



Paris, 9 avril 2019

Note pour le GRECO.

5^{ème} cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 proclame : *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.*

L'article 15 proclame que *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.*

L'enjeu est de donner à ces textes une pleine effectivité.

Système de gouvernement

La France connaît, depuis 1958, un régime de « parlementarisme rationalisé ». Depuis 1962, le président de la République est élu au suffrage universel. Ce système exclut de fait toute responsabilité politique pendant la législature. Le gouvernement est en réalité responsable devant le seul président de la République, et ce dernier bénéficie d'une immunité totale (inviolabilité). De manière ponctuelle, des commissions d'enquête parlementaires peuvent mettre indirectement en cause la responsabilité de fonctionnaires de l'exécutif, si la majorité le permet. Le système fonctionne de manière plus équilibrée pendant les périodes dites de « cohabitation » où la présidence de la République et l'Assemblée nationale sont de majorités différentes.

La responsabilité judiciaire du président de la République, pour les actes étrangers à sa fonction, ne peut être mise en œuvre qu'une fois le mandat expiré. La responsabilité judiciaire des ministres peut être mise en œuvre, à l'initiative exclusive du procureur général de la Cour de cassation, devant la Cour de justice de la République. L'impartialité de cette juridiction, qui comprend trois magistrats professionnels et douze parlementaires est douteuse. Elle a donné lieu à des décisions décriées qui justifieraient sa suppression.

Les autres agents publics de haut niveau sont justiciables selon le droit commun, sous réserve que le procureur mette en œuvre des poursuites. L'indépendance des procureurs, qui a fait l'objet d'un précédent cycle d'évaluation du GRECO, s'est dégradée. Leur affiliation à l'exécutif est assumée. Le premier ministre a ainsi rappelé qu'ils devaient être « à l'aise et en ligne » avec le pouvoir en place.

Depuis 2013, les associations agréées en matière de lutte contre la corruption sont habilitées à agir en justice dans leur champ de compétence. Cependant, cet agrément dépend du ministère de la justice, qui peut en faire un usage politique.

Politique d'intégrité.

L'Agence française anticorruption a un pouvoir largement défini de prévention de la corruption et de l'intégrité. Son efficacité dépendra cependant du respect de son autonomie par rapport l'exécutif et des moyens qui lui seront affectés. Elle ne dispose pour garantie d'indépendance que du caractère irrévocable et non renouvelable du mandat de son président.

La Haute autorité de transparence de la vie politique est en charge de recevoir et de contrôler les déclarations d'intérêt et de patrimoine. Elle a le statut d'autorité administrative indépendante. Elle dépend cependant en partie de la loyauté des agents publics qui travaillent pour elle dans l'exercice de sa fonction de contrôle.

La Commission de déontologie de la fonction publique contrôle les conditions dans lesquelles un agent public rejoint le secteur privé. C'est une commission administrative dépourvue de moyens d'enquête, notamment pour contrôler l'effectivité de ses décisions – par exemple quand elle assortit de réserves l'autorisation de rejoindre une entité privée. De plus, aucune autorité n'est en revanche compétente pour apprécier les conditions du retour dans le public des agents de haut niveau. Le système des « portes tournantes » se développe en France. Il met en évidence la porosité des secteurs publics et privés et l'absence de tout contrôle.

La protection des lanceurs d'alerte par la loi du 9 décembre 2016 -qui concerne aussi les agents publics- s'ajoute à l'article 40 du Code de procédure pénale, qui impose à tout officier public ou fonctionnaire de donner avis sans délai au procureur de la République des crimes ou délits qu'il connaît dans l'exercice de ses fonctions. De plus, la loi 20 avril 2016 impose au fonctionnaire, en cas de conflits d'intérêts, d'alerter préalablement l'une des autorités hiérarchiques dont il relève, ou de témoigner auprès du référent déontologue. Cependant, les lanceurs d'alerte bénéficient d'une faible protection, le non respect de l'article 40 n'est pas sanctionné et la légitimité des référents déontologues doit encore être établie.

Groupes de pressions

Il n'existe aucune transparence sur le contact des agents publics de haut niveau avec des tiers. Les relations avec les lobbyistes font l'objet d'une législation embryonnaire. Aucune traçabilité de l'action des lobbyistes n'est possible. Un progrès dans ce domaine semble aujourd'hui d'autant plus difficile que la proximité des

lobbystes et des décideurs publics est importante, jusqu'à l'entre-soi. Enfin, la loi sur le secret des affaires peut constituer un obstacle supplémentaire à la mise à disposition du public d'informations d'intérêt général.

Conflits d'intérêts.

Depuis 2013, le conflit d'intérêts est défini par la loi. L'omission déclarative et la prise illégale d'intérêts sont sanctionnées pénalement. L'effectivité de cette législation est encore insuffisante. Les associations agréées auprès de la Haute autorité de transparence de la vie publique peuvent lui signaler des conflits d'intérêts. Mais tous les conflits d'intérêts n'entrent pas dans le champ de sa compétence. De plus, aucun texte ne permet à cette autorité d'indiquer quelles sont les suites données au signalement.

Les déclarations d'intérêts des agents publics de haut niveau sont publiques. Les déclarations de patrimoine sont consultables en préfecture par tout citoyen, à condition que celui-ci s'abstienne d'en faire part aux autres, la divulgation de l'information recueillie étant sanctionnée pénalement.

Priviléges.

Les priviléges de juridiction concernent le président de la République et les ministres pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le président est aussi inviolable pendant la durée de son mandat pour les actes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Les parlementaires bénéficient également d'un inviolabilité : ils ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de contrainte, y compris pour les actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Responsabilité des services répressifs.

La responsabilité des services répressifs est celle du droit commun. Son effectivité est faible. Les faits de violence documentés et dénoncés comme illégitimes, commis par les forces de l'ordre au cours des manifestations récentes n'ont donné lieu à aucune sanction à ce jour. Il est dès lors facile de comprendre que les faits plus discrets de corruption sont encore moins réprimés, même si des manipulations commises par l'IGS à la préfecture de police ou encore la mise en examen d'un contrôleur général ont marqué l'actualité récente. De même que les agents publics de haut niveau, les services répressifs idéveloppent une culture d'irresponsabilité et d'impunité.