucoup plus inégaux. Conçu notamment comme un portefeuille de projets et manquant de stratégie globale, le PTN n'a pu répondre que partiellement aux objectifs visés.

Avant même la publication de ce rapport, le ministère de la justice a engagé de nombreuses améliorations dans la conduite de sa transformation numérique :

- amélioration à partir de 2020 de l'attractivité des fonctions numériques au sein du ministère qui a permis d'augmenter de manière significative les recrutements ;
- réorganisation du service du numérique à compter de 2021 ;
- élaboration concertée avec l'ensemble du ministère d'un schéma directeur du numérique au cours du premier semestre 2022 ;
- mise en place dès 2022 d'une nouvelle gouvernance stratégique et budgétaire (tous les ans, comité stratégique de la transformation numérique, sous la présidence du ministre de la justice ; tous les trimestres, comité du numérique présidé par le chef du service du numérique) ;
- création en 2022 d'un centre de pilotage des commandes numérique qui permet une meilleure maîtrise et un respect de la programmation ;
- lancement d'un nouveau plan de transformation numérique 2023-2028 (PTN2) permettant de poursuivre et achever la transformation engagée par le premier PTN.

Le PTN2 s'articule autour de 6 axes stratégiques :



Le PTN2 pose ensuite 8 objectifs stratégiques (cf. p 5 et 6 de l'annexe 1) :

1 - **Redresser le patrimoine fonctionnel et technique du ministère de la justice** (améliorer le réseau, résorber la dette technique, poursuivre la modernisation des applications et équipements).

2 - **Faire émerger une architecture ouverte et évolutive** (cadre de cohérence partagé et respecté, système d'information modulaire et découplé, référentiels de données transverses).

3 - **Construire un socle de systèmes d'information flexible, sécurisé et résilient** (cloud avec offre Alpha, monitoring).

4 - **Mettre la valeur de la donnée au cœur des réflexions** (open data, aide à la décision, qualité et gouvernance de la donnée).

5 - **Aligner progressivement les compétences et les pratiques sur l'état de l'art** (articulation du cadre juridique et du développement du numérique, nouvelle méthode de réalisation des produits numériques tournées vers l'utilisateur, internalisation des ressources et compétences clés).

6 - **Optimiser les services aux utilisateurs** (numériser les flux de travail et faciliter la manipulation par les acteurs, identité numérique, chaîne de soutien modernisée, environnement de travail numérique de l'agent).

7 - **Prendre en compte les exigences de sécurité dans la conception et dans tout le cycle de vie des produits numériques** (nouvelle organisation SSI et protection des données).

8 - **Déployer et faire vivre une gouvernance permettant de soutenir les activités du numérique.**

10h30-10h40 (10 minutes) : Pause

10h40-11h10 (30 minutes) : Autres sujets liés à l'équilibre des pouvoirs (chapitre 4 du rapport)

Autorités nationales :

- Secrétariat général du Gouvernement
- Ministère de la santé
- Education nationale

Equilibre des pouvoirs

1. *Your written input mentions the Conseil national de la refondation. What is the state of play of the consultations and the next steps envisaged?*

Votre contribution écrite mentionne le Conseil national de la refondation. Quel est l'état d'avancement des consultations et les prochaines étapes envisagées ?

La troisième séance plénière du Conseil national de la refondation (CNR) se tiendra au début du printemps 2023. Cette journée sera l'occasion de réaliser un point d'étape sur le déploiement de chaque CNR, après des mois de concertations et de travaux tant au niveau national qu'au niveau local. Depuis le lancement de ce grand chantier de transformation par le Président de la République le 8 septembre 2022, 9 CNR thématiques ont été lancés (santé, éducation, climat et biodiversité,

etc.) au niveau national et ont été déclinés à l'échelon territorial, dans les 100 départements français. Les propositions qui seront issues de ces concertations associant l'ensemble des acteurs concernés seront déclinées en plans d'actions ministériels ou interministériels d'ici l'été. Le prochain CNR plénier sera également consacré à l'observation des résultats des concertations locales qui ont vocation à se poursuivre dans la durée.

Plus concrètement, depuis le lancement du CNR, plus de 12 000 établissements scolaires se sont engagés dans la démarche, 250 CNR se sont réunis sur la thématique de la santé et plus de 21 000 personnes ont participé aux questionnaires en ligne.

2. Can you elaborate on the use, by the Government, of constitutional mechanisms restricting Parliamentary debates on draft laws, in particular based on Articles 49(3) and 44(3) of the Constitution?

Pouvez-vous donner des précisions sur l'utilisation, par le gouvernement, de mécanismes constitutionnels limitant les débats parlementaires sur les projets de loi, en particulier sur la base des articles 49(3) et 44(3) de la Constitution ?

L'article 49, alinéa 3 de la Constitution dispose que « *le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ».

L'article 44 alinéa 3, dispose que « *si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ».

- Rappel des origines de ces articles de la Constitution de la Vème République

- 1958 : un régime parlementaire « rationalisé »

La Constitution de 1958 répond aux exigences de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui confie à Charles de Gaulle, président du Conseil du dernier gouvernement de la IVème République, le pouvoir de réviser la Constitution. Cette loi prévoit le maintien d'un régime parlementaire, caractérisé par la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (le Parlement peut renverser le Gouvernement).

L'article 50 de la Constitution pose le principe de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Il impose sa démission en cas d'adoption par celle-ci d'une motion de censure ou de vote négatif sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Une autre préoccupation des constituants est de rompre avec l'instabilité ministérielle caractéristique du régime d'assemblée, sans pour autant instituer un régime présidentiel. On appelle parlementarisme rationalisé l'ensemble des dispositions définies par la Constitution de 1958 ayant pour but d'encadrer les pouvoirs du Parlement afin d'accroître les capacités d'action du Gouvernement (dont les articles 49 alinéa 3 et 44 alinéa 3).

L'article 49, alinéa 3 permet, par l'engagement de la responsabilité du gouvernement, de faire adopter une loi sans majorité et l'article 44, alinéa 3 permet d'accélérer un débat et de surmonter une éventuelle obstruction parlementaire.

Depuis 1958, l'engagement de la responsabilité du gouvernement de l'article 49, alinéa 3 a été utilisé cent fois. Les deux périodes dans l'histoire de la Vème République au cours desquelles cet article a été le plus utilisé (28 fois par le gouvernement de M. Rocard entre 1988 et 1991 et 11 fois par le gouvernement actuel), correspondent à des périodes de majorité gouvernementale relative à l'Assemblée nationale. Ainsi, afin de garantir la continuité de son action, le gouvernement utilise les outils créés dans ce but précis par la Constitution.

- Réforme constitutionnelle de 2008 : la limitation de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3

La réforme constitutionnelle de 2008 a rééquilibré les pouvoirs au profit du Parlement et, dans une moindre mesure, de l'autorité judiciaire.

La réforme constitutionnelle a limité l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Le recours à cette procédure pour un autre texte n'est possible qu'une fois par session parlementaire².

- La procédure du vote bloqué

En application de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, lors de la discussion d'un texte devant l'Assemblée nationale ou devant le Sénat, le Gouvernement peut demander un vote sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui.

Le Gouvernement peut décider de la mise en œuvre de cette procédure à tout moment de la discussion parlementaire. Il décide librement si c'est l'ensemble du texte ou seulement une partie qui fait l'objet du vote bloqué. De même, il décide librement des amendements retenus. Les amendements qui ne sont pas retenus sont supprimés du texte soumis au vote.

En revanche, la procédure du vote bloqué ne porte que sur le vote. Elle ne met pas fin à la discussion sur le texte et sur les amendements non retenus par le Gouvernement

Le vote bloqué, en application de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, a été utilisé trois fois, dont deux fois sur le même texte, au cours de la XVème législature.

- L'engagement de la procédure accélérée (EPA) :

En réponse à la demande de la Commission lors de la visite-pays, les autorités françaises indiquent les éléments suivants, pour les textes déposés depuis juillet 2022 :

- nombre d'EPA sur les projets de loi : 27 sur 52 textes (dont 15 EPA sur les projets de loi relevant de l'article 53 de la Constitution) ;
- nombre d'EPA sur les propositions de loi : 17 sur 40 textes (ayant fait l'objet d'au moins une lecture).

² Voir sur le lien ci-après la liste des recours au 49, alinéa 3 par les gouvernements successifs depuis 1958 : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/decouvrir-l-assemblee/engagements-de-responsabilite-du-gouvernement-et-motions-de-censure-depuis-1958>

3. *Could you elaborate on the role in decision-making and functioning of the comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires, as compared with its predecessor, the COVID-19 scientific council?*

Pourriez-vous préciser le rôle dans la prise de décision et le fonctionnement du comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires, par rapport à son prédécesseur, le Conseil scientifique Covid-19 ?

La création du COVARS a répondu au besoin de maintenir un **comité indépendant d'experts** chargé d'assurer un rôle de veille sur l'évolution de la circulation du SARS-CoV-2 et, plus généralement, d'éclairer les pouvoirs publics sur les menaces sanitaires.

Créé par le **décret n° 2022-1099 du 30 juillet 2022** et figurant aux articles D. 1413-92 et suivants du code de la santé publique, il a pris la suite de comités d'experts institués durant la crise : le Conseil Scientifique, en élargissant le champ de compétence à l'ensemble des risques sanitaires, et le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale. Plusieurs membres du Conseil Scientifique ont également été nommés au sein du COVARS, ce qui illustre cette proximité. Cette expertise qui intervient « en anticipation » est complémentaire de celle des agences sanitaires nationales (SpF, ANSM, ANSES) et des entités d'expertise telles que le Haut Conseil de la Santé Publique. Le COVARS peut être saisi par les ministres et a également un pouvoir d'auto-saisine.

Le décret précité fixe la composition, les missions et les modalités de fonctionnement du COVARS. Institué auprès des ministres chargés de la santé et de la recherche pour une durée de deux ans, renouvelable une fois, il est composé d'une présidente, personnalité qualifiée désignée par les ministres, et de dix-huit membres, nommés sur proposition de la présidente, selon la composition suivante : seize personnalités scientifiques ou professionnels de santé, un représentant des patients, un représentant des citoyens.

Des disciplines telles que l'épidémiologie, l'infectiologie et la virologie sont ainsi représentées aux côtés de spécialistes des vaccins, de la prise en charge des patients, des sciences humaines et sociales, ainsi que de la démocratie sanitaire. En cas de crise, la présidente du comité peut proposer de faire appel à des personnalités supplémentaires pour leur expertise.

Ses principales missions sont les suivantes :

- assurer une veille scientifique sur les risques sanitaires liés aux agents infectieux atteignant l'homme et l'animal, aux polluants environnementaux et alimentaires, et au changement climatique ;
- modéliser les données recueillies dans le cadre de sa mission de veille scientifique et d'établir des projections ;
- émettre des recommandations lorsqu'une projection fait apparaître un risque sanitaire ;
- émettre des recommandations sur les mesures envisagées par les autorités publiques afin de lutter contre une crise sanitaire ;
- émettre, en tant que de besoin, des recommandations sur la stratégie vaccinale mise en œuvre, le cas échéant, face à une menace sanitaire identifiée par le comité.

Il contribue également à la production de l'expertise nécessaire à la gestion des risques sanitaires.

Depuis sa création, le COVARS a ainsi rendu des avis sur la COVID-19 en octobre et décembre 2022 et sur l'épidémie de monkeypox en novembre 2022. Plusieurs travaux sont également en cours, par exemple sur les arboviroses et sur la grippe aviaire. Si la confidentialité des débats qui s'y déroulent est la règle, ses avis rendus sont obligatoirement rendus publics.

4. *What are the main developments regarding the enabling framework for civil society, and in particular as regards the financial and legal environment for the activities of civil society organisations? In particular, what are the next steps for the Government's initiative to foster associations, under the "pacte de confiance" mentioned in the written input?*

Quels sont les principaux développements concernant le cadre propice à la société civile, et en particulier l'environnement financier et juridique des activités des organisations de la société civile ? En particulier, quelles sont les prochaines étapes de l'initiative du gouvernement visant à encourager les associations, dans le cadre du "pacte de confiance" mentionné dans la contribution écrite ?

Les évolutions des modalités de fonctionnement les plus récentes du cadre juridique et financier ont été précisées dans la contribution initiale des autorités françaises. En 18 mois, le cadre de la responsabilité des dirigeants a été modifié, les modalités d'emploi du personnel ont été simplifiées, les prêts à taux 0 entre associations ont été autorisés, la notion d'excédent raisonnable a été intégrée en droit national, le délai de versements des aides publiques a été encadré, les obligations du commissaire aux comptes ont été étendues et le régime de l'appel à la générosité du public a été finalisé par deux lois promulguées simultanément le 1er juillet 2021. Un mois plus tard, la loi du 24 août 2021 encadrait le régime de subventions publiques et des agréments de l'Etat imposant la conclusion d'un contrat d'engagement républicain. La procédure de contrôle des reçus fiscaux était renforcée, un état comptable propre aux financements étrangers a été créé et la liste des motifs de dissolution des associations était actualisée et complétée. Ensuite, le mécénat de compétences par la fonction publique a été créé par une loi du 21 février 2022 (décret d'application n° 2022-1682 du 27 décembre 2022 relatif à l'expérimentation de la mise à disposition de fonctionnaires dans le cadre d'un mécénat de compétences et circulaire à venir). En matière fiscale, les deux lois de finances initiales successives ont permis de voter le maintien du plafond de 1 000 € pour les dons au secteur social dits « dons Coluche » jusqu'au 31 décembre 2023 et un barème kilométrique applicable aux bénévoles aligné sur celui des salariés.

Dans le cadre du pacte de confiance avec le secteur associatif, le gouvernement a cherché depuis lors à développer son action au plus près des besoins. Cette politique du dernier kilomètre s'est appuyée, d'une part, sur la généralisation du nouveau schéma de l'organisation de l'accompagnement de la vie associative locale, « [Guid'Asso](#) » et, d'autre part, sur une [grande consultation nationale](#) de décembre 2022 à janvier 2023 sur les mesures importantes de simplification pour les acteurs associatifs. Outre l'accompagnement local physique et par des moyens de télécommunication rapides, les acteurs associatifs ont demandé une simplification des démarches en ligne devenues fréquentes mais complexifiant les activités associatives. Le travail de simplification doit s'orienter vers la mise en œuvre d'une plateforme unique qui intègre démarches et financements, sur le modèle du dispositif « un jeune, une solution ». A terme, les demandes de subvention de l'Etat devront passer obligatoirement par cette plateforme unique. Le Gouvernement prévoit de tenir avant l'été 2023 des [assises de la simplification](#) avec des experts et des usagers pour définir ces nouveaux besoins de démarches simplifiées et leur mise en œuvre. L'objectif est donc que

de nouvelles démarches en ligne des associations soient réalisées avec [le Compte association](#). En outre, le développement de ces démarches pourra se faire selon le calendrier prévisionnel suivant :

- en 2023 : dématérialisation et simplification des demandes d'agrément de l'Etat (tronc commun d'agrément) et de leur instruction, habilitation à l'aide alimentaire et réalisation de l'annuaire de subventions pour faciliter l'orientation des associations ;
- en 2024 : unification de la démarche de création d'association au greffe des associations et de l'immatriculation à l'INSEE et unification des démarches de changement de situation, dématérialisation de la procédure d'appel à la générosité du public,
- en 2025 : démarche de la publication des comptes annuels, démarche de la déclaration des dons perçus.

Les associations bénéficient schématiquement de quatre sources de financement :

- le financement des membres suffisant pour les plus petites associations non employeurs ;
- le financement public sous forme de subvention notamment dès lors que ces associations emploient du personnel ;
- le financement public peut aussi prendre la forme de commande publique dotée de clauses sociales adaptées à certains secteurs d'activité dont le besoin évolue peu ; en effet, la commande publique fige la réponse à un besoin qui doit être lui-même statique dans le temps pour que cet outil soit efficace ;
- les associations bénéficient enfin de financements privés provenant de particuliers plus ou moins fortunés (impôt sur la fortune immobilière, réforme de l'impôt sur la fortune) et d'entreprises (dernières évolutions de l'encadrement par loi de finances pour 2019 et 2020) car est prévu le bénéfice de réductions fiscales avantageuses pour les donateurs.

11h10-11h40 (30min) : Lutte contre la corruption (chapitre 2 du rapport)

Autorités nationales :

- Ministère de la justice
- Ministère de l'intérieur
- Agence française anticorruption
- Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales

Questions de la Commission :

Sur le cadre anticorruption – 30 minutes

Depuis l'adoption des lois sur la transparence de la vie publique de 2013 et l'adoption de la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016, le dispositif de prévention et de répression de lutte contre la corruption a montré son efficacité.

La création du parquet national financier (PNF) et de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), et leur montée en puissance, représentent des avancées majeures qui ont permis la mise en œuvre de l'arsenal législatif répressif français. Parallèlement, la création de l'Agence française anticorruption (AFA) a créé un dispositif de *compliance* visant à prévenir la corruption dans les entités privées et les entités publiques.

La France a porté haut une politique pénale ambitieuse, impliquant l'intégralité de la chaîne pénale, incluant la prévention, de l'identification des comportements infractionnels jusqu'à leur répression, tout particulièrement concernant le spectre le plus élevé de cette criminalité.

Ainsi, afin de s'assurer d'une détection toujours plus accrue de la corruption, le ministère de la Justice français a multiplié les travaux susceptibles d'accroître à la fois le nombre et la qualité des signalements qui sont adressés à l'autorité judiciaire. Au soutien d'un traitement efficace de ce contentieux, le ministère de la justice s'est également engagé dans des programmes de formation renforcés sur la corruption destinés à l'ensemble de la chaîne pénale y compris aux magistrats du siège. Il veille par ailleurs avec attention aux suites de l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022, qui présente une réelle avancée dans la protection des lanceurs d'alerte.

L'ensemble du dispositif mis en place a montré une réelle efficacité dans la répression de ces comportements délictueux. Ainsi, il peut être constaté que les infractions d'atteintes à la probité connaissent un taux de réponse pénale supérieur à l'ensemble des contentieux et un recours à l'emprisonnement et à l'amende très marqué en cas de condamnation³.

Les instances internationales, tels que le GAFI, le GRECO ou l'OCDE, reconnaissent unanimement l'engagement de la France et la pertinence de son dispositif à la fois préventif et répressif de lutte contre la corruption.

A ce titre, et plus précisément, le rapport définitif adopté lors de la réunion plénière du GRECO du 4 décembre 2019 est globalement positif et se félicite de l'adoption des réformes précédemment évoquées.

Bien plus, le rapport d'évaluation de la France par l'OCDE publié en décembre 2021 s'ouvre sur les « **progrès remarquables** » réalisés en matière de lutte contre la corruption et fait état d'une **appréciation globalement très positive** des réformes mises en œuvre, notamment par la loi Sapin II ainsi que du renforcement du cadre normatif de la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (rehaussement des sanctions encourues, levée des freins aux poursuites, élargissement de la compétence territoriale des juridictions françaises, allongement des délais de prescription, renforcement des techniques d'enquête mobilisables). L'action de l'AFA en matière de prévention de la corruption est mise à l'honneur. Sont également salués le positionnement proactif du PNF et du ministère de la justice, avec de nombreux développements consacrés aux apports de la circulaire du 2 juin 2020 sur la répression de la corruption transnationale.

Les évaluateurs attribuent à ce cadre renouvelé l'augmentation du nombre d'enquêtes ouvertes et celui du nombre de condamnations, et l'apport de la CJIP est qualifié de « changement de paradigme » dans la répression d'affaires de corruption multijuridictionnelles complexes. Le caractère innovant des mesures de prévention de la corruption introduites par la loi Sapin II, avec la création d'obligations de mises en œuvre de programmes de conformité autonomes de toute

³ **Le nombre d'affaires d'atteintes à la probité est relativement stable** et s'élevait en 2020 à 834 affaires, contre 757 en 2016, 809 en 2017, 815 en 2018 et 800 en 2019. Ces affaires impliquaient en 2020 1206 auteurs dont 26 % de personnes morales. 63% des auteurs ont été considérés comme non poursuivables. **Le taux de réponse pénale est supérieur à l'ensemble des contentieux**, hors contentieux routier, à hauteur de 87, 2%. Le recours aux alternatives aux poursuites est particulièrement faible à hauteur de 37%.

Au titre des peines prononcées pour les personnes physiques, **l'emprisonnement est la sanction la plus souvent infligée** (78 %), pour une durée moyenne ferme de 15,8 mois, suivie de l'amende (46 %) pour un montant moyen ferme de 28 309 €. Le montant moyen des amendes prononcées contre les personnes morales est de 50 000 €. En 2020, 58 mesures complémentaires de confiscation, 39 mesures complémentaires de privation du droit d'éligibilité et 32 mesures d'interdiction de toute fonction ou d'emploi public ont été prononcées dans le cadre de condamnations pour atteintes à la probité.

Un tiers des affaires poursuivies portent sur des faits de corruption, qui est également l'infraction la plus sévèrement réprimée.

sanction pénale est également salué, et l'apport à l'entraide judiciaire que constitue le réseau des magistrats de liaison est reconnu comme un atout unique français et qualifié de bonne pratique à diffuser.

1. Can you update on the legislative proposal of new draft anti-corruption law (that was tabled with Parliament in October 2021, with both preventive and repressive provisions, notably on combating corruption, breach of integrity, negotiated settlements, and a register for lobbying)?

1.1. Can you kindly update on the status of the legislation and implementation of the lobbying legislation?

1.1.1. In particular, was there any follow up (by the Government and or the legislative Assembly) on the proposal put forward by the High Authority for the Transparency of Public Life (HATVP) concerning the amendment of the legislation on lobbying.

Pouvez-vous faire un point d'actualisation sur la proposition législative du nouveau projet de loi anti-corruption (qui a été présenté au Parlement en octobre 2021, avec des dispositions à la fois préventives et répressives, notamment sur la lutte contre la corruption, l'atteinte à l'intégrité, les règlements négociés, et un registre pour le lobbying) ?

1.1. Pouvez-vous nous informer de l'état d'avancement de la législation et de la mise en œuvre de la législation sur le lobbying ?

A ce jour, et depuis le 1^{er} juillet 2017, les représentants d'intérêts sont tenus de s'inscrire sur un répertoire numérique, dans lequel ils doivent donner des informations sur leur organisation, leurs actions de lobbying et les moyens qui y sont consacrés. Le nombre de déclarations est en constante augmentation démontrant ainsi l'efficacité de cette institution.

A la date du 1^{er} mai 2022, 2476 représentants d'intérêts étaient inscrits au répertoire des représentants d'intérêts, soit une hausse de 6 % depuis le dernier bilan établi en juin 2021. De plus, 11 105 activités de représentation d'intérêts ont été déclarées, et ce alors que lors de l'exercice précédent, les représentants d'intérêts avaient déclaré 10 780 fiches d'activités. 62,5% des activités de représentation d'intérêts mentionnent le Parlement et 57,5% le Gouvernement.

Afin de contrôler le respect des obligations déclaratives, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dispose d'un pouvoir de vérification sur pièces et sur place.

Les représentants d'intérêts qui n'accomplissent pas les formalités nécessaires s'exposent à une sanction pénale d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

1.1.1. En particulier, y a-t-il eu un suivi (par le Gouvernement et/ou le Parlement) de la proposition avancée par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) concernant l'amendement de la législation sur le lobbying ?

Le rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », présenté par les députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix à la commission des lois de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2021, s'est concentré sur les dispositions de la loi Sapin 2 relatives à la prévention, la détection et l'action de l'AFA, la convention judiciaire d'intérêt public, le statut des lanceurs d'alerte, depuis réformé par la loi du 21 mars 2022, et le registre des représentants d'intérêts. 50 propositions pour modifier le dispositif français de lutte contre la corruption ont été faites, et ont été prolongées par le dépôt, par ces

mêmes députés, d'une proposition de loi en octobre 2021 visant à renforcer le dispositif anticorruption.

Cette proposition de loi prévoyait notamment un nouveau registre des représentants d'intérêts, qui concernerait la présidence de la République, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État. Par ailleurs, selon cette dernière les décideurs publics devraient tenir à disposition de la HATVP la liste des représentants d'intérêts avec lesquels ils sont entrés en communication. Enfin, la HATVP disposerait d'un pouvoir de sanction financière envers les lobbyistes récalcitrants.

Cette proposition n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Elle a été déposée sous la législature précédente et est maintenant caduque.

2. Can you update on the function and use of the remontée d'information to the Minister of justice concerning specific cases?

2.1. Is the feedback still used?

2.2. What is the amount and type of cases in which the remontée d'information was used in the past year?

Pouvez-vous faire une mise à jour sur la fonction et l'utilisation de la remontée d'informations au ministre de la Justice concernant des cas spécifiques ?

2.1. La remontée d'information est-elle toujours utilisée ?

La remontée d'information vise à permettre au Gouvernement et au ministère de la justice d'exercer les prérogatives qui sont les leurs aux termes de l'article 20 de la Constitution et de l'article 30 du code de procédure pénale. Il revient notamment à la direction des affaires criminelles et des grâces à qui les rapports sont adressés par les parquets généraux et sous l'autorité du garde des Sceaux de veiller à l'élaboration et à l'évaluation des politiques pénales, de participer à celles des politiques publiques interministérielles intéressant les questions pénales, d'animer les réseaux associant des pays partenaires, de favoriser la coopération judiciaire et de procéder aux adaptations normatives nécessaires.

S'agissant plus particulièrement des affaires de corruption transnationales, il s'agit de :

- **disposer d'éléments d'information concrets afin de conduire une politique pénale volontariste** et notamment :
 - o **identifier les difficultés qui se posent en pratique** pour déterminer les évolutions législatives nécessaires, proposer des outils et mesures d'accompagnement ;
 - o identifier les bonnes pratiques mises en place sur certains ressorts afin de les analyser et de les diffuser sur l'ensemble du territoire national à travers des circulaires de politique pénale ;
 - o **évaluer l'efficacité du cadre judiciaire** de traitement et l'efficacité des poursuites engagées ;
 - o **rendre compte – notamment au groupe de travail sur la corruption de l'OCDE (WGB) – de l'évolution des procédures** (et notamment dans le cadre de l'évaluation, apporter des réponses aux questions extrêmement précises des évaluateurs) ;
 - o **faciliter l'entraide internationale.**

La remontée d'information est encadrée par la loi de garanties de nature à permettre de s'assurer de l'absence de tout impact, même indirect, sur les procédures.

Ces garanties, régulièrement rappelées, sont strictement observées autour de la mise en œuvre des règles suivantes :

- les rapports effectués par les parquets généraux portant sur les affaires individuelles ne concernent que les actes de la procédure effectués : l'information ne porte ainsi que sur les actes postérieurs à leur réalisation, jamais sur des actes en cours ou à venir ;
- aucune pièce de la procédure ne peut être transmise ;
- le caractère **analytique des remontées d'informations** est privilégié en lien avec les finalités décrites ci-dessus afin de faciliter l'identification des difficultés globales posées que la procédure soulève ou les phénomènes criminels en présence ;
- et surtout, la remontée de ces informations – *qu'elle relève d'un rapport particulier ou qu'elle intervienne à l'occasion du rapport annuel de politique pénale que le procureur général adresse au ministre de la justice* – a pour corollaire **la règle posée par la loi d'interdiction de toutes instructions du ministre de la justice dans des affaires individuelles.**

Cette interdiction, strictement observée, résulte des dispositions de l'article 30 du code de procédure pénale telles qu'elles résultent de la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

Le 14 septembre 2021, le Conseil Constitutionnel a examiné ce dispositif et confirmé que la remontée d'information, telle qu'encadrée par les textes (articles 30, 35, 39-1 du code de procédure pénale) assurait une conciliation équilibrée entre l'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution quant à la conduite de la politique pénale (décision n°2021-927 QPC).

Les critères de la remontée d'information (fixés de manière générale par la circulaire de 2014) en matière de corruption d'agent public étranger (CAPE) sont ainsi parfaitement clairs : pour que la ministre de la justice puisse jouer pleinement un rôle moteur dans l'appropriation de ce contentieux par le ministère public et que la France puisse répondre à ses engagements internationaux en matière de lutte contre la corruption transnationale, les affaires de CAPE font l'objet d'une remontée au ministre (DACG) sans pour autant que ces informations ne soient communiquées systématiquement au ministre (circulaire du 2 juin 2020 de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale).

C'est l'analyse des éléments ainsi communiqués qui permet au ministre de la justice d'être en mesure de porter l'ensemble des améliorations nécessaires à l'efficacité du dispositif répressif en présence et de restituer, de la manière la plus juste et la plus précise possible, la manière dont des affaires sont traitées par l'autorité judiciaire dans le cadre des évaluations internationales dont la France fait l'objet sur ce champ.

La fréquence, le degré de détail et la temporalité des remontées d'informations est décidée par le PNF et *in fine* par le parquet général de Paris, qui apprécient leur nécessité ou leur opportunité au regard des critères sus-rappelés fixe leur contenu à l'aune de la nécessaire préservation de la confidentialité des investigations.

S'agissant des affaires de corruption « ordinaire » (hors CAPE), à l'instar de l'ensemble des autres contentieux, la remontée d'information n'est pas systématique et a pour unique objectif de permettre au ministre de définir une politique pénale la plus adaptée à chaque contentieux. Il relève de l'appréciation des parquets généraux de décider si ces affaires doivent faire l'objet d'une remontée d'informations auprès de la chancellerie.

2.2. Quel est le nombre et le type d'affaires dans lesquelles la remontée d'information a été utilisée au cours de l'année écoulée ?

De manière générale, le ministère de la justice s'est engagé dans une dynamique de réduction des remontées d'informations. Soucieuse d'orienter davantage la remontée d'information vers une analyse qualitative des éléments, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a engagé un important travail de recensement des dossiers faisant actuellement l'objet d'une remontée d'information, afin d'identifier les affaires dont le suivi lui paraissait encore nécessaire. Il convient en effet de rappeler que tous les dossiers pour lesquels les parquets généraux font un rapport à la DACG ne donnent pas lieu à une décision dans la durée par la chancellerie.

Ainsi, en matière d'atteintes à la probité, et notamment de corruption, le bureau économique et financier de la DACG a initié en 2022 le suivi de 33 dossiers sur la base des informations remontées par les parquets généraux sur des affaires individuelles.

3. Can you update on any legislative or operational measures taken in order to respond and resolve the concerns indicated by the OECD on:

3.1. the structural challenges affecting the criminal process of foreign bribery (in particular the limitation of the duration of preliminary investigations to two or three years)

3.2. the legislative framework on the criminalisation of corporate liability associated to foreign bribery shows some deficiencies

Pouvez-vous faire le point sur les mesures législatives ou opérationnelles prises pour répondre et résoudre les problèmes signalés par l'OCDE en ce qui concerne

3.1. Les défis structurels affectant la procédure pénale en matière de corruption transnationale (en particulier la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans)

Si la loi du 22 décembre 2021 dite « loi pour la confiance dans l'institution judiciaire » est venue encadrer le délai de l'enquête préliminaire afin d'assurer une meilleure garantie des droits du mis en cause lorsque celui-ci fait l'objet d'une perquisition ou d'une garde à vue, les nouvelles dispositions du code de procédure pénale n'affectent pas sensiblement les investigations menées en matière de corruption internationale.

En effet, le nouvel article 75-3 du code de procédure pénale prévoit que le délai de deux ans prévu peut être prolongé d'une durée d'un an sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République.

En outre, **ces délais sont suspendus en cas de demande d'entraide judiciaire internationale** entre la signature de la demande par le parquet émetteur et la réception par ce même parquet des pièces d'exécution. Or les enquêtes en matière de coopération internationale incluent de nombreuses investigations menées à l'étranger et le recours à la coopération pénale internationale est systématique dans ce type de dossier. Dès lors, les investigations pourront perdurer au-delà du délai de deux ans prolongeable d'un an qui sera suspendu à chaque demande d'entraide internationale.

Par ailleurs, **la lutte contre la corruption en France repose non seulement sur des enquêtes menées sous la direction des magistrats du parquet mais également sur des investigations susceptibles d'être confiées à des juges d'instruction, lesquels ne sont pas tenus par ces délais propres au cadre de l'enquête préliminaire.** Or, compte-tenu de la complexité des investigations et notamment du nombre d'investigations à réaliser à l'étranger, **la voie de l'information judiciaire est très souvent privilégiée en matière de corruption internationale.** L'information judiciaire représente le tiers des enquêtes en matière de corruption d'agent public étranger.

Aussi, à l'issue des délais prévus par l'article 75-3 du code de procédure pénale, le parquet disposera de la possibilité d'ouvrir une information judiciaire afin de poursuivre les investigations dans ce cadre procédural – étant rappelé que la CJIP peut également être conclue en phrase d'instruction.

Il peut être précisé que les effets de cette loi sur le traitement des enquêtes fait l'objet d'une évaluation en cours au sein du ministère de la justice, en lien étroits avec les acteurs judiciaires.

3.2. Le cadre législatif relatif à l'incrimination de la responsabilité des entreprises en matière de corruption transnationale présente certaines lacunes

- Un cadre législatif très largement étendu par la jurisprudence

En droit français la responsabilité des personnes morales est engagée pour toute infraction commise pour leur compte par leurs organes ou leurs représentants.

Cette notion est définie de manière large par la jurisprudence et couvre au-delà des dirigeants de droit, la grande diversité des systèmes de décision en vigueur au sein des personnes morales. L'organe ou le représentant peut correspondre à toute structure ou personne disposant d'un pouvoir de fait afin d'agir pour le compte de la personne morale.

D'importantes précisions jurisprudentielles ont été apportées en matière de corruption d'agent public étranger (CAPE) par l'arrêt de la Cour de Cassation (Crim. 14 mars 2018, 16-82.117) rendu à l'encontre de la SA TOTAL dans l'affaire OIL FOR FOOD. Les trois apports fondamentaux de cet arrêt sont les suivants :

- constitue un organe une instance de décision non prévue par la loi, mais résultant des statuts c'est-à-dire d'un système spécifique de décision mise en place par la personne morale impliquée ;
- la responsabilité de la personne morale est engagée par les actes délictueux commis collégalement par cet organe, sans que soit exigée l'individualisation de la participation des personnes physiques qui le composent ;
- la preuve de la commission des faits par l'organe peut être apportée de manière indirecte, et déduite de la nature des faits et des circonstances de leur commission.

Ainsi dans un arrêt du 16 janvier 2021 n°20-83.098, la chambre criminelle a admis que la corruption active d'agent public étranger puisse être commise pour le compte d'une société mère par la combinaison des interventions de trois salariés appartenant à l'une des filiales.

Par ailleurs, la Cour de Cassation a jugé que la responsabilité de la société-mère se trouve engagée par les infractions commises par des filiales dénuées d'autonomie juridique et financière, de sorte que le recours à une personne morale liée ne permet pas à une personne morale de se soustraire à sa responsabilité en matière de corruption d'agents publics étrangers.

Ainsi, si le cadre de l'article 121-2 du code pénal a pu paraître étroit à certains car il n'inclut pas textuellement l'engagement de la responsabilité pénale de la personne morale pour défaut de surveillance, la jurisprudence a très largement étendu le champ de son application.

- Un cadre législatif complété par la création de la CJIP

Le cadre législatif encadrant la responsabilité de la personne morale a été très largement étendu avec la création de la CJIP 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.

Codifiée à l'article 41-1-2 du CPP, la CJIP est un mécanisme procédural innovant, qui constitue un dispositif transactionnel permettant un traitement efficace et rapide des procédures ouvertes contre des personnes morales pour des faits d'atteinte à la probité, dont la corruption, de fraude fiscale et son blanchiment.

La [loi n° 2020-1672 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée du 24 décembre 2020](#) a étendu la possibilité de recourir à la CJIP pour toute infraction de blanchiment de corruption et de blanchiment de trafic d'influence.

Depuis sa création, 22 CJIP ont été signées et validées. Le montant total des amendes prononcées est de 3 774 437 953 euros outre 1 507 295 904 euros de dommages intérêts et règlements fiscaux.

Ce nouvel instrument a montré toute son efficacité en matière de lutte contre la corruption d'agent public étranger. Parmi ces 20 CJIP, 8 portent sur des faits de corruption d'agents publics étrangers. Le montant total des amendes prononcées est de **2 382 661 567 euros**.

Toutes ces affaires ont fait l'objet de communiqués de presse (à titre illustratif : [CJIP du 15 décembre 2022](#), [CJIP du 17 novembre 2022](#) ou encore [CJIP du 21 octobre 2022](#)).

- **Un cadre législatif qui a montré son efficacité particulièrement en matière de corruption internationale**

Ce cadre législatif a montré toute son efficacité puisque le nombre de condamnations de personnes morales notamment en matière de corruption d'agent public étranger est en constante augmentation.

Ainsi, depuis 2000 et jusqu'en novembre 2022, 22 affaires ont abouti à la sanction définitive de 31 personnes physiques, dont 1 dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance de culpabilité (CRPC), et de 25 personnes morales, dont 8 dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) pour CAPE ou complicité de cette infraction.

- **Un cadre législatif qui sera repensé à l'aune de la directive anticorruption de la Commission européenne**

La France participe activement depuis l'été 2021 aux travaux initiés par la Commission européenne sur un projet de directive anticorruption qui inclut un champ concernant la responsabilité des personnes morales. Des réflexions seront engagées sur la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre de la négociation puis de la transposition de cette directive. Le texte de cette directive doit pouvoir être stabilisé avant que des travaux législatifs visant à la mise en conformité, le cas échéant, du système français puissent être engagés.

- 4. *Is there a plan and calendar for the Government or the Parliament to discuss the recommendations presented at the end of 2021 by the Law Commission of the National Assembly, which was mandated to evaluate the anticorruption law Sapin 2? We refer to the fact that the Law Commission of the National Assembly issued a suggestion to reform the***

anticorruption institutional framework, in order to assign to AFA a role of coordination, and to a newly established entity an High Authority for Probity, the role of controller.

Existe-t-il un plan et un calendrier pour que le gouvernement ou le Parlement discute des recommandations présentées à la fin de 2021 par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, qui a été mandatée pour évaluer la loi anti-corruption Sapin 2 ? Nous nous référons au fait que la Commission des lois de l'Assemblée nationale a émis une suggestion pour réformer le cadre institutionnel anticorruption, afin d'assigner à l'AFA un rôle de coordination, et à une entité nouvellement créée, une Haute Autorité de la Probité, le rôle de contrôleur.

La proposition de loi déposée par deux députés MM. Gauvin et Marleix le 19 octobre 2021, aujourd'hui caduque comme évoquée supra, proposait la fusion de l'Agence française anticorruption et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique au sein d'une Haute autorité pour la probité, compétente pour contrôler les déclarations de patrimoine de certains élus et des hauts fonctionnaires.

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'AFA et la HATVP, qui participent certes l'une et l'autre à l'intégrité publique, ne s'adressent pas aux mêmes types de publics. **Alors que la HATVP traite de situations individuelles, celle des hauts responsables publics, l'AFA s'adresse principalement aux personnes morales, de droit public comme de droit privé, afin de les aider à prévenir et détecter les faits d'atteinte à la probité d'une part, tout en contrôlant la mise en œuvre du dispositif anticorruption d'autre part.**

A ce jour, aucune autre proposition ou projet de loi ne prévoit de modifier les missions ou les statuts de l'AFA, lesquels garantissent l'homogénéité de l'application et du contrôle de la mise en œuvre du référentiel préventif anticorruption français par l'ensemble des personnes morales concernées, qu'il s'agisse des entreprises privées, des entreprises publiques et des acteurs publics.

Les missions de l'AFA telles que définies par loi, mais aussi les garanties d'indépendance données au directeur de l'AFA dans l'exercice des missions de contrôle^[1], sont ainsi pleinement maintenues – les autorités françaises étant particulièrement soucieuses de permettre au dispositif existant de poursuivre sa trajectoire dans la poursuite des objectifs qui lui sont assignés. Le rôle essentiel de l'AFA est à ce titre pleinement reconnu et encouragé par le gouvernement français qui la conforte dans son office prioritaire et lui accorde les moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

5. Can you update on legislative or operational measures taken in order to comply with the recommendations issued by GRECO (as per GRECO Fifth Evaluation Round - Compliance Report, p. 15) regarding:

5.1. codes of conduct (for persons who are entrusted with top executive functions at national level) ,

5.2. the verification and accessibility of declarations of assets of:

5.2.1. the presidential candidate,

5.2.2. persons with top executive functions

5.2.3. members of the National Assembly and Senators

5.3. on conflicts of interests

^[1] L'article 2 de la loi Sapin II dispose que « Le magistrat qui dirige l'agence ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions mentionnées aux 3° et 4° de l'article 3 ».

5.4. examination of cases of corruption affecting members of the Government.

Pouvez-vous nous informer des mesures législatives ou opérationnelles prises pour se conformer aux recommandations émises par le GRECO (conformément au Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 15) en ce qui concerne :

- 5.1. les codes de conduite (pour les personnes chargées de fonctions exécutives supérieures au niveau national) ,
- 5.2. la vérification et l'accessibilité des déclarations de patrimoine des :
 - 5.2.1. du candidat à la présidence,
 - 5.2.2. des personnes exerçant des fonctions exécutives supérieures
 - 5.2.3. des membres de l'Assemblée nationale et des sénateurs
- 5.3. sur les conflits d'intérêts
- 5.4. l'examen des cas de corruption affectant les membres du gouvernement.

S'agissant du processus de conformité du 5^e cycle d'évaluation du GRECO concernant la France, les éléments d'actualisation concernant les recommandations considérées comme non mises en œuvre ou mises en œuvre partiellement doivent être transmis au GRECO d'ici le 30 juin 2023.

En l'état, et sous réserve d'actualisations, les éléments suivants peuvent être précisés.

- a) **Concernant les parlementaires (éléments suivis plus particulièrement dans le cadre du 4^e cycle du GRECO devant donner lieu à un deuxième addendum au second rapport de conformité) fin 2023.**

Depuis 2013, la France fait l'objet d'un cycle d'évaluation par GRECO, sur le thème de la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

Le Sénat a mis en œuvre la plupart des recommandations du GRECO avec :

- la publication d'un guide déontologique des sénateurs, consultable sur Internet ;
- une meilleure prévention des conflits d'intérêts.

Conformément au Règlement du Sénat, les sénateurs exercent leur mandat « avec assiduité, dignité, probité et intégrité ». Ils « veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver ». Dans l'exercice de leurs fonctions, les sénateurs peuvent demander conseil auprès du Comité de déontologie parlementaire (CDP).

Lorsqu'ils décident de ne pas participer aux travaux, les sénateurs sont inscrits sur le registre des départs du Sénat.

Un sénateur qui ne respecterait pas ses obligations déontologiques est passible de sanctions disciplinaires, qui sont prononcées par le Bureau du Sénat. La suppression de la réserve parlementaire et l'interdiction de recruter des collaborateurs parlementaires dans le premier cercle familial sont en vigueur en application des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Un nouveau dispositif de contrôle des frais de mandat des sénateurs est mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2018.

Les frais de mandat sont désormais pris en charge sur présentation de justificatifs, que les sénateurs doivent enregistrer sur une application interne au Sénat (« Julia »).

Tous les sénateurs font l'objet d'un contrôle annuel de leurs frais de mandat, avec l'aide d'une trentaine d'experts-comptables indépendants et sous la supervision du Comité de déontologie.

Le référentiel de contrôle est consultable sur Internet⁴.

Le GRECO estime que « le contrôle réalisé par le Sénat [remplit] les exigences de [sa] recommandation ». De même, la Cour des comptes française a mis en exergue, dans son rapport de mai 2021, « de nombreux points forts », décrivant le contrôle des frais de mandat comme une « démarche structurée, formalisée et validée par les plus hautes instances du Sénat ».

La création par les lois « transparence » du 11 octobre 2013 des déclarations d'intérêts et d'activités (DIA) et des déclarations de situation patrimoniale (DSP), que les parlementaires doivent remplir sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Les DIA sont consultables sur le site de la HATVP, pour prévenir les conflits d'intérêts.

Les DSP permettent à la HATVP de contrôler l'absence d'enrichissement indu des parlementaires au cours de leur mandat. Les citoyens peuvent les consulter en préfecture.

Les parlementaires ont ainsi l'obligation de déposer une DSP « d'entrée » (dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction) puis une DSP de « sortie » (sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat). Toute modification substantielle de leur patrimoine donne lieu à une déclaration modificative dans un délai de deux mois.

La HATVP dispose des moyens nécessaires pour s'assurer du caractère exhaustif, exact et sincère des DSP. Elle a notamment accès aux informations de l'administration fiscale ainsi qu'à différents fichiers relatifs au patrimoine.

Le parlementaire qui ne respecte pas les règles applicables s'expose à des sanctions pénales (jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas de déclaration incomplète ou mensongère). Dans la même logique, le parlementaire qui ne dépose pas sa déclaration est déclaré démissionnaire d'office de son mandat par le Conseil constitutionnel.

La HATVP transmet au Procureur de la République toute variation inexpliquée du patrimoine des parlementaires, en vue de l'ouverture d'une procédure pénale.

- Un meilleur contrôle des représentants d'intérêts, en cohérence avec la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016

Les représentants d'intérêts doivent déclarer leurs activités sur un registre mis en place par la HATVP.

Le Sénat dispose également de son propre code de conduite applicable aux représentants d'intérêts. Ces derniers doivent agir avec probité et intégrité, sous le contrôle du Comité de déontologie parlementaire.

⁴ http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/regime/Referentiel_de_controle_fevrier_2022.pdf.

Le code de conduite interdit aux représentants d'intérêts « de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat des présents, dons ou avantages quelconque d'une valeur excédant un montant de 150 euros ».

Concernant l'Assemblée nationale, parmi les évolutions récentes, on peut citer les suivantes depuis le début de la XVI^e législature.

De manière générale sur le renforcement du « réflexe déontologique » :

- la publication à l'occasion du début de la nouvelle législature, d'un guide déontologique des députés, et d'un guide des frais de mandat ;
- l'intégration du volet « déontologie » au parcours d'accueil des députés organisé à l'Assemblée nationale dans les tout premiers jours de la législature ;
- une intensification conséquente du rôle du déontologue, marquée par un net accroissement du nombre de consultations des députés, sur l'usage des frais de mandat et sur les conflits d'intérêts en particulier.

Sur le contrôle de l'utilisation des frais de mandat et sur les déclarations de situation patrimoniale :

- une réorganisation du dispositif de contrôle de l'utilisation des frais de mandat pour la nouvelle législature visant à ce qu'un nombre de députés plus important soit contrôlés plus tôt au cours de la législature, à ce que les députés ayant fait l'objet des demandes de remboursement les plus importantes soient contrôlés de manière certaine une deuxième fois, tout en maintenant un volet de contrôle aléatoire ;
- un contrôle systématique du solde de l'avance de frais de mandat (AFM) et de sa restitution à l'issue de la XV^e législature a été effectué pour le déontologue ces derniers mois, pour l'ensemble des députés.

Le même contrôle est effectué pour les députés dont le mandat est interrompu avant son terme. Ce contrôle du solde de l'AFM complète ainsi celui de la DSP « de sortie » effectué par la HATVP six à sept mois avant la fin du mandat (article 2 de l'arrêté du Bureau n°12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat).

La HATVP n'a constaté aucune variation anormale de patrimoine à l'issue de l'examen des DSP de fin de mandat des députés de la XV^e législature.

Sur la prévention des conflits d'intérêts :

- bilan positif, par la HATVP, le 15 février 2023, de la publication de leurs déclarations d'intérêts et d'activités par les députés : aucun manquement substantiel constaté ;
- le renforcement des échanges entre la HATVP et l'Assemblée, permettant une transmission plus rapide des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, pour un meilleur contrôle des incompatibilités par le Bureau de l'Assemblée ;
- une utilisation renforcée du registre des déports : 26 inscriptions de députés depuis le début de la législature. Ce registre est public.

Sur les relations avec les représentants d'intérêts :

Pour mémoire,

- il n'y a pas de registre propre à l'Assemblée, mais une obligation pour les représentants d'intérêts de s'inscrire sur le registre HATVP, public et bien établi ;
- actualisation du code de conduite de l'Assemblée nationale applicable aux représentants d'intérêts en janvier 2021 ;
- sanctions possibles en cas de manquement allant de la mise en demeure publique à l'interdiction d'accès aux locaux ;
- une mission d'information de la commission des lois sur le décret n°2017-867 est en cours, et examinera la nécessité d'éventuelles adaptations ;
- signalements possibles aux organes de déontologie de l'Assemblée, du Sénat, et à la HATVP, de faits pouvant constituer des manquements de représentants d'intérêts à leurs obligations, instructions en cours ;
- les déclarations des invitations acceptées à des déplacements et celles des dons, avantages ou invitations à des événements sportifs et culturels sont publiques.

b) Concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif

Plusieurs recommandations ont été formulées par le GRECO, dont les suivantes peuvent être évoquées.

Recommandation 1 / L'exigence d'un contrôle préalable d'intégrité pour tout poste de conseiller ministériel ou de la présidence de la République dans le cadre du processus de sélection et avec le concours de la HATVP.

Depuis le 1er février 2020, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République issus du secteur privé sont soumis à un contrôle déontologique préalable réalisé par la HATVP. Ce contrôle est effectué lorsque la personne concernée a exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois dernières années précédant sa nomination. Par ailleurs, les conseillers ministériels, y compris ceux issus de la fonction publique, peuvent à tout moment solliciter un avis déontologique auprès de la HATVP une fois en poste et recourir au déontologue du ministère.

Recommandation 7 / Que le registre des déports couvre non seulement les ministres mais également les membres de cabinets.

En tout état de cause, l'obligation de déport s'applique aux conseillers ministériels en cas de conflit d'intérêt. Dans un esprit de transparence, les cabinets ministériels ont effectivement mis en place un registre des déports retraçant les déports des conseillers ministériels, sans base textuelle.

Recommandation 9 / Accroître la transparence quant aux intérêts déclarés par les proches conseillers du président de la République, étendre l'exigence relative aux déclarations d'intérêts (DI) et DSP des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif aux conjoints, partenaires et personnes à leur charge

A l'occasion du contrôle des déclarations, les conjoints sont contrôlés de manière indirecte, dès lors que la déclaration d'intérêt fait mention des intérêts des conjoints. Par ailleurs, dans la pratique, des déports ont également pu être mis en œuvre lors de l'identification d'un conflit d'intérêt en raison notamment de l'activité professionnelle des enfants ou, dans certaines configurations particulières, de proches.

S'agissant de la présidence de la République :

Une nouvelle version de sa charte de déontologie devrait être soumise à l'avis de la HATVP d'ici à l'été 2023. Elle s'appuiera notamment sur la dernière version du guide pratique mis au point par l'AFA fin 2022 s'agissant des risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations.

Cette nouvelle charte s'adressera aux membres du cabinet et à l'ensemble des agents de la présidence et sera publiée sur le site Intranet de la présidence. Les nouveaux arrivants seront systématiquement sensibilisés à ces aspects lors du séminaire d'intégration, obligatoire, organisé par le service des ressources humaines.

Enfin, les candidats à l'élection présidentielle de 2022 devaient déposer une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités. Cette déclaration, qui présente les différents intérêts des candidats à l'élection présidentielle, répond à une exigence nouvelle issue de la loi organique pour la confiance dans la vie politique de 2017 et renforce ainsi l'information donnée aux citoyens. Ces déclarations ont été reçues par le Conseil constitutionnel, qui s'est assuré de leur conformité au modèle annexé au décret du 8 mars 2001 portant application de la loi relative à l'élection présidentielle.

Elles ont été rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité le 8 mars 2022, soit au moins 15 jours avant le premier tour de l'élection présidentielle, sans faire l'objet d'un avis ou d'un contrôle de sa part, en application des dispositions de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Les déclarations des 12 candidats sont restées publiques sur le site de la Haute Autorité jusqu'au jour de la proclamation officielle des résultats du premier tour par le Conseil constitutionnel. Seules celles des deux candidats qualifiés pour le second tour sont restées en ligne jusqu'au jour de la proclamation des résultats définitifs. Ne sont désormais maintenues sur le site que les déclarations du candidat élu.

La déclaration de situation patrimoniale du Président de la République a été publiée au Journal officiel de la République française le 28 avril 2022.

La déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat du Président de la République : Le Président de la République doit adresser au Conseil constitutionnel une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat entre six mois au plus tôt et cinq mois au plus tard avant l'expiration de son mandat. Monsieur Emmanuel Macron devait donc déposer cette déclaration entre le 13 novembre et le 13 décembre 2021. Cette déclaration a été publiée au Journal officiel de la République française le 9 décembre 2021.

La déclaration de fin de mandat comporte une actualisation de l'ensemble des rubriques prévues dans la déclaration initiale, avec la récapitulation des revenus perçus au cours du mandat. Les événements majeurs ayant affecté le patrimoine doivent également être mentionnés.

Concernant la police

6. Can you update on the adoption by the Inspectorate General of the Gendarmerie of a Deontology Action Plan, with anti-corruption measures?

- a. *What is the status of the implementation?*
- b. *Can you update on any legislative or operational measures taken to effectively comply with the GRECO recommendation (per GRECO Fifth Evaluation Round - Compliance Report, p. 15.) to carry out security checks relating to the integrity of members of the National Police and the National Gendarmerie at regular intervals?*

Pouvez-vous faire le point sur l'adoption par l'Inspection générale de la gendarmerie d'un plan d'action déontologique, avec des mesures anti-corruption ?

- a. Quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre ?
- b. Pouvez-vous nous informer des mesures législatives ou opérationnelles prises pour se conformer effectivement à la recommandation du GRECO (cf. Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 15) d'effectuer à intervalles réguliers des contrôles de sécurité relatifs à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale ?

6.a) Sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action déontologique de l'IGGN avec des mesures anti-corruption

Le plan d'action déontologie (PAD) validé par le chef de l'IGGN en septembre 2022 identifie le risque d'atteinte à la probité.

La mesure 1.5 de ce plan (« diffuser un guide de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité en gendarmerie ») le prend clairement en compte. La rédaction de ce guide dont la vocation est d'être diffusé dans toutes les unités est en cours.

Parallèlement, il est rappelé que le PAD a vocation à être revisité de manière périodique. Déjà, initiée en 2021 et ayant vocation à être reconduite tous les ans, l'analyse du "bilan déontologique" de la gendarmerie intègre avec une précision croissante l'activité des formations administratives. A terme, l'ambition est d'identifier les catégories de personnel, les unités ou les métiers plus exposés à certains risques en vue de mieux maîtriser ces derniers.

b) Sur la recommandation du GRECO (cf. Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 15) d'effectuer à intervalles réguliers des contrôles de sécurité relatifs à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale :

I- Au sein de la gendarmerie nationale :

La gendarmerie suit attentivement le rapport de conformité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et s'attache à se conformer aux recommandations qui la concernent.

Pour rappel, sur les 18 recommandations du rapport, 6 (XIII à XVIII) concernent les services répressifs et, parmi elles, 5 la gendarmerie nationale (recommandations XIII, XIV, XV, XVI et XVIII), la recommandation XVII n'intéressant que la police nationale.

Concernant la recommandation RXVI: les contrôles de sécurité tenant à l'intégrité des membres de la police nationale et de la gendarmerie nationale doivent avoir lieu à intervalles réguliers conformément au code de la sécurité intérieure.

Les autorités françaises souhaitent attirer l'attention sur le fait que le criblage systématique et fréquent des personnels de la gendarmerie nationale n'est pas pertinent et se heurte à des difficultés

de mise en œuvre au regard du volume, du renouvellement de la population et de la faible exposition au risque de sa majorité.

Néanmoins, il convient de faire observer que :

- les hauts responsables et certains militaires dont l'emploi est jugé plus sensible, font l'objet d'un contrôle patrimonial ;
- le personnel est criblé au moment du recrutement et dans le cadre des procédures périodiques d'habilitation à l'accès aux informations classifiées ;
- le personnel fait également l'objet d'un examen à la veille des principaux "rendez-vous" de sa gestion (avancement, mutation, etc.) ;
- en cas d'identification de signal faible par la hiérarchie ou les pairs, il est procédé à une vérification ou levée de doute systématique.

Il est précisé que ces diverses initiatives respectent le cadre juridique correspondant à la circonstance et que seules les capacités d'investigation prévues par ce même cadre juridique sont mises en œuvre.

II - Au sein de la police nationale :

Piloté par l'IGPN, le groupe de travail instauré pour répondre aux recommandations du GRECO a listé les contrôles de sécurité multiples dont font l'objet les policiers, et estime qu'ils équivalent à un contrôle d'intégrité quasi-permanent :

1 – Lors du recrutement

Dès l'entrée dans la carrière, les policiers font l'objet d'un contrôle préalable fort avec une enquête de « moralité » et de sécurité, réalisée lors de la période d'admissibilité du futur policier et dont la décision finale d'agrément revient au préfet de département. Il convient de noter que le SNEAS (Service national des enquêtes administratives de sécurité) réalise, conformément à l'article L.114-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI), des enquêtes pour apprécier si le comportement des futurs policiers est compatible avec l'exercice de leur métier, en ciblant les faits d'atteintes aux biens, particulièrement ceux d'atteintes à la confiance publique, notamment par des actes de compromission ou de corruption (corruption, faux et usage de faux, escroquerie, usurpation, soustraction et détournement de biens, recel...).

2 – Pendant la scolarité

A l'issue de la formation initiale, un jury d'aptitude professionnelle peut proposer un redoublement, voire une mise à fin de stage d'un élève policier dont le comportement s'avérerait incompatible avec les valeurs de la police nationale. L'autorité d'emploi peut également refuser la titularisation du policier stagiaire.

3 – En fonction des missions

Durant leur carrière, en fonction des postes qu'ils pourront occuper, l'ensemble des policiers vont faire l'objet d'enquêtes spécifiques, notamment quand leurs missions leur donnent des pouvoirs répressifs ou des moyens d'enquêtes forts.

- Les habilitations au secret de la défense nationale

En France, plus de 400 000 personnes sont habilitées à gérer des informations sensibles, classifiées, et près de 100 000 habilitations sont délivrées chaque année, pour une durée de 5 (niveau Très secret) ou 7 ans (niveau Secret), renouvelable après mise à jour des enquêtes. 11 % de ces habilitations sont délivrés au ministère de l'Intérieur, soit plus de 40 000 agents.

Cette enquête constitue une phase privilégiée pour évaluer les éventuelles fragilités des candidats.

- Le contrôle des officiers de police judiciaire (OPJ) par le parquet

Le procureur général habilite les officiers de police judiciaire et peut retirer ou suspendre cette habilitation. La chambre de l'instruction est, pour sa part, chargée du contrôle et peut prononcer des sanctions disciplinaires. Le procureur de la République établit tous les deux ans une proposition de notation des officiers de police judiciaire affectés dans un service ou une unité ayant son siège dans le ressort du tribunal, qu'il transmet au procureur général près la cour d'appel. Cela concerne 22 000 OPJ, pour la police nationale.

- Les déclarations d'intérêt

Actuellement, 15 800 agents publics sont soumis à une obligation de transmission préalable de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, auprès de la HATVP. Dans la police nationale, sont soumis à cette obligation les directeurs des services actifs de police en fonction à l'administration centrale ou certains de leurs adjoints, les directrices de l'inspection générale de la police nationale et de l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) ainsi que certains chefs de service.

- Cumul d'activité et contrôle à l'issue de la carrière

Un fonctionnaire ou contractuel doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle à son emploi dans la fonction publique. Toutefois, sous certaines conditions, il peut être autorisé à exercer d'autres activités (lucratives ou non) à titre accessoire. Le référent déontologue de la police nationale donne également un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent désireux de cumuler cette activité avec son emploi public.

Par ailleurs, les réformes issues de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 (relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et de son décret d'application) qui sont entrées en vigueur le 1er février 2017, ont introduit les changements suivants : les agents publics qui se proposent de créer ou de reprendre une entreprise ou une activité libérale doivent obtenir de leur administration une autorisation d'accomplir un service à temps partiel.

Cette autorisation peut leur être refusée si un risque de conflit d'intérêts existe.

4 – Un contrôle continu

- Une police sous l'œil des usagers

La plateforme de signalements de l'IGPN, créée en 2013 dans une logique d'amélioration du lien entre la police et la population, est un service administratif proposé à l'usager qui aurait à se plaindre du comportement d'un policier. Elle est accessible sur internet, sur le site du ministère de l'Intérieur, via un formulaire en ligne. La mission des agents de la PFS est d'orienter au mieux le signalement vers

le service de l'administration le plus à même d'y donner suite ou, le cas échéant, vers l'autorité judiciaire.

Depuis sa création, le nombre de signalements enregistrés sur la PFS augmente chaque année, signe de la progression de sa connaissance par le public.

Les manquements les plus fréquemment constatés relèvent du devoir d'exemplarité (dans le cadre de leur vie privée et dans l'exercice des fonctions), d'un usage de la force disproportionné, de la négligence professionnelle, de manquements aux règles d'utilisation des fichiers de police, de manquements à l'obligation de prendre en compte le statut de victime ou de plaignant, etc.

Les dénonciations pour faits de corruption sont marginales.

- Un contrôle hiérarchique annualisé

Renforcée et renouvelée à compter de 2017, l'évaluation annuelle des fonctionnaires actifs de la police par leur N+1 et leur chef de service a instauré un contrôle plus étroit par la hiérarchie en incluant deux items forts en matière de lutte contre la corruption : d'une part l'exemplarité et le respect de la déontologie, et d'autre part la confiance accordée à l'agent et sa fiabilité.

Cette évaluation est à même de garantir les valeurs et règles fondamentales de l'éthique professionnelle.

En outre, en cas de doute sur un possible manquement professionnel, notamment sur la question de la probité, la hiérarchie doit engager une enquête administrative au titre du devoir de réaction de l'administration. Pour les années 2021 et 2022, 14 situations ont fait l'objet de procédures disciplinaires en lien avec des faits de corruption, dont 5 ont donné lieu à une révocation et 2 à une radiation des cadres suite à condamnation pénale entraînant l'interdiction d'exercer.

Central Office for Combating Corruption and Tax Offences

- 1. (Please consider to respond in writing) Could you kindly update on the assets made available to the Central Office for Combating Corruption and Tax Offences (OCLCIFF), in terms of quantity/number and quality (expertise, seniority, etc.) of human (personnel), technical (expertise, software/hardware) and financial (funding) resources? (Veuillez envisager de répondre par écrit) Pourriez-vous faire le point sur les moyens mis à la disposition de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions fiscales (OCLCIFF), en termes de quantité/nombre et de qualité (expertise, ancienneté, etc.) des ressources humaines (personnel), techniques (expertise, logiciel/matériel) et financières (financement) ?**

Au 31 décembre 2022, le personnel de l'OCLCIFF est composé de 81 agents (78 agents en 2021), composé comme suit :

- 2 commissaires de police ;
- 14 officiers de police ;
- 37 agents de police ;
- 24 inspecteurs des impôts habilités à exercer des fonctions judiciaires ;
- 4 agents administratifs.

Les agents de l'OCLCIFI sont recrutés parmi les forces de police régulières, puis formés à la conduite d'enquêtes financières (formation spéciale de 7 semaines - IMEF). Ils ont ensuite la possibilité d'approfondir leurs connaissances en suivant des formations spécifiques (corruption, législation fiscale, blanchiment d'argent, responsabilité...).

La durée moyenne en poste est de 55 mois.

Sur 53 policiers, 30 ont suivi la formation IMEF (les inspecteurs des impôts ne sont pas tenus de suivre cette formation, compte tenu de leur fonction). 6 policiers suivent actuellement la session 2023 de l'IMEF.

Il convient par ailleurs de préciser que l'OCLCIFI bénéficie du concours de :

- 2 inspecteurs des impôts appartenant à la brigade nationale d'enquêtes économiques ;
- 2 réservistes : 1 inspecteur principal des impôts et 1 vérificateur (expert-comptable/commissaire aux comptes), (2 à 3 jours par mois).

Pour les enquêtes numériques, l'OCLCIFI s'appuie sur une unité forensique dédiée, appartenant à la sous-direction de la lutte contre le crime organisé (SDLCF). Cette unité est composée de 5 enquêteurs financiers et judiciaires et d'un analyste de données.

L'OCLCIFI peut aussi demander l'assistance des autres unités de la sous-direction, ou des unités de la Police Judiciaire, soit au niveau central, soit dans les unités locales couvrant le territoire français.

- 2. (Please consider to respond in writing) Could you kindly update on the results (in particular amount and type – kind cases, sectors - of confiscation) achieved by the Central Office for Combating Corruption and Tax Offences (OCLCIFI)?**
(Veuillez envisager de répondre par écrit) Pourriez-vous nous informer des résultats (en particulier le montant et le type - affaires en nature, secteurs - de confiscation) obtenus par l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions fiscales (OCLCIFI) ?

En 2022, l'OCLCIFI a saisi 52 620 000 euros d'avoirs criminels.

253 personnes ont été entendues comme suspectes, dont 48 en garde à vue.

287 témoins ont été auditionnés et 209 perquisitions ont été menées.

- 3. Can you update on the investigations carried out last year, in terms of cases received, ongoing and closed**
Pouvez-vous faire le point sur les enquêtes menées l'année dernière, en termes d'affaires reçues, en cours et clôturées ?

Au 31 décembre 2022, l'OCLCIFI avait 235 dossiers en cours :

- 75 dossiers de corruption ;
- 26 affaires de criminalité financière ;
- 99 dossiers de délits fiscaux ;
- 35 dossiers de blanchiment de délits fiscaux.

Par ailleurs, en 2022, 40 dossiers ont été ouverts (12 dossiers de délits fiscaux et de blanchiment de délits fiscaux et 28 dossiers de corruption et de délits financiers) et 57 affaires ont été clôturées (24 affaires de délits fiscaux et de blanchiment de délits fiscaux et 33 affaires de corruption et de délits financiers).

11h40-11h50 (10 minutes) : Pause

11h50-12h10 (20min) : Lutte contre la corruption (chapitre 2 du rapport)

Autorité nationale

- Ministère de la justice

Questions de la Commission :

Parquet national financier

1. *Which actions are put in place in order to respond to recommendations from GRECO concerning the National Financial Prosecutor office, in particular regarding:*
 - a. *The increase of human resources (in light of the recommendation from GRECO – per GRECO Fifth Evaluation Round - Compliance Report, p. 13 – to have the National Financial Prosecution Office be provided with additional resources, specifically in terms of staff)*
 - b. *Improvement of office independence from the executive in order to preserve the integrity of investigations (specifically concerning the transmission to the Government of information concerning ongoing proceedings against persons with top executive functions)*

Quelles sont les actions mises en place pour répondre aux recommandations du GRECO concernant le Parquet National Financier, en particulier en ce qui concerne :

- a. L'augmentation des ressources humaines (à la lumière de la recommandation du GRECO - par le Cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 13 - de doter le Parquet national financier de ressources supplémentaires, notamment en termes de personnel)

Les effectifs ont été régulièrement revus à la hausse pour faire face à la montée en charge du PNF (211 affaires en cours fin 2014 vs 708 fin 2022)

Les effectifs localisés du PNF sont de 20 ETPT (équivalents travail à temps plein) de magistrats (circulaire de localisation des emplois - CLE 2022) contre 18 en 2021 et 10 à la création du PNF, soit un doublement des effectifs en huit ans.

En outre, les magistrats du PNF sont assistés d'une équipe de 26 personnes :

- 16 personnels de greffe, contre 11 en 2022 ;
- 8 assistants spécialisés (**doublement entre 2015 et 2023 : 4 à 8 ; il y avait 6 assistants spécialisés en 2022**) ;
- 1 juriste assistant (1 poste supplémentaire sera créé en 2023).

Au total, le PNF est donc composé d'une équipe de 46 personnes.

Il est à noter que s'agissant des magistrats, l'encadrement intermédiaire a été renforcé conformément aux préconisations de l'inspection générale de la justice (aux fins d'adaptation aux besoins du service).

b. L'amélioration de l'indépendance du bureau par rapport à l'exécutif afin de préserver l'intégrité des enquêtes (en particulier en ce qui concerne la transmission au gouvernement d'informations concernant des procédures en cours contre des personnes exerçant des fonctions exécutives de haut niveau).

Il sera rappelé en premier lieu l'interdiction, depuis la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, de toute instruction individuelle par le ministre de la justice dans des affaires judiciaires. Le pouvoir exécutif ne peut donc solliciter la réalisation d'investigations, ni l'abstention de procéder à celles-ci, dans les affaires du parquet national financier comme dans toute autre affaire pénale.

S'agissant de la transmission d'informations au gouvernement, celle-ci est encadrée par la circulaire du 31 janvier 2014 concernant la présentation et l'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 et par la dépêche du 3 mars 2021 relative aux remontées d'information des parquets généraux vers la direction des affaires criminelles et des grâces. Elle relève de l'appréciation du parquet général de Paris qui est l'interlocuteur de la chancellerie, cette dernière n'étant pas destinataire directement de rapports de la part du PNF. Il revient au procureur général, à l'aune des critères de complexité et de gravité ainsi que des objectifs fixés par la circulaire et la dépêche, d'apprécier si les dossiers traités par le PNF doivent faire l'objet d'un rapport à la DACG, étant précisé le cas échéant que cela ne signifie pas qu'un compte-rendu est nécessairement effectué auprès du cabinet du ministre de la justice.

2. (Please consider to respond in writing) Could you update on the organisation of the National Financial Prosecutor (PNF), in terms of human, technical and financial resources available, with specific attention to specialised workforce (in light of the recommendation from GRECO – per GRECO Fifth Evaluation Round - Compliance Report, p. 13 – to have the National Financial Prosecution Office be provided with additional resources, specifically in terms of staff)?

(Veuillez envisager de répondre par écrit) Pourriez-vous faire le point sur l'organisation du parquet national financier (PNF), en termes de ressources humaines, techniques et financières disponibles, en accordant une attention particulière au personnel spécialisé (à la lumière de la recommandation du GRECO - dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation du GRECO - Rapport de conformité, p. 13 - visant à doter le parquet national financier de ressources supplémentaires, en particulier en termes de personnel) ?

Le secrétariat du parquet national financier, institué par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est

constitué par des personnels de greffe nommés au greffe unique des parquets de Paris (parquet de Paris, parquet national financier, parquet national anti-terroriste..). Il ne dispose donc pas d'une localisation autonome de ses emplois de greffe, elle est commune à l'ensemble des services de greffe des parquets de Paris.

Les personnels du secrétariat des parquets de Paris sont donc affectés à l'intérieur des services des trois parquets, en vertu des articles R.123-16 et R. 217-2 du code de l'organisation judiciaire, par le directeur des services de greffe, chef du secrétariat des parquets autonomes, sous le contrôle des procureurs de la République.

Si au sein du PNF, certains postes de fonctionnaires, de chefs de service ou greffiers notamment, présentent une spécificité, la direction des services judiciaires peut effectuer une publication en poste profilé afin de favoriser l'adéquation profil/poste. Pour autant, l'agent qui aura obtenu sa mutation sera nommé par arrêté, comme tout le personnel affecté au PNF, au parquet du tribunal judiciaire de Paris (PTJ).

La création du PNF s'est formalisée pour le secrétariat des parquets autonomes du tribunal de grande instance de Paris par l'attribution dès 2014 de 10 emplois supplémentaires (1 directeur, 5 greffiers, 2 adjoints administratifs et 2 adjoints techniques conducteurs), conformément aux créations budgétaires obtenues à ce titre.

3. Are the resources available to the PNF appropriate to effectively comply with its tasks?

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

Les moyens budgétaires du PNF sont gérés au niveau du ressort de la cour d'appel (CA) de Paris et ne sont donc pas limités au sens strict. Les frais de justice sont également pris en charge au niveau du budget de la CA de Paris.

Aujourd'hui, les emplois localisés de greffe dont disposent les parquets de Paris couvrent la charge de travail évaluée par l'outil de gestion et de répartition des emplois de fonctionnaires.

4. Are there any delays in the prosecution of cases? For example, media report delays on the prosecution related to a case in the Reunion ('Nouvelle Route du Littoral')

Y a-t-il des retards dans la poursuite des affaires ? Par exemple, les médias font état de retards dans les poursuites concernant une affaire à la Réunion ("Nouvelle Route du Littoral").

La durée des procédures et notamment de leurs poursuites s'apprécie *in globo* selon les circonstances de la cause, à l'aune de critères tels que la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé.

Le champ de compétence du PNF implique qu'il traite exclusivement des infractions d'une grande complexité présentant par exemple des montages par interposition de sociétés ou l'établissement de fausse comptabilité et disposant d'une forte dimension internationale.

En tout état de cause, nous n'avons pas d'informations particulières s'agissant de « retards » dans la poursuite des affaires.

Par ailleurs, la procédure citée en exemple est couverte par le secret des procédures d'enquête ou d'instruction en cours en vertu des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale, de sorte qu'il nous est impossible de communiquer plus avant sur les développements de celle-ci.

5. (Please consider to respond in writing) Can you update on the prosecutions carried out last year, in terms of:

a. Received, open and/or closed prosecutions, with particular attention to the number, type and value of:

- i. individual appearances on prior admission of guilt (CRPC)**
- ii. judicial agreements of public interest (CJIPs)**
- iii. other types of criminal compositions (for example plea-bargaining arrangements)**
- iv. convictions**
- v. amount of asset recovered**

(Veuillez envisager de répondre par écrit) Pouvez-vous faire le point sur les poursuites menées l'année dernière, en termes de :

a. Poursuites reçues, ouvertes et/ou classées, avec une attention particulière au nombre, au type et à la valeur des :

Les autorités françaises ont dénombré 217 ouvertures d'enquêtes en 2022, pour un total de 708 procédures en cours

i. comparutions individuelles sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)

Les autorités françaises ont dénombré 17 personnes physiques et 1 personne morale qui ont été condamnées en CRPC.

ii. les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP)

Les autorités françaises ont dénombré 6 CJIP (pour un montant d'amende d'intérêt public de 672 576 321 euros et 858 065 305 euros de transactions fiscales connexes, soit 1 530 641 626 euros versés à l'Etat sur la base de ces conventions)

iii. les autres types de compositions pénales (par exemple les accords de plaider-coupable)

iv. les condamnations

Il a été dénombré que :

- 70 personnes ont été condamnées dont 52 après une audience de jugement (45 personnes physiques et 7 personnes morales) et 18 après une CRPC (17 personnes physiques et 1 personne morale) ;
- 3 personnes ont été relaxées (taux de relaxe 2022 : 4,3%) ;
- le montant des amendes prononcées s'élève à 685,4 millions d'euros.

Le montant total de l'ensemble des sommes prononcées en faveur du Trésor public en 2022 à l'occasion de procédures traitées par le PNF est de 1 786 milliards d'euros.

v. le montant des biens récupérés

Il est à noter les montants suivants :

- montant des saisies par le juge des libertés et de la détention : 71 225 997,02 euros ;
- montant des confiscations: 5,1 millions d'euros ;
- dommages et intérêts pour l'Etat : 225,4 millions d'euros ;
- sommes issues de contrôles fiscaux : 871 millions d'euros.

6. *Can you update on the effect on the prosecution or adjudication of cases, following the simplification of the public interest judicial agreements that was adopted in August 2021 by the Government?*

Pouvez-vous faire le point sur l'effet de la simplification des conventions judiciaires d'intérêt public, adoptée en août 2021 par le gouvernement, sur les poursuites ou le jugement des affaires ?

Le décret 2021-1045 du 4 août 2021 simplifie la procédure applicable aux CJIP en allégeant le formalisme prévu lors de leur conclusion entre le parquet et la personne morale concernée, cette dernière acceptant désormais la CJIP par simple signature de la convention adressée par le parquet sans qu'il ne soit nécessaire de matérialiser son accord par un acte distinct (jusqu'alors, un courrier des représentants légaux ou une déclaration formalisée devant le procureur de la République). Enfin, le décret supprime l'exigence de paiement de l'amende d'intérêt public par chèque certifié.

L'impact de ces changements procéduraux sur le volume des poursuites et des jugements des affaires paraît difficilement mesurable à ce jour, au regard notamment de leur entrée en vigueur récente. Toutefois, il peut être relevé que l'année 2022 a été particulièrement riche en nombre de CJIP signées par le PNF et validées par le siège du Tribunal judiciaire de Paris.

De plus, afin de développer cet instrument qui a montré son utilité et son efficacité, le PNF a diffusé le 16 janvier 2023 de nouvelles lignes directrices à l'attention notamment des entreprises et de leurs conseils afin d'explicitier le recours à cette transaction judiciaire, le calcul du montant de l'amende d'intérêt public et plus particulièrement l'effet de l'autodénonciation et de la pleine collaboration de l'entreprise sur ce montant.

Par la suite, le 25 janvier 2023, la DACG a organisé conjointement avec l'ENM un séminaire sur la corruption d'agent public étranger. Cet événement a permis, par des échanges riches notamment entre magistrats du PNF, du siège correctionnel et de l'instruction, l'AFA ou encore le représentant d'une société ayant fait l'objet d'un programme de mise en conformité dans le cadre d'une CJIP, de

mettre en exergue les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration quant à la mise en œuvre de ces conventions judiciaires d'intérêt public.

Dans cette même dynamique, le ministère de la justice diffusera prochainement un Focus à destination de l'ensemble des magistrats et plus particulièrement des parquets explicitant en détail cet instrument et proposant des trames facilitant son utilisation. L'ensemble de ces travaux devraient permettre de dynamiser encore davantage le recours à la CJIP.

7. Can you update on the function of the remontée d'information to the minister of justice concerning specific cases?

a. Is this still happening?

b. What is the amount and type of cases in which the remontee d'information was used in the past year?

Pouvez-vous faire le point sur la fonction de la remontée d'informations au ministre de la justice concernant des affaires spécifiques ?

a. Est-ce toujours le cas ?

Comme développé ci-dessus, le cadre de la remontée d'information est fixé par **la circulaire du 31 janvier 2014 concernant la présentation et l'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 et par la dépêche du 3 mars 2021** relative aux remontées d'information des parquets généraux vers la direction des affaires criminelles et des grâces.

Tous les dossiers pour lesquels les parquets généraux font un rapport à la DACG ne donnent pas lieu à une décision de suivi par la chancellerie. Parmi les dossiers suivis, une minorité seulement fait l'objet d'une remontée d'information proprement dite, c'est-à-dire à un compte-rendu au cabinet du ministre de la Justice.

En dehors des affaires de corruption d'agent public étranger, pour lesquelles la remontée d'information est systématique pour les raisons précitées, le parquet général de Paris – qui a autorité hiérarchique sur le parquet national financier et est l'interlocuteur de la chancellerie pour la transmission d'informations – apprécie, selon les critères fixés par la circulaire de 2014, l'opportunité de procéder à une remontée d'information à la chancellerie concernant les affaires suivies par le PNF.

b. Quel est le nombre et le type d'affaires dans lesquelles la remontée d'information a été utilisée au cours de l'année écoulée ?

En 2022, le bureau économique et financier de la DACG a suivi 48 nouveaux dossiers gérés par le PNF. Ces dossiers ne font pas l'objet de remontée systématique au cabinet du garde des Sceaux.

8. What is the outcome of the investigations opened in 2022 for possible financial crimes or undue influence of consulting companies. More specifically, we understand that:

a. A preliminary investigation was opened on 31 March 2022 against a consulting company, on the count of aggravated money laundering and aggravated tax evasion;

- b. A judicial investigation was opened on 20 October 2022, in particular on the grounds of non-compliant keeping of campaign accounts and reduction of accounting elements in a campaign account, relating to on the conditions for the intervention of consulting firms in the 2017 and 2022 election campaigns;*
- c. A judicial investigation was opened on 21 October 2022 for favouritism and concealment of favouritism.*

Quel est le résultat des enquêtes ouvertes en 2022 pour d'éventuels délits financiers ou influence indue de sociétés de conseil ? Plus précisément, nous comprenons que :

- a. Une enquête préliminaire a été ouverte le 31 mars 2022 à l'encontre d'une société de conseil, du chef de blanchiment aggravé et de fraude fiscale aggravée ;**

Cette enquête est en cours, et est couverte par le secret de l'enquête (article 11 du code de procédure pénale).

- b. Une information judiciaire a été ouverte le 20 octobre 2022, notamment du chef de tenue non conforme d'un compte de campagne et de minoration d'éléments comptables dans un compte de campagne, portant sur sur les conditions d'intervention de sociétés de conseil dans les campagnes électorales de 2017 et 2022 ;**

Cette enquête est en cours, et est couverte par le secret de l'enquête (article 11 du code de procédure pénale).

- c. Une information judiciaire a été ouverte le 21 octobre 2022 pour favoritisme et recel de favoritisme.**

Cette enquête est en cours, et est couverte par le secret de l'enquête (article 11 du code de procédure pénale).

12h10-12h30 (20min) : Lutte contre la corruption (chapitre 2 du rapport)

Autorités nationales

- Agence française anticorruption

Questions de la Commission :

Anticorruption Agency

- 1. Could you report on the implementation of the national anticorruption plan (2021-2022)?
Pouvez-vous faire le point sur la mise en œuvre du plan national anticorruption (2021-2022) ?**

L'AFA a adressé à tous les ministères le 4 mai 2022 un questionnaire concernant l'application des mesures contenues dans le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (PNPLC) 2020-22. Tous les ministères ont répondu au questionnaire en décembre 2022.

Le bilan du PNPLC repose sur deux piliers :

- 1) Le bilan de l'action de l'AFA, en coopération avec ses partenaires. Ce bilan a été progressivement publié sur le site de l'AFA (nouvelles recommandations, guides pratiques, enquêtes auprès des ministères, opérateurs publics, collectivités territoriales et entreprises, rapports annuels, outils de formation, etc.).
- 2) Le bilan résumé qui résulte des réponses des ministères au questionnaire de l'AFA est exposé ci-dessous.

Ces réponses montrent un engagement réel en faveur de la mise en œuvre du plan triennal, malgré :

- la difficulté technique inhérente aux missions de coordination des secrétariats généraux,
- les difficultés d'accès à certaines données confidentielles ou personnelles,
- et la pandémie qui a entravé certaines actions.

Axe 1 Mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données

Si tous les ministères ont procédé à l'ouverture de leurs données publiques, des spécificités fortes existent pour les données relatives aux atteintes à la probité. Mieux connaître les phénomènes de corruption et les zones à risques présente des difficultés pratiques ou juridiques. Cependant, les ministères ont développé leurs réponses en ce domaine.

- Renforcer la collecte et l'ouverture des données relatives aux phénomènes de corruption

Les travaux des ministères concernant cette action sont lancés mais se poursuivront au cours du prochain PNPLC.

- Renforcer l'exploitation de ces données en mettant à profit le *data mining*

Les ministères sont peu concernés par cette mesure car le *data mining* repose sur l'automatisation de grandes quantités de données, ce qui, a priori, ne correspond pas à la réalité de la détection des faits de corruption.

- Favoriser les travaux pour mieux connaître les phénomènes de corruption et les zones à risques

Plusieurs ministères se sont engagés dans l'élaboration ou l'amélioration de cartographies des risques, soit générales, soit au sein de directions d'administration centrale. Cela concerne divers domaines à risques : achat public, comptabilité, octroi de subventions, ressources humaines, etc.

Axe 2 Former et sensibiliser les agents publics

Cette action prioritaire est bien documentée par les secrétaires généraux.

- Renforcer la formation des acteurs publics les plus exposés

Cette formation générale a été assez bien assurée par les ministères. Mais elle relève le plus souvent du domaine de la déontologie et d'une organisation en réseau des référents déontologues ou des référents « contrôle interne ».

- Former les agents impliqués dans la détection des faits de corruption

Ces formations ciblées (attributions de subventions, finances publiques, contrôle interne financier, responsabilité financière des gestionnaires, alertes, cadeaux et invitations), sont assez bien mises en place également , notamment des journées spécifiques de formation à la détection du risque de corruption organisées par le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères ainsi que le Ministère de l'Economie et de la Souveraineté numérique.

Axe 3 : Agir

Axe 3.1. Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères d'ici à 2022

Cette priorité du plan triennal a été mise en place souvent sous l'impulsion de l'AFA en 2021 mais s'est accentuée depuis la publication début 2022 de la synthèse interministérielle relative au diagnostic de la mise en œuvre des plans anticorruption des ministères.

L'AFA a mené entre 2018 et 2022 une trentaine de contrôles sur le périmètre de l'Etat, principalement des opérateurs. Il apparaît que les administrations centrales doivent encore déployer, de manière complète, les dispositifs anticorruption, notamment grâce à l'identification d'une personne ou service responsable de son élaboration, déploiement et suivi. Dans ce cadre, l'identification d'une telle personne ou service pourrait constituer une mesure du prochain plan.

Axe 3.2. Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'ici à 2022

L'action proposée consiste à accompagner les grandes collectivités territoriales et leurs établissements dans le déploiement de leur plan anticorruption, afin que ces acteurs respectent leurs obligations légales à l'horizon 2022. Les ministères ont rappelé que cette action concerne les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Les ministères ont donc rattaché cette action au rôle de leurs services déconcentrés et à leurs grands opérateurs présents en régions. Les contrôles ont globalement révélé une meilleure qualité du dispositif anticorruption au sein de ces collectivités territoriales.

Axe 3.3. Promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs

Il s'agissait d'intégrer systématiquement des mécanismes de prévention et de détection de la corruption dans les textes relatifs à l'organisation des grands événements sportifs et dans les structures pilotant ou intervenant dans cette organisation. Les deux guides de l'AFA dans le domaine du sport et des fédérations sportives ont reçu un bon accueil parmi les ministères et leurs opérateurs et ils serviront de point d'appui pour le prolongement de cette action prioritaire au cours du triennal 2023-2025. Le ministère chargé des sports développe, comme attendu, les actions relevant de sa compétence tandis que les ministères de l'intérieur et de l'agriculture se focalisent sur le domaine des courses et jeux.

Aux côtés de la Cour des comptes et du contrôle général économique et financier (CGefi), l'AFA s'est vue par ailleurs confier des attributions spécifiques en matière de contrôles (article 30 de la loi olympique du 26 mars 2018), afin d'aider les acteurs des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024 (JOP 2024) à réduire les risques d'atteintes à la probité auxquels ils pourraient être exposés. Dans ce cadre, l'AFA s'est dotée d'un plan de contrôle dédié permettant de s'assurer du déploiement

de dispositifs pertinents et efficaces de maîtrise des risques d'atteintes à la probité au sein des principales entités engagées dans l'organisation et le déroulement des JOP 2024.

Axe 3.4. Soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité

Cette action du plan vise à aider les entreprises, en relation avec les fédérations professionnelles, à prévenir les risques de corruption et (par suite, de perte de valeur économique pour elles) au moyen de la diffusion du standard anticorruption français et de formations appropriées à leur taille et à leurs ressources ainsi qu'aux enjeux sectoriels. Par nature cette action concerne davantage les entreprises que les ministères, mais quelques-uns d'entre eux sont parvenus à y rattacher certains de leurs projets. C'est le cas des ministères économiques et financiers.

Ainsi les services économiques de la DG Trésor sont mobilisés autour des actions prévues par la « Stratégie anti-corruption de la France dans ses actions de coopération ». Ces services réunissent régulièrement la communauté d'affaires française pour la sensibiliser aux dispositions de la loi Sapin 2 et aux positions françaises sur ces questions.

La Direction générale des entreprises a quant à elle publié en 2022 un recueil de fiches pratiques à destination des entreprises dont l'une vise à prévenir les risques liés au non-respect des obligations de la loi Sapin 2.

Enfin, le médiateur des entreprises promeut auprès de celles-ci le label « relations fournisseurs et achats responsables » en matière de commande publique.

Axe 3.5. Mieux sanctionner les atteintes à la probité

- ➔ Sur le périmètre ministériel, mettre en œuvre un dispositif de recueil et de centralisation des sanctions.

Les ministères procèdent progressivement au recensement des sanctions. Ce recensement n'est pas toujours aisé car la confidentialité implique un traitement anonymisé des sanctions. Sur le plan pénal, sauf application de l'article 40 du CPP ou sanctions assorties d'interdictions professionnelles spécifiques, l'administration n'est généralement pas informée des sanctions. Toutefois certains ministères se sont pleinement engagés dans la réalisation de cette action prioritaire ; c'est le cas du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (MENJS-MESR) et du ministère de l'intérieur. Au sein des ministères économiques et financiers chaque direction est sollicitée une fois par an pour transmettre le bilan des sanctions prononcées au titre des atteintes à la probité.

- ➔ Dresser un bilan des sanctions administratives et pénales

Les procédures pour faits de corruption, qui restent rares, font toutefois l'objet d'un suivi particulier à moyen-long terme en administration centrale. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) mène une enquête annuelle auprès des ministères.

Le MENJS-MESR a entamé une démarche dans le cadre de son plan ministériel en 2022, intitulée : "renforcer la transparence sur les sanctions disciplinaires prises en cas de manquements aux obligations de probité et d'intégrité" (action n°9 du plan ministériel de prévention des atteintes à la

probité récemment adopté). L'objectif ici est de parvenir à centraliser l'information sur les sanctions disciplinaires des trois fonctions publiques.

Axe 4 Renforcer l'action française à l'international

Ce dernier axe consistait à favoriser une approche coordonnée des affaires de dimension internationale afin de limiter les conflits de compétences judiciaires et harmoniser les sanctions prononcées, y compris par la création d'un réseau international des agences de prévention de la corruption et la coopération technique.

Tous les départements ministériels ont à des titres divers une action internationale, s'inscrivant ainsi également dans la [stratégie décennale de la France dans la lutte contre la corruption](#) dans les enceintes multilatérales en vue de promouvoir les principes de l'État de droit et permettre un développement économique durable, pilotée par le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères.

Is there any data on the effective implementation of the plan?

Existe-t-il des données sur la mise en œuvre effective du plan ?

Cf. ci-dessus.

a. Did you issue the report on the final implementation of the anti-corruption plan (expected by end of 2022)?

Avez-vous publié le rapport sur la mise en œuvre finale du plan anticorruption (prévu pour la fin de 2022) ?

Cf. ci-dessus.

b. What are the results and the impact of the implementation of the plan?

Quels sont les résultats et l'impact de la mise en œuvre du plan ?

Cf. ci-dessus.

2. Could you update on the adoption of the new national anticorruption plan (for 2023-2025)?

Pourriez-vous faire le point sur l'adoption du nouveau plan national de lutte contre la corruption (pour 2023-2025) ?

Afin d'élaborer le nouveau plan pour la période 2023-2025, en concertation avec l'ensemble des ministères et autorités participant à la lutte contre la corruption et en application des textes susvisés, une mission a été confiée par la Première ministre à l'AFA pour la préparation du prochain plan en lui demandant d'organiser la coordination des travaux interministériels dont les résultats, présentés sous forme de propositions, seront soumis à l'approbation d'un comité interministériel placé sous l'autorité de la Première ministre.

A cet effet, un groupe de travail interministériel (composé de représentants du ministère de la justice, du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ainsi que de représentants désignés par chacun des secrétaires généraux des différents ministères) a été constitué et se réunit régulièrement depuis décembre 2022 afin de préparer, à un niveau technique, le projet de plan et d'animer les travaux de ce groupe dont le secrétariat est assuré par l'AFA.

Ce groupe est chargé de réunir les différentes propositions de contribution au prochain plan établies selon les principes suivants : définition d'objectifs stratégiques prioritaires assortis des moyens et mesures à mettre en œuvre pour les atteindre, de l'identification des services/administrations participant à leur mise en œuvre ainsi que de l'administration responsable de la bonne réalisation de chaque mesure. A cette fin, chaque mesure devra être assortie d'un indicateur de suivi et de mesure de résultats appropriés, ainsi que d'un calendrier de mise en œuvre opérationnelle.

Il est également demandé à l'AFA de s'assurer que les travaux prennent en considération les recommandations formulées à la France par l'OCDE et le GRECO dans leurs dernières évaluations et s'attachent autant que possible à y répondre. Dans l'élaboration du plan, le groupe de travail interministériel sera particulièrement vigilant aux travaux en cours et aux réponses apportées par les autorités françaises dans le cadre du suivi de l'évaluation devant ces instances internationales.

Conformément aux recommandations de l'ONUDC, ce projet de plan devra faire l'objet d'une consultation publique sur le site de l'AFA, vraisemblablement au printemps 2023, relayée par les autres ministères, si besoin, afin de permettre à l'ensemble des personnes intéressées (ONG, représentants des entreprises, des collectivités publiques, universitaires, professionnels de la conformité, etc.) d'alimenter la réflexion et de formuler des observations. Puis, à la suite de l'exploitation des résultats de la consultation publique, le projet de plan sera présenté pour validation au comité interministériel de la nouvelle stratégie de la France contre la corruption.

3. *Could you update on the implementation results of the anti-corruption plan for 2021-2022, in terms of number, type of actions taken, and kind and level of sector/s involved? Could you kindly update on the preparation of the next anticorruption plan, following 2022?*

Pourriez-vous nous informer des résultats de la mise en œuvre du plan anti-corruption pour 2021-2022, en termes de nombre, de type d'actions entreprises, et de type et de niveau de secteur(s) impliqué(s) ? Pourriez-vous faire le point sur la préparation du prochain plan anticorruption, après 2022 ?

Cf. réponse aux questions 1 et 2.

4. *(Please consider to respond in writing) How many and which type of requests for advice from economic actors did AFA respond to since July 2022?*

(Merci d'envisager de répondre par écrit) A combien et à quel type de demandes d'avis des acteurs économiques l'AFA a-t-elle répondu depuis juillet 2022 ?

Depuis juillet 2022, l'AFA a mené les actions suivantes dans le cadre de ses missions de conseil.

- **Les saisines adressées à l'AFA :**

L'AFA a répondu à 65 saisines d'acteurs économiques portant sur des thématiques variées, telles que le champ d'application de l'article 17 de la loi Sapin II, la procédure d'évaluation des tiers au regard du risque de corruption, l'encadrement des cadeaux et invitations, les contrôles comptables anticorruption ou la mise en œuvre d'un dispositif anticorruption par les petites et moyennes entreprises et les petites entreprises de taille intermédiaires. Ces saisines ont pu être adressées par des cabinets de conseil, des cabinets d'avocats, des fédérations professionnelles, des entreprises, des étudiants ou des particuliers.

- **Les actions de sensibilisation et de formation de l'AFA :**

L'AFA a organisé 43 actions de sensibilisation et de formation, dont :

- 14 actions de formation à destination d'écoles ou d'universités françaises, ayant pour thèmes de présentation les infractions de corruption et de trafic d'influence, la lutte contre la corruption et ses enjeux, la loi Sapin II et le dispositif anticorruption ;
- 29 actions de sensibilisation à destination des professionnels de la conformité et notamment des fédérations ou d'associations professionnelles ; ces actions ont été organisées sous la forme d'ateliers techniques ou de conférences portant sur une ou plusieurs mesures du dispositif anticorruption (par exemple, évaluation de l'intégrité des tiers, cartographie des risques de corruption, etc.), sur l'actualité de l'AFA et ses dernières publications (par exemple, publication du guide contrôles comptables anticorruption) ou sur des sujets connexes (tels que les risques de poursuites à l'étranger, la justice négociée ou la compliance) ;
- la création et la mise à jour d'outils à destination du public (notamment par l'enregistrement d'un podcast consultable en ligne, et d'un jeu interactif réalisable en ligne par tout particulier).

- **Les publications de l'AFA à destination des acteurs économiques :**

L'AFA a réalisé un diagnostic sur la maturité des dispositifs anticorruption dans les entreprises. Deux ans après son premier diagnostic sur la même thématique, ce nouveau diagnostic vise à mesurer les évolutions des entreprises dans l'appropriation des dispositifs anticorruption depuis 2020 et à mieux cibler les éventuelles difficultés auxquelles elles font face. Les résultats ont été publiés en septembre 2022 sur le site de l'AFA et soulignent une réelle progression des entreprises tant dans l'appréhension que dans la mise en œuvre des dispositifs anticorruption. Néanmoins, force est de constater que certaines mesures ne sont pas encore mises en place, en raison notamment de la difficulté que certaines entreprises rencontrent pour se les approprier et les adapter à leur profil de risque.

L'AFA a publié un guide sur les enquêtes internes anticorruption, rédigé en collaboration avec le Parquet national financier (PNF), afin d'éclairer les entreprises sur la conception et la mise en œuvre d'un dispositif d'enquête interne anticorruption dans le respect des droits et libertés individuelles.

L'AFA a également publié un recueil de fiches pratiques sur les bases d'information publiques utiles à l'évaluation de l'intégrité des tiers. Ce recueil a vocation à recenser les bases d'information publiques, gratuites et disponibles qui contribuent à enrichir la connaissance d'un tiers dans le cadre de son évaluation au regard du risque de corruption. Ce recueil sera complété par des fiches pratiques sur les indices de mesure de l'exposition d'un Etat ou d'un territoire au risque de corruption, fiches ayant vocation à présenter et à détailler la méthodologie des différents indices et des sources de données disponibles afin d'aider les entreprises dans la mise en œuvre de leur dispositif anticorruption.

Par ailleurs, d'autres projets de publication sont actuellement en cours de rédaction pour répondre aux demandes des entreprises. Ainsi, par exemple, l'AFA prépare :

- un guide spécifique au secteur bancaire, en concertation avec la Fédération bancaire française et des établissements bancaires français, présentant les risques sectoriels et les bonnes pratiques à mettre en œuvre ;
- un guide sur les points de vigilance anticorruption dans les opérations de parrainage et de mécénat des entreprises, afin d'éclairer les entreprises sur les risques de corruption propres à ces opérations et les mesures qu'elles peuvent mettre en place pour les maîtriser.

5. (Please consider to respond in writing) What are the resources (human, technical and financial) made available to the AFA?

(Veuillez envisager de répondre par écrit) Quels sont les moyens (humains, techniques et financiers) mis à la disposition de l'AFA ?

a. Are there specific actions put in place in order to mitigate the turnover of staff resources, and secure institutional operational continuity?

Existe-t-il des actions spécifiques mises en place afin d'atténuer la rotation des ressources humaines et d'assurer la continuité opérationnelle de l'institution ?

Les moyens humains et de crédits de personnels de l'AFA ont fluctué de sa création à aujourd'hui pour retrouver un niveau stable en 2022 bien qu'en deçà de la cible initiale (70 en 2017). A sa création en 2017, l'AFA comptait 36 agents. L'année 2019 a été marquée par un fort *turn over* et un renouvellement important des équipes dû à plusieurs raisons notamment de réajustement interne de la conduite de ses missions. En 2020, le *turn over* est demeuré important du fait de la mobilité des agents arrivés lors de la création de l'AFA et les recrutements se sont avérés plus compliqués du fait de la crise sanitaire. Au mois de décembre 2021, le nombre d'agents payés a augmenté, l'AFA disposant alors d'une équipe pluridisciplinaire de 57 agents. **Ce nombre a diminué en 2022 et fait l'objet de nouveau d'une augmentation en 2023, qui devrait être poursuivie en 2024.**

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total effectifs présents en décembre	36	62	63	52	57	50
CIBLE	70	70	70	70	70	70

Ainsi, 2 créations d'emplois ont été arbitrées et pourvues pour l'année 2023. Sous réserve des arbitrages qui seront rendus en préparation de la loi de finances 2024, l'effort sera poursuivi à une hauteur comparable une année supplémentaire. Ces créations permettront notamment de mettre en œuvre les contrôles liés à la coupe du monde de rugby 2023 et aux Jeux Olympiques 2024, de renforcer les contrôles des sociétés publiques locales, les contrôles d'initiative sur les entreprises étrangères opérant en France, ainsi que les contrôles de suite sur les acteurs publics et sur les entreprises.

Dans une période de restriction budgétaire, le **Gouvernement veille à donner des moyens supplémentaires à l'AFA à mesure que ses missions augmentent**, et la cible de 70 emplois correspondant à l'étude d'impact adossée à la loi du 9 décembre 2016 reste un objectif en lien avec l'évolution des besoins exprimés annuellement par l'agence dans le cadre de ses dialogues de gestion.

b. Are there government or legislative initiatives aimed to upgrade, change, improve, streamline the governance, operational structure, mandate or competences of the AFA?

Existe-t-il des initiatives gouvernementales ou législatives visant à mettre à niveau, changer, améliorer, rationaliser la gouvernance, la structure opérationnelle, le mandat ou les compétences de l'AFA ?

À ce jour, les missions de l'AFA telles que définies par loi, mais aussi les garanties d'indépendance données au directeur de l'AFA dans l'exercice des missions de contrôle^[1], sont pleinement maintenues et lui permettent de les exercer de façon satisfaisante. Les autorités françaises sont particulièrement soucieuses de permettre au dispositif existant de poursuivre sa trajectoire dans la poursuite des objectifs qui lui sont assignés. Le rôle essentiel de l'AFA est à ce titre pleinement reconnu et encouragé par le Gouvernement français qui la conforte dans son office prioritaire et lui accorde les moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

12h30-13h00 (30min) : Liberté des médias

Autorité nationale :

- Ministère de la culture

Questions de la Commission :

- 1. *The 2022 Rule of Law Report contained a recommendation to France to 'enhance the transparency of media ownership, in particular regarding complex shareholding structures, building on the existing legal safeguards'. Could you please explain if the Government has considered any concrete action to implement the recommendation?***

Le rapport sur l'État de droit contenait une recommandation à la France d'"améliorer la transparence de la propriété des médias, en particulier en ce qui concerne les structures d'actionariat complexes, en s'appuyant sur les garanties juridiques existantes". Pourriez-vous expliquer si le gouvernement a envisagé une action concrète pour mettre en œuvre cette recommandation ?

Le corpus juridique permettant de garantir la transparence du financement des entreprises de presse a fait l'objet de développement dans la question 39 de contribution initiale française.

Il convient de rappeler que des réflexions sont également en cours au niveau européen, puisque la proposition de règlement relatif à la liberté des médias prévoit des obligations pour les médias d'informations de donner accès au public à des informations concernant leur détention capitalistique (article 6.1). La recommandation associée au règlement incite les Etats membres à confier à une autorité nationale de régulation le soin de développer une base de données facilement accessible au public sur la propriété des médias et à encourager les bonnes pratiques dans ce domaine. Les autorités françaises ont apporté leur soutien aux dispositions de l'EMFA en faveur de la transparence de la propriété des médias, en proposant par exemple d'introduire un seuil de détention capitalistique déclenchant cette obligation de transparence, afin d'en renforcer l'effectivité.

- 2. *The written contribution provided by the French authorities indicated that reflections have been initiated at the national level on the subject of concentration and transparency of media ownership. Could you provide us with more information in this regard?***

[1] L'article 2 de la loi Sapin II dispose que « Le magistrat qui dirige l'agence ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions mentionnées aux 3° et 4° de l'article 3 ».

La contribution écrite fournie par les autorités françaises indique que des réflexions ont été engagées au niveau national sur le sujet de la concentration et de la transparence de la propriété des médias. Pourriez-vous nous fournir plus d'informations à ce sujet ?

Au regard de l'évolution du paysage médiatique et notamment de l'essor de modes de diffusion par internet, le Gouvernement a travaillé sur la concentration dans les médias, afin de dresser un état des lieux de l'application des règles sectorielles et de formuler le cas échéant des propositions d'évolution du dispositif.

Ainsi, le sujet de la concentration a fait l'objet d'une série de plusieurs séries de travaux en 2022 :

- le rapport de l'IGAC et de l'IGF intitulé « La concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique : de la réglementation à la régulation »;
- un rapport d'une commission d'enquête sénatoriale (présidée par Laurent Lafon, avec pour rapporteur David Assouline) qui a rendu ses conclusions fin mars 2022.

Ces rapports viennent nourrir les réflexions des autorités françaises dans le cadre des discussions sur la proposition de règlement pour la liberté des médias (European Media Freedom Act), présentée le 16 septembre 2022 par la Commission qui envisage des règles visant à prévenir les atteintes au pluralisme et à l'indépendance des médias et, notamment, des dispositions relatives au contrôle des concentrations. Dans le cadre de ces discussions, les autorités françaises s'attachent à rechercher l'équilibre adéquat s'agissant de la presse écrite, qui n'est pas soumise à régulation dans le cadre législatif actuel.

3. *Could you elaborate on the main challenges and development regarding media pluralism and media freedom since the publication of the 2022 Rule of Law Report?*

Pourriez-vous nous donner des précisions sur les principaux défis et développements concernant le pluralisme et la liberté des médias depuis la publication du rapport 2022 sur l'Etat de droit ?

Les principaux défis concernant le pluralisme des médias apparaissent liés à l'environnement numérique. En effet, les nouvelles technologies ont rendu accessible un grand nombre de nouveaux contenus, ne faisant souvent l'objet d'aucune éditorialisation ou de contrôle quant à leur qualité journalistique. De plus, le fonctionnement algorithmique des plateformes en ligne favorise le phénomène de « bulles de filtre », conduisant in fine à exposer les citoyens à une moindre diversité de contenus. Or la pandémie a démontré que garantir l'accès des citoyens à un contenu médiatique fiable et diversifié est primordial pour assurer un bon fonctionnement démocratique et combattre la désinformation.

De plus, si la révolution numérique a fait tomber certaines barrières à l'entrée du marché de la diffusion (liées dans l'audiovisuel à la diffusion hertzienne ou dans la presse à la distribution papier), elle en a créé de nouvelles sur le marché de la distribution, en favorisant l'émergence de nouveaux intermédiaires extrêmement puissants. En effet, la télévision numérique terrestre (TNT) qui offre un nombre limité de chaînes exclusivement sur le téléviseur et ne permet pas l'interactivité ou l'utilisation des services à la demande, est largement en recul au profit de la télévision par internet (IPTV) sur les offres des fournisseurs d'accès internet (FAI) et par distribution « over-the-top » (OTT). La diffusion OTT, en ouvrant la consommation de contenus audiovisuels sur tous les terminaux reliés à internet, a permis à de nombreux acteurs d'apparaître sur des sites et applications dédiés : les

services de réseaux sociaux, les plateformes de partage de vidéos, les services de vidéos à la demande par abonnement ou à l'acte ont connu un succès croissant.

Les éditeurs de chaînes de télévision ont ainsi perdu l'exclusivité de la diffusion de contenus vidéo sur les écrans disponibles dans les foyers et subi une érosion sensible de leur audience globale. Bien que les médias traditionnels (presse comme audiovisuel) aient développé des stratégies pour accroître leur présence sur le numérique, les contenus diffusés en OTT sont accessibles via un nombre limité de services numériques. Ces acteurs s'interposent entre les médias et leurs publics et deviennent des points de passage obligés, des « contrôleurs d'accès » de diverses natures : réseaux sociaux, moteurs de recherche, magasins d'applications, systèmes d'exploitation des terminaux connectés etc. Ces acteurs ont pour point commun de détenir un pouvoir important, et parfois monopolistique, de sélection et de hiérarchisation des services et des « contenus » accessibles au public. Ce pouvoir, s'il n'est pas régulé, est susceptible de menacer le pluralisme.

Ces évolutions technologiques liées au numérique affectent également la presse écrite. Elle fait face à un lectorat fragmenté, à la rude concurrence des réseaux sociaux et à la gratuité des nouveaux formats de l'information. De nouveaux équilibres se dessinent entre les producteurs de contenus, les diffuseurs, les moteurs de recherche et les agrégateurs de contenus. L'avantage est aux agrégateurs de contenus qui ne supportent ni les coûts de recherche-développement et d'infrastructure, ni celui de la production des contenus, mais qui génèrent d'importantes recettes publicitaires. Ce modèle économique pose d'ailleurs de délicates questions de droits d'auteur et de propriété ; en témoignent les débats de ces dernières années ayant abouti en 2019 à la création d'un droit voisin des agences et éditeurs de presse, permettant à ces derniers d'être rémunérés par les agrégateurs pour l'utilisation de leurs contenus, et donc de bénéficier d'une partie des revenus générés par ces plateformes en ligne.

Plus spécifiquement, **s'agissant des droits voisins**, une avancée importante a été permise par la décision de l'Autorité de la concurrence (ADLC) du 22 juin 2022. L'ADLC avait d'abord enjoint à Google de négocier de bonne foi (décision du 9 avril 2020) et sanctionné Google à hauteur de 500 M€ (décision du 12 juillet 2021). Par cette nouvelle décision du 22 juin 2022, l'ADLC accepte les engagements de Google et clôt les procédures au fond ouvertes en novembre 2019 par le Syndicat des éditeurs de la presse magazine, l'Alliance de la presse d'information générale et l'Agence France presse. Le ministère se félicite de cette décision qui rend obligatoires, pour 5 ans, les engagements pris par Google qui permettront aux parties prenantes de poursuivre les négociations sur la base d'informations transparentes, sous la supervision d'un mandataire indépendant dont les avis s'imposeront et avec la possibilité de recourir à un tribunal arbitral en cas de blocage. Depuis cette décision, les éditeurs et les agences de presse ont d'ailleurs signé de nouveaux accords dans le courant de l'année 2022.

S'agissant des aides à la presse, une aide au pluralisme des services de presse « tout en ligne » a été créée par un décret du 15 décembre 2021, et mise en œuvre à partir de 2022. L'aide bénéficie aux entreprises de presse éditant un ou plusieurs services de presse tout en ligne reconnus d'information politique et générale (IPG). Elle vise à soutenir ces services de presse afin d'encourager le développement de leur activité éditoriale, de garantir la soutenabilité de leur modèle économique et de permettre l'accès à une presse de qualité et au pluralisme des idées. Le dispositif vise tous les types d'offres : payantes, gratuites ou mixtes.

4. Following the 2022 report, what are the latest update concerning any possible measures taken to ensure the fair and transparent allocation of state advertising in France?

Suite au rapport 2022, quelles sont les dernières mises à jour concernant d'éventuelles mesures prises pour garantir l'attribution équitable et transparente de la publicité publique en France ?

L'allocation de publicité par l'Etat est régie par le droit de la commande publique. Elle est donc soumise aux obligations posées par l'article L3 du code de la commande publique, à savoir le respect du principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique, de liberté d'accès et de transparence des procédures. Les achats d'espaces publicitaires sont mutualisés depuis 2003 sous le pilotage et la coordination du Service d'information du Gouvernement (SIG). Ils s'inscrivent dans le cadre d'une programmation pluriannuelle arrêtée par la Direction des achats de l'Etat (DAE) et représentent un montant d'environ 100M€ par an⁵. Pour restituer les ordres de grandeur économiques du secteur, il convient d'avoir à l'esprit que sur l'année 2021 les recettes publicitaires nettes de l'ensemble des médias s'élèvent à 15,9 milliards d'euros, répartis sur 64 800 annonceurs.

Ce sujet fait par ailleurs l'objet de discussions au niveau européen dans le cadre des négociations du *Media Freedom Act*. L'article 24 de la proposition de texte de la Commission prévoit que la publicité institutionnelle auprès des fournisseurs de services de médias devrait être accordée selon des critères et des procédures transparents, objectifs, proportionnés et non discriminatoires. Il imposerait également des obligations de transparence aux autorités publiques (y compris les autorités de régulation, les entreprises publiques et les collectivités territoriales de plus de 1 million d'habitants) qui devraient rendre publiques chaque année des informations précises et exhaustives, sur leurs dépenses publicitaires en direction des fournisseurs de services de médias, l'identité de ces fournisseurs et les montants dépensés. Les autorités de régulation nationales seraient chargées de superviser l'allocation de la publicité institutionnelle et pourraient, à ce titre, demander aux autorités publiques de leur fournir des informations supplémentaires.

5. *Were there significant developments, since the publication of the last report, regarding Public service media in your country? In particular, could you provide us with more information on the Government's proposal to replace the Public Broadcasting Contribution (CAP) by an "ad hoc budgetary assignment" allocating funding for the public media broadcasting directly from the state budget?*

Y a-t-il eu des développements significatifs, depuis la publication du dernier rapport, concernant les médias de service public dans votre pays ? En particulier, pourriez-vous nous fournir plus d'informations sur la proposition du gouvernement de remplacer la contribution à l'audiovisuel public (CAP) par une "affectation budgétaire ad hoc" allouant le financement des médias publics directement à partir du budget de l'Etat ?

Adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2022-1157 du 16 août 2022, la suppression pour tous de la CAP (contribution à l'audiovisuel public) s'inscrit dans la continuité de la suppression de la taxe d'habitation et dans le programme porté par le Président de la République, destiné à rendre du pouvoir d'achat aux Français. L'évolution des usages des médias de l'information dans leur globalité ont montré l'anachronisme de cette imposition et son besoin de modification.

Les autorités françaises tiennent à rappeler tout d'abord l'importance qu'elles donnent à l'indépendance de l'audiovisuel public et l'attachement qu'elles ont à la participation à son financement. Pour ce faire, le Parlement a adopté le remplacement de la CAP par l'affectation au

⁵https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/20180129_Plaquette_achat_espaces_pub_VF.pdf?v=1612256569

secteur d'une fraction du produit de TVA déterminée chaque année en loi de finances initiale et retracée dans un compte de concours financier, jusqu'au 31 décembre 2024.

Ces nouvelles modalités sont très proches de celles qui prévalaient auparavant : elles prévoient le maintien d'un compte de concours financier dédié, ce qui protège le secteur de toute possibilité de mise en réserve de crédits. Elles maintiennent par ailleurs un financement pris sur une ressource fiscale affectée dont le montant, fixé chaque année en loi de finances initiale, est garanti.

Ainsi, la fin du financement par la CAP ne signifie pas la fin d'un budget mais son remplacement par un budget équivalent.

Ces modalités ont été validées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2022-842 DC du 12 août 2022, qui a confirmé que la suppression de la CAP n'était pas susceptible d'affecter la garantie des ressources du secteur dès lors que le législateur fixe un montant de dotation permettant aux entreprises audiovisuelles publiques d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées : *« Il incombera au législateur, d'une part, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 et, d'autre part, pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de fixer le montant de ces recettes afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées ».*

S'agissant du financement qui sera mis en place à partir de 2025, le Gouvernement mène déjà des réflexions visant à garantir la continuité du financement de l'audiovisuel public. Le scénario retenu devra être compatible avec la préservation de l'indépendance du secteur, permettre à ce dernier de disposer d'un financement pérenne, indispensable à la visibilité pluriannuelle de la programmation budgétaire des entreprises qui le composent, et être compatible avec la politique du Gouvernement qui s'est engagé à ne pas créer de nouvel impôt afin de préserver le pouvoir d'achat des Français. En tout état de cause, ces réflexions seront menées en étroite association avec le Parlement et les parties prenantes concernées.

6. *Following last year's report, were there any changes concerning legal provisions for company in the media sector or on the procedures for the concession/renewal/termination of operating licenses?*

Suite au rapport de l'année dernière, y a-t-il eu des changements concernant les dispositions légales pour les entreprises du secteur des médias ou sur les procédures de concession/renouvellement/résiliation des licences d'exploitation ?

Aucun changement législatif n'est à signaler.

7. *Have there been any legal or practical developments related to journalists' right of access to documents you would like to stress?*

Y a-t-il eu des développements juridiques ou pratiques liés au droit d'accès des journalistes aux documents que vous souhaiteriez souligner ?

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, désormais codifiée dans le livre III du code des relations entre le public et l'administration, a défini le droit d'accès aux documents administratifs comme un droit essentiellement objectif en ouvrant à toute personne, sans condition de profession ou de nationalité, un accès de plein droit aux documents détenus par des personnes publiques ou par des organismes privés chargés d'une mission de service public. Le cadre juridique général du droit d'accès du public aux documents administratifs s'applique donc aussi aux journalistes, et dans le plein respect des

normes fixées par le droit de l'UE qui repose sur des règles analogues (par exemple règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, qui prévoit les mêmes exceptions au droit à communication : sécurité publique, relations internationales, vie privée, procédures juridictionnelles, etc).

La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) mène dans ce sens une réflexion sur les demandes des journalistes, qui disposent de droits accrus en matière d'accès aux documents administratifs qu'ils tirent de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui accorde un niveau de protection élevé aux journalistes en matière d'accès aux documents publics (v. arrêt de grande chambre du 8 novembre 2016 Magyar Helsinki Bizottsag c/ Hongrie, req. 18030/11 ; et par exemple 27 mars 1996, Goodwin c. Royaume-Uni, req. 17488/90, §39).

Ce droit peut en effet prendre une dimension subjective en matière d'accès aux archives publiques. Dans le cadre posé par l'article L. 213-3 du code du patrimoine, l'autorisation de consultation anticipée des documents d'archives publiques est accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, en particulier le secret des délibérations du pouvoir exécutif, la conduite des relations extérieures et les intérêts fondamentaux de l'Etat dans la conduite de la politique extérieure. L'intérêt du demandeur s'apprécie alors au vu de sa qualité, notamment lorsqu'il est journaliste ou chercheur.

L'intérêt légitime du demandeur doit alors être apprécié au vu de la démarche qu'il entreprend et du but qu'il poursuit en sollicitant la consultation anticipée d'archives publiques, de la nature des documents en cause et des informations qu'ils comportent (CE 12 juin 2020 M. Graner, n°42237, A).

À cet égard, la CADA a pu, dans un avis, faire prévaloir l'intérêt légitime du demandeur, apprécié au regard de sa qualité de journaliste (avis n° [20215856](#), du 13 janvier 2022).

Propos conclusifs – SGAE (Vanessa El Khoury-Moal)