

NOTE DE COMMENTAIRES ÉCRITS FRANCE

Objet : Contributions des autorités françaises aux questions de la Commission qui visent à préparer le rapport annuel sur la situation de l'État de droit dans l'Union.

I. JUSTICE SYSTEM

L'organisation de la justice est fondée, en France, sur une dualité de juridictions : les juridictions judiciaires et administratives concourent ensemble à l'approfondissement de l'État de droit, en assurant la protection et le respect des droits et libertés, en luttant contre tout risque d'arbitraire. Ce dualisme juridictionnel a été expressément inscrit dans la Constitution française (article 61-1) à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

S'agissant des juges et des procureurs, selon la définition communément admise dans les instruments européens et internationaux relatifs à l'indépendance de la justice (Commission de Venise, Comité consultatif des juges européens, Comité consultatif des procureurs européens, Justice Scoreboard, en particulier), la présente contribution se concentrera sur la justice judiciaire ; le rôle de la justice administrative sera évoqué au point C.

A. Independence

1. Appointment and selection of judges and prosecutors

La procédure de nomination varie selon qu'il s'agit de magistrats du siège ou du parquet.

S'agissant des magistrats du siège, l'article 65 alinéa 4 de la Constitution précise que : « *La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.* »

S'agissant de la nomination des magistrats du parquet, l'alinéa 5 du même article 65 prévoit que : « *la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.* »

Aux termes des articles 27-1 et 28 de [l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958](#) portant loi organique relative au statut de la magistrature (ci-après « statut de la magistrature » ou « ordonnance statutaire »), il appartient au garde des sceaux, ministre de la justice, de communiquer ses projets de nomination aux fonctions du premier ou du second grade¹ à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Après avoir recueilli cet avis, le ministre de la justice propose les nominations de ces magistrats au Président de la République. Les avis du Conseil supérieur de la magistrature doivent

¹ La structure hiérarchique de la magistrature est composée de trois niveaux hiérarchiques : second grade, premier grade et hors hiérarchie (articles 2 et 3 de l'Ordonnance 58-1270) cf. point 2 infra.

être « conformes » pour les nominations des magistrats du siège, l'intéressé ne pourra ainsi être nommé que si le CSM s'est prononcé en faveur de cette nomination.

S'agissant des auditeurs de justice (élèves de l'École nationale de la magistrature qui font partie du corps judiciaire), l'article 26 de l'ordonnance statutaire précitée prévoit que : « *Le Président de la République nomme les auditeurs de justice aux postes du second degré de la hiérarchie judiciaire sur les propositions du garde des sceaux, ministre de la justice* ».

Les voies d'accès au corps judiciaire sont communes aux magistrats du siège et du parquet. La voie principale de recrutement est le concours :

- Les trois concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature constituent la voie principale de recrutement de magistrats, la formation est de 31 mois : 1^{er} concours, dit « concours étudiants » (diplôme bac+4 et âge limite 31 ans), le 2^e concours s'adresse aux agents publics justifiant de 4 ans de services en cette qualité (âge limite en 2018, 48 ans et 5 mois), le 3^e concours concerne les candidats justifiant de 8 années au moins d'activité professionnelle, de mandat de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de fonctions juridictionnelles à titre non professionnel. La durée de ces activités, mandats ou fonctions ne peut être prise en compte que si le candidat n'avait pas lorsqu'il les exerçait, la qualité de magistrat, fonctionnaire, militaire ou agent public (âge limite : 40 ans maximum au 1er janvier de l'année du concours, sauf cas de recul ou inopposabilité limite d'âge) ;
- Les concours complémentaires : des concours complémentaires sont également ouverts pour accéder aux premier et second grades de la hiérarchie judiciaire, à des personnes justifiant d'une expérience professionnelle de 15 ans (pour le 1er grade) et de 7 ans (pour le 2nd grade) dans le domaine juridique, administratif, économique et social les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires. Les candidats ayant réussi le concours sont soumis à une formation probatoire suivie d'une décision sur l'aptitude par le jury qui détermine l'aptitude des auditeurs de justice.

Le [statut de la magistrature](#) permet également un recrutement hors concours (sur titres) opéré via la commission d'avancement qui rend un avis sur les candidatures. Il peut s'agir de :

- Une nomination en qualité d'auditeur de justice (art. 18-1 de l'ordonnance statutaire) ;
- Une intégration directe dans le corps judiciaire (art. 22 et 23 de l'ordonnance statutaire) pour des personnes dont l'exercice professionnel les qualifie particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires de 15 ans (pour le 1er grade) et de 7 ans (pour le 2nd grade). Age minimum : 35 ans. Ces candidats sont soumis à une formation probatoire ;
- Une nomination aux fonctions hors hiérarchie (article 40 de l'ordonnance statutaire) ;
- ou un détachement dans le corps judiciaire pour les fonctionnaires de catégorie A+ (durée maximale du détachement : 5 ans ; les détachés peuvent toutefois intégrer définitivement le corps judiciaire après 3 ans de détachement).

Enfin, il est possible de recruter des conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation (art. 40-1 de l'ordonnance statutaire). Les conseillers et les avocats généraux en service extraordinaire sont nommés pour 10 ans non renouvelables. La commission d'avancement n'est pas concernée par ces recrutements, qui relèvent uniquement du CSM.

2. Irremovability of judges, including transfers of judges and dismissal

Le dernier alinéa de l'article 64 de la Constitution consacre l'inamovibilité des magistrats du siège. L'article 4 de l'ordonnance n°58-1270 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature précise que : « *les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* ».

Ce principe reçoit des exceptions seulement au titre des procédures disciplinaires. Ainsi, en application de l'article 45 de l'ordonnance n°58-1270 précitée, le Conseil supérieur de la magistrature peut

prononcer contre un magistrat – du siège ou du parquet – des sanctions qui touchent directement l'affectation de celui-ci :

- Le déplacement d'office ;
- Le retrait de certaines fonctions ;
- L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximum de cinq ans ;
- L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;
- La rétrogradation ;
- La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;
- La révocation.

Les magistrats du parquet ne bénéficient pas du principe d'inamovibilité et peuvent faire l'objet d'une mutation d'office dans l'intérêt du service.

3. Promotion of judges and prosecutors

La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades (article 2 de l'Ordonnance statutaire), second et premier grades.

L'article 2 alinéa 2 de l'Ordonnance statutaire précise que : « **L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement.** Nul magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de sept années, à l'exception de la Cour de cassation. A l'intérieur de chaque grade sont établis des échelons d'ancienneté. Les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade sont définies par un décret en Conseil d'État ».

Chaque année, sur proposition des chefs de juridiction, les chefs de cour établissent, par ordre de mérite, les listes de magistrats du second grade de leur ressort remplissant les conditions statutaires pour être promu au premier grade (« inscription au tableau »). Une commission d'avancement est chargée de dresser et d'arrêter ledit tableau d'avancement (article 34 de l'Ordonnance statutaire). Les magistrats non présentés au tableau peuvent saisir la commission d'avancement (article 36). Cette Commission est présidée par le doyen des présidents de chambre de la Cour de cassation, son vice-président est le plus ancien des premiers avocats généraux à ladite cour. Elle comprend, en outre, l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice ; deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège et un du parquet, élus par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie appartenant à ladite cour ; deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel, élus respectivement par l'ensemble des premiers présidents et l'ensemble des procureurs généraux de cour d'appel ; dix magistrats des cours et tribunaux, sept du premier grade et trois du second grade, élus par le collège des magistrats.

S'agissant de ce **passage du second au premier grade**, l'article 15 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 précise, en outre, que : « *Peuvent seuls accéder aux fonctions du premier grade les magistrats du second grade justifiant de sept années d'ancienneté dont cinq ans de services effectifs en position d'activité ou de détachement depuis leur installation dans leurs premières fonctions judiciaires et inscrits au tableau d'avancement* ».

4. Allocation of cases in courts

Les affaires sont distribuées selon les compétences de chaque chambre du tribunal ou de la Cour d'appel.

Ces chambres sont formées par le président de la juridiction en application de l'article R. 121-1 du code de l'organisation judiciaire : « *La répartition des juges dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction est faite par ordonnance prise, conformément aux dispositions de l'article L. 121-3, avant le début de l'année judiciaire* ».

Le recueil des obligations déontologiques établi par le Conseil supérieur de la magistrature pose ([p. 16](#)) le principe selon lequel : « les chefs de juridiction veillent à l'indépendance des magistrats de leur ressort. Pour ce faire, l'affectation des magistrats dans les services et l'attribution des dossiers doivent avoir lieu selon des critères objectifs, précis et transparents. Ils ne doivent jamais être guidés par la volonté d'orienter le sens d'une décision. Seules doivent être prises en compte les nécessités du service régulièrement constatées ».

5. *Independence (including composition and nomination of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)*

a) Principe de l'indépendance des magistrats

[Article 64 de la Constitution](#) : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorité judiciaire « comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet » (décision n° [93-326 DC du 11 août 1993](#)² ; décision n° [2010-14/22 QPC](#) du 30 juillet 2010, cons. 26). Ce principe d'indépendance de la justice vise à garantir la possibilité de prendre des décisions à l'abri de toute instruction individuelle ou pression. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé que ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ne peuvent empiéter sur les fonctions des juges ([décision n° 2007-551 DC du 1er mars 2007](#)).

En application de ce principe d'indépendance, l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature a posé, en ses articles 8 et 9, plusieurs incompatibilités. Ainsi, aux termes de l'article 8³ : « L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée ». L'article 9 de l'ordonnance statutaire pose le principe d'une incompatibilité des fonctions de magistrats avec des fonctions notamment électives. Il dispose également que : « Nul ne peut être nommé magistrat ni le demeurer dans une juridiction dans le ressort de laquelle se trouve tout ou partie du département dont son conjoint est député ou sénateur ». En outre, « Nul ne peut être nommé magistrat ni le demeurer dans une juridiction dans le ressort de laquelle il aura exercé depuis moins de cinq ans, une fonction publique élective visée au présent article ou fait acte de candidature à l'un de ces mandats, à l'exception du mandat de représentant au Parlement européen, depuis moins de trois ans ».

b) Instances chargées de garantir l'indépendance : composition du Conseil supérieur de la magistrature :

L'article 65 de la Constitution définit [l'organisation et composition](#) du Conseil supérieur de la magistrature (sur la procédure de nomination des magistrats cf. point 1 ci-dessus).

Comme indiqué plus haut, le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations :

- La **formation compétente à l'égard des magistrats du siège** qui est présidée par le premier président de la Cour de cassation et comprend, outre son président, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises

² « l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet » (cons. 5).

³ [L'article 3 de loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017](#) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes constitue la dernière modification apportée à cet article.

au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

- La **formation compétente à l'égard des magistrats du parquet** est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, outre son président, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés ci-dessus.

c) Instances chargées de garantir l'indépendance : nomination des membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature :

Aux termes de l'article 1^{er} de la [loi organique n° 94-100 du 5 février 1994](#) sur le Conseil supérieur de la magistrature, « Les magistrats membres de la **formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège** sont désignés dans les conditions suivantes :

- 1° Un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du siège hors hiérarchie de ladite cour ;
- 2° Un premier président de cour d'appel élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel ;
- 3° Un président de tribunal judiciaire élu par l'assemblée des présidents de tribunal judiciaire, de première instance ou de tribunal supérieur d'appel ;
- 4° Deux magistrats du siège et un magistrat du parquet des cours et tribunaux, élus dans les conditions fixées à [l'article 4](#) ».

En vertu de l'article 2 de cette loi organique : « Les magistrats membres de la **formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet** sont désignés dans les conditions suivantes :

- 1° Un magistrat du parquet hors hiérarchie à la Cour de cassation élu par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de ladite cour ;
- 2° Un procureur général près une cour d'appel élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel ;
- 3° Un procureur de la République près un tribunal judiciaire élu par l'assemblée des procureurs de la République ;
- 4° Deux magistrats du parquet et un magistrat du siège des cours et tribunaux élus dans les conditions fixées à [l'article 4](#) ».

Le Conseil supérieur de la magistrature assure plusieurs fonctions (cf. en particulier la [Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature](#)) :

- Fonction relative à la nomination des magistrats (détaillée supra) ;
- Fonction de discipline à l'égard des magistrats ([article 18 et 19 de la loi organique](#)) ;
- Et d'autres missions notamment pour l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats (article 20-2).

Ainsi, le recueil des obligations déontologiques des magistrats, établi en 2010, a été refondu par le Conseil supérieur de la magistrature au cours de la mandature 2015-2019. Cette refonte a été guidée par le souci de renforcer ce référentiel sur les valeurs du magistrat, articulées autour des principes cardinaux d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de loyauté, de conscience professionnelle, de dignité, de respect et d'attention portés à autrui, de réserve et de discrétion.

6. Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and ethical rules.

a) Sur les règles éthiques :

* règles éthiques issues de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

L'article 6 prévoit que les magistrats prêtent le serment suivant : « *Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ».

L'article 7-1 de cette même ordonnance introduit la prévention des conflits d'intérêts: « *Les magistrats veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts.* »

Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

L'article 7-2 instaure l'obligation de déclarer ses intérêts et trace les grandes lignes du dispositif.

L'article 10 de l'ordonnance statutaire met à la charge des magistrats un devoir de réserve.

L'article 43 de l'ordonnance précitée définit la faute disciplinaire comme « *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité* » et dispose que « *constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive* »

** Collège de déontologie des magistrats et Recueil de déontologie :*

L'article 10-2 de l'ordonnance statutaire instaure un Collège de déontologie, lequel a pour missions : - de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs hiérarchiques ; - d'examiner les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises. Il présente chaque année au Conseil supérieur de la magistrature un rapport public de son activité.

En application de l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, le Conseil supérieur de la magistrature élabore un Recueil des obligations déontologiques des magistrats. Sa dernière édition de mars 2019 (cf. supra) définit les valeurs du magistrat, qui s'articulent autour des principes cardinaux d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de loyauté, de conscience professionnelle, de dignité, de respect et d'attention portés à autrui, de réserve et de discrétion.

b) Sur les avertissements et la procédure disciplinaire :

** pouvoir d'avertissement des chefs de cours :* l'article 44 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que « En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité ».

** procédure disciplinaire :*

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi aux fins de voir prononcer une interdiction temporaire d'exercice (article 50 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 pour les magistrats du siège, article 58-1 pour les magistrats du parquet).

Pour les magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature rend une décision aux fins d'interdiction temporaire d'exercice ; pour les magistrats du parquet, le Conseil rend un avis, la décision aux fins d'interdiction temporaire d'exercice étant prise par le garde des Sceaux.

La formation disciplinaire du Conseil peut être saisie directement **par les chefs de cour ou par le ministre de la justice** des manquements déontologiques motivant les poursuites disciplinaires ; ou par la commission d'admission des requêtes du CSM saisie par la **plainte de tout justiciable** qui estime qu'à l'occasion d'une procédure le concernant, le comportement adopté par le magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

7. Remuneration/bonuses for judges and prosecutors

Sur le niveau de rémunération des juges, nous renvoyons à l'étude n° 26 de la CEPEJ, tableau 3.20, les données disponibles portent sur l'année 2016 ; sur le niveau de rémunération des procureurs, nous renvoyons au tableau 3.38 de la même étude. Cette étude souligne (p. 150) que pour une série de pays, dont la France, la rémunération des juges et celle des procureurs est quasi identique, tant en début de carrière, qu'à la Cour suprême.

Sur le cadre applicable en France, l'article 42 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 prévoit que : « *les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses*

accessoires ». Le régime indemnitaire des magistrats des tribunaux et cours d'appel est prévu par le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 et par l'arrêté du 3 mars 2010 pris en son application.

Les magistrats de l'ordre judiciaire exerçant leurs fonctions en juridiction, à l'inspection générale de la justice et à l'École nationale des greffes et les magistrats de la Cour de cassation qui exercent les fonctions de premier président d'une cour d'appel, de président du tribunal judiciaire de Paris, de procureur de la République près ce tribunal, de procureur de la République financier près ce tribunal et de procureur de la République antiterroriste près ce tribunal perçoivent : « *une indemnité destinée à rémunérer l'importance et la valeur des services rendus et à tenir compte des sujétions afférentes à l'exercice de leurs fonctions* ».

Cette indemnité comprend une prime forfaitaire et une prime modulable.

- ***Prime forfaitaire***

La prime forfaitaire est attribuée à raison de la fonction exercée. Elle est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut. Elle est versée mensuellement.

Premier président et procureur général près la Cour de cassation	52% du traitement brut indiciaire
Premier président et procureur général près une cour d'appel Président et procureur de la République près un TGI ou un TPI	42% à 50% du traitement brut indiciaire
Autres magistrats au sein des juridictions et de l'inspection générale de la justice	34% à 39% du traitement brut indiciaire

- ***Prime modulable***

La prime modulable est attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, notamment en tenant compte, le cas échéant, des attributions spécifiques qui lui ont été confiées et du surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats. Elle est également calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut. Elle est versée mensuellement.

Les textes applicables :

- [L'arrêté du 29 juillet 2011 modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n°2003-1284 du 26 décembre 2003](#) relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire et la [circulaire JUSBI122488C du 9 août 2011 relative à la mise en œuvre de la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire](#) ;
- S'agissant ensuite des magistrats exerçant à la Cour de cassation, l'article 2 de [l'arrêté du 18 septembre 2009 pris en application du décret n°2003-1285 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire des magistrats exerçant à la Cour de cassation](#).

- ***Prime spécifique « antiterroriste »***

L'article 1er du [décret 2011-1713 du 1er décembre 2011 modifiant le décret n°2003-1284 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire](#) dispose : « *une prime spécifique est en outre allouée aux magistrats qui connaissent à titre habituel des infractions visées à l'article 706-16 du Code de procédure pénale dans l'exercice des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement ainsi qu'aux magistrats chargés du suivi des personnes condamnées pour de telles infractions* ». Le montant de cette prime est déterminé individuellement par le premier président ou le procureur général compétent, dans la limite de 600 euros par mois par magistrat.

L'article 5 de l'ordonnance statutaire n°58-1270 consacre le principe de subordination hiérarchique des magistrats du parquet et dispose que : « *Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience leur parole est libre* ».

L'article 30 alinéa 1er du Code de procédure pénale énonce que : « *Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République* ».

Le principe de subordination hiérarchique des magistrats du parquet connaît deux tempéraments :

- L'article 30 alinéa 3 du Code de procédure pénale précise que le Garde des Sceaux ne peut adresser **aucune instruction dans les affaires individuelles** ;
- L'article 33 du Code de procédure pénale (CPP) dispose d'ailleurs que : le ministère public « *est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36⁴, 37⁵ et 44⁶. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice* ».

La question du statut du ministère public français et de son indépendance par rapport au pouvoir exécutif est en constante évolution.

➤ **S'agissant des évolutions législatives :**

En application de l'article 1^{er} de la loi 2013-669 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 ministre de la justice ne peut donner quelque instruction que ce soit aux parquets dans le cadre d'affaires individuelles ni interférer dans les procédures judiciaires. La loi du 25 juillet 2013 a expressément distingué la politique pénale conduite par le garde des Sceaux (article 30 du CPP) de l'action publique, conduite par le procureur de la République (article 31 du CPP).

Le parquet n'est pas tenu par la plainte des parties, et ne peut se voir adresser d'instructions sur l'opportunité d'exercer des poursuites par le ministre de la justice, il exerce donc librement cette faculté. Seul le procureur général, autorité judiciaire hiérarchique du procureur de la République, peut enjoindre à ce dernier, en application de l'article 36 du CPP, d'engager des poursuites. Toutefois ces instructions qui ne peuvent être des instructions de classements doivent être écrites et versées au dossier de la procédure.

Le ministère public conserve également sa liberté de parole à l'audience. Cette liberté est énoncée tant par l'article 5 de l'ordonnance statutaire de 1958 que par l'article 33 du CPP, lequel rappelle que le ministère public « *est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36, 37 et 44. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice* ». Cette liberté a été rappelée par un arrêt du 17 janvier 2017 de la chambre criminelle de la Cour de cassation considérant que la parole du ministère public était libre, et que, partie au procès, il était indépendant dans l'exercice de ses fonctions, et avait le droit de dire tout ce qu'il croyait convenable au bien de la justice.

Le ministre de la justice **conduit la politique pénale** déterminée par le Gouvernement et **veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République** (article 30 du CPP). À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des **instructions générales**. Le principe de ces instructions

⁴ Le ministre de la justice peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes.

⁵ Le procureur général a autorité sur tous les officiers du ministère public du ressort de la cour d'appel.

⁶ Le procureur de la République a autorité sur les officiers du ministère public près les tribunaux de police de son ressort. Il peut leur dénoncer les contraventions dont il est informé et leur enjoindre d'exercer des poursuites. Il peut aussi, le cas échéant, requérir l'ouverture d'une information.

concourt notamment à garantir l'égalité des citoyens devant la loi en assurant une politique harmonisée sur l'ensemble du territoire. Le ministre de la justice publie par ailleurs un rapport annuel sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, transmis au Parlement.

En vertu de l'organisation hiérarchisée du parquet, les procureurs de la République tiennent informés le parquet général des affaires particulières ou médiatisées (article 35 du CPP), lesquelles peuvent être transmises le cas échéant au ministre de la justice, afin notamment d'être en mesure de répondre aux questions posées par les parlementaires lors des séances de questions au gouvernement.

- **En outre, plusieurs décisions émanant de juridictions françaises ou européennes ont conforté le statut et l'indépendance du ministère public français**

Décision 2017- 680 du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2017 : le Conseil constitutionnel a jugé que les garanties applicables au parquet sont suffisantes pour assurer la conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives du gouvernement (article 20 de la Constitution⁷).

Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 18 octobre 2018 Thiam c/France : dans cet arrêt, « *la Cour rappelle que si elle a conclu à l'absence d'indépendance [des magistrats du parquet] dans l'arrêt Moulin, ce n'est que sous l'angle de l'article 5 § 3 de la Convention s'agissant du contrôle juridictionnel d'une privation de liberté, et donc au sens de cette seule disposition et des notions autonomes développées par sa jurisprudence à ce titre. Pour le reste, elle observe que le statut de ces magistrats semble toujours faire débat mais elle réitère qu'il ne lui appartient pas de prendre position dans ce débat qui relève des autorités nationales (paragraphe 29 ci-dessus ; Moulin, précité, § 57).* » (§70).

Arrêts de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) du 12 décembre 2019 : par arrêts rendus le 12 décembre 2019 (aff. jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU), la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la conformité du droit français à la décision-cadre 2002/584 relative au mandat d'arrêt européen, en jugeant que le ministère public français peut être qualifié d'autorité d'émission des mandats d'arrêts européens et que les règles procédurales françaises garantissent une protection juridictionnelle effective. La Cour, à cette occasion, a entendu rappeler les principes de reconnaissance et de confiance mutuelles qui fondent la coopération pénale entre les États membres de l'Union européenne, et l'obligation de principe des États membres de donner suite à un mandat d'arrêt européen.

Cette décision complète les récents arrêts de la Cour du 27 mai 2019 dont il résultait que, pour pouvoir être qualifié d'autorité judiciaire d'émission, un parquet national devait pouvoir apprécier en toute indépendance la nécessité et la proportionnalité de l'émission d'un mandat d'arrêt européen, ce qui excluait en particulier la possibilité qu'il soit soumis à des instructions individuelles émanant du pouvoir exécutif. La Cour avait également estimé que la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen devait, lorsqu'elle était prise par un représentant du ministère public, pouvoir être soumise à un recours juridictionnel respectant les exigences d'une protection juridictionnelle effective dans l'État membre d'émission.

Ainsi, la Cour affirme clairement que le statut du parquet français lui confère l'indépendance nécessaire pour émettre des mandats d'arrêt européens, lui permettant ainsi d'être qualifié d'autorité judiciaire d'émission au sens de la décision-cadre 2002/584. Elle souligne notamment que le **parquet français présente les garanties suffisantes pour apprécier de manière indépendante la nécessité et la proportionnalité de l'émission d'un tel mandat**. Elle juge que **l'indépendance du parquet n'est remise en cause ni par le fait qu'il soit chargé de l'action publique, ni par le fait que le ministre de la justice puisse lui adresser des instructions de portée générale, ni enfin par sa structure**

⁷ Cf. Considérants 14 et 5 : « En vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, **notamment en ce qui concerne les domaines d'action du ministère public** ».

hiérarchisée.

9. *Independence of the Bar (chamber/association of lawyers)*

En France, la profession d'avocat est libérale et indépendante aux termes de l'article 1^e de la loi du 31 décembre 1971.

Son statut résulte principalement de la [loi du 31 décembre 1971 portant réforme des professions juridiques](#). La réforme issue de la [loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques](#) a créé une nouvelle profession d'avocat en fusionnant deux professions réglementées, les avocats et les conseils juridiques. La [loi n°2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel](#) a fusionné les avocats et les avoués près les cours d'appel. L'accès à la profession d'avocat est en principe réservé aux titulaires d'une maîtrise en droit ayant subi avec succès l'examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle d'avocats organisé par une université. L'intéressé doit ensuite suivre une formation théorique et pratique d'une durée de 18 mois, sanctionnée par le certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA).

L'indépendance de l'avocat résulte de son statut dès lors qu'il n'est tenu par aucune autorité hiérarchique dans le cadre de ses fonctions.

Contrairement aux autres professions judiciaires (huissiers de justice, commissaire-priseur judiciaire, notaires, ...), l'avocat n'est pas officier public et ministériel et n'est donc pas nommé par le garde des sceaux, ministre de la justice. En revanche, les règles statutaires, notamment la discipline, font l'objet de textes émanant du ministère de la justice.

L'avocat exerce sa profession en toute indépendance. Différentes formes sociales lui sont offertes, soit à titre individuel, soit au sein d'une association ou d'une société. Il peut toutefois être employé en qualité de salarié ou de collaborateur libéral d'un avocat ou d'une association ou société d'avocats. Il est alors rattaché à un barreau constitué de l'ensemble des avocats inscrits au tableau de celui-ci. Le barreau est administré par le conseil de l'ordre élu pour trois ans par tous les avocats inscrits au tableau et présidé par le bâtonnier.

Le conseil de l'ordre a notamment pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits.

Par ailleurs, au niveau national, la profession est représentée par le Conseil national des barreaux, dont l'existence et le fonctionnement est prévu par la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et le décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat. Il est qualifié d'établissement d'utilité publique et dispose notamment du pouvoir d'unifier par voie de dispositions générales les règles et usages de la profession d'avocat.

10. *Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary*

Cf. sur l'appréciation de l'indépendance de la justice, nous renvoyons au « Tableau de bord de la justice européenne » 2019. Sur les enquêtes de satisfaction menées par le ministère de la justice et d'autres instances cf. infra point 14.

11. *Other - please specify*

B. Quality of Justice⁸

⁸Under this topic, Member States are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section 2.

12. Accessibility of courts (e.g. court fees, legal aid)

La France fait partie des rares pays de l'Union (cf. étude CEPEJ, n° 26, mentionne également pour 2015 le Luxembourg et l'Espagne, p. 70) qui prévoient la gratuité de l'introduction d'une requête devant un tribunal.

La France n'a cessé de renforcer l'accès à la justice des personnes éligibles à l'aide juridictionnelle afin d'assurer l'accessibilité de la justice au plus grand nombre. Qu'elle soit totale ou partielle, cette aide représente un volet primordial de la politique d'accès au droit et à la justice tant par les objectifs qu'elle poursuit que par son poids budgétaire.

En constante augmentation le budget de l'aide juridictionnelle représente un budget de 479 millions d'euros en 2018. Ce dernier connaît une nouvelle hausse, de 7.1%, dans la loi de finance pour 2019 en atteignant 507 millions d'euros. La revalorisation annuelle de ce budget permet notamment de financer les premiers impacts sur l'aide juridictionnelle de la réforme de la procédure civile, notamment de l'extension de la représentation obligatoire par avocat inscrit dans la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#) (cf. notamment, son article 5).

En 2019, le ministère de la Justice français a renforcé l'effort de transformation numérique de l'aide juridictionnelle en mobilisant des moyens et du personnel sur un projet de « progiciel » de gestion de l'aide juridictionnelle baptisé « SIAJ » (système d'information de l'aide juridictionnelle) dans le but de simplifier à la fois la demande d'aide faite par l'utilisateur et les relations entre les acteurs de l'aide juridictionnelle. À terme, le justiciable pourra effectuer sa demande d'aide juridictionnelle en ligne. L'objectif est aussi de gagner du temps dans le traitement des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle avec un processus de filtrage plus efficace. En effet, le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle ne cesse de croître. Cette volonté de simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle se double d'une révision de la prise en compte des revenus du demandeur. À l'avenir le RFR (revenu fiscal de référence) sera pris en compte pour octroyer l'aide juridictionnelle. Cela permet de prendre en compte l'intégralité de la situation fiscale du demandeur et d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire.

En 2019, le ministère a élaboré un guide méthodologique et un vade-mecum afin de guider les agents en juridiction dans l'application pratique des textes juridiques. Le ministère de la justice apporte un soutien constant aux bureaux d'aide juridictionnelles répartis sur l'ensemble du territoire, en répondant à leurs questions et en leur apportant des solutions concrètes aux situations complexes parfois rencontrées.

13. Resources of the judiciary (human/financial)

Nous renvoyons sur ces questions aux tableaux 31 et 32 du « Tableau de bord de la justice européenne » 2019 pour l'évolution 2010-2017.

Les données ci-dessous concernent les années postérieures :

Les effectifs réels en 2019 (en équivalent temps plein travaillé)

	Effectifs		Evolution 2019 - 2018
	2018	2019	
Ensemble de la Mission Justice¹	83 552	86 629	+ 3 077
Justice judiciaire	32 507	33 574	+ 1 067
Administration pénitentiaire	39 873	41 514	+ 1 641
Protection judiciaire de la jeunesse	8 919	9 156	+ 237
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	2 235	2 363	+ 128
Conseil supérieur de la magistrature	18	22	+ 4

1. Les catégories d'emplois retenues à l'entrée en vigueur de la LOLF sont : magistrats de l'ordre judiciaire (cat. 1) ; personnels d'encadrement (cat. 2) ; B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (cat. 3) ; B administratifs et techniques (cat. 4) ; personnels de surveillance C (cat. 5) ; C administratifs et techniques (cat. 6). Les personnels des juridictions administratives et de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui ne figurent plus dans le périmètre de la mission à l'entrée en vigueur de la LOLF, ne sont pas intégrés à cet ensemble.

Sources : RAP 2018 et LFI 2019

Au 1er janvier 2020, les effectifs réels de personnels de greffe présents dans toutes les juridictions et services relevant des services judiciaires sont au nombre de 20 596 :

- Catégorie A : 1 607 (dont 1462 directeurs des services de greffes)
- Catégorie B : 10 574 (dont 9915 greffiers)
- Catégorie C : 8 415

A ces effectifs s'ajoutent 1693 stagiaires en scolarité à l'École nationale des greffes et 156 agents contractuels.

LES MOYENS

Le budget de la justice

Crédits prévus pour 2019 et consommés pour 2018	Montants (en Mo d'euros)		Évolution 2019/18 (en %)
	2018	2019	
Crédits de paiement (en Mo d'euros)	8 605,9	9 056,9	+ 5,2
<i>dont dépenses de personnel</i>	5 424,7	5 599,6	+ 3,2
Répartition par programme			
Justice judiciaire	3 432,5	3 489,0	+ 1,6
Administration pénitentiaire	3 497,6	3 750,4	+ 7,2
Protection judiciaire de la jeunesse	824,9	875,5	+ 6,1
Accès au droit et à la justice	430,1	466,8	+ 8,5
Conduite et pilotage de la politique de la justice	416,7	470,4	+ 12,9
Conseil supérieur de la magistrature	4,1	4,8	+ 17,3
Autorisation d'engagements (en Mo d'euros)	8 453,4	9 036,8	+ 6,9
Part du budget de la Mission Justice dans le budget général de l'État - crédits de paiement - (en %)	3,2	3,2	

Sources : RAP 2018 exécution et LFI 2019

Chiffres exprimés en millions d'euros.

Vous trouverez dans les « [Chiffres clés de la justice](#) » pour 2019 (p. 6), le recensement des moyens pour les années 2018 et 2019. Le budget de la justice pour 2019 s'élevait donc à : 9,06 milliards d'euros.

14. *Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)*

Le ministère de la justice réalise ponctuellement des enquêtes auprès de la population générale pour recueillir l'avis des personnes sur la justice. La [dernière enquête](#) de grande ampleur a été menée en novembre 2013, elle était relative à l'opinion des français sur le fonctionnement de la justice ainsi que sur leurs attentes en matière de réformes, ainsi que la satisfaction des personnes ayant eu un contact direct avec la justice. Il s'agissait d'une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 3 000 personnes représentatives de la population française de plus de 18 ans, construit selon la méthode des quotas. L'exploitation de l'enquête distinguait les personnes ayant eu affaire à la justice au cours des dernières années des autres.

Cette enquête n'a pas été renouvelée, mais des baromètres conduits par des instituts privés fournissent annuellement de l'information sur l'opinion des citoyens et leurs attentes vis-à-vis de la justice. Ainsi, le baromètre annuel de l'Institut Paul Delouvrier sur « [Les services publics vus par les Français et les usagers](#) » propose une analyse globale et par service public; l'échantillon interrogé en 2019 comprenait 2 500 personnes, dont 375 usagers de la justice. Des questions sur les attentes sont intégrées à l'enquête. Il semble toutefois, au vu des résultats, que la compréhension des enquêtés concerne davantage la justice pénale que la justice dans l'ensemble de ses composantes.

Par ailleurs, le ministère de la justice réalise régulièrement des enquêtes auprès des justiciables. A titre d'exemple, une enquête téléphonique a été menée d'avril à mai 2015 auprès d'usagers des Services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Fin 2019, une enquête auprès des victimes d'infractions pénales s'étant adressées à des associations d'aide aux victimes a été également conduite.

Enfin, dans le cadre du programme "Action publique 2022", des enquêtes ponctuelles et locales de satisfaction ont été réalisées dans plusieurs juridictions.

15. *Other - please specify*

C. *Efficiency of the justice system*⁹

16. *Length of proceedings*

Les données relatives la durée des procédures devant les juridictions nationales sont reprises dans le Tableau de bord de la justice européenne 2019 (tableau 5, durée des procédures civiles) – elles portent sur les données pour 2017. Les dernières données relatives au « Disposition time »¹⁰ figurent dans la dernière étude de la CEPEJ, n° 26, et portent sur l'année 2016 (tableaux 5.8. « disposition time » en matière civile et commerciale en première instance et 5.17 pour la seconde instance et 5.21 en cassation ; tableaux 5.26 pour les affaires administratives en première instance, et 5.33 en seconde instance, et 5.37 en cassation ; elles ne sont pas disponibles en matière pénale en première instance cf. tableau 5.47, mais peuvent être consultées en seconde instance, tableau 5.58 ; et tableau 5.62 pour la dernière instance en matière pénale). Le ministère a publié en septembre 2019, une [étude](#) sur la durée des affaires pénales, qui fait apparaître les données suivantes :

⁹ Under this topic, Member States are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section 2.

¹⁰ Dans la terminologie utilisée par la CEPEJ, le « disposition time » est « ratio entre les affaires pendantes et les affaires résolues (en jours). Il indique la durée théorique de résolution de toutes les affaires pendantes pour un tribunal ».

Figure 1 : La durée de traitement des affaires pénales terminées en 2018 selon le type de procédure

	Nombre d'auteurs	Durée moyenne (en mois)	Durée médiane (en mois)	Moins de 1 mois	De 1 mois à moins de 6 mois	De 6 mois à moins de 1 an	1 an ou plus
Toutes procédures	1 693 990	8,8	4,4	18%	41%	20%	21%
Affaire non poursuivable – classement sans suite	537 479	10,3	4,6	20%	36%	18%	26%
Affaire poursuivable	1 156 511	8,1	4,4	17%	44%	20%	19%
Classement sans suite pour inopportunité des poursuites	117 912	12,9	7,0	14%	32%	19%	35%
Ensemble de la réponse pénale	1 038 599	7,6	0,6	18%	45%	20%	17%
Classement sans suite après mesure alternative aux poursuites ou composition pénale	491 390	7,1	4,0	22%	39%	21%	18%
Jugement devant le tribunal correctionnel	547 209	8,0	4,4	13%	50%	20%	17%

Ainsi, en 2018, 1 693 990 auteurs ont vu leur affaire se terminer. La durée entre l'arrivée au parquet et la fin de la procédure judiciaire a été en moyenne de 8,8 mois. Ce délai est inférieur à 4,4 mois pour la moitié des auteurs, à un mois pour 18 % et supérieur à un an pour 21 %.

En 2019, la France n'a fait l'objet d'aucun constat de violation par la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme sur le fondement du délai déraisonnable (article 6§1 de la Convention).

17. Enforcement of judgements

Nous renvoyons à la [page dédiée](#) du portail ejustice.

En matière civile, par exemple, pour demander qu'il soit exécuté, un jugement doit avoir été porté à la connaissance de la partie condamnée par notification ou par signification, à moins que l'exécution n'en soit volontaire. L'exécution peut alors être volontaire ou forcée. (cf. sur les conditions générales de l'exécution, les [articles 502 à 508 du Code de procédure civile](#)).

Ainsi, le jugement peut s'exécuter volontairement si les parties s'entendent de façon amiable. Le débiteur règle, par exemple, les sommes dues spontanément ou sur demande du créancier. Si les parties étaient représentées par avocats, ils servent d'intermédiaires. En l'absence d'exécution volontaire, le justiciable s'adressera à un huissier de justice qui procèdera à l'exécution forcée de la décision.

Enfin, le juge de l'exécution est compétent pour régler les difficultés liées à l'exécution d'une décision de justice. Il peut être saisi par un débiteur en cas de contestation d'une mesure d'exécution forcée comme par exemple une saisie sur compte bancaire ou une saisie des meubles. Il peut également être saisi par le créancier qui rencontre des difficultés pour faire exécuter sa décision. Le juge de l'exécution est saisi par assignation.

Sur les modalités d'exécution des décisions des juridictions administratives cf. [articles L. 911-1 à L. 911-10 du Code de justice administrative](#), Livre IX dudit Code. Des précisions sont également fournies sur le [site du Conseil d'État](#).

Sur les modalités d'exécution des décisions pénales cf. [articles 707 à 712 du Code de procédure pénale](#). La décision de condamnation du juge pénal ne peut être exécutée que lorsqu'elle est devenue définitive, c'est-à-dire lorsque toutes les voies de recours – lorsque les possibilités d'interjeter appel ou d'introduire un pourvoi en cassation – sont épuisées.

18. Other - please specify

II. ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK

Where previous specific reports, published in the framework of the review under the UN Convention against Corruption, of GRECO, and of the OECD address the issues below, please make a reference to the points you wish to bring to the Commission's attention in these documents, indicating any relevant updates that have occurred since these documents were published.

A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

19. List of relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption. Where possible, please indicate the resources allocated to these (the human, financial, legal, and practical resources as relevant).

L'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale créé 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, dite « Sapin II ». Placée auprès du ministre de la Justice et du ministre de l'Action et des Comptes publics, elle aide les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme - des infractions rassemblées sous le terme d'atteintes à la probité.

L'AFA est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire hors hiérarchie, nommé par décret du président de la République pour une durée de six ans non renouvelable. Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement ou de manquement grave. Dans l'exercice de ses missions de contrôle, le directeur de l'AFA ne peut recevoir ni solliciter d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale.

L'AFA exerce notamment les missions suivantes :

- **Participation à la coordination administrative.** L'AFA est chargée de la centralisation et de la diffusion des informations et des bonnes pratiques permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité. Elle participe à l'action interministérielle de l'Etat dans le domaine de la prévention de la corruption et prépare le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption. Elle établit un rapport annuel d'activité qu'elle rend public ;
- **Conseil.** L'AFA apporte son appui à toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui la sollicite. Elle peut dans ce cadre dispenser des formations ou des actions de sensibilisation, répondre à des questions, ou apporter son expertise technique. Elle s'attache, par ses recommandations, à diffuser des bonnes pratiques ;
- **Contrôle de la qualité et de l'efficacité des mesures et procédures mises en œuvre par les acteurs publics et économiques en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité.** Ces contrôles sont de deux types :
 - Les contrôles à l'initiative du Directeur de l'AFA :
 - Les contrôles prévus à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016. Les sociétés et établissements publics industriels et commerciaux qui, seuls ou dans le cadre d'un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France, emploient au moins cinq cents salariés et réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros, sont tenus de prendre les mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence.¹¹ L'AFA est chargée de contrôler le respect de cette obligation. Des sanctions

¹¹ Les sociétés soumises à l'article 17 II de la loi n° 2016-169 du 9 décembre 2016, sont ainsi tenues de mettre en place un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation

administratives, dont des sanctions pécuniaires d'un montant pouvant aller jusqu'à 200 000 euros pour les personnes physiques et jusqu'à 1 million d'euros pour les personnes morales, sont prévues en cas de manquement ;

- Les contrôles prévus à l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016. Les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et les associations et fondations reconnues d'utilité publique sont également tenus de mettre en œuvre des mesures pour prévenir et détecter les faits de corruption et d'autres atteintes à la probité.¹²
- Les contrôles exercés en exécution des décisions judiciaires : une personne morale est tenue de mettre en place un programme de mise en conformité anticorruption sous le contrôle de l'AFA :
 - en application de la peine de programme de mise en conformité prévue à l'article 131-39-2 du code pénal, peine complémentaire susceptible d'être prononcée par un tribunal correctionnel ;
 - en exécution d'une convention judiciaire d'intérêt public prévue à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale.

Au 31 décembre 2019, l'AFA comptait 59 agents.

Textes de référence relatifs à l'AFA :

- 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 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte>
- Décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034187670&dateTexte=&categorieLien=id>
- Arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034187761&dateTexte=&categorieLien=id>
- Arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039676092&categorieLien=id>

Les rapports d'activité de l'AFA sont disponibles sur le lien suivant : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/rapports>

Les recommandations de l'AFA sont disponibles sur le lien suivant : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/recommandations>

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est une autorité indépendante chargée de veiller à l'intégrité des institutions publiques, créée en 2013 par la [loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013](#).

Elle a pour mission de contrôler l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des titulaires de mandats ou d'emplois publics. Pour exercer sa mission, la Haute Autorité peut solliciter le concours de l'administration fiscale pour obtenir toute information utile, notamment

des tiers, des procédures de contrôles comptables, un dispositif de formation, un régime disciplinaire et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.

¹² Par analogie avec ce que la loi prévoit pour les acteurs économiques, il est attendu des acteurs publics et des associations et fondations reconnues d'utilité publique qu'ils mettent en place un dispositif anticorruption permettant de connaître les risques d'atteintes à la probité propres à leur organisation et de prévenir, détecter et sanctionner lesdites atteintes, comprenant : un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation des tiers, un dispositif de formation, un régime disciplinaire et des mesures de contrôle et d'évaluation interne adaptées, y compris dans le champ des contrôles comptables.

auprès des établissements financiers, des administrations et des juridictions judiciaires. La Haute Autorité a également accès aux principales bases de données de l'administration fiscale, notamment Patrim, Ficoba, Ficovie et la base nationale des données patrimoniales.

De même, à la suite de la publication de [l'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016](#) renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme insérant un [article L. 561-31 du code monétaire et financier](#), [Tracfin](#) et la Haute Autorité sont habilités à s'échanger des informations utiles à l'exercice de leurs missions respectives.

En vertu des dispositions des articles 18-1 et suivants de la loi du 11 octobre 2013 précitée, la Haute Autorité est chargée de la tenue d'un répertoire numérique assurant l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

La HATVP apporte également des conseils déontologiques aux agents publics et coopère avec des organisations de la société civile et des groupes de réflexion.

Elle signale à l'autorité judiciaire les infractions qu'elle est susceptible de constater dans l'exercice de ses fonctions, qu'il s'agisse de manquements aux obligations déclaratives ou d'infractions en matière d'atteintes à la probité, dont la corruption.

En 2018, la Haute Autorité employait 52 agents, avait reçu 5787 déclarations de patrimoine et d'intérêts et disposait d'un budget de 5,5 millions d'euros.

Si l'ensemble des services de police et des procureurs de la République sont susceptibles d'enquêter et de poursuivre des faits de corruption, **la France a spécialisé ses acteurs s'agissant des dossiers les plus complexes**. Ainsi, depuis sa création le 25 octobre 2013, un Office central (**l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions fiscales** - OCLCIFI), à compétence nationale, se consacre spécifiquement aux dossiers de corruption et de corruption d'agent public étranger les plus importants et les plus complexes, mobilisant pour cela des techniques spéciales d'enquête et la coopération policière internationale. Les effectifs de l'OCLCIFI ont atteint 90 agents en 2020.

Ce service de police travaille essentiellement sous la direction du **Parquet national financier** (PNF), parquet hautement spécialisé en matière de lutte contre la corruption ([article 705 du Code de procédure pénale](#)) qui a développé depuis sa création, par une loi organique n°2013-1115 du 6 décembre 2013, une expertise particulière en la matière. Il a notamment développé des relations étroites avec ses homologues étrangers (*Department of Justice, Serious Fraud Office, ...*), allant jusqu'à la conclusion d'accords de partage des poursuites et des sanctions à l'issue d'investigations conjointes (voir en ce sens les [Conventions judiciaires d'intérêt public](#)¹³ publiées sur le site de l'AFA dans les dossiers Société Générale et Airbus portant sur des faits de corruption d'agent public étranger).

Au 6 janvier 2020, le PNF comptait 17 magistrats, outre 5 assistants spécialisés et 15 fonctionnaires de greffe. Au 31 décembre 2019, le PNF avait en portefeuille 582 dossiers, dont 50% concernant des atteintes à la probité.

Le 28 mars 2018, le PNF a conclu avec l'AFA une convention de coopération portant sur :

- la communication entre l'AFA et le PNF ;
- la réquisition de l'AFA par le PNF ;
- les modalités de mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public et de la peine de

¹³ 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](#) (article 22) a créé, à [l'article 41-1-2 du code de procédure pénale](#), une procédure qui permet au procureur de la République de conclure une convention judiciaire d'intérêt public avec une personne morale mise en cause ou mise en examen pour corruption, trafic d'influence, blanchiment de fraude fiscale ou pour des infractions connexes.

- programme de mise en conformité ;
- l'amélioration de la connaissance des infractions d'atteintes à la probité ;
- les modalités de collaboration périodique entre les deux institutions.

Des **juges d'instruction** sont par ailleurs spécialisés afin de traiter des dossiers de grande délinquance financière, principalement ouverts par le Parquet national financier.

B. Prevention

20. Integrity framework: asset disclosure rules, lobbying, revolving doors and general transparency of public decision-making (including public access to information)

Plusieurs textes ont été adoptés récemment pour renforcer le cadre d'intégrité de la France. À titre d'exemples :

- Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle et d'audit internes dans chaque ministère, visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024278160&categorieLien=id>
- La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 développent la transparence sur les intérêts et le patrimoine des responsables publics : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056223&categorieLien=id>
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>
- La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 et la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 inscrivent dans le statut général de la fonction publique l'obligation d'impartialité, d'intégrité et de probité des fonctionnaires ; établissent l'obligation de désigner un référent déontologue dans les administrations d'Etat et les collectivités territoriales ; instituent des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts applicables aux fonctionnaires et aux magistrats de l'ordre judiciaire : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id> et <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033011065&categorieLien=id>
- La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 établit l'obligation pour les acteurs publics et certains acteurs économiques de mettre en place des procédures de prévention et de détection des atteintes à la probité ; établit l'obligation pour ces mêmes acteurs de mettre en œuvre des procédures de recueil des signalements ; renforce la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics et prévoit la création d'un [répertoire numérique des représentants d'intérêts](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte>
- La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 renforce notamment les obligations de déclaration d'intérêts et de patrimoine : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035567974&categorieLien=id>
- La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 procède à une modification profonde du contrôle déontologique des responsables et agents publics dans le cadre de leurs mobilités entre les secteurs public et privé : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038889182&dateTexte=&categorieLien=id>

En ce qui concerne l'accès du public à l'information, l'exigence de transparence de l'action administrative est historiquement consacrée par :

- [L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789](#) qui a valeur constitutionnelle en France, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
- La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre

l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, a consacré la liberté d'accès aux documents administratifs pour tous les usagers et créé la [Commission d'accès aux documents administratifs \(CADA\)](#), qui aide les administrés à obtenir un document administratif en cas de refus par l'administration détenant l'acte (sauf en cas de demandes abusives), et ce à titre gratuit (ou au coût de l'envoi papier) : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

La transparence administrative s'est encore accrue, depuis une vingtaine d'années, par l'harmonisation et l'extension des conditions d'accès aux documents administratifs :

- La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a notamment étendu les compétences de la CADA sur les documents issus d'un traitement automatisé des données nominatives et pour l'accès aux archives publiques : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117>
- À travers la doctrine évolutive de la CADA et l'adoption de nouvelles lois (notamment la [loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#) et la [loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public sur le libre accès](#)), le type de documents mis à disposition a été étendu aux codes sources et aux algorithmes qui sont essentiels à la prise de nombreuses décisions administratives, ainsi qu'aux documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.
- Très récemment, par décision du 3 avril 2020 ([n° 2020-834 QPC](#), §8), le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du droit d'accès aux documents administratifs, sur le fondement de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen précitée. Il a jugé néanmoins qu'il est « loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ». Il avait déjà consacré en 2017 (décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017) un droit à la communication des documents d'archives publiques, qui constituent une catégorie de documents administratifs.

Le cadre institutionnel français de promotion de l'intégrité a été récemment examiné par le GRECO dans le rapport de cinquième cycle d'évaluation de la France (cf. notamment la partie sur « Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel », p. 15) : <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/16809969fd>

21. Rules on preventing conflict of interests in the public sector

Depuis 2013, la loi définit la notion de conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » (article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013). Cette définition est distincte de celle de l'infraction de prise illégale d'intérêt, qui sanctionne l'exercice d'un pouvoir vis-à-vis d'une entreprise ou d'une opération dans lesquelles l'agent public a un intérêt direct ou indirect.

Pour identifier une situation de conflit d'intérêts, trois critères sont à retenir :

- l'agent doit avoir un intérêt distinct de celui de ses fonctions ;
- cet intérêt distinct doit entrer en interférence avec l'intérêt public ;
- cet intérêt doit enfin influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de sa fonction.

Certains agents sont soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts. Cette déclaration est ensuite transmise soit à leur autorité de nomination soit à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette démarche permet d'effectuer un recensement des activités personnelles de l'agent faisant courir un risque de conflit d'intérêts.

L'Agence française anticorruption (AFA) recommande aux organismes publics de prévoir, dans le cadre d'un code de conduite, un dispositif pertinent de prévention des conflits d'intérêts. Il doit être adapté aux risques identifiés dans la cartographie des risques.

Textes de référence relatifs à la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur public :

- Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id>
- Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033011065&categorieLien=id>
- Code général des collectivités territoriales - Article L1111-1-1, Charte de l'élu local : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000030424099&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20150402>
- Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035567974&categorieLien=id>

Par ailleurs, les membres du Gouvernement, les présidents et membres des autorités administratives ou publiques indépendantes intervenant dans un secteur économique et certains fonctionnaires sont tenus de gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions.

En outre, des vérifications visant à prévenir les conflits d'intérêts peuvent être faites avant la nomination d'un membre du Gouvernement. En vertu de [l'article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013](#), le Président de la République peut, avant la nomination de tout membre du Gouvernement et à propos de la personne dont la nomination est envisagée, solliciter la transmission par le président de la HATVP, des informations indiquant, à la date de la demande et compte tenu des éléments dont dispose la HATVP, si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts.

22. Measures in place to ensure Whistle-blower protection and encourage reporting of corruption

Cadre légal français : La [loi n°2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », a créé un régime général pour la protection des lanceurs d'alerte. Le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat précise la manière dont les procédures de recueil des signalements peuvent ou doivent être mises en œuvre par les entités assujetties à cette obligation.

Ces textes retiennent une définition large du lanceur d'alerte, notamment en ce qui concerne les manquements qui peuvent être signalés. Le lanceur d'alerte doit respecter un principe de hiérarchie des canaux de signalement (canal interne, canal externe, puis révélation publique) pour bénéficier des mesures de protection. Les mesures de protection comprennent une interdiction des représailles, des sanctions pénales et civiles, une irresponsabilité pénale en cas d'atteinte à un secret protégé par la loi (article 122-9 du code pénal), une garantie de confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et un renversement de la charge de la preuve.

En vertu de la loi organique n° [2016-1690 du 9 décembre 2016](#) relative à la compétence du Défenseur des droits, ce dernier a été chargé d'orienter les lanceurs d'alerte vers les autorités compétentes et de veiller à leurs droits et libertés. Il s'agit seulement d'une faculté dont la mise en œuvre est laissée à l'appréciation de l'auteur du signalement. Le Défenseur des droits a publié un guide afin d'orienter les personnes souhaitant effectuer un signalement pour des faits dont elles ont eu personnellement connaissance : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/guides/guide-orientation-et-protection-des-lanceurs-dalerte>

Évolutions significatives depuis janvier 2019 : la directive 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union doit être transposée par les États membres avant le 17 décembre 2021. Les travaux de transposition ont commencé en France, sous le pilotage du ministère de la Justice. Parmi les nombreuses questions soulevées, l'opportunité de confier à une autorité indépendante un rôle de centralisation du recueil des signalements et de leur traitement est examinée.

Plusieurs canaux sont disponibles pour signaler des faits de corruption :

- **L'information du procureur de la République** : Si un agent public est confronté à des faits avérés de corruption, il a l'obligation de les signaler au procureur de la République. En effet, en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006574933&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20040310>
- **L'alerte interne** est un mécanisme de signalement qu'un agent peut mettre en œuvre si les faits susceptibles de constituer une infraction n'ont pas encore été commis ou ne sont pas suffisamment établis. À l'inverse de l'article 40 du code de procédure pénale qui vise à signaler uniquement des délits déjà commis, l'alerte interne a un rôle préventif, afin d'éviter que des faits graves ne soient commis au sein de l'organisation.

Les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante agents ou salariés, les administrations de l'État, les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions ainsi que les établissements publics en relevant et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, sont tenues d'établir des procédures de recueil des signalements à l'attention des membres de leur personnel ou des collaborateurs extérieurs et occasionnels qui souhaitent procéder à une alerte éthique.

De plus, les acteurs économiques visés à l'article 17 de la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#) sont tenus de mettre en place un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la société. Le code de conduite définit et illustre les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence.

L'Agence française anticorruption (AFA) accompagne les acteurs publics et économiques dans leur effort d'appropriation du référentiel anticorruption français. Ses [recommandations](#) portent notamment sur la mise en œuvre opérationnelle du dispositif d'alerte interne. De surcroît, l'AFA contrôle la qualité et l'efficacité des dispositifs d'alerte interne mis en place par les acteurs publics et économiques visés aux articles 3 et 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016. Ainsi, l'AFA veille à ce que des canaux de signalement adéquats soient mis à disposition de potentiels lanceurs d'alerte.

Même si l'AFA n'est pas l'autorité désignée par l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 pour traiter des crimes et délits consommés visés par ce texte, elle reçoit des signalements. Selon la nature et la précision des faits rapportés, ces signalements sont classés sans suite, déterminent l'ouverture d'un contrôle administratif ou la communication des informations à l'administration ou au parquet compétent pour en connaître. En pratique, les personnes dénoncent à l'AFA, par courrier postal

ou électronique, les situations qu'elles estiment constituer une atteinte à la probité ou à l'obligation de conformité anticorruption prévue aux articles 3 et 17 de la loi du 9 décembre 2016. Ces signalements donnent lieu à une réponse de l'AFA à son auteur, à chaque fois qu'il est identifiable.

23. List the sectors with high-risks of corruption in your Member State and list the relevant measures taken/envisaged for preventing corruption in these sectors. (e.g. public procurement, healthcare, other).

Indépendamment de leur secteur d'activité, les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et les associations et fondations reconnues d'utilité publique, ainsi que les entreprises privées ou publiques remplissant les seuils fixés par l'article 17 de la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#), doivent déployer un programme anticorruption comprenant la réalisation d'une cartographie des risques de corruption. À partir de cette cartographie, des mesures et procédures de prévention et de détection de la corruption adaptées aux spécificités de chaque entité sont mises en œuvre.

D'une part, l'Agence française anticorruption (AFA) accompagne les acteurs publics et économiques dans le déploiement de dispositifs destinés à maîtriser les risques de corruption. D'autre part, elle contrôle la qualité et l'efficacité de ces procédures. Les contrôles de l'AFA portent notamment sur les dispositifs anticorruption d'entreprises exerçant leurs activités sur des territoires particulièrement exposés et d'entreprises faisant l'objet de signalements jugés crédibles.

Par ailleurs, l'AFA mène des actions de formation et de sensibilisation, et publie des guides pratiques à destination de secteurs particuliers, confrontés à des problématiques spécifiques en matière de lutte contre la corruption. Par exemple, l'AFA, en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), a développé le [cours en ligne](#) « Corruption, favoritisme, détournement... comment les prévenir dans la gestion locale ? ». Ce cours, suivi par plus de 17 500 participants depuis son lancement en 2018, traite de la prévention des risques de corruption propres au secteur public local. De même, l'AFA, en partenariat avec la Direction des Achats de l'État, a rédigé un guide sur la maîtrise du risque de corruption dans le cycle de l'achat public qui sera publié prochainement. En outre, l'AFA publie des guides sur des opérations pouvant présenter des risques particuliers, comme par exemples les [fusions-acquisitions](#).

24. Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector

En janvier 2020, la France a adopté son premier [plan national pluriannuel de lutte contre la corruption](#). Elaboré par l'Agence française anticorruption (AFA) en concertation avec l'ensemble des administrations et des collectivités territoriales concernées, ce plan répond aux objectifs de transparence et d'intégrité de la vie des affaires. Il participe également à renforcer les outils déontologiques avec lesquels les pouvoirs publics répondent à l'exigence d'exemplarité qui s'impose à eux. Il contribue enfin au rayonnement de la France, engagée dans le combat contre la corruption transnationale.

Ce plan, qui porte sur la période 2020-2022, est construit autour de quatre grandes priorités :

- mieux connaître et détecter la corruption ;
- former et sensibiliser l'ensemble des agents publics aux enjeux de la lutte contre les atteintes à la probité ;
- renforcer les dispositifs de prévention au sein des administrations et améliorer l'effectivité des sanctions pénales ;
- améliorer la coopération internationale dans la lutte contre la corruption.

Il prend également en compte la prévention de la corruption dans l'organisation de deux grands événements sportifs internationaux qui se dérouleront en France: la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024. Il sera complété par le lancement d'une consultation publique à la fin de l'année 2021, afin d'associer la société civile et toutes les parties

prenantes à l'évaluation des premiers résultats des actions du plan.

Lancé en octobre 2018 en Croatie, à l'initiative de l'AFA et des autorités anticorruption de l'Italie et de la Serbie, le [Réseau des autorités de prévention de la corruption](#) (NCPA) vise à offrir aux autorités spécialisées dans la prévention de la corruption un forum dédié à la discussion de sujets opérationnels d'intérêt commun. Rassemblant 24 membres, en Europe et dans d'autres régions du monde, le Réseau NCPA favorise l'échange d'expériences, d'informations et de bonnes pratiques entre pairs, et contribue à renforcer la coopération internationale en matière de prévention de la corruption. L'AFA préside le Réseau NCPA en 2020.

C. *Repressive measures*

25. *Criminalisation of corruption and related offences*

Alors que l'essentiel de la répression intéressait, il y a peu encore, la **corruption publique nationale**, la répression s'exerce désormais à l'encontre de la **corruption publique étrangère** mais aussi de la **corruption publique internationale** (cf. [loi n° 2000-595 du 30 juin 2000](#) ; [loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007](#)). Concernant les salariés, alors que la répression se limitait à la **corruption des salariés** nationaux ou étrangers, la [loi n°2005-750 du 4 juillet 2005](#) a autorisé l'extension de l'incrimination à l'ensemble des agents privés nationaux ou étrangers. Enfin, la [loi n° 2012-158 du 1er février 2012](#) a renforcé l'éthique du sport en consacrant des dispositions spécifiques à la **corruption « sportive »**. Enfin, la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#) élargit encore la définition du trafic d'influence pour atteindre les agents publics dans un État étranger.

Les incriminations relatives à la corruption et au trafic d'influence sont notamment les suivantes :

a) **Corruption nationale secteur public**

- **Corruption passive et trafic d'influence passifs commis par un agent public national** (*Article 432-11 du code pénal*) : dix ans d'emprisonnement et 1 million d'euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) sont encourus. La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article portent atteinte aux recettes perçues, aux dépenses exposées ou aux avoirs qui relèvent du budget de l'Union européenne, des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union européenne ou des budgets gérés et contrôlés directement par eux et qu'elles sont commises en bande organisée.
- **Corruption active et trafic d'influence actifs commis par un particulier (dont une entreprise) envers un agent public national** (*Article 433-1 du code pénal*) : dix ans d'emprisonnement et 1 million d'euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus. La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article portent atteinte aux recettes perçues, aux dépenses exposées ou aux avoirs qui relèvent du budget de l'Union européenne, des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union européenne ou des budgets gérés et contrôlés directement par eux et qu'elles sont commises en bande organisée.
- **Trafic d'influence actif et passif entre particuliers visant une autorité nationale** (*Article 433-2 du code pénal*) : cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende encourus. Est puni des mêmes peines le fait de **céder aux sollicitations** prévues au premier alinéa ou de **proposer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne, pour elle-même ou pour autrui, **pour qu'elle abuse ou parce qu'elle a abusé** de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

- **Corruption active et passive de personnel judiciaire national** (Article 434-9 du code pénal) : dix ans d'emprisonnement et 1 million d'euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.

Fait, par :

- 1° Un magistrat, un juré ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle ;
- 2° Un fonctionnaire au greffe d'une juridiction ;
- 3° Un expert nommé, soit par une juridiction, soit par les parties ;
- 4° Une personne chargée par l'autorité judiciaire ou par une juridiction administrative d'une mission de conciliation ou de médiation ;
- 5° Un arbitre exerçant sa mission sous l'empire du droit national sur l'arbitrage, de **solliciter ou d'agréer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, **pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.**

Le fait de céder aux sollicitations d'une personne mentionnée aux 1° à 5° ou de lui proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, **pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction** est puni des mêmes peines.

- **Trafic d'influence actif et passif en direction du personnel judiciaire national** (Article 434-9-1 du code pénal) : cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.

b) **Corruption nationale secteur privé**

- **Corruption active de personne n'exerçant pas de fonction publique** (Article 445-1 du code pénal) : cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.
- **Corruption active dans le domaine sportif** (Article 445-1-1 du code pénal) : Est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par quiconque, **de proposer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, à un acteur d'une manifestation sportive ou d'une course hippique donnant lieu à des paris, des offres, des promesses, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour que cet acteur, **par un acte ou une abstention**, modifie le déroulement normal et équitable de cette manifestation ou de cette course ou parce que cet acteur, par un acte ou une abstention, a modifié le déroulement normal et équitable de cette manifestation ou de cette course.
- **Corruption passive par personne n'exerçant pas une fonction publique** (Article 445-2 du code pénal) : cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.

Fait, par une personne qui, sans être dépositaire de l'autorité publique, ni chargée d'une mission de service public, ni investie d'un mandat électif public exerce, dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale, une fonction de direction ou un travail pour une personne physique ou morale ou pour un organisme quelconque, **de solliciter ou d'agréer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, **pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir** un acte de son activité ou de sa fonction ou facilité par son activité ou sa fonction, en violation de ses obligations légales, contractuelles ou professionnelles.

- **Corruption passive dans le domaine sportif** (Article 445-2-1 du code pénal) : Est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par un acteur d'une manifestation sportive ou d'une course hippique donnant lieu à des paris, de solliciter ou d'agréer de quiconque, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour modifier ou pour avoir modifié, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation ou de cette course.

c) Corruption et trafic d'influence internationaux secteur public

- **Corruption passive d'un agent public ou d'un élu d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale** (Article 435-1 du code pénal)
- **Trafic d'influence passif commis en direction d'un agent public international ou d'un élu d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale** (Article 435-2 du code pénal)
- **Corruption active d'un agent public ou d'un élu d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale** (Article 435-3 du code pénal)
- **Trafic d'influence actif commis en direction d'un agent public international ou d'un élu d'un Etat étranger d'une organisation internationale** (Article 435-4 du code pénal)
- **Corruption passive commise par le personnel judiciaire étranger ou international** (Article 435-7 du code pénal) : dix ans d'emprisonnement et 1 000 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus. Fait, par :
 - 1° Toute personne exerçant des fonctions juridictionnelles dans un Etat étranger ou au sein ou auprès d'une cour internationale ;
 - 2° Tout fonctionnaire au greffe d'une juridiction étrangère ou d'une cour internationale ;
 - 3° Tout expert nommé par une telle juridiction ou une telle cour ou par les parties ;
 - 4° Toute personne chargée d'une mission de conciliation ou de médiation par une telle juridiction ou par une telle cour ;
 - 5° Tout arbitre exerçant sa mission sous l'empire du droit d'un Etat étranger sur l'arbitrage, **de solliciter ou d'agréer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, **pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenu d'accomplir** un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.
- **Trafic d'influence passif commis en direction du personnel judiciaire international** (Article 435-8 du code pénal) : cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.
Fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir toute décision ou tout avis favorable d'une personne visée à l'article 435-7, lorsqu'elle exerce ses fonctions au sein ou auprès d'une cour internationale ou lorsqu'elle est nommée par une telle cour.
- **Corruption active de personnel judiciaire étranger et international** (Article 435-9 du code pénal) : dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.
Fait, par quiconque, **de proposer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, à :
 - 1° Toute personne exerçant des fonctions juridictionnelles dans un Etat étranger ou au sein ou auprès d'une cour internationale ;
 - 2° Tout fonctionnaire au greffe d'une juridiction étrangère ou d'une cour internationale ;
 - 3° Tout expert nommé par une telle juridiction ou une telle cour ou par les parties ;
 - 4° Toute personne chargée d'une mission de conciliation ou de médiation par une telle juridiction

ou une telle cour ;

5° Tout arbitre exerçant sa mission sous l'empire du droit d'un Etat étranger sur l'arbitrage, pour lui-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques **pour que cette personne accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir** un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.

Est puni des mêmes peines le fait, par quiconque, de céder à une personne mentionnée aux 1° à 5° qui sollicite, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, **pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue** d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.

- **Trafic d'influence actif en direction du personnel judiciaire international** (Article 435-10 du code pénal) : cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende (dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction) encourus.

Fait, par quiconque, **de proposer**, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne, pour elle-même ou pour autrui, **pour qu'elle abuse ou parce qu'elle a abusé** de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir toute décision ou avis favorable d'une personne visée à l'article 435-9, lorsqu'elle exerce ses fonctions au sein ou auprès d'une cour internationale ou lorsqu'elle est nommée par une telle cour.

Est puni des mêmes peines le fait, par quiconque, de **céder** à toute personne qui sollicite, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons ou des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, **pour abuser ou avoir abusé** de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une personne visée au premier alinéa toute décision ou tout avis favorable.

Des peines complémentaires sont inscrites dans le code pénal :

- **Pour les personnes physiques :** L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'[article 131-26 du Code pénal](#) et l'[article 131-26-2 du Code pénal](#)). L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'[article 131-35 du Code pénal](#).

La confiscation, suivant les modalités prévues par l'[article 131-21 du Code pénal](#), de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit.

L'interdiction du territoire français, dans les conditions prévues par les [articles 131-30 à 131-30-2 du Code pénal](#) à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus.

- **Pour les personnes morales :**

L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales.

Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire.

La fermeture pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés.

L'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus.

L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à l'appel public à l'épargne.

L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement.

La confiscation, suivant les modalités prévues par l'[article 131-21 du Code pénal](#), de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit.

L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'[article 131-35 du Code pénal](#).

L'obligation de se soumettre, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, pour une durée maximale de cinq ans, à un programme de mise en conformité ([article 131-39-2 du Code pénal](#)).

Le droit français prévoit des infractions connexes, telles que la concussion (Article 432-10 du code pénal), la prise illégale d'intérêts (Article 432-12 du code pénal), le détournement de fonds publics (Article 432-15 du code pénal), le blanchiment (Article 324-1 du code pénal), le favoritisme (Article 432-14 du code pénal).

26. *Overview of application of sanctions (criminal and non-criminal) for corruption offences (including for legal persons)*

Le taux de réponse pénale en matière de **manquement à la probité** est actuellement de 90,8%. Il reste ainsi supérieur au taux de réponse pénale de l'ensemble des contentieux (hors contentieux routier) qui s'élevait à 89,1% en 2018. Plus précisément, dans les affaires de **corruption**, le taux de réponse pénale est, en 2018, de **95,7%**. Il est de **92,2%** pour les auteurs dans les affaires de **trafic d'influence**.

Un peu plus des trois quarts des auteurs ayant fait l'objet d'une réponse pénale sont **poursuivis**, soit 390 auteurs en 2018, dont 49,2% ont fait l'objet d'une information judiciaire.

Dans les affaires de **corruption**, mais aussi de **trafic d'influence**, le recours aux poursuites est particulièrement élevé, avec respectivement 88,2% et 84,2%.

S'agissant des personnes physiques, sur les 242 condamnations prononcées pour **manquement à la probité** en 2018, 174 ont été assorties d'une peine d'emprisonnement (72%), dont 58 avec de l'emprisonnement ferme (24%) pour tout ou partie.

Une peine d'amende a aussi été prononcée dans 97 condamnations, soit dans quatre condamnations sur dix, le montant moyen des amendes fermes est en forte hausse en 2018, s'élevant à 19 265 euros contre 11 124 en 2017.

S'agissant des peines et mesures complémentaires, en 2018, 154 mesures complémentaires ont été inscrites au Casier judiciaire national pour des condamnations d'atteintes à la probité. Dans 35,7% il s'agit d'une mesure de confiscation et dans 13% des cas d'une interdiction de toute fonction ou d'emploi public.

Plus précisément, les peines prononcées pour **corruption** sont plus sévères que pour l'ensemble des infractions d'atteinte à la probité. Ainsi, en 2018, sur les 116 condamnations prononcées pour des faits de corruption en infraction principale, 95 étaient assorties d'une peine d'emprisonnement (82%), dont 41 à de l'emprisonnement ferme (35%) pour tout ou partie. Le quantum moyen d'emprisonnement ferme est en forte hausse depuis 2017, passant de 13 mois en 2016 à 19,1 mois en 2017 et 20 mois en 2018. Une peine d'amende ferme est prononcée dans 39% des condamnations, avec un montant moyen en augmentation en 2018, 24 739 euros.

S'agissant des personnes morales, le montant moyen des amendes fermes prononcées est extrêmement variable d'une année sur l'autre, il n'est pas possible d'établir de tendance. Les mesures complémentaires prononcées sont des dissolutions de la personne morale auteur de l'infraction et des exclusions des marchés publics.

Plusieurs affaires ont donné lieu récemment au prononcé d'amendes importantes, par la voie d'une procédure transactionnelle, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) :

- Ainsi, le parquet de Nanterre a conclu en 2018 3 CJIP avec 3 sociétés différentes, dans un dossier de corruption concernant l'attribution de marchés avec un fournisseur d'énergie. 3 amendes de 420 000 euros, 800 000 euros et 710 000 euros ont été infligées, outre l'obligation de mettre en place un programme de conformité suivie par l'AFA.
- Des CJIP ont également été conclues par le PNF dans des dossiers de corruption d'agent public étranger, avec la banque Société générale et avec le groupe AIRBUS. Des amendes transactionnelles de 250 000 000 d'euros d'une part et 2 000 000 000 d'euros d'autre part ont été prononcées et versées.

En 2018, le Parquet national financier a également obtenu la condamnation pour transmission par un fonctionnaire européen d'informations privilégiées et confidentielles à deux responsables de sociétés sur des marchés publics, en contrepartie de virements au bénéfice de sa compagne, de cinq personnes, dont deux sociétés, pour corruption d'agent public, à des peines d'emprisonnement, à des amendes d'un total de 800 000 euros et à une peine d'interdiction d'activité professionnelle.

En 2019, la Cour d'appel de Lyon a condamné un sénateur, du chef de trafic d'influence passif, aux peines principales de 2 ans d'emprisonnement dont 1 an avec sursis et 50 000 euros d'amende et aux peines complémentaires de confiscation à hauteur du produit de l'infraction et d'inéligibilité pour une durée de 5 ans. Un pourvoi en cassation a été formé.

27. *Potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)*

Les ministres ne bénéficient pas d'immunité. En revanche, il existe une juridiction spéciale, **la Cour de justice de la République** (CJR), pour juger les membres du gouvernement pour des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant des parlementaires, seule une **immunité de procédure** est prévue. L'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 disposent ainsi que : « *Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive. La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert* ». Cette immunité parlementaire n'est pas absolue car le principe de l'inviolabilité parlementaire a seulement pour but, par cette protection, **d'assurer la dignité et l'indépendance de la représentation nationale dans l'exercice du mandat**. Ainsi, l'inviolabilité, telle que prévue par les dispositions précitées de la Constitution, **ne supprime pas le caractère illicite de l'acte commis par le parlementaire en dehors de ses fonctions, ni ne lui permet d'échapper à ses conséquences judiciaires**. Elle ne confère pas un privilège personnel qui mettrait le parlementaire au-dessus du droit commun. En outre, elle est réduite à la durée du mandat.

Enfin, l'immunité parlementaire ne fait pas obstacle à l'ouverture d'une enquête, ni même à l'engagement de poursuites pénales. L'inviolabilité ne fait pas non plus obstacle à une perquisition au domicile d'un parlementaire, ni à une fouille de son véhicule.

*

III. MEDIA PLURALISM

A. *Media regulatory authorities and bodies*¹⁴

28. *Independence, enforcement powers and adequacy of resources of media authorities and bodies*

En droit français, la liberté d'expression et d'information ainsi que le pluralisme et l'indépendance des médias sont constitutionnellement garantis (cf. art 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et art. 34 de la Constitution).

Dans ce cadre, les secteurs de l'audiovisuel et de la presse ne sont toutefois pas soumis aux mêmes règles de régulation.

Dans le secteur de l'audiovisuel, les textes de référence sont les suivants :

- loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (articles 4, 5 et 8) ;
- loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;
- décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (et décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014) ;
- charte de déontologie adoptée par le CSA et publiée sur son site internet.

a) Les modalités d'indépendance dans ce secteur se situent à différents niveaux :

1. Indépendance vis-à-vis des acteurs du secteur (article 5 de la loi du 30 septembre 1986 ; articles 6 et 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) :

- les fonctions de membre du CSA sont **incompatibles** avec **toute activité professionnelle** (les fonctions de membre étant exercées à temps plein) ;
- **[prise illégale d'intérêts]** pendant l'exercice de leurs fonctions et un an après l'expiration de leur mandat, les membres ne peuvent, directement ou indirectement, **exercer des fonctions, recevoir d'honoraires**, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonctions, **détenir d'intérêt ou avoir un contrat de travail** dans une **entreprise** de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des communications électroniques (sous peine de sanction pénale prévue à l'article 432-12 du code pénal). Au moment de sa nomination, un membre dispose le cas échéant d'un délai de trois mois pour se mettre en conformité avec la loi ;
- les membres exercent leurs fonctions « avec **dignité, probité et intégrité** » et veillent à « **prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts** » (article 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017). Dans l'objectif de prévenir les conflits d'intérêts, les instruments financiers des membres du CSA sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leur mandat (article 8 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique ; décret 2014-747 du 1^{er} juillet 2014) ;
- les membres **n'acceptent aucun cadeau ni aucune invitation payante d'une valeur supérieure à 60 euros** (article 6 de la charte de déontologie du CSA), sauf cadeaux protocolaires (étant précisé, le cas échéant, que ces derniers ne peuvent faire l'objet d'une appropriation individuelle) ;
- **[pantouflage]** après la cessation de leurs fonctions, les membres sont soumis à l'article 432-13 du code pénal, au titre duquel il leur est interdit, « **soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des**

¹⁴ Cf. Article 30 of Directive 2018/1808.

décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions » ;

- les membres du CSA doivent adresser une **déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts** dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction et la cessation de leurs fonctions, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (6° du I et II de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013) ;
- *après la cessation de leurs fonctions*, les membres **continuent de percevoir leur traitement pendant une durée d'un an, sauf** d'une part s'ils **reprennent une activité** rémunérée, perçoivent une retraite ou, pour les fonctionnaires ou les magistrats, sont réintégrés ou, d'autre part, sur décision du Conseil statuant à la majorité de ses membres (après que les intéressés ont été mis à même de présenter leurs observations), s'ils **commettent l'infraction** de prise illégale d'intérêts ou de pantouflage (V. *supra*) ;
- *pendant et après la cessation de leurs fonctions*, les membres du Conseil sont astreints au **secret professionnel** (et doivent faire **preuve de discrétion**) pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous peine de sanction pénale prévue à l'article 226-13 du code pénal. Les membres du CSA sont en outre soumis plus spécifiquement au **secret des délibérations**.

2. Indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics (articles 8 et 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) :

- les fonctions de membre sont **incompatibles** avec **tout emploi public** et « *tout mandat électif* » (V. notamment article 10 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) ;
- *entre autorités administratives*, les membres du CSA **ne peuvent être membres de plusieurs autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes** (sauf si la **loi prévoit** que le CSA est représenté au sein d'une autre de ces autorités ou qu'il est habilité à en désigner un des membres, auquel cas le CSA peut désigner ce représentant ou ce membre parmi ses propres membres) ;
- un membre du CSA **ne peut exercer aucune fonction au sein des services du CSA** ;
- *vis-à-vis des pouvoirs publics*, les membres du CSA **ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité** dans l'exercice de leurs attributions.

3. Indépendance/impartialité dans le cadre du pouvoir de sanction (article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 ; décret n° 2013-1196 du 19 décembre 2013) :

L'engagement des poursuites et l'instruction préalable au prononcé des sanctions sont assurés, toutes conditions réunies par ailleurs, par un rapporteur indépendant nommé par le vice-président du Conseil d'État, après avis du CSA, parmi les membres des juridictions administratives en activité, pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois.

Le rapporteur décide si les faits dont il a connaissance justifient l'engagement d'une procédure de sanction. La décision de sanctionner ou non appartient ensuite au seul CSA.

En termes de modalité de fonctionnement, le CSA est une instance collégiale qui « *ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents* » et dont les décisions sont adoptées « *à la majorité des membres présents* », étant précisé que « *le président à voix prépondérante en cas de partage égal des voix* » (article 4 de la loi du 30 septembre 1986).

b) Pouvoirs d'exécution :

Le CSA dispose d'un **panel de mesures pour intervenir vis-à-vis d'éditeurs établis en France qui ne respecteraient pas leurs obligations** : lettre de rappel, mise en garde, mise en demeure et sanction. En cas de réitération d'un manquement ayant déjà fait l'objet d'une mise en demeure, le directeur général saisit le rapporteur indépendant qui a le pouvoir d'engager une **procédure de sanction** dans les conditions prévues à l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 et précisées par le décret n° 2013-1196 précité. Au terme de l'instruction effectuée par ce dernier, le CSA peut adopter une des sanctions prévues à l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 (parmi lesquels figurent le retrait/la suspension de l'autorisation, la diffusion d'un communiqué ou le prononcé d'une sanction financière).

Toutes les mises en demeure et sanction adoptées par le CSA peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État (en premier et dernier ressort), conformément à l'article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986.

Par ailleurs, **le CSA peut suspendre temporairement les émissions de services établis dans un autre État membre**, si la **diffusion de ce service en France heurte certains principes fondamentaux** prévus limitativement par les articles 43-8 et 43-9 de la loi du 30 septembre 1986.

Enfin, conformément à l'article 42-10 de la loi de 1986, « *en cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi* » et pour l'exécution des décisions adoptées dans le cadre de ses « *missions* », **le président du CSA peut demander en référé qu'il soit ordonné à un éditeur de se conformer à ses obligations, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets (éventuellement sous astreinte)**.

c) **Adéquation des moyens** (autonomie du CSA) :

- Moyens humains :

Pour son administration, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel** délibère notamment sur : « *Les conditions générales de recrutement et de gestion du personnel, après avis des instances représentatives du personnel compétentes* » (article 3 du décret n° 2014-382 du 28 mars 2014). Dans ce cadre, le **président « nomme aux emplois autres que celui du directeur général, fixe les rémunérations et les indemnités (...) »** (article 4 du décret n° 2014-382 du 28 mars 2014).

- Moyens financiers :

Le « **Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la gestion** » du CSA incluant un point qui récapitule notamment « *l'exercice budgétaire suivant* » (ainsi que « *l'exercice budgétaire en cours d'exécution* ») en ce qui concerne le montant des dépenses, le montant des produits et le nombre ainsi que les conditions d'emploi du personnel (article 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017). Pour son administration, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel délibère notamment sur** : « *Les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions du conseil qui sont proposés par celui-ci lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année* » **par le Gouvernement** (article 3 du décret n° 2014-382 du 28 mars 2014). La décision appartient *in fine* au **Parlement** dans le cadre du vote du budget.

Après le vote de la loi de finances, **le budget du CSA est arrêté par le collège sur proposition de son président** (article 19 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017). Dans ce cadre, le **président « est ordonnateur des recettes et des dépenses »** (article 4 du décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 ; article 18 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017).

Chaque année, le CSA adresse avant le 1^{er} juin « *au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité* » rendant compte de « *l'exercice de ses missions et de ses moyens* » (article 21 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017). Ce rapport est présenté au Parlement par le président du CSA.

À la différence du secteur audiovisuel, **aucune autorité administrative n'assure la régulation des activités de presse proprement dites**. La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse garantit ainsi la **liberté d'impression et d'édition**, elle prévoit des règles spécifiques de responsabilité afin que les

abus de cette liberté puissent être punis par l'autorité judiciaire, mais il n'existe en France **aucun contrôle administratif a priori des publications de presse**.

La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques confie à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) - autorité administrative indépendante - la régulation de la distribution de la presse au numéro. Ce faisant, cette autorité veille à ce que les modalités de la distribution de la presse en garantissent l'indépendance, le pluralisme ainsi que le libre choix des lecteurs. Mais il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une autorité de régulation des médias.

Par ailleurs, les professionnels de l'information se sont dotés, depuis décembre 2019, d'un organe de médiation à statut associatif et indépendant des pouvoirs publics : le Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM). Composé de représentants des journalistes, des entreprises de médias et du public, ce conseil, qui dispose d'un simple pouvoir d'avis, se prononce sur les questions de déontologie de l'information dont il est saisi ou dont il se saisit lui-même. Là encore il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'une autorité de régulation des médias.

29. *Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media authorities and bodies*

Dans le secteur de l'audiovisuel, les conditions et procédures de nomination et de révocation du Président et de membres du CSA sont les suivantes :

a) Nomination (article 4 de la loi du 30 septembre 1986 ; article 5 de loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) :

- le CSA comprend **sept membres**, nommés **par décret** : **trois** sont désignés par le **Président de l'Assemblée nationale**, **trois** autres par le **Président du Sénat** et le **Président** par le **Président de la République** ;
- dans chaque assemblée parlementaire, les membres sont désignés « *en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel ou des communications électroniques* », après « *avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés* ». Cette condition liée à la compétence participe à renforcer l'indépendance du CSA (V. *supra* 1°) ;
- les membres « *ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans* ». Leur mandat n'est « *pas interrompu par les règles concernant la limite d'âge* » éventuellement applicables aux intéressés ;
- le mandat des membres, d'une **durée de « six ans »**, n'est « *pas renouvelable* ». le CSA est renouvelé « *par tiers tous les deux ans* » à l'exception de son président ;
- les nominations concourent à une « *représentation paritaire des femmes et des hommes* ». A l'occasion de « *chaque renouvellement biennal, les présidents des assemblées désignent une femme et un homme* » : chacun désigne « *un membre du sexe opposé à celui qu'il a désigné pour le précédent renouvellement biennal* » (sauf « *accord contraire* » des présidents des assemblées et, plus spécifiquement, « *lors de la désignation d'un nouveau membre appelé à remplacer un membre dont le mandat a pris fin avant le terme normal* », auquel cas le nouveau membre est de même sexe que celui remplacé).

b) Révocation (article 6 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017) :

- le mandat des membres n'est « *pas révocable* » ;

- un membre en situation d'**incompatibilité** (V. *supra*) « **met fin à celle-ci dans un délai de trente jours à compter de sa nomination** ». À défaut d'option dans ce délai, le président ou un tiers au moins des membres du collège lorsque l'incompatibilité concerne le président, **le déclare démissionnaire** ;
- en cas d'**empêchement** à exercer les fonctions de membre du collège, le **mandat peut être suspendu**, pour une **durée déterminée** (soit à la demande du membre concerné, soit par le collège, à la majorité des trois quarts des autres membres, sur proposition de l'un d'entre eux) ;
- il ne **peut être mis** fin aux fonctions d'un membre du collège que dans les formes prévues pour sa nomination et après un échange contradictoire avec l'intéressé (dans un délai minimal d'une semaine), soit en cas de **démission**, soit, sur **proposition du président ou d'un tiers des membres du collège**, après délibération (à bulletin secret), **à la majorité des trois quarts des autres membres du collège que l'intéressé**, constatant un **manquement grave** à ses obligations légales ou une **incapacité définitive** empêchant la poursuite de son mandat.

B. Transparency of media ownership and government interference

30. The transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter)

L'achat d'espaces publicitaires pour la mise en œuvre de leurs campagnes de communication par les collectivités publiques françaises (État et collectivités territoriales) et des établissements qui leur sont rattachés est régi par le code de la commande publique. Le respect des dispositions de ce code garantit l'effectivité des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

En particulier, les achats d'espaces publicitaires par l'État sont mutualisés depuis 2003 sous le pilotage du Service d'information du Gouvernement (SIG). Régi par le décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000, ce service est notamment chargé « *de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ; d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et (...) dans le cadre des services déconcentrés de l'État ; d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci (...)* ».

Les investissements d'espaces publicitaires de l'État se répartissent sur l'ensemble des supports médias : Internet, TV, presse, affichage, radio, cinéma.

Par ailleurs plus spécifiquement en termes de **temps de communication gouvernementale sur les antennes audiovisuelles**, si la loi du 30 septembre 1986 garantit le **pluralisme des courants de pensée et d'opinion** sur les antennes audiovisuelles, elle confie au CSA, autorité indépendante du pouvoir politique, le soin de **définir les modalités pratiques de la mise en œuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle**.

Sur le fondement de l'article 13 de cette loi, le **CSA a fixé les règles actuellement applicables tout au long de l'année** dans une délibération du 22 novembre 2017 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision. Conformément à ce texte, les temps de parole des membres du Gouvernement, cumulés aux interventions du Président de la République relevant du débat politique national et de ses collaborateurs, doivent correspondre au **tiers** du temps total d'intervention. Dans leur couverture de l'actualité politique, les éditeurs doivent réserver les **deux-tiers** de temps de parole restants aux représentants des formations politiques exprimant les grandes orientations de la vie politique nationale. Le CSA, qui peut tenir compte de circonstances exceptionnelles dans son appréciation, contrôle chaque trimestre le respect de ces règles par les éditeurs de services de radio et de télévision des secteurs public et privé.

La loi du 30 septembre 1986 organise la transparence des données relatives à ce contrôle en assignant au CSA une **obligation mensuelle de communiquer les temps d'intervention des personnalités politiques aux présidents des deux assemblées parlementaires ainsi qu'aux responsables des partis**

politiques représentés au Parlement. Elle prévoit en outre, depuis l'adoption de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la **publication de ces relevés d'interventions** dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Au cours des périodes électorales, les règles ci-dessus décrites se combinent avec des règles spécialement adoptées par le CSA sur le fondement de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986. Exception faite de la seule période de campagne « officielle » en vue de l'élection du Président de la République pour laquelle la loi du 6 novembre 1962 impose le respect d'une stricte égalité des temps d'antenne et de parole, ces règles prévoient, pour l'ensemble des scrutins, l'application d'un **principe d'accès et de présentation équitables** des candidats, listes de candidats ou formations politiques présentant des candidats sur les antennes audiovisuelles. Dans ce cadre, dès lors qu'un membre du Gouvernement s'exprime sur l'actualité d'une élection en qualité de candidat ou de soutien d'un candidat, ses propos sont décomptés et imputés en tant que tels. Les interventions de ministres dépourvues, dans un contexte électoral, de tout rapport avec la campagne en cours continuent d'être indexées au titre de la délibération précitée du 22 novembre 2017.

En vertu de l'article 54 de la loi du 30 septembre 1986, **le Gouvernement peut à tout moment faire programmer par les radios et télévisions du service public « toutes les déclarations ou communications qu'il juge nécessaires ».** De telles émissions, qui doivent être annoncées comme émanant du Gouvernement, peuvent donner lieu à un droit de réplique dont les modalités sont fixées par le CSA.

Rarement utilisé, ce vecteur de communication présente un intérêt plus mesuré à une époque caractérisée par l'abondance de l'offre des médias audiovisuels (pluralisme externe) et par une plus grande diversité des outils de communication à disposition du Gouvernement (messages d'intérêt général).

31. Public information campaigns on rule of law issues (e.g. on judges and prosecutors, journalists, civil society)

La France mène des actions de sensibilisation aux valeurs de la République au travers du service public de l'éducation nationale. Ainsi, l'article L. 111-1 du code de l'éducation prévoit ainsi que : « Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République ».

Dans ce cadre, le programme d'enseignement moral et civique de l'école et du collège a notamment pour finalité d'« acquérir et partager les valeurs de la République » et de « construire une culture civique » comprenant « la culture de la règle et du droit ». Cet enseignement permet notamment de « comprendre les grands principes des sociétés démocratiques » et « reconnaître les grandes caractéristiques d'un État démocratique », ce qui implique, par exemple, la compréhension de ce qu'est un État de droit et des enjeux de la liberté de la presse (cf. Bulletin officiel de l'éducation nationale, n° 30 du 26 juill. 2018).

Toutefois, en matière audiovisuelle, le 3ème alinéa de l'article 14 du décret du 27 mars 1992 relatif à la publicité, au parrainage et au téléachat à la télévision prévoit que : « Les messages d'intérêt général à caractère non publicitaire tels que ceux diffusés dans le cadre des campagnes des organisations caritatives et des campagnes d'information des administrations peuvent être insérés, le cas échéant, dans les séquences publicitaires ».

Bien qu'elles ne la définissent pas, ces dispositions consacrent la notion de messages d'intérêt général en prévoyant leur possible diffusion au sein des écrans publicitaires (les messages d'intérêt général peuvent également être diffusés en dehors de ces écrans) et en en fournissant deux exemples caractéristiques : les campagnes des organisations caritatives et les campagnes d'information des administrations.

Le Gouvernement peut lui-même avoir recours à de telles campagnes de communication pour sensibiliser ou informer les citoyens sur l'importance d'une cause ou assurer la promotion d'un comportement déterminé (lutte contre la violence routière, incitation à participer à une élection...). En

interdisant, au 2ème alinéa de son article 14, les messages publicitaires à caractère politique, la loi du 30 septembre 1986 fait obstacle à ce que de telles campagnes soient instrumentalisées à des fins de communication politique.

Par ailleurs, un label « Grande cause nationale » est attribuée chaque année par le Premier ministre afin de permettre à des organismes à but non lucratif de valoriser les actions menées dans un domaine particulier et de faire appel à la générosité publique en bénéficiant de la diffusion gratuite d'une campagne de communication et d'information sur les radios et télévisions publiques (en 2019, ce label a été attribué au Collectif Prévenir et protéger, engagé dans la lutte contre les violences faites aux femmes).

Les messages d'intérêt général mentionnés à l'article 14 du décret précité du 27 mars 1992 peuvent également émaner d'organisations non gouvernementales soucieuses de sensibiliser l'opinion publique sur des questions en lien avec l'État de droit (Reporters sans frontières sur la liberté de la presse par exemple).

32. Rules governing transparency of media ownership

Les règles relatives à la transparence de la propriété des médias varient selon le secteur considéré.

En ce qui concerne le secteur de l'audiovisuel, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit **plusieurs dispositions** qui visent à imposer des règles de transparence relatives à la propriété des médias, étant précisé que ces règles ne s'appliquent qu'aux **entreprises autorisées à éditer des services de communication audiovisuelle hertziens** :

- **interdiction de prêter son nom** (pour toute personne qui se porte candidate à un appel aux candidatures ou qui exerce le contrôle d'une société autorisée à exploiter un service hertzien au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce), prévue à l'**article 35** de la loi du 30 septembre 1986 ;
- obligation d'émettre les actions du capital sous la forme **d'actions nominatives**, prévue à l'**article 36** de la loi du 30 septembre 1986 ;
- **obligation de déclarer au CSA toute détention (par une personne physique ou morale) d'une fraction supérieure ou égale à 10 %** du capital ou des droits de vote aux assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation (dans le délai d'un mois à compter du franchissement de ces seuils), prévue à l'article 38 de la loi du 30 septembre 1986 ;

Dans le même registre, « *Tout éditeur d'un service de communication audiovisuelle tient en permanence à la disposition du public : 1° Sa dénomination ou sa raison sociale, son siège social, le nom de son représentant légal et de ses trois principaux associés* » ;

- **agrément préalable des modifications de contrôle**, prévue par le cinquième alinéa de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986.

Dans le prolongement de ces règles, la loi de 1986 prévoit, en ce qui concerne les services hertziens là encore, des dispositions qui :

- limitent (à 20 %) les participations d'actionnaires extra européens au capital d'une société éditrice (**condition de nationalité** prévue à l'article 40 de la loi de 1986) ;
- restreignent (à 49 %) la **participation maximale** qu'il est possible de détenir au capital d'une société éditrice d'un **service de télévision qui serait particulièrement influent** (dont l'audience moyenne annuelle dépasse 8 % de l'audience totale des services de télévision), en vertu du 1^{er} alinéa du I de l'article 39 de la loi de 1986 ;

- instaurent un **dispositif anti-concentration** visant à limiter le cumul d'autorisations dans plusieurs sociétés, que ce soit au sein d'un même média (radio ou télévision : **mono média**) ou dans plusieurs (radio, télévision et presse écrite : **multi média**), aux articles 41 à 41-2-1 de la loi de 1986.

Dans le secteur de la presse, ces règles de transparence sont prévues par la **loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse**.

Aux termes de l'article 5 de cette loi, les publications de presse, dans chaque numéro, et les services de presse en ligne (SPEL), sur leur page d'accueil, doivent porter à la connaissance des lecteurs, entre autres informations :

- les nom et prénom du propriétaire ou du principal copropriétaire si l'entreprise éditrice n'est pas dotée de la personnalité morale ;
- le nom de son représentant légal et des personnes physiques ou morales détenant au moins 10 % de son capital si l'entreprise éditrice est une personne morale.

Par ailleurs, l'article 6 de cette loi impose aux entreprises éditrices de publications de presse et de SPEL deux séries d'obligations.

D'une part, elles doivent, dès qu'elles en ont connaissance, porter à la connaissance de leurs lecteurs

- 1° toute cession ou promesse de cession de droits sociaux ayant pour effet de donner à un cessionnaire au moins un tiers du capital social ou des droits de vote ;
- 2° tout transfert ou promesse de transfert de la propriété ou de l'exploitation d'un titre de publication de presse ou d'un SPEL ;
- 3° toute modification du statut de l'entreprise éditrice ;
- 4° tout changement dans les dirigeants ou actionnaires de l'entreprise.

D'autre part, ces mêmes entreprises éditrices doivent, chaque année, porter à la connaissance des lecteurs toutes les informations relatives à la composition de leur capital (en cas de détention par toute personne physique ou morale d'une fraction supérieure ou égale à 5 % de celui-ci) et de ses organes dirigeants.

Aux termes des articles 15 et 15-1 de cette même loi, la violation par une entreprise de presse des obligations d'information mentionnées aux articles 5 et 6 :

- expose ses dirigeants à une peine de 6 000 € d'amende ; Peut entraîner la suspension de tout ou partie des aides publiques, directes et indirectes, dont elle bénéficie.

C. Framework for journalists' protection

33. Rules and practices guaranteeing journalist's independence and safety and protecting journalistic and other media activity from interference by state authorities

En droit français, la protection des journalistes et des médias de l'ingérence des autorités publiques résulte tout d'abord de l'effectivité des règles et principes constitutionnels et législatifs cités en réponse à la question 28, dont le respect est sanctionné par le juge ordinaire et le juge constitutionnel. Ainsi, conformément à la tradition libérale française et aux prescriptions de la loi de 1881 précitée, les abus de la liberté d'expression ne peuvent être sanctionnés que par le juge judiciaire, gardien des libertés, sans intervention du pouvoir exécutif.

La protection des journalistes et des entreprises de médias résulte également du principe de protection du secret des sources des journalistes, prévu par l'article 2 de la loi de 1881 précitée (disposition issue de la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes). Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, cet article dispose notamment : « *Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources* ».

Plusieurs dispositions du code de procédure pénale concourent également à cette protection. Ainsi par exemple :

- les perquisitions dans les locaux d'une entreprise de médias, dans les véhicules professionnels de ces entreprises ou au domicile d'un journaliste ne peuvent être effectuées que par un magistrat et selon certaines formes (art. 56-2) ;
- le pouvoir de réquisition de l'autorité judiciaire rencontre certaines limites (art. 60-1) et ne peuvent être versés au dossier des éléments obtenus par des réquisitions judiciaires violant le principe du secret des sources (art. 60-1) ;
- ne peuvent être transcrites les correspondances avec un journaliste permettant d'identifier une source en violation de l'article 2 de la loi de 1881 (art. 100-5) ;
- le journaliste entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité n'est pas obligé d'en révéler l'origine (art. 326).

La loi de 1881 précitée protège également les journalistes contre les ingérences susceptibles de provenir de l'entreprise pour laquelle il travaille. Ainsi l'article 2 bis de la loi de 1881 dispose-t-il que tout journaliste a « *le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources et de refuser de signer un article, une émission, une partie d'émission ou une contribution dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté* ». En outre, aux termes de l'article 2 de cette même loi : d'une part, toute entreprise de média doit se doter d'une charte déontologique rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes et, d'autre part, tout contrat de travail signé entre un journaliste professionnel et une entreprise de média entraîne l'adhésion à cette charte.

Enfin, le code du travail prévoit plusieurs mécanismes spécifiques, largement dérogoratoires au droit commun des relations de travail, visant à protéger l'indépendance politique et intellectuelle des journalistes professionnels. Tel est notamment le cas de la clause de cession et de la clause de conscience prévues par l'art. L. 7112-5 de ce code. La première permet à tout journaliste de quitter de sa propre initiative une entreprise (tout en percevant les indemnités de licenciement) lorsque le journal ou le périodique auquel il collabore est cédé. La seconde permet, en cas de changement de la situation juridique de l'employeur, de cessation de la publication ou de modification de la ligne éditoriale de l'organe de presse, de démissionner tout en conservant les avantages associés à une procédure de licenciement.

34. *Law enforcement capacity to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists*

NB : éléments rédigés par le ministère de l'intérieur dans le cadre du questionnaire sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, adressé aux Etats membres du Conseil de l'Europe et auquel les autorités françaises ont répondu en avril 2019.

Les journalistes sont susceptibles de bénéficier, comme tout citoyen, des mesures de protection prévues par le code de procédure pénale.

Pour la gendarmerie départementale, les journalistes peuvent bénéficier de mesures particulières de protection en sollicitant leur inscription dans la base de données SIDPP (sécurisation des interventions et demandes particulières de protection) auprès d'une unité du groupement de gendarmerie territorialement compétent de leur lieu de domicile. Cette inscription peut intervenir pour les motifs « témoin protégé » ou « victime d'infraction pénale ». Cette inscription peut être complémentaire à la mise en œuvre des dispositifs de protection de témoins prévus aux articles 706-57 et 706-58 CPP. Leur inscription dans SIDPP permet de porter une attention particulière à toute sollicitation de leur part et de déployer le cas échéant un dispositif opérationnel adapté à la menace.

Pour la police également, la protection des journalistes entre dans le champ des protections de personnes menacées. Il est procédé à une évaluation de la menace pesant sur sa personne par l'Unité de coordination antiterroriste (UCLAT). La cotation donnée permettra de mettre en place, le cas échéant, un dispositif approprié confié au Service de la Protection (SDLP) ou aux services de police locaux.

35. Access to information and public documents (cf. point 20 pour le cadre juridique détaillé)

Le droit d'accès du public aux documents administratifs, codifié pour l'essentiel, depuis 2015, dans le Code des relations du public avec l'administration (CRPA) ([Article L311-1 et suivants](#)) a été consacré comme un droit constitutionnel par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 3 avril 2020 précitée ([Décision n° 2020-834 QPC](#)).

Ce droit connaît néanmoins plusieurs limites :

- Les documents dont la consultation ou la communication porterait notamment atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique et à la sécurité des personnes ne sont pas communicables (art. L. 311-5 CRPA).
- Les documents dont la communication porterait notamment atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ne sont communicables qu'à l'intéressé (art. L. 311-6 du même code).

En cas de refus de communication, l'administré peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), autorité indépendante dont la mission est de faciliter et contrôler l'accès des particuliers aux documents administratifs. Le recours devant cette commission est un préalable obligatoire à tout recours contentieux, lequel doit, le cas échéant, être porté devant la juridiction administrative.

36. Other - please specify

*

IV. OTHER INSTITUTIONAL ISSUES RELATED TO CHECKS AND BALANCES

À titre liminaire, les autorités françaises souhaitent rappeler leur attachement affirmé au respect de l'État de droit dans la gestion de la crise sanitaire, qui a nécessité une adaptation immédiate et graduelle de notre cadre juridique pour y répondre, dans le respect de nos engagements internationaux.

A. The process for preparing and enacting laws

37. Stakeholders'/public consultations (particularly consultation of judiciary on judicial reforms), transparency of the legislative process, rules and use of fast-track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions).

Sur les consultations publiques préalables à l'élaboration du droit, nous renvoyons à la fiche 2.1.3. Consultations préalables du [guide français de légistique](#) (p. 128 et suivantes).

Dans le cadre de sa politique d'amélioration de la qualité de la réglementation, la France a mis en place des modes de consultations préalables à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Ces consultations prennent principalement trois formes :

- **Des consultations préparatoires à l'élaboration du droit** (Consultations préalables du [guide français de légistique](#), point 2.1.3., p. 128 et suivantes) par lesquelles le gouvernement consulte des instances, soit de façon obligatoire, soit de façon facultative, afin de recueillir leur avis notamment sur les avant-projets de texte ;
- **Des concertations, par lesquelles le gouvernement associe notamment les partenaires sociaux à l'élaboration des textes.** [L'article L. 1 du Code du travail](#) prévoit une procédure de concertation préalable sur tout projet de réforme « qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle ». Tout projet de réforme en ces domaines doit faire « l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation » ; « A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de

diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options » ; « Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation ».

Cet article n'est pas applicable en cas d'urgence. Ainsi, lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations susmentionnées en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence.

- **Des consultations publiques ouvertes sur internet** (Articles L. 132-1 to R. 132-10 du Code des relations du public avec l'administration). Ainsi, en vertu de [l'article L. 132-1 CRPA](#), « Lorsque l'administration est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées ». Cette consultation ouverte se substitue à la consultation qui serait obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation ouverte. Néanmoins, cette procédure ne dispense pas l'administration de procéder aux consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme (qui lient la décision de l'administration), celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle, traduisent un pouvoir de proposition ou mettent en œuvre le principe de participation.

Des statistiques sur le nombre de projets de lois déposés ou transmis à l'Assemblée nationale pour la session du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019 sont disponibles [en ligne](#) : 68 projets de loi ont été déposés ou transmis, 31 ont fait l'objet d'une procédure accélérée (qui permet au gouvernement de demander une seule lecture par assemblée, Assemblée nationale et Sénat).

38. *Regime for constitutional review of laws*

Le contrôle de constitutionnalité des lois permet de vérifier la conformité de ces dernières aux normes constitutionnelles. Il est régi par les articles 61 et 61-1 de la Constitution française du 4 octobre 1958. Ce contrôle est exercé par le Conseil constitutionnel. Deux types de contrôle existent : le contrôle a priori (1) et le contrôle a posteriori (2).

1. **Contrôle a priori** (art. 61 de la Constitution) ne peut avoir lieu qu'antérieurement à la promulgation de la loi et prend deux formes :

-*Contrôle obligatoire (article 61, alinéa 1) :*

En application de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution : « *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

Le Conseil Constitutionnel doit donc être obligatoirement saisi du contrôle de la constitutionnalité des lois organiques, des propositions de loi qui doivent être soumises à référendum et des règlements des assemblées parlementaires, avant leur promulgation.

-*Contrôle des lois ordinaires (article 61, alinéa 2) :*

S'agissant des lois ordinaires, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et par 60 députés ou 60 sénateurs. Cette saisine ne peut intervenir que durant le délai de promulgation d'un texte voté.

La saisine est communiquée aux autorités compétentes pour saisir le Conseil constitutionnel et la défense de la loi est assurée par le secrétaire général du Gouvernement, au nom du Premier ministre.

Dans le cadre des contrôles *a priori*, le Conseil constitutionnel doit statuer dans un délai d'un mois (pouvant être ramené à huit jours en cas d'urgence, à la demande du Gouvernement).

Le Conseil Constitutionnel vérifie la conformité de la loi au « bloc de constitutionnalité », qui englobe la Constitution mais aussi la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946, les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », les « principes particulièrement nécessaires à notre temps » au sens du préambule de 1946, ainsi que la Charte de l'environnement.

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée. À l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation.

Le Conseil constitutionnel peut également décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans ce cas, la loi peut être partiellement promulguée si les articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution sont « séparables » de l'ensemble du dispositif. Il peut aussi déclarer des dispositions législatives conformes à la Constitution en émettant des réserves d'interprétation.

2. **Contrôle a posteriori** (article 61-1 de la Constitution).

L'article 61-1 de la Constitution, introduit par la **loi constitutionnelle du 23 juillet 2008**, organise un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*, par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité. Ce contrôle est limité au cas dans lequel une disposition législative est susceptible de porter atteinte aux « droits et libertés que la Constitution garantit ».

La **loi organique du 10 décembre 2009** relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution a introduit un chapitre II bis au titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée, à l'occasion d'un litige mais dans un mémoire distinct de la requête principale et motivé, par toute partie à une instance devant les juridictions judiciaires ou administratives. La juridiction l'examine sans délai et la transmet à la juridiction suprême de son ordre (Conseil d'Etat ou Cour de cassation) à condition qu'elle porte sur une disposition applicable au litige ; que cette disposition n'ait pas déjà été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel (sauf changement de circonstances) et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux (article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée).

La transmission de la question suspend le cours de l'instance à l'occasion de laquelle la question a été soulevée (excepté lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ou lorsque la juridiction doit statuer dans un délai déterminé ou en urgence).

Le Conseil d'État ou la Cour de cassation, saisis par une juridiction de son ordre ou directement dans le cadre d'une requête relevant de leur compétence, exercent un second filtre : ils vérifient, dans un délai de trois mois, que la question porte sur une disposition applicable au litige, qui n'a pas déjà été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel (sauf changement de circonstances), et qu'elle est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

La question qui répond à ces critères est renvoyée au Conseil Constitutionnel, qui statue dans un délai de trois mois. Il confronte alors la disposition contestée « aux droits et libertés que la Constitution garantit ». Le respect des autres exigences constitutionnelles (notamment les règles relatives à la procédure d'adoption de la loi) n'est pas contrôlé à cette occasion : il ne peut l'être que lors du contrôle *a priori*.

Si le Conseil Constitutionnel retient la non-conformité de la disposition à la Constitution, il l'abroge. En vertu de l'article 62, alinéa 2 de la Constitution, il peut moduler les effets dans le temps de sa décision. Il détermine également les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Enfin, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

B. Independent authorities

39. Independence, capacity and powers of national human rights institutions, ombudsman institutions and equality bodies

La France veille à toujours renforcer son système de protection des droits de l'Homme pour s'assurer que les atteintes à ces droits puissent être signalées et identifiées dès leur survenance, et qu'il y soit mis fin le plus tôt possible. A cette fin, la France s'est assurée que les titulaires de ces droits puissent avoir, outre l'accès à la justice, un accès à des institutions indépendantes et que ces dernières soient dotées de véritables moyens d'action.

La [loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017](#) a défini le statut général des autorités indépendantes qui doivent veiller notamment à l'impartialité des décisions de la puissance publique (ex. : absence de discrimination) et remédier aux dysfonctionnements de l'administration. La liste de ces autorités indépendantes figure en annexe de cette loi (il en existe 26). Ces autorités ont une mission de régulation sectorielle et de protection des droits fondamentaux (sont détaillés ci-dessous les missions de certaines de ces autorités indépendantes). Les principales autorités indépendantes de protection des droits de l'Homme sont les suivantes :

1. Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires
2. Commission d'accès aux documents administratifs (cf. supra, points 20 et 35) (CADA)
3. Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Mis en place en 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté répond aux critères relatifs au mécanisme national de prévention tels que définis dans le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Agissant en toute indépendance, il a pour mission de prévenir toute violation des droits fondamentaux des personnes privées de liberté et s'assurer du respect des droits inhérents à la dignité humaine. Le Contrôleur général veille à ce que ces personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Pour ce faire, il dispose de pouvoirs étendus de visite des établissements pénitentiaires, de santé, de rétention administrative des étrangers, les locaux de garde à vue notamment. Les autorités concernées ne peuvent s'opposer à ses visites.

4. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
5. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
6. Commission nationale du débat public
7. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

La CNIL est chargée de veiller au respect du droit pour toute personne "de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel la concernant" dans les conditions fixées par la loi du 6 janvier 1978 qui l'a instituée, récemment modifiée par la [loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles](#), qui a adapté la loi française au RÈGLEMENT (UE) 2016/679 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 27 AVRIL 2016 ET À LA DIRECTIVE (UE) 2016/680 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 27 AVRIL 2016,

et par [l'Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018](#) prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 précitée.

8. Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (cf. supra, point 28)
9. Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est une autorité **constitutionnelle** indépendante (article 71-1 de la Constitution française) chargée de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations des individus avec les toutes les administrations publiques; de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant; de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, ainsi que de promouvoir l'égalité; et de veiller au respect de la déontologie par les forces de l'ordre. Le Défenseur des droits peut être saisi directement et gratuitement par toute personne physique ou morale afin de défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés et de permettre l'égalité de tous dans l'accès aux droits.

10. Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet
11. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Ces autorités indépendantes peuvent disposer, selon le cas, de l'un ou plusieurs des pouvoirs suivants :

- Pouvoir d'avis ou de recommandation, consistant soit à conseiller aux opérateurs une pratique particulière (ex : Commission nationale de l'informatique et des libertés), soit à tenter de trouver un compromis entre l'administration et un administré (ex : le Défenseur des droits).
- Pouvoir de décision individuelle. Il peut s'agir de délivrer l'autorisation d'exercer une activité ou d'un pouvoir de nomination.
- Pouvoir de réglementation, consistant à organiser un secteur d'activité en établissant des règles. Il ne s'agit toutefois pas d'un pouvoir réglementaire autonome : il ne peut s'appliquer qu'à des mesures à portée limitée et dans le respect des lois et décrets (cf. notamment la [décision du Conseil constitutionnel, 18 septembre 1986, n° 86-217 DC](#), « Loi relative à la liberté de communication », considérant 58). Une minorité d'autorités indépendantes est dotée de ce pouvoir : en général chargées de la régulation d'un secteur économique (Commission de régulation de l'énergie, Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes, Autorité des marchés financiers par exemple) ou de la protection des libertés fondamentales dans un domaine où sont utilisées des techniques particulières (CSA, CNIL)
- Pouvoir de sanction. Par exemple, lorsqu'un des acteurs du secteur d'activité contrôlé ne respecte pas les règles posées par ces institutions ou les obligations qui lui incombent, les autorités indépendantes peuvent prononcer des sanctions.

Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle du juge.

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

40. Modalities of publication of administrative decisions and scope of judicial review

Il existe trois types d'actes administratifs en droit français :

- les actes réglementaires, qui ont une portée générale et impersonnelle ;
- les décisions individuelles ;
- les décisions ni réglementaires ni individuelles (dites décisions d'espèce).

L'accomplissement des formalités de publicité conditionne le caractère exécutoire des actes administratifs, c'est-à-dire leur entrée en vigueur dans l'ordonnement juridique, et donc leur opposabilité (**article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes** ;

article L. 3131-1 du même code pour les départements ; article L. 4141-1 pour les régions ; article L. 5211-3 pour les établissements publics de coopération intercommunale).

Les décisions individuelles sont directement notifiées à l'intéressé et ne font pas obligatoirement l'objet d'une publication (hormis en matière de permis de construire) – **article L. 221-8 du code des relations entre le public et l'administration.**

Les actes réglementaires et les décisions d'espèce doivent quant à eux faire l'objet d'une publication (**articles L. 221-2, L. 221-3 et L. 221-7 du code des relations entre le public et l'administration et articles précités du code général des collectivités territoriales**).

Les collectivités territoriales tiennent à cet effet des registres ou recueils des actes administratifs, publiés à une périodicité fixée réglementairement selon les collectivités – **articles R. 2121-9 et R. 2121-10 pour les communes ; article R. 3131-1 pour les départements ; articles R. 4141-1 pour les régions.** Elles peuvent également publier leurs actes par voie électronique.

La seule publication ne suffit toutefois pas à conférer à l'acte un caractère exécutoire : les actes des collectivités territoriales doivent également être transmis au contrôle de légalité et le cas échéant, faire l'objet d'un affichage et/ou de la mention de cet affichage dans un ou plusieurs journaux locaux (règles spécifiques selon les actes).

L'autorité administrative est tenue de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte. Cette obligation constitue un principe général du droit. Le refus de publier constitue une décision faisant grief, susceptible de recours devant le juge administratif (CE, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale*, n° 243430).

Le juge administratif reste toutefois principalement amené à contrôler la publication de l'acte au stade de la recevabilité de la requête : le délai de recours impartit au requérant pour contester un acte réglementaire ou une décision d'espèce commence à courir à compter de sa publication : **article R. 421-1 du code de justice administrative**. A défaut de publication, l'acte administratif peut donc être contesté au-delà du délai de 2 mois impartit par ce texte.

Plusieurs réformes ont conduit à renforcer l'office du juge administratif, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (codifiée au [Code de justice administrative](#)) a ainsi permis au juge administratif d'émettre des injonctions, y compris à titre préventif, à l'égard de l'administration pour assurer la bonne exécution de ses jugements et, le cas échéant, de les assortir d'une astreinte. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives (également codifiée au [Code de justice administrative](#)) a institué de véritables procédures d'urgence : ainsi, au [référé-suspension](#) s'est ajouté le [référé-liberté](#) qui permet au justiciable de saisir en urgence le juge administratif afin de faire cesser « toute atteinte grave et manifestement illégale » à une « liberté fondamentale ». Statuant en 48 heures, en première instance comme en appel devant le juge des référés du Conseil d'État, le juge du référé-liberté dispose de pouvoirs étendus et peut ordonner toute mesure nécessaire à la cessation de l'atteinte relevée.

Ainsi, le juge administratif, en cas d'urgence, peut faire cesser très rapidement, presque immédiatement, les effets préjudiciables d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ou encore suspendre un acte administratif suscitant un doute sérieux quant à sa légalité.

41. Implementation by the public administration and State institutions of final court decisions

L'administration est tenue d'exécuter les décisions rendues par le juge.

Concernant les décisions du juge administratif, les mesures d'exécution résultent soit des conséquences à tirer de la décision juridictionnelle elle-même, soit des injonctions prononcées par le juge dans le dispositif de sa décision, dans le cadre des **articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice**

administrative.

Lorsque l'administration n'y procède pas spontanément, le Conseil d'État est compétent pour assurer l'exécution des décisions qu'il rend en premier et dernier ressort, ainsi que des décisions rendues en qualité de juge d'appel.

La procédure d'exécution se déroule en plusieurs étapes :

1. La demande d'exécution (article R. 931-2 du code de justice administrative).

En principe, le requérant doit adresser une demande d'exécution à la délégation des décisions de justice, qui relève de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Il doit au préalable attendre l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle (sauf urgence) ou l'expiration du délai imparti par le juge pour prendre les mesures d'exécutions.

Le ministère d'avocat n'est pas requis.

Depuis l'entrée en vigueur du **décret n° 2017-493 du 6 avril 2017**, l'article R. 931-6 du code de justice administrative permet également au président de la section du rapport et des études de demander d'office à l'administration de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'Etat.

Ensuite, la procédure se déroule en deux phases : une phase administrative, et une phase juridictionnelle.

2. La phase administrative (article R. 931-3 du code de justice administrative)

Il s'agit d'une procédure amiable, durant laquelle un rapporteur de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat – désigné par son président – accomplit toute diligence utile pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle.

Lorsque le président de la section du rapport et des études estime que la demande n'est pas fondée – notamment lorsque la mesure d'exécution sollicitée n'est pas nécessairement impliquée par le dispositif de la décision – ou que la décision a été correctement exécutée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif de la demande.

La grande majorité des demandes d'exécution est résolue durant la phase administrative.

3. La phase juridictionnelle (articles R. 931-4 à R. 931-8 du code de justice administrative)

Une procédure juridictionnelle est ouverte dans trois cas (**article R. 931-4 du code de justice administrative**) :

- lorsque le président de la section du rapport et des études estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution. Il saisit alors le président de la section du contentieux et lui adresse une « note de retour contentieux » exposant les éléments de fait et de droit de l'affaire et décrivant les diligences accomplies par la section ;
- lorsque le demandeur conteste la décision de classement de sa demande d'exécution dans le mois qui suit sa notification ;
- à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement de la demande, si celle-ci n'a pas été classée et si le président de la section du rapport et des études n'a pas déjà saisi le président de la section du contentieux (sauf si le président de la section du rapport et des études estime que l'exécution est susceptible d'aboutir à court terme, l'ouverture de la phase juridictionnelle n'étant ouverte qu'à l'issue d'un délai supplémentaire de quatre mois).

La demande d'exécution est alors instruite par une chambre de la section du contentieux. Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat statue ensuite par ordonnance motivée (**article R. 931-5 du code de justice administrative**).

Le président de la section du contentieux peut éventuellement prononcer une astreinte, qui peut être sollicitée par le demandeur ou par le président de la section du rapport et des études, dans le cadre d'une procédure d'astreinte d'office (**articles R. 931-6 et R. 931-7 du code de justice administrative**). Les astreintes sont généralement fixées par jour de retard jusqu'à la date d'exécution de la décision.

La dernière étape est celle de la liquidation de l'astreinte : le dossier est retransmis à la section du rapport et des études pour l'accomplissement de nouvelles diligences visant à l'exécution de la décision. Elle fait ensuite part à la section du contentieux de l'état d'avancement de cette exécution. Enfin, la section du contentieux statue sur la liquidation de l'astreinte (l'astreinte est en principe liquidée lorsque la décision juridictionnelle n'a toujours pas été exécutée) (**article R. 931-8 du code de justice administrative**).

Les demandes d'exécution sont le plus souvent résolues dans un cadre amiable, ce qui rend le prononcé d'astreinte – et encore plus la liquidation de ces astreintes – relativement rares.

D. The enabling framework for civil society

42. Measures regarding the framework for civil society organisations

La [loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association](#) est l'une des plus emblématiques du droit français. Elle permet aux citoyens de mettre en œuvre la liberté fondamentale de s'associer grâce à un dispositif simple et accessible. La personne morale est reconnue aux associations par une simple déclaration auprès des autorités, sans entraîner toutefois la reconnaissance d'une pleine capacité, sauf pour celles reconnues d'utilité publique.

Les associations se sont considérablement développées : 70 000 associations sont ainsi créées chaque année, leur champ d'intervention est étendu à tous les domaines, elles comprennent 1,9 millions de salariés, 15 millions de bénévoles, et représentent 110 milliards d'euros de budget cumulés.

Le Conseil d'État relevait dans son rapport de 2000 que la loi est toujours relativement adaptée et permet un développement spectaculaire de la pratique associative.

Les relations entre pouvoirs publics et la société civile organisée sous forme d'associations se sont profondément transformées ces dernières années. Ainsi, la Charte des engagements réciproques conclue en 2014 a posé les bases d'une relation rééquilibrée entre pouvoirs publics et associations à laquelle doivent pouvoir s'associer les entreprises.

Le nouveau « Compte Association », outil numérique améliorant la relation entre associations et services publics, notamment lors d'une demande de subvention, est disponible depuis 2018 et le compte d'engagement citoyen revu par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel est opérationnel depuis 2019.

S'agissant des charges sociales, les dispositifs ont été modifiés au bénéfice d'une réduction de cotisations patronales pour permettre de développer l'emploi ; le cumul de mesures représentait 1,9 milliard d'euros d'économies pour les associations employeurs en 2019.

Le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) a été abondé en 2018 puis en 2019 afin d'apporter des aides à l'accompagnement des petites associations, que leur projet soit lié à leur fonctionnement ou qu'il consiste dans le développement de projets innovants ou structurants pour le tissu local.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a confirmé le compte d'engagement citoyen (CEC), créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Sous réserve de conditions d'éligibilité des nombreux publics concernés, ce compte octroie des droits à formation, mobilisables pour le parcours professionnel de l'individu bénéficiaire ou son parcours bénévole, volontaire ou de sapeur-pompier volontaire. L'État reconnaît ainsi le dévouement des plus investis de nos concitoyens au service de la collectivité.

Après plusieurs semaines de travail au premier semestre 2018 d'un processus innovant de co-construction permettant un dialogue renouvelé entre l'administration, les associations et les collectivités territoriales, pour partager le diagnostic des atouts et difficultés du secteur et pour étudier les propositions faites par les acteurs, le Mouvement associatif a remis, le 8 juin 2018, au Gouvernement, un rapport contenant 59 propositions retenues par les groupes de travail.

Les décisions, priorisées et programmées annoncées le 29 novembre 2018 pour l'engagement puis le 6 juin 2019 sur la philanthropie, qui sont mises en œuvre par le Gouvernement en cette année 2020 avec le concours des acteurs, constituent les fondements de la stratégie adoptée pour le quinquennat.

Ces mesures sont organisées selon trois grands axes :

- Un appui structurel et un accompagnement renforcé des associations notamment en matière d'emploi et de financement ;
- Le développement de l'engagement individuel et collectif tout au long de la vie dès l'école puis ultérieurement avec le compte d'engagement citoyen (CEC) ;
- Faire du développement associatif, l'affaire de tous en construisant une culture du don en France, en renforçant la confiance des structures mécènes et bénéficiaires, en simplifiant le don par toutes les voies possibles et en développant la générosité individuelle.

Les mesures de simplification du droit et des pratiques de la gestion associative sont également poursuivies afin que les bénévoles puissent consacrer leur énergie à l'action et au développement de leur structure. Les démarches en ligne des associations sont facilitées avec le Compte Association, effectif depuis le premier semestre 2018, et de nouveaux textes réglementaires ont conclu en 2019 la réforme de l'appel à la générosité dans le cadre du nouveau plan comptable applicable aux associations.

Des propositions de loi en faveur de l'engagement associatif et de la trésorerie des associations, adoptées par l'Assemblée nationale, se sont inscrites directement dans la feuille de route pour une vie associative. De même, la loi de finances pour 2020 a acté un certain nombre des décisions du Gouvernement.

Enfin, eu égard aux effets des mesures de confinement, prises dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19, sur l'activité et l'emploi de cette société civile organisée sous forme associative, le Gouvernement va organiser un plan de relance du secteur associative dans les jours à venir.