



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 10

ANNEXE

FRANCE

au

Rapport anticorruption de l'UE

FRANCE

1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre de lutte contre la corruption

Approche stratégique. Si la France a légiféré sur un très grand nombre de questions ayant trait à la lutte contre la corruption, elle n'a pas élaboré de stratégie nationale spéciale de lutte contre ce phénomène. Or les questions liées à la corruption ont pris une place plus importante ces dernières années. Ainsi, à la suite d'allégations de corruption faites au moment de l'élection présidentielle, la commission Jospin a été créée en juillet 2012 pour proposer une réforme des règles éthiques de la vie publique. Pour répondre à ce qui a été qualifié de «crise de confiance»¹, la commission Jospin a recommandé un certain nombre de mesures, qui consistaient notamment à limiter l'immunité présidentielle, à renforcer les règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, à restreindre le cumul des mandats et à élaborer une stratégie visant à prévenir les conflits d'intérêts. Fort de ces recommandations, le gouvernement français a présenté plusieurs projets de loi en 2013. Il a également proposé une réforme globale du système judiciaire, y compris du ministère public, mais les débats à cet égard ont été suspendus au milieu de l'année 2013².

Cadre juridique. En 2007, la France a mis en œuvre une réforme législative de grande ampleur à la suite des recommandations du Groupe d'États contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe (GRECO) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont une nouvelle loi anti-corruption³ contenant essentiellement des dispositions pénales. Cette dernière a créé sept nouvelles infractions liées à la corruption, a élargi le champ d'application de délits déjà incriminés, notamment du trafic d'influence et de délits impliquant des membres du pouvoir judiciaire; elle a également autorisé le recours à des techniques spéciales d'enquête dans les affaires de corruption. Tout en saluant ces réformes, l'OCDE, le GRECO et l'Organisation des Nations unies ont recommandé des modifications supplémentaires parmi lesquelles: l'extension de l'incrimination du délit de trafic d'influence aux agents publics étrangers et aux membres des assemblées publiques étrangères; l'allongement des délais de prescription applicables aux faits de corruption et de trafic d'influence ainsi que le réexamen des règles de compétence⁴. Des réformes législatives plus récentes consacrent une nouvelle manière d'appréhender ces questions; elles comprennent notamment des lois récemment adoptées sur les conflits d'intérêts⁵ ainsi que des dispositions

¹ Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique. (2012), p. 3. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>

² <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-constitutionnelle-portant-reforme-du-conseil-superieur-magistrature.html>

³ Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-ordonnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html>.

⁴ GRECO: Troisième cycle d'évaluation: Rapport de conformité pour la France. «Incriminations» et «Transparence du financement des partis politiques», avril 2011, p. 6; rapport de l'OCDE: <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/francephase3fr.pdf> et examen de l'application de la convention des Nations unies contre la corruption, synthèse (France) adoptée par le groupe d'examen de l'application, troisième session, Vienne, du 18 au 22 juin 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187227f.pdf>.

⁵ Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

votées au mois de novembre 2013 qui tendent à lutter d'une manière plus ciblée contre la délinquance financière⁶.

Cadre institutionnel. Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC)⁷, créé en 1993, analyse les données sur la corruption en France et coordonne les politiques de prévention⁸. Placé auprès du ministre de la justice et dirigé par un magistrat, le SCPC dresse l'état des lieux sur la corruption, met en évidence certains problèmes, et formule des recommandations dans son rapport d'activité annuel. Malgré les efforts remarquables du SCPC, il n'est pas procédé à la collecte systématique des données sur l'étendue des réseaux et des incidents de corruption. En outre, de nombreuses institutions ne disposent pas de structures permettant de détecter les faits de corruption⁹. Au fil des ans, plusieurs projets destinés à réviser et à étendre ses compétences ont été élaborés. Le SCPC observe lui-même que ses pouvoirs ne sont plus adaptés aux nécessités actuelles de la prévention de la corruption, publique ou privée, nationale ou internationale¹⁰. Dans le rapport de la CNUCC sur la France, il était recommandé d'explorer la possibilité que les citoyens puissent faire part anonymement au SCPC de soupçons de corruption, ainsi que de permettre aux personnes physiques et morales de s'adresser au SCPC ou à des services similaires en cas de suspicions¹¹. Le SCPC ne peut pas enquêter sur des allégations ni réparer les préjudices qu'un lanceur d'alerte est susceptible d'avoir subis.

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Selon l'Eurobaromètre spécial 2013¹², 68 % des personnes interrogées dans l'ensemble de la population estiment que la corruption est très répandue en France (moyenne de l'UE: 76 %). En outre, 62 % d'entre elles pensent qu'on ne peut réussir en affaires sans avoir des relations dans le monde politique (moyenne de l'UE: 56 %), et 58 % considèrent que donner et recevoir des pots-de-vin et commettre un abus de pouvoir pour son bénéfice personnel constituent des pratiques répandues parmi les responsables politiques (moyenne de l'UE: 56 %).

Vécu de la corruption. Selon l'Eurobaromètre spécial 2013, seuls 6 % des sondés français estimaient se sentir personnellement victimes de la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %), et 2 % déclaraient avoir été explicitement ou implicitement invités à verser un pot-de-vin (moyenne de l'UE: 4 %)¹³.

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon 73 % et 75 % respectivement des chefs d'entreprise français¹⁴ et de la population générale sondés¹⁵, le favoritisme et la corruption

⁶ Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n° 0284 du 7 décembre 2013, page 19941.

⁷ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993).

⁸ <http://www.archives-judiciaires.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10774&ssrubrique=10832>.

⁹ Voir le rapport 2011: «Rapport du Service central de prévention de la corruption» page 17 - original en français: <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/autres-rapports-dactivite-10287/rapport-du-service-central-de-prevention-de-la-corruption-2011-24367.html>

¹⁰ Voir le rapport du SCPC (2011), voir ces points aux pages 9 et 10.

¹¹ Examen de l'application de la convention des Nations unies contre la corruption, résumé analytique (France) adopté par le groupe d'examen de l'application, troisième session, Vienne, du 18 au 22 juin 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187227f.pdf>.

¹² Eurobaromètre spécial 2013 n° 397.

¹³ Eurobaromètre spécial 2013 n° 397.

¹⁴ Eurobaromètre 2013 n° 374.

¹⁵ Eurobaromètre spécial 2013 n° 397.

entravent la concurrence interentreprises en France (moyenne de l'UE: 69 %). 59 % des entreprises françaises (moyenne de l'UE: 43 %) classent la corruption parmi les problèmes auxquels elles sont confrontées dans l'exercice de leurs activités¹⁶. Sur 152 pays, la France se situe au 23^e rang des économies les plus compétitives selon le rapport du Forum économique mondial intitulé «The Global Competitiveness Report 2013-2014» (rapport 2013-2014 sur la compétitivité mondiale)¹⁷.

Sujets de préoccupation généraux

Secteur privé. La France a correctement transposé les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI relatives à la définition de la corruption active et passive dans le secteur privé, ainsi que les sanctions applicables aux personnes physiques et morales¹⁸. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, la législation française prévoit une responsabilité tant administrative que pénale pour les infractions liées à la corruption. Les sanctions applicables aux personnes morales vont des amendes à la déchéance du droit d'exercer les activités dans le cadre desquelles l'infraction a été commise. Le montant maximal de l'amende susceptible d'être infligée aux personnes physiques et morales a été porté à un million d'EUR¹⁹. Par le passé, la CNUCC avait conclu son examen effectué en 2012 en déclarant que, dans la pratique, le montant des amendes infligées aux personnes morales demeurait faible, et elle avait recommandé à la France d'en revoir le plafond²⁰.

Le dispositif d'alerte. La loi anticorruption de 2007 a introduit, dans le code du travail français, une disposition protectrice des salariés du secteur privé et du personnel contractuel du secteur public qui relatent ou témoignent, de bonne foi, de faits de corruption²¹. Si un employeur inflige une sanction disciplinaire, il doit être démontré que la sanction n'est pas liée aux déclarations ou au témoignage du lanceur d'alerte. Toutefois, il n'existe pas de disposition propre à la protection des lanceurs d'alerte au sein du service public, ni sur la mise en œuvre pratique de la protection prévue par le code du travail. Dans son rapport annuel pour l'année 2011, le SCPC a invité les autorités à prendre des mesures législatives et pratiques spécifiques²². La loi relative à la transparence de la vie publique a récemment édicté une interdiction de relever de ses fonctions tout lanceur d'alerte employé dans l'administration publique²³.

La **transparence des activités de lobbying** n'est pas expressément réglementée en droit français; les représentants d'intérêts n'ont aucune obligation de s'inscrire sur un registre établi à cet effet et les fonctionnaires ne sont pas non plus tenus de rendre compte de leurs contacts avec ceux-ci. Le Parlement français a néanmoins adopté des règles sur le lobbying en 2009, lesquelles prévoient une inscription volontaire dans un registre public. Le Sénat a pris une

¹⁶ Eurobaromètre Flash 374 sur la corruption.

¹⁷ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

¹⁸ COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FR:PDF>

¹⁹ Loi n° 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n° 0284 du 7 décembre 2013.

²⁰ Résumé analytique (France) adopté par le groupe d'examen de l'application, troisième session, Vienne, du 18 au 22 juin 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187227f.pdf>.

²¹ Article L.1161-1 du code du travail.

²² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, p. 163.

²³ «Dispositif d'alerte éthique» loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, article 25, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>

mesure similaire. À la fin de l'année 2013, les listes de l'Assemblée nationale²⁴ et du Sénat²⁵ comptaient respectivement quelque 250 et un peu plus de 100 représentants d'intérêts, ce qui ne reflète pas forcément l'ampleur réelle de l'activité des groupes de pression en France.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Marchés publics

En 2011, les travaux, biens et services publics en France représentaient 18,5% de son PIB²⁶. La valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait à 19,5 % en 2007 et à 18,3 % en 2010²⁷.

Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises²⁸, 50 % des personnes interrogées estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales, et 51 % pensent que ce fléau frappe les marchés publics administrés par les autorités locales. En particulier, les Français interrogés considéraient que les pratiques suivantes étaient répandues dans les procédures de passation de marchés: soumissions concertées (55 %) (moyenne de l'UE: 52 %); conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (53 %) (moyenne de l'UE: 54 %); critères de sélection ou d'évaluation imprécis (50 %) (moyenne de l'UE: 51 %); recours abusif aux procédures négociées (49 %) (moyenne de l'UE: 47 %); cahier des charges «sur mesure» en faveur d'entreprises déterminées (47 %) (moyenne de l'UE: 57 %); invocation abusive des motifs d'urgence pour éviter les procédures de mise en concurrence (46 %) (moyenne de l'UE: 46 %); participation des soumissionnaires à la conception du cahier des charges (41 %) (moyenne de l'UE: 48 %), et modifications des conditions contractuelles après conclusion du contrat (41 %) (moyenne de l'UE: 44 %). Les résultats du sondage, tout en ne présentant pas nécessairement de rapport direct avec la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité à l'égard des faits de corruption dans les procédures de marchés publics. Ils indiquent que les facteurs de risque liés aux marchés publics concernent surtout le trafic d'influence et les conflits d'intérêts.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les entités adjudicatrices sont tenues d'accepter les offres ou candidatures électroniques pour tous les contrats d'une valeur égale ou supérieure à 90 000 EUR, les marchés publics électroniques étant un important instrument de prévention pour réduire les risques de corruption et contribuer à perfectionner davantage les mécanismes de contrôle²⁹. Le code pénal contient, en outre, une disposition particulière qui incrimine les manquements à la réglementation relative aux marchés publics, dénommés «délits de favoritisme»³⁰. Eu égard à la jurisprudence, un manquement à la réglementation relative aux marchés publics qui ne peut être qualifié de corruption peut toutefois être puni en tant que «délit de favoritisme»³¹. Le SCPC a toutefois relevé qu'entre 2007 et 2010, aucune peine de

²⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE (2012) *Registre public des représentants d'intérêts* <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>.

²⁵ Sénat: *Registre public des représentants de groupes d'intérêt*. (2012), qui peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.senat.fr/role/groupe_interet.html.

²⁶ Ces pourcentages ont varié de 17,7 % en 2007 à 18,9 % en 2010. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

²⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

²⁸ Eurobaromètre spécial 397.

²⁹ Rapport annuel de mise en œuvre dans le domaine de la passation des marchés publics 2012, SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

³⁰ Pour les conflits d'intérêts et la corruption: article 432-11 à article 432-13; article 433-1 du code pénal français; pour le délit de favoritisme: article 432-14.

³¹ Article 432-14 du code pénal.

prison n'avait été purgée sur le fondement de cette disposition; il a recensé 25 condamnations ayant donné lieu à des peines d'emprisonnement avec sursis et 20 affaires dans lesquelles des amendes avaient été infligées. Ces amendes étaient comprises entre 2 333 EUR et 5 333 EUR³².

Il existe des orientations générales sur les modalités d'application de cette législation. À la fin de l'année 2009, le ministère de l'économie et des finances a, en effet, publié un guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics³³. En 2012, une circulaire interministérielle relative au Guide de bonnes pratiques a été publiée³⁴, laquelle expliquait le champ d'application de la législation, la préparation et la mise en œuvre de la procédure, l'exécution des marchés publics et le régime applicable aux entités adjudicatrices.

Le SCPC a toutefois décelé des risques de corruption particuliers dans les procédures de passation de marchés publics menées localement, et a attiré l'attention sur plusieurs exemples dans lesquels des agents publics de haut rang, y compris des présidents de structures locales ou régionales, avaient été condamnés du chef de corruption dans ce contexte³⁵. Sous l'angle de la prévention, les mécanismes de contrôle de la passation des marchés publics locaux ne présentent pas encore la rigueur et la cohérence suffisantes sur l'ensemble du territoire et devraient, dès lors, être perfectionnés.

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale

Dans ses rapports annuels 2010 et 2011, le SCPC a analysé tous les aspects liés aux conflits d'intérêts et a conclu que la possibilité de cumuler les mandats était l'un des facteurs les plus propices aux faits de corruption³⁶. En 2012, la commission Jospin a mis en avant la nécessité de s'attaquer plus vigoureusement aux conflits d'intérêts en mettant en œuvre une stratégie globale³⁷. Pour l'heure, 70 % à 80 % des parlementaires élus occupent au moins une autre fonction, pratique conforme au droit français³⁸.

Est constitutif d'une infraction pénale le fait, par des agents publics — y compris des agents élus, tant au niveau central que local —, de prendre un intérêt dans une activité dont ils assurent l'administration ou la surveillance³⁹. D'après les données recueillies par le SCPC, en 2009, les prévenus ont été reconnus coupables dans 42 affaires, tandis qu'en 2010 des verdicts de culpabilité ont été rendus dans au moins 28 affaires (le SCPC ne disposait que de données partielles lorsqu'il a rédigé son rapport). Selon les données qui n'étaient que partiellement disponibles pour l'année 2010, 13 condamnations ont donné lieu à des peines d'emprisonnement avec sursis et neuf, à l'infliction d'amendes comprises entre 2 167 EUR et 5 400 EUR⁴⁰. Les pratiques dites de pantouflage sont incriminées dans une certaine mesure en ce que tout agent public doit respecter une période de trois ans pendant laquelle il ne peut pas

³² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>

³³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021570204> [Circulaire du 29 décembre 2009 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics](#)

³⁴ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025364925&fastPos=1&fastReqId=997275869&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

³⁵ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

³⁶ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, page 77.

³⁷ «Notre pays doit, pour toutes ces raisons, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats». «Il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts, afin de garantir un exercice exemplaire des responsabilités publiques et de renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions.» Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique. 2012 p. 54. et suiv., et p. 122. Voir également proposition n° 15, ainsi que propositions n° 20 et suiv. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>

³⁸ Pour les chiffres exacts, voir: Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique. 2012 p. 58. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>

³⁹ Article 432-12 du code pénal.

⁴⁰ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, p. 33.

être recruté par une entreprise privée avec laquelle il a conclu des contrats ou dont il était chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle lorsqu'il était en poste dans la fonction publique⁴¹. Rares sont les condamnations pour ces chefs d'inculpation; le SCPC n'en a relevé qu'une seule en 2009⁴². La France a également incriminé «l'enrichissement illicite» dans certaines circonstances: il s'agit pour l'intéressé d'accumuler des richesses ou de mener un style de vie sans pouvoir justifier l'origine de celles-ci, tout en étant en relations habituelles avec une personne qui commet des infractions pénales graves. L'auteur de ce délit est passible de trois ans d'emprisonnement et de 75 000 EUR d'amende⁴³. Depuis 1988, 12 affaires d'enrichissement illicite ont été transmises au parquet, qui les a toutes classées sans suite⁴⁴.

À la mi-septembre 2013, l'Assemblée nationale a voté un train de mesures législatives visant à régler les conflits d'intérêts⁴⁵; elle a également adopté deux projets de loi sur le non-cumul des mandats⁴⁶. En outre, le ministre de la fonction publique a annoncé un projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, qui vise notamment à assurer un meilleur contrôle des pratiques dites de pantouflage⁴⁷.

Le dispositif de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale fait actuellement l'objet d'une réforme d'envergure. La France possède un dispositif de déclaration de situation patrimoniale qui s'applique notamment aux candidats à la fonction de président de la République, aux membres du gouvernement, du Sénat et de l'Assemblée nationale, aux membres français du Parlement européen, aux présidents respectivement des conseils régionaux et généraux, à d'autres élus d'entités locales, notamment ceux dotés d'un statut spécial et, plus récemment, aux dirigeants d'entreprises publiques. En vertu de la nouvelle législation, d'ici le 1^{er} février 2014, les responsables politiques élus doivent soumettre ces deux déclarations⁴⁸. Ces déclarations ne comportent, toutefois, aucune donnée sur le patrimoine détenu par le ménage ou par les membres de la famille de l'élu⁴⁹. Une réforme adoptée en 2011⁵⁰ a érigé en infraction la production de fausses déclarations de patrimoine. Dans son rapport d'activité le plus récent, la commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) demandait que ses prérogatives d'enquête soient renforcées, et qu'elle puisse, par exemple, infliger des sanctions financières pour refus de divulgation rapide de déclarations fiscales⁵¹. En vertu de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique, la CTFVP a été remplacée par un organe indépendant chargé de contrôler les déclarations: la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁵².

Corruption transnationale

⁴¹ Article 423-13 du code pénal.

⁴² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, p. 34.

⁴³ Article 321-6. du code pénal, introduit par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006.

⁴⁴ CTFVP (2012) 15^e Rapport annuel, op. cit., p. 6.

⁴⁵ Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique

⁴⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/non-cumul_executif_local_depute_senateur.asp#non-cumul_executif_local_depute_europeen.

⁴⁷ Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires Ministère de la fonction publique.

http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/statut_general/pdf/deontologie-projet-de-loi.pdf

⁴⁸ Loi n° 2013-907 et loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

⁴⁹ Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

⁵⁰ Loi n° 2011-410 du 14 avril 2011

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> et loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>

⁵¹ Commission pour la transparence financière de la vie politique; 15^e Rapport annuel, JO du 25 janvier 2012, p. 11:

http://www.commission-transparence.fr/rapports/15iemeRapport_joe_20120125.pdf

⁵² Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

Si les autorités françaises ont obtenu des résultats lors de leurs enquêtes sur des affaires très médiatiques sur le territoire national, leur participation à la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales est moins probante. Le SCPC et le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption ont exhorté la France à redoubler d'efforts pour prévenir la corruption dans les transactions commerciales internationales effectuées par les sociétés privées et les entreprises publiques⁵³.

L'OCDE a fait part de ses préoccupations quant aux poursuites concernant des délits de corruption transnationale, soulignant qu'entre 2000 et 2012, seules 33 enquêtes avaient été ouvertes, un nombre qui est «faible au regard tant du poids économique de la France que de l'exposition de ses entreprises au risque de corruption transnationale». L'OCDE a également relevé que les tribunaux avaient prononcé un «très faible nombre de condamnations pour corruption d'agents publics étrangers», à savoir cinq, dont une fait actuellement l'objet d'un appel⁵⁴. En outre, l'OCDE a relevé que les sanctions ne semblaient pas efficaces, proportionnées et dissuasives. Par exemple, lorsque des personnes physiques ont été condamnées, des peines d'emprisonnement avec sursis et des amendes maximales de 10 000 EUR leur ont été infligées⁵⁵. Toutefois, plusieurs enquêtes sur des faits allégués de corruption transnationale ont récemment progressé: une affaire relative au programme «Pétrole contre nourriture» des Nations unies en Irak a été portée en justice et, dans une autre affaire, les enquêtes préliminaires ont atteint une phase nouvelle à propos d'allégations de corruption liées aux marchés de la défense⁵⁶.

L'OCDE a recensé plusieurs raisons potentielles qui sous-tendent les lacunes constatées. Ainsi, les juridictions françaises ne sont compétentes pour connaître des délits de corruption que si l'auteur du délit ou la victime est de nationalité française. En outre, l'acte doit constituer un délit à la fois en France et dans le pays où il a été commis. L'OCDE voit dans l'exigence de double incrimination un obstacle important à l'engagement de poursuites⁵⁷. Quant au droit pénal matériel, l'OCDE a considéré que la définition du délit de «corruption d'agent public étranger» était trop étroite, défaut auquel il pourrait être remédié, par exemple, en étendant l'incrimination de trafic d'influence. L'OCDE a également constaté que les personnes morales pouvaient se soustraire à leur responsabilité pénale en recourant à des intermédiaires (y compris des personnes morales liées). Enfin, elle a pointé plusieurs difficultés que le parquet rencontre dans les affaires concernant le secteur de la défense en raison de l'accès limité aux informations classées «secret défense».

⁵³ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012. Recommandations et questions pour le suivi sur la France (2012), point 183: «Le Groupe de travail demeure néanmoins préoccupé par le très faible nombre de condamnations pour corruption d'agents publics étrangers prononcées en France depuis l'entrée en vigueur de l'infraction voici plus de douze ans – cinq en tout dont une seule contre une personne morale, non définitive. Au regard du rôle très important que ses entreprises jouent dans l'économie internationale, la France apparaît particulièrement exposée aux risques de corruption d'agents publics étrangers. Ainsi, le Groupe de travail est d'autant plus préoccupé que, en dépit de décisions judiciaires à l'étranger concernant certaines entreprises françaises, elle ne semble pas exercer avec toute la vigueur attendue son action répressive dans de tels dossiers.»

⁵⁴ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012. Recommandations et questions pour le suivi sur la France (2012).

⁵⁵ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012, point 10. L'affaire impliquant la personne morale fait l'objet d'un appel, dès lors, ni la condamnation ni le niveau de sanctions ne sont définitifs.

⁵⁶ Rapport de Transparency International relatif à la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention

⁵⁷ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012. Recommandations et questions pour le suivi sur la France (2012).

Poursuites en matière de corruption

L'évaluation du système national d'intégrité français effectuée par Transparency International indique que, d'une manière générale, les services répressifs sont bien formés et que le niveau d'intégrité est assez élevé⁵⁸. Mentionnons, toutefois, quelques cas de corruption isolés impliquant de hauts fonctionnaires de police. Les efforts déployés pour centraliser les connaissances et coordonner les actions de lutte contre la corruption ont conduit à la création, en 2004, de la Brigade centrale de lutte contre la corruption (BCLC)⁵⁹. Son personnel se compose de policiers, gendarmes et fonctionnaire du ministère de l'économie. Cela permet le partage d'expériences et de connaissances techniques, ainsi qu'un accès plus aisé aux bases de données des différentes autorités. Il ressort d'enquêtes réalisées que certaines régions sont confrontées à des problèmes particuliers en matière de corruption et de criminalité organisée, et les pouvoirs locaux ont, grâce aux efforts qu'ils déploient, reçu le soutien du ministre de la justice⁶⁰.

Ces dernières années, des affaires impliquant des dirigeants au plus niveau ont donné lieu à des enquêtes et des poursuites, à la suite d'allégations de pratiques de corruption, de financement illégal de partis et de favoritisme⁶¹. L'existence de ces enquêtes témoigne des efforts consentis pour mettre au jour des faits de corruption, en poursuivre les auteurs et juger ces derniers même lorsqu'il s'agit de hauts responsables. L'explication de cette évolution tient, au moins en partie, à des initiatives telles que la BCLC, ainsi qu'au système français des juges d'instruction indépendants. En outre, des mécanismes et des structures sont en place pour assurer une spécialisation suffisante des magistrats respectivement du parquet et du siège, leur permettant de juger les affaires de corruption.

Bonnes pratiques — Les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)

Les huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), situées à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de France, regroupent des magistrats du parquet et de l'instruction. Elles sont spécialisées dans la criminalité organisée et la délinquance financière, mais également dans les affaires complexes qui exigent le recours à des compétences spécifiques. Les JIRS sont compétentes pour mener l'enquête préliminaire, engager des poursuites, instruire et juger les dossiers les plus complexes; elles ont accès à des dispositifs novateurs en matière d'enquête (tels que les infiltrations ou les sonorisations) et font appel aux équipes communes d'enquête entre plusieurs pays. Les magistrats sont épaulés dans les matières techniques par des assistants spécialisés. Ces derniers sont issus tant du secteur privé (experts comptables, etc.) que du secteur public (inspecteurs des impôts, fonctionnaires des douanes, agents de la Banque de France, etc.).

En 2013, l'Assemblée nationale a voté un projet de loi portant notamment création d'un parquet financier à compétence nationale, chargé de traiter les affaires de corruption et les

⁵⁸ http://issuu.com/transparencyminternational/docs/2011_nisfrance_en?e=2496456/3025518.

⁵⁹ Une réforme en cours intégrerait la brigade dans le futur «Office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale». Voir le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

⁶⁰ Center for the Study of Democracy: Examining the links between organised crime and corruption. Étude commandée par la direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité (2010). Réagissant à l'intensification de la criminalité organisée, la ministre de la justice a annoncé, le 26 novembre 2012, une nouvelle politique pénale globale pour la Corse, comprenant notamment des mesures de lutte contre la délinquance économique et financière.

⁶¹ À titre d'exemple, trois présidents français successifs ont dû se soumettre à des mesures d'instruction faisant suite à des allégations de corruption. Un ancien président a été condamné en première instance pour des faits de corruption et a accepté de verser une indemnisation.

gros dossiers de fraude fiscale⁶². Selon cette loi, le procureur financier national est nommé pour une période de sept ans et exercera ses fonctions sous la coordination du procureur général.

L'indépendance opérationnelle et les capacités des parquets français ont fait l'objet d'une analyse détaillée par plusieurs institutions de suivi de la lutte anticorruption. Comme indiqué dans l'examen de la CNUCC, les procureurs disposent de l'opportunité des poursuites et sont placés, du fait de leur position hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la justice. La CNUCC a recommandé à la France de garantir l'indépendance des procureurs et d'envisager de mener une étude sur l'application du principe d'opportunité des poursuites afin d'empêcher toute possibilité d'interférence politique dans les décisions prises par les procureurs de la République⁶³. De même, l'OCDE a souligné la nécessité de mettre en place des garanties supplémentaires pour préserver l'impartialité des procureurs⁶⁴. En réponse à ces recommandations, le code de procédure pénale a été modifié au mois de juillet 2013 et, désormais, prévoit clairement que le ministre de la justice ne peut adresser aucune instruction dans des affaires individuelles⁶⁵.

Dans un avis publié au Journal officiel français, la Commission nationale consultative sur les droits de l'homme (CNUCC) recommandait une série de mesures visant à mieux protéger l'indépendance des procureurs de la République et à renforcer le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)⁶⁶. Le 13 mars 2013, le gouvernement français a présenté un projet de loi constitutionnelle tendant à renforcer l'indépendance et l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature, en alignant la procédure de nomination et le régime disciplinaire des magistrats du parquet sur ceux des magistrats du siège⁶⁷.

Les institutions françaises chargées des affaires de corruption font face à d'importantes restrictions de leurs ressources humaines et budgétaires. Ainsi, malgré les enquêtes en cours portant sur de graves affaires de corruption, la section financière du pôle économique et financier de Paris a perdu un tiers de ses magistrats⁶⁸. En 2012, l'OCDE a invité la France à dégager des ressources suffisantes pour enquêter sur les affaires de corruption et engager des poursuites à ce titre⁶⁹. Des ressources supplémentaires ont déjà été réservées aux services de police et à la JIRS de Marseille⁷⁰.

Financement des partis politiques

⁶² Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n° 0284 du 7 décembre 2013, page 19941.

⁶³ CNUCC Examen de l'application (2011) Résumé analytique: rapport de la France. Vienne: ONU, p. 5.
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186620f.pdf>.

⁶⁴ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012, p. 5.

⁶⁵ Loi n° 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.

⁶⁶ CNCDH (2013), *Avis sur l'indépendance de la justice*, JORF n° 0176 du 31 juillet 2013 [WWW] Légifrance.

⁶⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027778844&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁶⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027174144&type=general>

⁶⁹ Association Française des Magistrats Instructeurs (AFMI) (2011) Les enquêtes économiques et financières sont en danger à Paris: http://www.afmi.asso.fr/com_detail.php?num=43.

⁷⁰ OCDE (2012) *Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, p. 43.

⁷⁰ Réunion de ministres sur l'agglomération marseillaise. *Relevé de conclusions* 6 septembre 2012 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/09.06_releve_de_conclusions.pdf. Réunion du 22 octobre 2012 sur la lutte contre la criminalité en Corse. *Relevé de conclusions*, 22 octobre 2012 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/10.22_releve_de_conclusions_-_reunion_sur_la_lutte_contre_la_criminalite_en_corse_-_releve_de_conclusions.pdf

La France dispose d'un système mixte public-privé pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les règles de financement des partis et des campagnes électorales⁷¹ ont été édictées en 1988, puis modifiées en 1990 et en 1995⁷², en réaction notamment à un certain nombre d'affaires de financement de campagnes révélées à l'époque⁷³. Ainsi que le GRECO l'a souligné, cette législation pose cinq grands principes: 1) déclaration de patrimoine pour les titulaires de certaines fonctions ou mandats électifs, 2) limitation des dépenses électorales (pour les candidats aux élections législatives et présidentielles), 3) plafonnement des dons aux candidats et aux partis, 4) participation financière de l'État (financement des partis et remboursement des dépenses électorales) sous réserve du contrôle des comptes et 5) instauration de sanctions. Le contrôle du financement des parties incombe à la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP).

L'actuel cadre juridique relatif aux élections et à la transparence financière de la vie politique a été instauré en 2011 à la suite de certaines recommandations formulées par le GRECO⁷⁴. Les procédures régissant le financement des campagnes électorales ont été simplifiées et la nouvelle législation intègre les élections sénatoriales dans le champ d'application des règles en vigueur. Le nouveau cadre juridique a précisé le rôle des comptables chargés de la présentation du compte de campagne, ainsi que la date de dépôt de ce compte. Par ailleurs, la CNCCFP s'est vu conférer le pouvoir de réduire, sous le contrôle d'un juge, le remboursement par l'État des dépenses d'un candidat lorsque des irrégularités ont été commises, à condition toutefois que ces dépenses soient inférieures au seuil de rejet de l'ensemble du compte de campagne. Une loi récemment adoptée a, en outre, ramené le plafond des dons personnels aux partis politiques à 7 500 EUR par an (tous partis confondus). La CNCCFP recevra chaque année une liste des personnes qui auront consenti un don d'au moins 3 000 EUR à un parti politique⁷⁵.

Cependant, le cadre juridique actuel apparaît encore insuffisant sur certains points. Dans son rapport de conformité de 2011, le GRECO soulignait, en effet, la nécessité de donner suite à ses recommandations concernant la prise en compte de l'action des tierces parties, la transparence des informations financières des partis politiques lors de la campagne électorale, le rôle du mandataire des partis et le régime des cotisations des membres et des élus⁷⁶.

Les autorités françaises reconnaissent que les moyens alloués à la CNCCFP pour contrôler efficacement le financement des partis et des campagnes électorales ne sont pas encore suffisants⁷⁷. Dans son rapport de conformité de 2011, le GRECO a également conclu que la CNCCFP disposait de peu de moyens juridiques, et d'un accès limité aux documents relatifs aux comptes des partis. Selon le GRECO, la CNCCFP «ne dispose pas de la totalité des

⁷¹ Loi n° 88-226 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069060&dateTexte=20110106>

⁷² Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 et loi n° 95-65 du 19 janvier 1995.

⁷³ GRECO (2009) Troisième cycle d'évaluation. Transparence du financement des partis politiques (thème II). Strasbourg: Conseil de l'Europe, 19 février 2009, 37 p.:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%295_France_Two_FR.pdf.

⁷⁴ Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> et loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>

⁷⁵ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, dans sa version modifiée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 - art. 15.

⁷⁶ GRECO (2011) Troisième cycle d'évaluation. Rapport de conformité sur la France. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1^{er} avril 2011, voir en particulier les pages 10 à 17.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%291_France_FR.pdf.

⁷⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)1_France_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)1_France_FR.pdf), p. 14.

pièces comptables relatives aux comptes des partis, [...] son contrôle ne porte pas sur les dépenses des partis, [...] elle ne peut exiger la production de pièces et ne dispose pas de pouvoir de contrôle sur pièce et sur place à l'égard des partis, et [...]elle ne peut faire appel aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux»⁷⁸. Deux ans plus tard, en 2013, le GRECO a réexprimé sa déception parce que ses recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Dans le contexte de la transparence du financement politique, il a relevé que, si plusieurs amendements législatifs en projet s'étaient finalement concrétisés, la France n'avait pas remédié à des insuffisances qu'il avait précédemment soulignées, et il a constaté l'absence de tout progrès décisif depuis 2011. Cette appréciation vaut également pour le renforcement du contrôle par la CNCCFP⁷⁹.

3. PROCHAINES ETAPES

La petite corruption ne semble pas problématique en France. À l'inverse, la politique française est la cible d'allégations de corruption et de népotisme, qui viseraient même des hommes politiques de haut rang et des agents publics. Les autorités françaises ont reconnu l'existence de problèmes sous-jacents et ont défini les mesures à prendre pour remédier à ce que le gouvernement avait qualifié de «crise de confiance». Bien que la France ait récemment légiféré sur les conflits d'intérêts, elle ne s'est pas attaquée aux risques liés à la corruption dans le secteur des marchés publics et dans les transactions commerciales internationales. Par ailleurs, le financement des partis reste une matière dans laquelle des améliorations législatives pourraient contribuer à l'intégrité. Les points suivants méritent, dès lors, une attention accrue:

- la réalisation d'une évaluation très complète afin de repérer les risques spécifiques au niveau local et de fixer les priorités pour les mesures anticorruption afférentes aux mécanismes de contrôle dans **les marchés publics**. La poursuite des réformes en cours en matière de déclaration patrimoniale et de conflits d'intérêts en ce qui concerne **les agents publics**;
- l'amélioration de la législation sur **les faits de corruption transnationale**, y compris des règles intéressant la double incrimination et la compétence, conformément aux recommandations formulées par l'OCDE, le GRECO et le mécanisme d'examen de la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC); l'accroissement de l'efficacité, d'une part, des enquêtes sur des faits de corruption survenus à l'étranger et, d'autre part, des poursuites en la matière;
- le suivi de la mise en œuvre de la loi tendant à protéger l'**indépendance** opérationnelle **des procureurs** et la poursuite des efforts actuellement consentis pour consolider davantage leur indépendance statutaire; l'appréciation du besoin éventuel de ressources supplémentaires pour enquêter sur les affaires de corruption, poursuivre et juger les auteurs de faits de corruption;
- la suite donnée aux recommandations du GRECO sur **le financement des partis** concernant l'action des tierces parties, la transparence des informations financières lors des campagnes électorales, le rôle des mandataires de parti et le régime des cotisations des membres et des élus, le renforcement des fonctions de contrôle et des moyens de

⁷⁸ Idem, page 14.

⁷⁹ Deuxième rapport de conformité sur la France; Greco RC-III (2013) 3E; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%293_Second_France_FR.pdf. Le rapport intermédiaire ultérieur, adopté au mois de décembre 2013, n'a pas été publié.

la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques.