

SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION
RAPPORT POUR L'ANNÉE 2014
AU PREMIER MINISTRE
ET AU GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE

La prévention
de la corruption en France :
état des lieux,
chiffres clés, perspectives,
jurisprudence

La protection des lanceurs d'alerte

La prévention de la corruption :
un impératif pour les entreprises françaises

AVERTISSEMENT

Les propositions et opinions contenues dans le présent rapport du SCPC, entité placée auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice, sont de la seule responsabilité de ce service et n'engagent ni ne préjugent de la position du ministère de la Justice ou des autres administrations sur les sujets abordés.

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015

ISBN : 978-2-11-010006-1

SOMMAIRE

Introduction	5
CHAPITRE I	17
La centralisation des informations relatives à la lutte contre la corruption (prévention et répression)	
Introduction	19
La corruption en France	22
La corruption transnationale	102
CHAPITRE II	109
Les atteintes à la probité définitions et jurisprudence récente	
La jurisprudence judiciaire	111
La jurisprudence administrative	137
CHAPITRE III	141
Les activités du SCPC	
Les activités du Service central de prévention de la corruption dans le cadre national	144
L'action internationale du SCPC	163
CHAPITRE IV	195
La protection des lanceurs d'alerte	
Les principales évolutions constatées depuis 2011 dans les pays étrangers	200
L'extension du dispositif légal de protection des lanceurs d'alerte en France	220
Les propositions du service central de prévention de la corruption	236
CHAPITRE V	243
La prévention de la corruption : un impératif pour les entreprises françaises	
Introduction	245

Le nouvel environnement national et mondial inscrit l'éthique et la prévention de la corruption au cœur de ses dispositifs.	246
Les tendances émergentes	266
Relever le défi de l'éthique : un enjeu majeur pour la performance des entreprises	280
Les principales propositions du SCPC pour améliorer la prévention de la corruption dans les transactions commerciales	295
Lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales	296

CHAPITRE VI 305

Un exemple étranger d'agence anti-corruption : la Direction Nationale Anti-corruption de Roumanie (DNA)

La Direction nationale anti-corruption de Roumanie	307
La Roumanie	317

INTRODUCTION

LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Au tournant des années 2000, la communauté internationale a pris conscience des ravages causés par la corruption, phénomène qui affecte l'ensemble des États, quel que soit leur stade de développement, avec des coûts économiques, sociaux et politiques qui peuvent s'avérer considérables. Cette prise de conscience a déterminé une réaction commune, tant en matière de prévention que de répression de la corruption, qui s'est traduite par la négociation et l'adoption de plusieurs conventions anti-corruption :

- Convention de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (41 pays signataires), entrée en vigueur en France le 29 septembre 2000.
- Conventions du Conseil de l'Europe, pénale de lutte contre la corruption du 27 janvier 1999 et civile contre la corruption du 4 novembre 1999 (49 pays signataires), entrées en vigueur en France le 1^{er} août 2008.
- Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (dite de Mérida, 174 États parties au 31 mars 2015), entrée en vigueur en France le 14 décembre 2005.

L'adhésion à ces conventions implique le suivi de leur mise en œuvre dans le cadre des groupes de travail mis en place dans les organisations internationales correspondantes (OCDE, Conseil de l'Europe, Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime – ONUDC-) et dans le cadre des cycles d'évaluations des États parties. Ce suivi constitue une véritable mise sous surveillance mutuelle des États (par le système dit de « revue par les pairs »), dont les conclusions sans complaisance, souvent rendues publiques, donnent lieu à des recommandations, dont le suivi est également contrôlé.

Il convient de citer en outre les travaux du Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental rattaché à l'OCDE (34 États membres), chargé de promouvoir la lutte contre le blanchiment, notamment issu de la corruption ; les travaux du G20, qui a créé en 2010 un groupe de travail anti-corruption ; les initiatives de l'Union Européenne, qui a publié en février 2014 son premier Rapport anti-corruption¹.

Si des avancées notables ont pu être enregistrées, notamment grâce aux travaux réalisés dans ces enceintes internationales, la corruption, comme plus généralement la fraude, reste, à des degrés divers selon les États et les zones

1. Dans toutes ces enceintes, le SCPC participe activement aux travaux des groupes de travail ou de suivi mis en place, au côté de représentants des ministères concernés (Justice, Affaires étrangères, Économie et finances) ; *cf. infra*, chapitre III.

géographiques², un phénomène très largement répandu, qui éclate régulièrement dans des scandales retentissants, minant les économies les plus fragiles, sapant la confiance des citoyens envers leurs élites et leur classe politique, ternissant la réputation des États, et selon certains analystes, nourrissant la violence et le terrorisme³.

LES AUTORITÉS ANTI-CORRUPTION

La convention des Nations unies contre la corruption de 2003 (CNUCC) a posé le principe de l'élaboration et l'application par chaque État de politiques de prévention de la corruption « efficaces et coordonnées » et de la mise en place d'un ou plusieurs organes chargés de prévenir la corruption, jouissant de l'indépendance nécessaire, des ressources matérielles et du personnel suffisant pour exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue⁴.

En novembre 2012, l'ONUDC et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont organisé à Djakarta (Indonésie) une conférence internationale regroupant des agences anti-corruption de 38 pays, principalement d'Asie et d'Afrique, où l'Europe était représentée par le Réseau EPAC/EACN⁵. Les participants ont adopté sous l'intitulé « Déclaration de Djakarta sur les principes des Agences anti-corruption » 16 principes directeurs pour renforcer l'indépendance et l'efficacité des autorités anti-corruption⁶. Ces principes ont été officiellement endossés par la CNUCC lors de la 5^e Conférence des États parties à cette convention qui s'est tenue à Panama fin novembre 2013⁷.

Toutefois, force est de constater que de nombreux pays ne se sont toujours pas dotés d'agences anti-corruption, notamment dans le domaine de la prévention, et qu'existent souvent à leur place de simples services spécialisés, notamment en ce qui concerne la répression de la corruption (services d'enquête et de poursuite)⁸.

Par ailleurs, trop souvent, la création d'une Autorité anti-corruption dans un État constitue la réponse politique donnée à un problème ponctuel. Des études ont montré que l'efficacité des Autorités anti-corruption suit souvent une courbe en

2. Corruption endémique, corruption politico-financière, corruption liée au crime organisé (cf. François Badie, « les trois cercles de la corruption », in « Cahiers de la Sécurité », n° 25, La Documentation française, septembre 2013.

3. Cf. Sarah Chayes : « Thieves of State : Why corruption threaten global security » Hardcover 2015 (Voleurs publics : pourquoi la corruption menace la sécurité internationale); Brice Couturier « La corruption, terreau du terrorisme ? » in Enjeux – Les Echos, mars 2015.

4. Cf. CNUCC, article 5 -1, article 6.

5. Cf. *infra*, chapitre III, page 182.

6. Cf. <http://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2012/12/corruption-kpkl/story.html>.

7. Cf. Résolution 5/4, point 13, sur la prévention de la corruption (suivi de la « déclaration de Marrakech »).

8. Malgré les prescriptions de l'article 36 de la CNUCC, qui fait également référence à « l'indépendance nécessaire de ces organes ou personnes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue »

« chapeau de gendarme »⁹, c'est-à-dire qu'après une phase d'ascension rapide, l'Autorité anti-corruption subit une phase de stagnation avant de décroître tout aussi rapidement qu'elle est montée en puissance. Dans bien des cas alors, à défaut d'une suppression pure et simple parfois politiquement difficile et négative en termes d'affichage international, cette Autorité, peut ne devenir qu'une « coquille vide » (restrictions apportées à un texte législatif initialement abouti et cohérent par des amendements successifs introduits par des lois ultérieures ; lente agonie par suppression des ressources humaines et matérielles de l'organisme en question, qui finit par ne plus avoir d'existence que virtuelle).

Il appartient donc aux responsables en charge des Autorités anti-corruption de justifier par leur action de l'intérêt de leur existence, d'en défendre la légitimité et d'en promouvoir le développement.

La situation française

La situation française s'est largement modifiée depuis deux ans :

En effet, pendant 20 ans, de 1993 à 2013, et ce de manière pionnière, avant même l'adoption des grandes conventions internationales susvisées¹⁰, le SCPC a été la principale autorité anti-corruption française, compétente en matière de prévention, de détection, de centralisation des informations relatives à la corruption et pour fournir à leur demande des avis aux autorités administratives et judiciaires¹¹.

En 2013, deux nouvelles autorités anti-corruption au sens des articles 6 et 36 de la Convention des Nations unies contre la corruption ont été créées, et ont commencé à fonctionner activement dès le début de l'année 2014.

9. Ou courbe en cloche, selon le modèle de Gauss.

10. Cf. SCPC, Rapport 2010, Introduction, pages 5 à 8, le rappel du contexte de sa création par la 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.

11. À côté du SCPC qui a vocation à appréhender de manière globale la problématique de la prévention de la corruption, existent d'autres organismes qui participent dans des secteurs à risques déterminés à la prévention de la corruption : Créée par la loi organique n° 88-226 et la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP), absorbée en 2013 par la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), était une Autorité administrative indépendante (AAI) présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, chargée de recevoir les déclarations de patrimoine d'un grand nombre d'élus (environ 6000 personnes), dont le président de la République, et d'examiner les variations intervenues dans ces situations patrimoniales au cours des mandats considérés.

Créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est également une AAI composée de 9 membres hauts magistrats judiciaires, administratifs et financiers chargée de contrôler les obligations comptables et financières des partis politiques, ainsi que les comptes de campagne des candidats (contrôle de régularité).

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a notablement étendu le champ d'application de l'obligation de déclaration de situations patrimoniales et les pouvoirs de contrôle existants sous l'empire de la loi de 1988 (CTFVP), et instauré une obligation de déclaration d'intérêt, a créé une nouvelle autorité anti-corruption en France, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Elle est présidée par une personnalité nommée en Conseil des ministres après avis du Parlement et composée de six experts indépendants, membres élus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, de deux personnalités qualifiées nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les principaux responsables politiques et administratifs doivent dorénavant transmettre à la HATVP leur déclaration de patrimoine ainsi que, pour les membres du Gouvernement, au Premier ministre, en ce qui concerne leur déclaration d'intérêt et d'activités.

Sont soumis à cette double obligation : Les membres des assemblées parlementaires¹², les membres du Gouvernement¹³, les parlementaires européens, les principaux responsables exécutifs locaux, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat, les membres des Autorités Administratives Indépendantes et des Autorités Publiques Indépendantes ainsi que toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres et enfin les dirigeants d'organismes publics¹⁴, soit un total d'environ 9 000 personnes.

Le Conseil constitutionnel a admis que soient mentionnées dans les déclarations d'intérêts et d'activités, les activités professionnelles exercées par le conjoint, le partenaire lié par un PACS ou le concubin « compte tenu de la vie commune avec le déclarant », en revanche il a censuré sur le fondement d'une atteinte disproportionnée au droit au respect à la vie privée l'obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents, ou un autre membre de la famille du déclarant¹⁵.

En cas de violation des obligations de transmission, les sanctions pénales encourues sont de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, et pour les membres du Gouvernement, la peine encourue est de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

La HATVP contrôle le respect de ces obligations, la véracité de ces déclarations, et peut demander des éléments complémentaires d'informations. Elle bénéficie de l'aide des services fiscaux et dispose d'un pouvoir d'injonction. Elle peut

12. Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

13. Art. 4 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

14. Art. 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013.

15. Cons. const., 9 oct. 2013, n° 2013-675 DC.

être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que par les associations de lutte contre la corruption et peut s'autosaisir si elle constate des manquements.

Chaque ministre nouvellement nommé fait l'objet d'une vérification de sa situation fiscale sous le contrôle de la Haute autorité.

Les déclarations d'intérêts des membres du gouvernement sont rendues publiques par la HATVP. Les déclarations de situation patrimoniales des parlementaires sont «aux seules fins de consultation», tenues à la disposition des électeurs à la préfecture. La publication ou la divulgation de tout ou partie d'une déclaration patrimoniale est punie d'une amende de 45 000 euros. Les déclarations des autres personnes, et en particulier celles des élus locaux, restent, en revanche, confidentielles.

La loi ordinaire introduit une définition du conflit d'intérêts de manière à prévenir toute situation d'interférence entre des intérêts publics et privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction publique.

Outre le renforcement de la déclaration d'intérêt, la loi impose aux membres du gouvernement, aux titulaires de fonctions exécutives locales et aux membres des autorités administratives indépendantes de s'abstenir de prendre part à toute décision dans lequel il existe un risque de conflit d'intérêts («système de déport»). Les déclarations d'intérêt des élus sont publiées sur Internet.

Par ailleurs, les membres du gouvernement et les membres des autorités indépendantes intervenant dans le domaine économique doivent confier la gestion de leurs intérêts financiers sans droit de regard pendant toute la durée de leurs fonctions.

La législation étend aux membres du Gouvernement et aux titulaires de fonctions exécutives locales l'interdiction faite aux fonctionnaires de rejoindre à l'issue de leurs fonctions une entreprise avec laquelle ils avaient été en relation du fait de ces fonctions. La Haute autorité assure le contrôle déontologique des départs vers le secteur privé.

Les fonctionnaires élus au Parlement sont désormais placés en position de disponibilité, et non plus de détachement, pendant la durée de leur mandat. Enfin, un amendement adopté par l'Assemblée nationale interdit aux membres du Conseil constitutionnel toute activité, rémunérée ou non, pendant l'exercice de leur mandat.

Depuis sa création, tous les assujettis semblent s'être acquittés de leur obligation de dépôt de déclaration de patrimoine et d'intérêt auprès de la HATVP. Cette dernière a eu l'occasion de formuler ses observations pour les déclarations incomplètes ou erronées de plusieurs élus ou responsables politiques, y compris certains membres du gouvernement, et de transmettre plusieurs de ces renseignements à la justice.

De manière générale ces affaires, largement reprises par la presse, révèlent que les infractions découvertes concernent la soustraction à l'assiette de l'impôt d'une partie du patrimoine ou des revenus des personnes assujettis à l'obligation déclarative.

En revanche, elles n'ont pas, semble-t-il, amené à la date de rédaction de ce texte, la découverte d'infractions d'atteinte à la probité, notamment de corruption.

Le procureur de la République financier

Dans le prolongement des lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, la loi organique du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier et la loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière créent un procureur de la République financier à compétence nationale. Il exerce ses attributions près le tribunal de grande instance de Paris, et assure le ministère public devant les juridictions parisiennes du premier degré, et ce sous l'autorité hiérarchique du procureur général près la cour d'appel de Paris.

En matière de délits boursiers, le procureur financier possède une compétence exclusive et nationale. Il a une compétence concurrente avec les autres procureurs territorialement compétents pour les atteintes à la probité (telles que la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, les détournements de fonds publics, etc.), les escroqueries à la TVA et la fraude fiscale, lorsque ces infractions sont d'un grand degré de complexité¹⁶ ainsi que pour le blanchiment de l'ensemble de ces infractions.

Il a par essence vocation à connaître des affaires susceptibles de provoquer un retentissement national ou international de grande ampleur. Il aura vocation à être saisi dans les cas suivants :

- dossiers de corruption d'agents publics étrangers ;
- dossiers relatifs aux autres atteintes à la probité lorsqu'ils révèlent l'implication d'un agent mis en cause exerçant des responsabilités de haut niveau ou en présence d'entreprises et de dirigeants à forte visibilité économique ;
- dossier de fraude fiscale complexe ou internationale ou commise en bande organisée ;
- escroqueries à la TVA du type *carousels* de TVA.

Il a vocation à saisir les services d'enquête spécialisés. Aussi, il pourra travailler avec les offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire, comme l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRDGDF), et plus particulièrement avec l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)¹⁷.

16. La grande complexité résulte notamment « du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel les affaires s'étendent ».

17. L'OCLCIFI a été créé par le décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013. Composante de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF) de la Police nationale, fort de 86 personnes, cet Office doit permettre une plus grande synergie entre la brigade nationale de lutte contre la criminalité financière et fiscale (BNLCFF) et la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). La création en son sein d'une « unité d'appui stratégique » (UAS) composée de spécialistes de disciplines variées, qui apporteront le soutien de leur expertise aux membres des deux brigades est une plus-value indéniable.

La création d'un parquet financier à compétence nationale a ainsi répondu à deux attentes :

1) une meilleure réponse de la France à certains de ses engagements internationaux, en particulier l'article 36 de la Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (CNUCC) qui dispose que « *Chaque État partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes ou des personnes spécialisées dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. ...* »

Cette création a d'ailleurs été saluée par les instances internationales, notamment le 23 octobre 2014 par le « groupe de travail corruption » de l'OCDE dans sa déclaration – par ailleurs assez critique – sur la mise en œuvre par la France de la Convention sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 17.12.1997, comme étant « une réforme significative ».

2) une meilleure réponse de la justice à la poursuite des infractions financières complexes, par une spécialisation accrue du ministère public, les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) créées en 2004 n'ayant dans leur ensemble (à l'exception notable de la JIRS de Paris) pas pu se consacrer suffisamment au traitement des affaires financières, étant principalement accaparées par la poursuite des affaires de criminalité organisée ou de grands trafics.

Il serait prématuré de dresser un bilan de l'activité de ce parquet national financier au bout d'un an à peine d'activité réelle (opérationnel à partir du 1^{er} février 2014, avec au départ 5 magistrats, chiffre porté à 12 au début de l'année 2015). Il convient donc d'attendre le résultat des premières enquêtes engagées et suivies par le procureur de la République financier et leur jugement. Il en va de même en ce qui concerne une éventuelle extension de son champ de compétence *ratione materiae* qui devra en toute hypothèse être envisagée avec prudence pour éviter une dilution de cette spécialisation qui est l'atout majeur du PR financier. Toutefois, l'on peut déjà constater une réelle activité de ce nouveau service¹⁸, sa très bonne visibilité et son retentissement médiatique.

18. Extrait du discours de Mme Éliane Houlette, procureur de la République financier, lors de l'audience solennelle de rentrée du tribunal de grande instance de Paris, le 19 janvier 2015 : « à ce jour, le parquet financier a été saisi de 353 procédures, dont 207 sont actuellement en cours. 32 ont fait l'objet d'un classement sans suite, 35 de dessaisissements vers d'autres parquets, 28 ont été jointes à des dossiers déjà ouverts, 40 correspondent à des demandes d'entraide pénale internationale. 51 concernent des délits boursiers, 70 des faits d'atteintes à la probité, 74 des faits de fraude fiscale, dont 23 des faits d'escroqueries à la TVA. »

Le SCPC, une évolution notable

Il y a un an, dans l'introduction au Rapport du SCPC pour l'année 2013, j'écrivais que ces nouvelles réformes confortaient son périmètre d'action.¹⁹

En moins de 5 années, le SCPC a vu ses effectifs renforcés, passant (hors secrétariat) de 5 membres, chef du Service et secrétaire général inclus, à l'automne 2010, à 12 membres fin 2014.

Cet accroissement a permis, au cours de la même période, de développer et approfondir ses actions, tant au plan national, qu'au plan international.

Le chapitre III du présent Rapport, récapitule, chaque année cette activité en expansion du Service²⁰.

Au plan national, il peut être souligné plusieurs évolutions :

1) Une meilleure exécution des missions légales du SCPC.

– La centralisation des informations relatives à la corruption (article 1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993).

Longtemps inexistante ou embryonnaire, cette mission, à partir du Rapport pour l'année 2009 (publié à l'automne 2010) donne lieu chaque année à un état des lieux, qui figure au chapitre I du Rapport, et qui, par le nombre d'autorités ou d'organismes sollicités à cet effet, et la qualité de leurs réponses, s'améliore d'année en année, le SCPC étant la seule institution française à établir cette analyse.

-
19. Cf. SCPC, Rapport 2013, Introduction, pages 11 à 13 :
 « Dans la nouvelle architecture des organes administratifs et judiciaires en charge de la défense et du contrôle de l'intégrité publique ou privée qui résulte des lois de 2013 ci-dessus rappelées, le rôle du SCPC, tel que nous le définissons l'an dernier dans notre introduction au Rapport 2012, se trouve donc confirmé.
 Cellule interministérielle composée d'agents de haut niveau, capables de travailler en synergie tout en restant en liaison avec leur administration d'origine, le SCPC poursuit sa triple mission originelle de centralisation des informations relatives à la corruption afin d'en mieux permettre la détection en amont, d'organe chargé de répondre aux requêtes ou demandes d'assistance des autorités administratives et judiciaires (article 1^{er} de la loi du 29 janvier 1993) et de proposition de réformes dans le cadre de son Rapport annuel adressé au Premier ministre et au garde des Sceaux, ministre de la Justice (article 3 du décret du 22 février 1993). Parallèlement, il a poursuivi en 2013 ses actions de sensibilisation et de formation à la prévention et à la lutte contre la corruption, tant en direction du secteur public que du secteur privé...
 Outre des interventions de type classique, dans des conférences, séminaires, actions de formation initiale ou continue, le SCPC a poursuivi en 2013 sa réflexion sur les réformes et améliorations possibles dans son champ de compétences, en développant la concertation avec les secteurs intéressés, sous la forme de groupes de travail, régulièrement réunis sur des sujets particuliers (monde de l'entreprise, collectivités locales).
 Si les propositions du SCPC relèvent de sa seule responsabilité, cette contribution au débat public est nourrie et légitimée par les contacts et discussions qu'il a su nouer avec toutes les parties prenantes concernées par ces sujets...
 Au plan international, le SCPC est la seule structure à participer à l'ensemble des groupes de travail et de suivi mis en place par les organisations internationales en matière de lutte contre la corruption, et à avoir une vision transversale de leurs activités, ce qui accroît la capacité pour la France d'y exercer un rôle actif et influent. »
20. La partie du chapitre III qui détaille les actions de formation, sensibilisation et internationales du SCPC couvre dans le présent Rapport la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2015, compte tenu de la date de publication de ce Rapport.

Cette analyse est complétée chaque année par un rappel des qualifications pénales en matière d'atteintes à la probité, et une présentation de la jurisprudence judiciaire et administrative la plus récente en ce domaine (*cf. infra* Chapitre II).

- Des propositions de réforme (article 3 du décret n° 93-232 du 22 février 1993).

À partir du Rapport pour l'année 2010, le SCPC a suggéré, chaque année, des pistes de réformes, dont certaines ont été suivies (possibilité de constitution de partie civile des associations de lutte contre la corruption, amélioration de la protection des lanceurs d'alerte, par exemple) et d'autres nourrissent la réflexion et le débat publics (en 2013, en matière de prévention de la corruption dans les collectivités territoriales, par exemple).

Ces propositions, effectuées en pleine indépendance et sous sa seule responsabilité, sont le fruit des travaux et de la réflexion propre du SCPC, mais s'appuient sur les contacts et concertations qu'il mène avec ses partenaires publics (notamment ministériels : Justice, Économie, Affaires étrangères, Intérieur..., mais aussi collectivités territoriales) ou privés (entreprises, ONG), notamment dans le cadre des groupes de travail qu'il a mis en place sur divers sujets.

2) Des initiatives pertinentes.

- Pour développer sa mission générale de prévention de la corruption, le SCPC a, de longue date, été amené à effectuer, d'initiative ou sur demande, des actions de sensibilisation aux risques et de formation, à l'intention du secteur public, des Écoles, du secteur privé.

Parallèlement, le Service a développé depuis 2012 des actions plus précises dans les deux domaines où le risque de corruption est particulièrement présent : les collectivités territoriales (*cf. Rapport 2013*) et le monde de l'entreprise (*cf. Rapport 2012*).

En 2014, l'accent a été mis sur la prévention de la corruption dans les transactions commerciales, avec l'élaboration, la publication et la mise en ligne par le SCPC, fin mars 2015, des « Lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales », qui ont pour objet de proposer aux entreprises des recommandations, juridiquement non contraignantes, pour les aider dans l'élaboration de leurs programmes de conformité pour détecter et prévenir la corruption (*cf. infra*, chapitre V du présent Rapport).

Ce travail a été adressé à la Commission européenne par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) comme un exemple de « bonne pratique » à signaler dans le cadre du suivi du « Rapport anti-corruption de l'Union Européenne » publié en février 2014.

- Ayant reçu de la loi, en 2013, une nouvelle mission en matière de protection des lanceurs d'alerte, le SCPC, au bout d'une année, tire les constats de cette réforme et de son caractère inabouti, en formulant, au regard des expériences étrangères et des débats en cours dans notre pays à ce sujet, plusieurs propositions d'amélioration de cette protection, aujourd'hui plus virtuelle que réelle (*cf. infra*, chapitre IV).

Au plan international, le champ d'intervention du SCPC est bien délimité, entre participation active aux différents groupes de travaux et conférences de suivi des grandes conventions anti-corruption, de l'Union Européenne ou du G20, initiatives bilatérales et implication dans des programmes d'assistance technique à

financement international, et son expertise est reconnue et appréciée. La désignation en 2014 du SCPC aux côtés du SGAE pour être le point de contact de la Commission européenne pour la mise à jour et le suivi du Rapport anti-corruption de l'UE en est une nouvelle démonstration.

Comme chaque année, le SCPC présente dans ce Rapport un organe anti-corruption étranger avec lequel il a été plus particulièrement en contact, ici, la Direction nationale anti-corruption (DNA) de Roumanie (*cf. infra*, chapitre VI du présent Rapport)

Quelles perspectives pour les autorités anti-corruption françaises ?

Dans son « Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics » publié en janvier 2015²¹, Jean-Louis Nadal, président de la HATVP, chargé de réaliser une première évaluation du nouveau dispositif de transparence de la vie publique instauré par les lois du 11 octobre 2013 a effectué 20 recommandations pour améliorer les règles applicables aux responsables publics en matière de probité, dont plusieurs reprenaient des suggestions du SCPC²².

Il était constaté l'existence d'une « mosaïque d'intervenants... conduisant à un manque d'efficacité » et suggéré la création « d'un dispositif de coordination local et national ».

Dans son discours à l'occasion des vœux aux Corps constitués et aux bureaux des Assemblées, le Président de la République annonçait, le 20 janvier 2015, que des projets de loi seraient déposés au Parlement pour améliorer la transparence, tant de la vie publique que de la vie économique.

Le SCPC a abordé à plusieurs reprises depuis 2010 la question d'une réforme de la loi de 1993 l'ayant créé, plusieurs rapports ministériels ont suggéré également une telle réforme²³. La décision en revient bien évidemment au politique, gouvernement et Parlement. Créé par une loi, le SCPC ne peut évoluer que par une autre loi.

Qu'il soit simplement permis ici de rappeler qu'une réforme globale des autorités anti-corruption françaises ne saurait se limiter au seul aspect de la transparence de la vie publique et au financement de la vie politique, qui sont des

21. *Renouer la confiance publique*, La Documentation française, janvier 2015.

22. Notamment une partie de celles effectuées dans le Rapport 2013 pour la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales, ou dans le Rapport 2011 sur les insuffisances de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale pour signaler efficacement les infractions.

23. *Cf.* notamment : Novembre 2011, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État de M. A. Jevakhoff et Mme A. Paugam, inspecteurs généraux des finances sur « Le dispositif national de lutte contre la corruption transnationale », pages 16 et 17. Juin 2013, Rapport à la garde des Sceaux, ministre de la Justice de MM. R. Finielz et A. Riberolles, magistrats, « Mission visant à réformer le service central de prévention de la corruption ».

exigences essentielles pour inspirer la confiance du citoyen envers ses responsables publics, mais se situent en amont de toute corruption.

Par ailleurs, toute l'action – positive – que le SCPC a menée ces dernières années en direction du monde de l'entreprise, et qui répond à une véritable attente, doit pouvoir être poursuivie. La publication citée plus haut des « Lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales », comme son rôle pour assurer le respect des dispositions de la loi n° 68 - 678 du 26 juillet 1968 (modifiée par la loi du 17 juillet 1980) relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, dite « loi de blocage », lorsque des entreprises françaises, sous le coup de poursuites pénales pour faits de corruption transnationales²⁴, négocient des accords transactionnels avec des autorités judiciaires ou administratives étrangères sont des exemples de cette nécessité.

À l'heure où la France subit des critiques – parfois excessives²⁵ – des organisations internationales (OCDE et GRECO notamment²⁶) pour sa prétendue frilosité à lutter contre la corruption dans le secteur économique, critiques reprises dans la presse nationale et internationale²⁷, des affirmations incantatoires ne sauraient suffire et, si une réforme de fond est entreprise en ce domaine, ce qui paraît souhaitable, elle ne doit en aucun cas aboutir à une réduction des compétences des autorités en charge de la détection et la prévention de la corruption, publique comme privée, mais au contraire à assurer leur développement en leur confiant les pouvoirs qui leur font encore défaut, et qui, en ce qui concerne le SCPC, sont largement identifiés²⁸.

François Badie,
Chef du SCPC,
Le 7 avril 2015

24. Cf. *infra*, chapitre V, pages 276-279.

25. Notamment les critiques portant sur le délai de prescription des poursuites en matière de corruption (cf. *infra* chapitre II, page...) et l'application de la loi de blocage, qui en aucun cas ne peut constituer une entrave aux investigations pénales (cf. *infra*, chapitre V, page...)

26. Cf. notamment :
– Déclaration du Groupe de travail de l'OCDE sur la mise en œuvre par la France de la Convention sur la corruption d'agents publics étrangers, 23 octobre 2014 (<http://www.oecd.org/fr/corruption/locdedeplorelepeuedecondamnationsenfrancepourcorruptiontransnationalemaisreconnaitseffortsrecentspourassurerlapleineindependanceduparquet.htm>).
– GRECO, Troisième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire sur la France, publié le 12 mars 2015 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Grec%20RC3\(2014\)29_2nd_Interim_France_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Grec%20RC3(2014)29_2nd_Interim_France_FR.pdf)) 29_2nd_Interim_France_FR.pdf

27. Cf. à titre d'exemple récent, le *New York Times* du 6 avril 2015 : Célestine Bohlen : « France lets US lead in corruption fight » (La France laisse les États-Unis mener le combat contre la corruption).

28. Cf. notamment, Rapport 2010, pages 16 et 17 ; Rapport 2012, pages 9, 189 ;

CHAPITRE I

**LA CENTRALISATION DES INFORMATIONS
RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
(PRÉVENTION ET RÉPRESSION)**

INTRODUCTION

Comme pour toutes les politiques de prévention, la connaissance la plus précise possible du phénomène à combattre est un préalable indispensable. En matière de corruption, la contribution au développement de cette connaissance est l'une des missions prioritaires confiées au Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC).

Depuis sa création par la 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, le SCPC, placé auprès du ministre de la justice, « est chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés public ».

Cette compétence du Service répond aux préconisations des organisations internationales, et en particulier à celles formulées en 2003 par la Convention des Nations-Unies contre la Corruption (CNUCC), incitant les signataires à constituer des bases de données relatives à l'état de la corruption¹.

Cet objectif est prioritaire et les informations obtenues des divers secteurs où la corruption est susceptible de se manifester (secteur public, collectivités locales et territoriales, secteur privé ou associatif...) figurent dans la partie « État des lieux, chiffres, perspectives » du rapport 2014.

Une évaluation objective et fiable implique une collecte organisée et rationalisée des informations détenues par les différents acteurs de la prévention et de la lutte contre la corruption. Depuis 2012, le SCPC adresse un questionnaire détaillé sur les manquements constatés dans des entités publiques (État, collectivités locales et territoriales) et privées, ainsi que sur les mesures de prévention éventuellement mises en œuvre pour mieux y faire face.

-
1. L'article 61 de la CNUCC, intitulé « Collecte, échange et analyse d'informations sur la corruption », dispose que :
 - « 1. Chaque État Partie envisage d'analyser, en consultation avec des experts, les tendances de la corruption sur son territoire ainsi que les circonstances dans lesquelles les infractions de corruption sont commises.
 2. Les États Parties envisagent de développer et de mettre en commun, directement entre eux et par le biais d'organisations internationales et régionales, leurs statistiques et leur connaissance analytique de la corruption ainsi que des informations en vue d'élaborer, dans la mesure du possible, des définitions, normes et méthodes communes, et des informations sur les pratiques les mieux à même de prévenir et de combattre la corruption.
 3. Chaque État Partie envisage d'assurer le suivi des politiques et mesures concrètes de lutte contre la corruption et d'évaluer leur mise en œuvre et leur efficacité ».

Le SCPC suit également les travaux de tous les acteurs de la prévention et de la lutte contre la corruption et les sollicite régulièrement (universités, organisations non-gouvernementales, société civile...). Ainsi, la Société Mutuelle d'Assurances des Collectivités Locales (SMACL) met chaque année à la disposition du SCPC les statistiques et les jurisprudences les plus récentes sur les principaux manquements à la probité et autres infractions commis par les élus et fonctionnaires territoriaux.

Le SCPC centralise aussi des données fournies par la société civile (presse, consultants...) ou des documents émanant d'organisations non gouvernementales : Transparence International France (TI France, SHERPA, ANTICOR...), ainsi que, le cas échéant, des sources universitaires ou de la recherche (CNRS, CEVIPOF...) ou encore, de celles émanant du monde de l'entreprise, du conseil ou des professionnels de la lutte contre la corruption.

Les partenariats et les groupes de travail mis en place avec les principales entreprises du CAC 40 permettent d'affiner les données relatives à la corruption internationale impliquant les entreprises (françaises, ou étrangères implantées en France).

Toutes ces données externes au ministère de la Justice sont complétées par l'analyse d'informations contenues dans des applications informatiques internes.

La qualité des informations transmises par la sous-direction de la statistique du ministère de la Justice ainsi que celles de l'Infocentre et du bureau de l'évaluation des statistiques de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), – lequel transmet chaque année les données brutes du casier judiciaire et celles issues de Cassiopée-, ont très substantiellement amélioré la fiabilité des sources judiciaires collectées par le SCPC.

La généralisation de l'application de traitement des affaires pénales CASSIOPEE, effective depuis la fin 2012, avait permis au SCPC de recueillir, au printemps 2014, des données procédurales saisies au sein des juridictions judiciaires. Ces informations avaient fourni une vision centralisée, transversale, et par conséquent plus cohérente et plus fine du traitement des procédures.

En 2015, le SCPC n'a pas bénéficié des «extractions» d'information issues de Cassiopée suite à la mise en place d'un nouveau mode de traitement des données. Ce nouveau protocole devrait permettre dès l'année prochaine de disposer d'informations de meilleure qualité.

L'observation des données du casier judiciaire permet néanmoins d'examiner l'évolution des manquements à la probité et de la réponse pénale.

Disposant à présent d'un panier de données vérifiées, le SCPC est mieux à même de remplir les missions d'observation, de centralisation et d'analyse de la corruption confiées depuis son origine. La publication et l'analyse de ces données présentent ainsi, à ce jour, la description la plus fiable du niveau des manquements à la probité commis en France, dans les secteurs publics et privés les plus exposés.

Progressivement analysées et interprétées suivant une méthodologie de plus en plus rigoureuse, ces données fournissent un panorama général plus étoffé de la corruption en France, et apportent aux décideurs publics et privés toutes les sources propres à leur faciliter l'adoption de politiques de prévention ou de lutte spécifiques et ciblées.

LA CORRUPTION EN FRANCE

LA PRÉSENTATION ET L'ANALYSE DES DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX MANQUEMENTS À LA PROBITÉ

SYNTHÈSE

CONDAMNATIONS

Avec 270 personnes condamnées pour des manquements à la probité en 2013, les statistiques de condamnations sont en baisse par rapport à 2011 (306) et à 2012 (292). Sur 10 ans, ce nombre est néanmoins dans la moyenne.

En 2013, le total des condamnations et compositions pénales, tous délits confondus s'est élevé à 637 838^{2,3}. Les 270 manquements à la probité représentent donc une infime partie des délits réprimés.

Cette légère tendance pourrait paraître décalée au regard du renforcement des moyens de lutte contre la corruption intervenu en 2013/2014 (en matière de moralisation de la vie publique et de lutte contre la fraude, la corruption et les atteintes à la probité). Mais ces évolutions législatives n'impacteront que progressivement les statistiques, tant dans l'étude du nombre de condamnations que dans l'analyse des peines prononcées. En sus de l'application du principe de non rétroactivité des lois pénales plus sévères, cela s'explique essentiellement par la durée moyenne des procédures qui, en matière de manquements à la probité, se situe entre 5 et 6 ans⁴. Les 270 condamnations de 2013 sont donc essentiellement issues de faits délictueux intervenus en 2007/2008.

Au surplus, les affaires de manquements à la probité font l'objet d'un contentieux en appel nettement supérieur à la moyenne nationale en matière délictuelle. Sur l'ensemble des 576 859⁵ condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels en 2013, 29 266 ont été frappées d'appel, soit un taux d'environ 5%. Le taux d'appel moyen pour les manquements à la probité était de 21 % sur la même année.

2. Les condamnations pour délits routiers représentent 43% du total des condamnations pour délit. (source : www.enap.justice.fr « Prévention de la récidive et individualisation des peines »).
3. Les chiffres-clés de la Justice-Edition 2014, Ministère de la justice.
4. Le délai de procédure calculé à partir du casier judiciaire est le délai entre la date des faits les plus récents et la condamnation la plus récente.
5. Les chiffres clés de la Justice-Edition 2014, Ministère de la justice.

INFRACTIONS

Avec 299 en 2013, le nombre d'infractions ressort en baisse, comparé à 317 en 2012 et à 342 infractions en 2011. Le nombre de délits de corruption (143 en 2013) et de trafic d'influence (27 en 2013) augmente par rapport à 2012, alors que les autres délits diminuent légèrement.

La corruption active et la corruption passive sont les délits les plus condamnés. On observe sur 3 ans une légère augmentation des condamnations pour corruption passive : 65 en 2013, pour 62 en 2012 et 60 en 2011. Le nombre de condamnations pour corruption active remonte à 78 en 2013, pour 76 en 2012 et 95 en 2011.

Le rapport 2013 notait l'absence de condamnation pour corruption active d'un agent public d'un état étranger ou d'une organisation internationale publique depuis plusieurs années. En 2013, 2 condamnations définitives ont été prononcées, assorties de peines d'amende ferme, à hauteur de 7500 € chacune.

PEINES

Le SCPC constitue un échantillon de condamnations permettant chaque année de suivre l'évolution de la réponse pénale aux manquements à la probité. Il est basé sur les peines prononcées lors de condamnations pour infractions uniques.

Un faible nombre de peines d'emprisonnement ferme est prononcé. Sur 72 condamnations pour corruption, 4 seulement font l'objet d'un emprisonnement ferme, avec un quantum moyen de 8 mois. Ces données sont relativement similaires à celles de 2012.

En revanche, 65% des condamnations pour corruption se traduisent par une peine d'amende ferme, pour un quantum moyen de 7943 €. Le montant total de ces peines s'élève à 373 300 €.

La totalité des peines d'amende ferme pour des manquements à la probité s'élève à 564 950 €.

Le quantum moyen le plus élevé concerne le trafic d'influence (9 000 €) puis la prise illégale d'intérêts (8 477 €).

Le délit de corruption est majoritairement sanctionné par une peine d'emprisonnement avec sursis (dans 57% des condamnations) avec un quantum moyen de 8 mois. Il est néanmoins notable que le taux de peines d'emprisonnement prononcé est en diminution en comparaison de 2012 (72% en 2012).

Les 3 cas de concussion analysés ont été sanctionnés par des peines d'emprisonnement avec sursis, avec un quantum moyen de 20 mois.

Les peines d’amende avec sursis sont nettement moins utilisées que les peines d’amende fermes pour sanctionner les manquements à la probité.

En 2013, sur 35 condamnations, pour des manquements à la probité, à une peine d’amende et à une peine d’emprisonnement, la moyenne des peines d’amende prononcées (assorties ou non du sursis) est de 1243 €, et la moyenne des peines d’emprisonnement prononcées (assorties ou non du sursis) est de 267 jours.

Les peines complémentaires (confiscation, interdiction d’exercer, inéligibilité...) sont généralement peu utilisées.

La faible utilisation des peines de confiscation pour sanctionner les infractions à la probité interroge.

En effet, l’article 131-21 du Code pénal prévoit que « *La peine complémentaire de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement. Elle est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d’une peine d’emprisonnement d’une durée supérieure à un an, à l’exception des délits de presse. La confiscation porte sur tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu’en soit la nature, divis ou indivis, ayant servi à commettre l’infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition. Elle porte également sur tous les biens qui sont l’objet ou le produit direct ou indirect de l’infraction, à l’exception des biens susceptibles de restitution à la victime. Si le produit de l’infraction a été mêlé à des fonds d’origine licite pour l’acquisition d’un ou plusieurs biens, la confiscation peut ne porter sur ces biens qu’à concurrence de la valeur estimée de ce produit [...]* ».

La possibilité est donc assez largement offerte aux juridictions de confisquer le moyen, l’objet ou le produit direct ou indirect de l’infraction. En matière de délinquance économique, et en tout état de cause à chaque fois que l’enrichissement individuel illicite a été recherché par le condamné, la confiscation doit être considérée.

Cette faible utilisation interroge d’autant plus que, depuis sa création par la loi du 9 juillet 2010 et le décret du 3 février 2011, les juridictions peuvent avoir recours à l’expertise de l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Établissement public administratif sous tutelle des ministères de la Justice et du Budget, l’AGRASC facilite la saisie et la confiscation en matière pénale. Ainsi, entre sa création et la fin de l’année 2013, l’AGRASC a été sollicitée dans 55462 infractions. Sur ce total, on dénombre seulement 71 cas de corruption (0,13%) et 18 cas de détournement de fonds publics (0,03%).

De la même façon, les juridictions peuvent prononcer des peines complémentaires de privation de droits ou/et d’interdiction d’exercer un

emploi. Pour les élus ou les fonctionnaires, les peines complémentaires telles que la privation des droits civiques ou l'interdiction d'exercer un emploi public peuvent s'avérer très dissuasives.

*
* *

Dans son rapport 2012, le SCPC rappelait que les manquements à la probité sont souvent des délits à finalité économique et que l'absence d'amende proportionnelle à l'enrichissement tiré de l'activité illicite du condamné pouvait amoindrir l'impact de la réponse pénale. En 2013, les peines en matière d'atteinte à la probité ont été nettement relevées par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. En matière de corruption active, la peine est portée à dix ans d'emprisonnement et/ou une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Antérieurement à la loi du 6 décembre 2013, le quantum maximal était de 150 000 € et de 5 années d'emprisonnement. Cette peine d'amende n'avait été prononcée qu'une seule fois (en 2007) depuis son entrée en vigueur en 2003.

Cette introduction dans le Code pénal d'un calcul de l'amende déplaçonné et proportionnel au produit tiré de l'infraction traduit la volonté du législateur de donner la possibilité aux juges de sanctionner plus fermement ces délits. Souvent de nature économique, ces délits poursuivent le plus souvent un but d'enrichissement personnel, et cette proportionnalité pourrait conduire les juridictions à intégrer pleinement l'enrichissement tiré de l'infraction dans les facteurs prépondérants du calcul de l'amende. Le relèvement des peines encourues vise à inciter les juridictions à sanctionner plus sévèrement les manquements les plus graves aux atteintes à la probité.

Si le relèvement du quantum des pénalités constitue une avancée dans la sanction de la corruption, seule toutefois la sévérité de la peine effectivement prononcée est de nature à constituer une arme réellement dissuasive de lutte contre les atteintes à la probité.

L'efficacité et le caractère dissuasif de ces procédures reposent également sur la rapidité de traitement de ces affaires. En France, le délai moyen d'une procédure judiciaire pour condamner des manquements à la probité est de l'ordre de 5 à 6 ans en 2014⁶. Et cette durée est d'autant plus importante que les affaires de manquements à la probité font l'objet

6. Ce délai inclut le délai de découverte des faits délictueux et en matière de manquement à la probité, ces faits sont souvent dissimulés et difficiles à découvrir.

d'un contentieux en appel nettement supérieur à la moyenne nationale en matière délictuelle. En effet, sur l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels en 2013, pour 576 859 jugements sur l'action publique, 29 266 affaires ont été portées devant les chambres des appels correctionnels soit un taux d'environ 5%. Le taux de condamnations en appel pour les manquements à la probité était de 21 %, pour la même année.

Les peines plus sévères introduites par la loi de décembre 2013 ne s'appliqueront donc que progressivement, avec un décalage de 4 à 5 ans en moyenne pour les condamnations en matière de corruption et d'atteintes à la probité en général.

Les données du casier judiciaire national (CJN) : la présentation et l'analyse des condamnations prononcées en matière de manquement à la probité

Le Casier judiciaire national (CJN) a été mis en place en 1848 afin que chaque infraction soit recensée et vienne appuyer les décisions futures des autorités judiciaires. Devenu, en 1980, casier judiciaire automatisé, il reprend tous les casiers manuels précédemment tenus en métropole. Il est devenu totalement opérationnel le 1^{er} janvier 1984.

Le SCPC étudie à partir du CJN les condamnations prononcées par les juridictions pour crime, délit et contravention de 5^e classe. L'unité de compte retenue est la condamnation, c'est-à-dire la décision définitive rendue à l'encontre d'une personne physique ou d'une personne morale par une juridiction pénale. Lorsqu'une condamnation est prononcée, elle peut aboutir à plusieurs peines et sanctionner plusieurs infractions. Dans cette situation, le SCPC identifie une « infraction principale » qui correspond à l'infraction unique ou à celle citée en premier, et en cas de multiples infractions, la peine principale est affectée à l'« infraction principale ».

Le CJN présente un double avantage : d'une part, il permet la centralisation exhaustive des condamnations prononcées par l'autorité judiciaire au cours d'une d'année ; d'autre part, il facilite l'évaluation de l'échelle des peines principales prononcées.

Toutefois, il convient de noter que sa seule analyse ne permet pas de refléter l'ampleur réelle des atteintes à la probité commises sur le territoire national :

- certains cas d'atteintes à la probité révélés au sein des administrations ne sont pas transmis au parquet, les sanctions ne dépassant pas le cadre disciplinaire ;

- le casier judiciaire ne tient compte que des faits ayant débouché sur une condamnation. Les affaires classées sans suite, ayant fait l'objet d'une procédure alternative, ou n'ayant pas donné lieu à des poursuites faute d'éléments probatoires suffisants, ne sont donc pas recensées ;
- dans un nombre important de cas, le délit de corruption est absorbé par d'autres incriminations, notamment celle d'abus de biens sociaux, dont les éléments constitutifs sont souvent plus souples et, par conséquent, plus faciles à caractériser lors de l'enquête.

Enfin, le SCPC comptabilise uniquement dans le casier judiciaire les condamnations définitives de l'année écoulée (N – 1).

Le présent rapport recense le nombre d'infractions ayant donné lieu à condamnation définitive, quel que soit leur ordre d'apparition dans le jugement. Il faut noter que le cumul de ces infractions est supérieur au nombre réel de condamnations prononcées. En effet, plusieurs infractions peuvent être recensées pour une seule condamnation.

Les informations extraites du casier judiciaire permettent de constater et d'évaluer l'échelle des peines principales prononcées en fonction des infractions sanctionnées. Ces données directement comparables d'une année sur l'autre permettent de dresser un portrait de ces infractions en France et d'observer l'évolution des pratiques délictueuses.

REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES

Par convention, les initiales suivantes signifient :

a – PII : Prise illégale d'intérêts

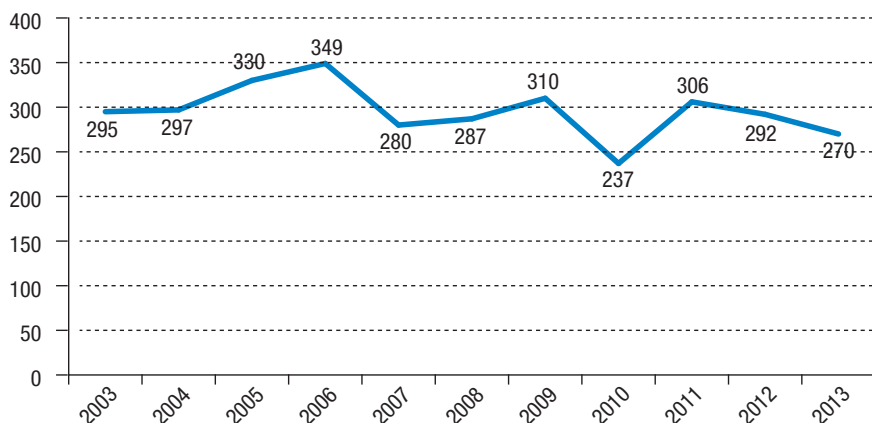
b – TI : Trafic d'influence

c – Recel : cette catégorie regroupe tous les recels des délits de manquement à la probité

d – Autres : cette catégorie recouvre les négligences du dépositaire ayant permis la soustraction, le détournement ou la destruction de biens d'un dépôt public et la soustraction, détournement ou destruction de biens d'un dépôt public par le dépositaire ou un de ses subordonnés

Analyse des données statistiques concernant les personnes condamnées (2003-2013)

Nombre de personnes condamnées, toutes infractions pour manquements à la probité confondues



Avec 270 personnes condamnées pour des manquements à la probité en 2013, une tendance baissière semble se dessiner par rapport à 2011 (306) et à 2012 (292). Sur 10 ans, ce nombre est néanmoins dans la moyenne. En 2013, le total des condamnations et compositions pénales, tous délits confondus s'est élevé à 637 838⁷. Les manquements à la probité représentent donc une infime partie des délits réprimés.

Cette légère tendance pourrait paraître décalée au regard du renforcement des moyens de lutte contre la corruption intervenu en 2013/2014 (en matière de moralisation de la vie publique et de lutte contre la fraude, la corruption et les atteintes à la probité⁸). Ces évolutions législatives ne peuvent pas se traduire immédiatement dans les statistiques, tant dans l'étude du nombre de condamnations que dans l'analyse des peines prononcées.

7. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf, *Les chiffres-clés de la Justice 2014*, ministère de la Justice.

8. Il s'agit principalement des textes suivants : – loi no 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; – loi organique no 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et loi no 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique; – loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier; – loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière; – loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles; – loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur; – loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

En sus du principe de non rétroactivité des lois pénales plus sévères, cela s'explique essentiellement par la durée moyenne des procédures qui, en matière de manquements à la probité, se situe entre 5 et 6 ans. Les 270 condamnations de 2013 sont donc essentiellement issues de faits délictueux intervenus en 2007/2008.

Enfin, comme le montre ci-après l'étude des infractions ayant donné lieu à condamnation, le nombre de délits sanctionnés continue d'augmenter depuis 3 ans.

Le taux d'appel

	Année condamnation			
	2011	2012	2013	Total général
CA (cours d'appel, chambre des appels correctionnels)	79	76	58	213
TGI (tgi, chambre correctionnelle)	227	214	211	652
Autres		2	1	3
Total général	306	292	270	868
% de CA	26%	26%	21%	25%

Les affaires de manquements à la probité font l'objet d'un contentieux en appel nettement supérieur à la moyenne nationale en matière délictuelle.

Sur l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels en 2013, pour 576 859 jugements sur l'action publique, 29 266 affaires ont été portées devant les chambres des appels correctionnels, soit un taux d'environ 5%⁹.

Le taux d'appel moyen pour les manquements à la probité s'est élevé à 21% en 2013.

Durée moyenne¹⁰ des procédures¹¹ par infractions (en année)

TGI (tgi, chambre correctionnelle)	2013	2012
Concussion	4,9	5,6
Corruption	5,1	4,9
Favoritisme	7,5	7,4
PII	4,9	5,8
Recel	6,6	4,3
TI	5,3	8,8
Autres	6,5	5,6
Total général	5,6	5,6

9. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf; *Les chiffres-clés de la Justice 2014*, ministère de la Justice.

10. Le calcul des médianes donne des résultats assez similaires au calcul des moyennes. Par exemple, pour les délits de corruption en 2013, la médiane est de 4,8 ans.

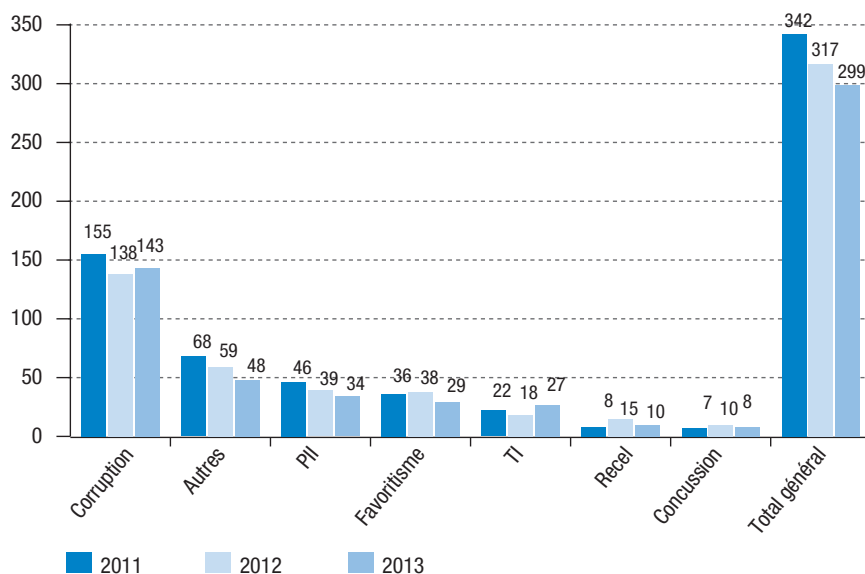
11. Le délai de procédure calculé à partir du CJN est le délai entre la date des faits les plus récents et la condamnation la plus récente.

Le délai de réponse pénale traduit le temps écoulé entre la commission de l'infraction et le jugement. En 2009, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, le Sénat notait¹² que le délai de réponse pénale par les tribunaux correctionnels, atteignait 11,3 mois. Le Sénat relevait toutefois que ce délai moyen tenait compte à la fois des affaires très longues jugées après une instruction et des affaires jugées rapidement en comparution immédiate. Concernant les manquements à la probité, la comparution immédiate n'étant pas possible, il est logique que le délai de procédure soit supérieur à ce délai de réponse pénale.

Les affaires concernant un délit de favoritisme sont celles dont la procédure est la plus longue avec une moyenne proche de 7 ans. La procédure concernant les affaires de corruption dure en moyenne 5 ans.

Analyse des données statistiques concernant les infractions répertoriées dans le CJN (2011-2013)

Nombre d'infractions ayant donné lieu à condamnation



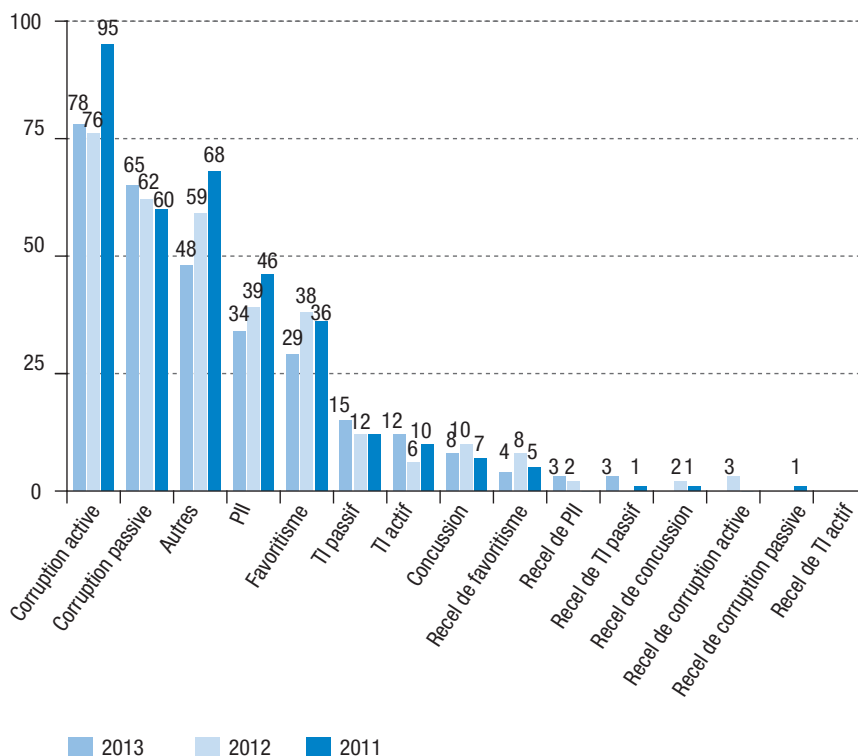
(Source casier judiciaire national. Les chiffres 2011 et 2012 publiés cette année comportent une variation avec ceux communiqués l'année dernière, les données du casier judiciaire étant encore complétées après les dates d'extraction de données faites pour le SCPC).

Une tendance à la baisse est observée sur 3 ans avec 342 infractions en 2011, 317 en 2012 et 299 en 2013. Le nombre de délits de corruption

12. <http://www.senat.fr/rap/a11-112-14/a11-112-145.html#fn13>

et de trafic d'influence augmente alors que les autres délits d'atteinte à la probité diminuent légèrement.

Nombre d'infractions détaillées

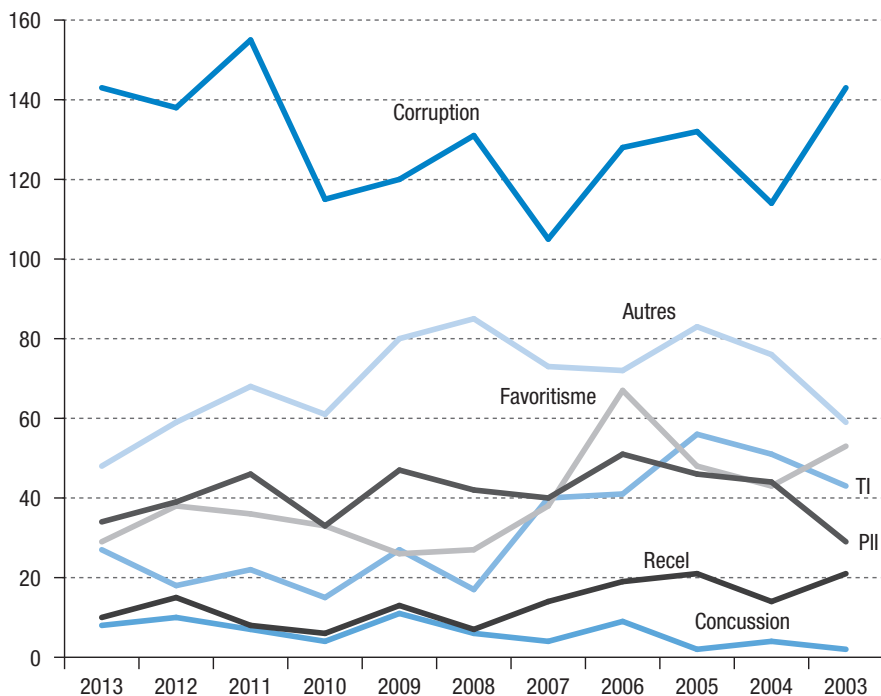


La corruption active et la corruption passive sont les délits les plus condamnés.

Dans son rapport 2013, le SCPC notait l'absence de condamnation pour corruption active d'un agent public d'un état étranger ou d'une organisation internationale publique depuis plusieurs années. En 2013, 2 condamnations définitives ont été prononcées sanctionnées par des peines d'amende ferme, à hauteur de 7 500 € chacune.

Ce délit reste particulièrement difficile à établir, la preuve des éléments constitutifs de l'infraction de corruption étant difficile à apporter.

Évolution sur 10 ans des infractions ayant donné lieu à condamnation (2003-2013)



Analyse des données statistiques concernant les peines prononcées (2011-2013)

Les condamnations pour infraction unique

Infractions	Année condamnation		
	2013	2012	2011
Concussion	3	3	4
Corruption	72	57	52
Favoritisme	16	25	20
PII	20	29	35
Recel	6	8	2
TI	8	10	9
Autres	24	32	34
Total général	149	164	156

Il est à noter qu’une condamnation peut sanctionner plusieurs infractions par différentes natures de peines.

Les condamnations sanctionnant une infraction unique constituent une référence sur laquelle l’analyse statistique peut s’appuyer. Ces affaires permettent de constater et d’évaluer l’échelle des peines prononcées en

fonction des infractions sanctionnées et d’observer l’évolution de la sanction des pratiques délictueuses. Elles permettent aussi d’associer avec certitude une sanction enregistrée dans le casier judiciaire avec une infraction de manquement à la probité.

De nombreuses statistiques utilisées ci-après (amendes, peines d’emprisonnement, nature des peines, etc.) sont réalisées à partir des condamnations pour infraction unique.

La réponse pénale aux manquements à la probité au moyen des peines principales (au regard des seules condamnations avec une infraction unique)

	Amende délictuelle	Emprisonnement délictuel	Nombre infractions uniques	Taux d’amende délictuelle	Taux d’emprisonnement délictuel
Corruption	48	44	72	67%	61%
PII	19	5	20	95%	25%
Favoritisme	10	7	16	63%	44%
TI	5	7	8	63%	88%
Recel	1	5	6	17%	83%
Concussion		3	3	0%	100%
Autres	3	22	24	13%	92%
Total général	86	93	149	58%	62%

Ce tableau permet de mesurer la réponse pénale lorsqu’elle utilise des peines d’amende ou des peines d’emprisonnement. En 2013, sur 149 infractions uniques, 58% ont fait l’objet d’une peine d’amende délictuelle et 62% d’une peine d’emprisonnement. Globalement, le constat que le SCPC fait depuis plusieurs années se confirme. Les manquements à la probité sont des infractions dont l’objectif est le plus souvent un enrichissement personnel. Ces différents délits sont des délits avec des finalités économiques.

Si le taux d’amende délictuelle est correct, il est toutefois possible de s’interroger sur le fait que dans un peu moins d’un cas sur 2, aucune peine d’amende délictuelle n’est prononcée.

Si 95% des délits de prise illégale d’intérêts sont sanctionnés par une peine d’amende délictuelle, seulement 67% des délits de corruption le sont.

Analyse des condamnations à des peines d'emprisonnement ou d'amende fermes, prononcées pour infractions uniques (2012-2013)

	Corruption	Concussion	Favoritisme	PII	Recel	TI	Autres
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2013	72	3	16	20	6	8	24
Emprisonnement délictuel en nombre (en 2013)	4				1	2	2
Emprisonnement délictuel en jours (en 2013)	960				60	270	900
Moyenne (quand la peine est prononcée)	240				60	135	450

Nombre de condamnations à infractions uniques en 2012	57	3	25	29	8	10	32
Emprisonnement délictuel en nombre (en 2012)	4			1	1	1	2
Emprisonnement délictuel en jours (en 2012)	780			90	180	90	450
Moyenne (quand la peine est prononcée)	195			90	180	90	225

	Corruption	Concussion	Favoritisme	PII	Recel	TI	Autres
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2013	72	3	16	20	6	8	24
Amende délictuelle en nombre (en 2013)	47		5	15	1	4	3
Amende délictuelle en montant (en 2013)	373 300		18 500	127 150	5 000	36 000	5 000
Moyenne (quand la peine est prononcée)	7 943		3 700	8 477	5 000	9 000	1 667

Nombre de condamnations à infractions uniques en 2012	57	3	25	29	8	10	32
Amende délictuelle en nombre (en 2012)	30	3	12	16	4	8	15
Amende délictuelle en montant (en 2012)	260 800	1 950	55 500	124 000	28 500	53 000	46 800
Moyenne (quand la peine est prononcée)	8 693	650	4 625	7 750	7 125	6 625	3 120

Ces tableaux ne reprennent que les condamnations pour infractions uniques.

Le premier constat est qu'un faible nombre de peines d'emprisonnement ferme est prononcé. Sur 72 condamnations pour corruption, 4 seulement font l'objet d'un emprisonnement ferme, avec un quantum moyen de 8 mois. Ces données sont relativement similaires à celles de 2012.

En revanche, 65% des condamnations pour corruption se traduisent par une peine d'amende ferme, pour un quantum moyen de 7 943 €. La totalité de ces peines s'élève à 373 300 €.

La totalité des peines d'amende ferme pour des manquements à la probité s'élève à 564 950 €.

Le quantum moyen le plus élevé concerne le trafic d'influence (9 000 €) puis la prise illégale d'intérêts (8 477 €).

Rappelons qu'en 2013, le quantum des peines encourues en matière d'atteinte à la probité a été nettement relevé. Ainsi, la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière prévoit en matière de corruption active une peine portée à dix ans d'emprisonnement et/ou une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Cette introduction dans le Code pénal d'un calcul de l'amende déplaçonné et proportionnel au produit tiré de l'infraction traduit la volonté du législateur de donner la possibilité aux juges de sanctionner fermement ces délits. Souvent de nature économique, ces délits poursuivent le plus souvent un but d'enrichissement personnel. Cette proportionnalité pourrait également conduire les juridictions à intégrer pleinement l'enrichissement tiré de l'infraction dans les facteurs prépondérants de calcul de l'amende.

Analyse des condamnations à des peines d'emprisonnement ou d'amende prononcées avec sursis pour infractions uniques (2012-2013)

	Corruption	Concussion	Favoritisme	PII	Recel	TI	Autres
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2013	72	3	16	20	6	8	24
Emprisonnement délictuel en nombre (en 2013)	41	3	7	5	4	5	22
Emprisonnement délictuel en jours (en 2013)	10 200	1 800	1 560	990	420	1 620	7 350
Moyenne (quand la peine est prononcée)	249	600	223	198	105	324	334
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2012	57	3	25	29	8	10	32
Emprisonnement délictuel en nombre (en 2012)	41		10	7	4	9	24
Emprisonnement délictuel en jours (en 2012)	11 310		2 100	1 140	750	2 610	7 020
Moyenne (quand la peine est prononcée)	276			163	188	290	293

	Corruption	Concussion	Favoritisme	PII	Recel	TI	Autres
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2013	72	3	16	20	6	8	24
Amende délictuelle en nombre (en 2013)	2		6	8		1	1
Amende délictuelle en montant (en 2013)	9 500		22 000	30 600		1 000	2 000
Moyenne (quand la peine est prononcée)	4 750		3 667	3 825		1 000	2 000
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2012	57	3	25	29	8	10	32
Amende délictuelle en nombre (en 2012)	3		6	9	1		2
Amende délictuelle en montant (en 2012)	9 000		14 000	32 000	500		4 000
Moyenne (quand la peine est prononcée)	3 000		2 333	3 556	500		2 000

Le délit de corruption est majoritairement sanctionné par une peine d'emprisonnement avec sursis (dans 57% des condamnations) avec un quantum moyen de 8 mois. Il est néanmoins notable qu'en 2013, le taux de peines d'emprisonnement prononcées pour le délit de corruption a diminué par rapport à 2012 (72% en 2012).

Les 3 cas de concussion analysés ont été sanctionnés par des peines d'emprisonnement avec sursis, avec un quantum moyen de 600 jours.

Les peines d'amende avec sursis sont nettement moins utilisées que les peines d'amende fermes, pour sanctionner les manquements à la probité.

Analyse des peines complémentaires en 2013

	Corruption	Concussion	Favoritisme	PII	Recel	TI	Autres	Total général
Nombre de condamnations à infractions uniques en 2013	72	3	16	20	6	8	24	149
Affichage de la décision	1							1
Confiscation	5				2	1		8
Confiscation d'arme					1			1
Interdiction de toute fonction ou emploi public		1	1			1	2	5
Interdiction d'exercer l'activité professionnelle ayant permis la commission de l'infraction	3	1						4
Interdiction d'exercer l'activité sociale ayant permis la commission de l'infraction				1				1
Interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, administrer, gérer ou contrôler une entreprise ou une société						1		1
Jours-amende	1			1			1	3
Privation de tous les droits civiques, civils et de famille	2		1				2	5
Privation des droits civiques				1				1
Privation du droit d'éligibilité			1	1				2
Travail d'intérêt général	1							1
Verser une amende de composition au Trésor public	1							1
Total général	14	2	3	4	3	3	5	34

Les peines complémentaires sont généralement peu utilisées.

Il paraît surprenant, en particulier, que les peines de confiscation soient si peu utilisées, alors que la possibilité est assez largement offerte aux juridictions de confisquer le moyen, l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction¹³. En matière de délinquance économique, et en tout état de cause à chaque fois que l'enrichissement individuel illicite a été recherché par le condamné, la confiscation devrait être considérée.

13. L'article 131-21 du Code pénal prévoit que « La peine complémentaire de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement. Elle est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse. La confiscation porte sur tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition. Elle porte également sur tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime. Si le produit de l'infraction a été mêlé à des fonds d'origine licite pour l'acquisition d'un ou plusieurs biens, la confiscation peut ne porter sur ces biens qu'à concurrence de la valeur estimée de ce produit (...)».

De la même façon, les interdictions d'exercer sont assez rarement prononcées, ou pour des durées faibles, alors que les peines complémentaires telles que l'inéligibilité ou l'interdiction d'exercer un emploi public peuvent s'avérer très dissuasives.

Il en va de même de la privation des droits civiques.

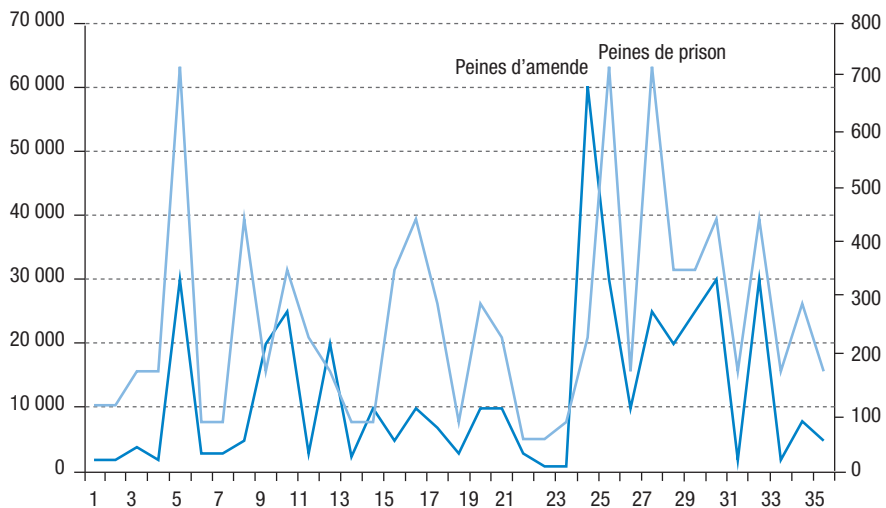
Analyse croisée du montant moyen des peines d'amende et des peines d'emprisonnement

Dans cette analyse, les données concernant les infractions uniques ayant fait l'objet de condamnations à plusieurs peines (c'est-à-dire des personnes sanctionnées par une peine de prison et une peine d'amende) ont été retenues. Sur l'année 2013, seulement 55 cas ont été observés. Ce chiffre est à rapprocher du total des 149 condamnations pour infractions uniques sur la même année. Il est déjà possible d'en conclure que pour 94 affaires, une seule mesure de sanction a été prononcée, qu'il s'agisse de prison, d'amende ou d'une peine complémentaire.

Analyse des condamnations pour infraction unique sans peine d'emprisonnement mais avec une peine d'amende ferme ou avec sursis en 2013

En 2013, sur 35 condamnations pour des manquements à la probité, à une peine d'amende et à une peine d'emprisonnement, la moyenne des peines d'amende prononcées (assorties ou non du sursis) a été de 1 243 €, et la moyenne des peines d'emprisonnement prononcées (assorties ou non du sursis) de 267 jours.

Ce graphique fait apparaître une proportionnalité entre les peines d'emprisonnement et les peines d'amende, liée à la gravité des faits, ainsi qu'à d'autres facteurs d'appréciation de la peine.



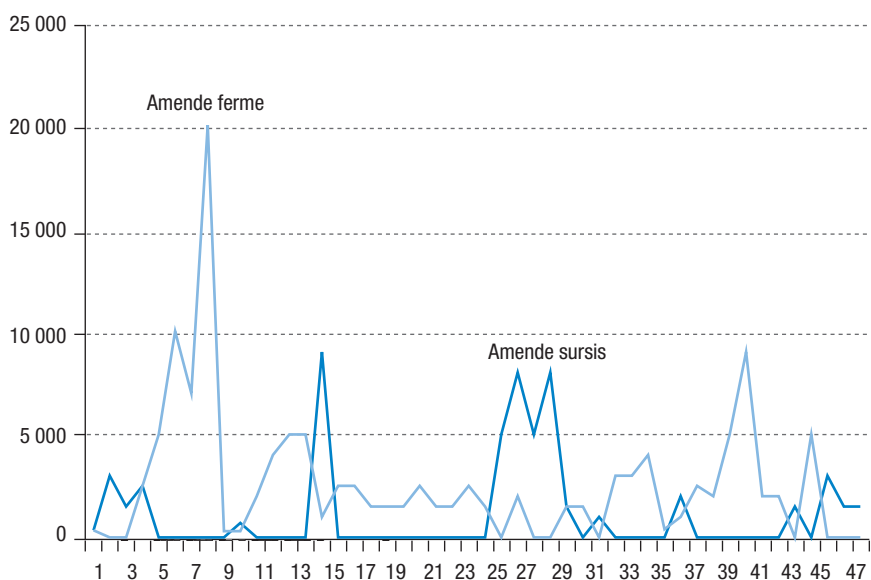
Analyse des condamnations à infraction unique sans peine de prison mais avec une peine d’amende ferme ou sursis en 2013

Sur 48 cas observés, 7 condamnations ont fait l’objet d’amende ferme et en sursis.

10 peines ont été prononcées avec sursis et 31 sont fermes

En moyenne les amendes fermes se sont élevées à 3301€ et à 3241€ pour les amendes avec sursis.

Lorsqu’une juridiction prononce une peine d’amende, elle choisit le plus souvent de ne pas l’assortir du sursis. Le recours en matière d’amende ou sursis est rare.



LE RECENSEMENT DES MOYENS DE PRÉVENTION ET DES ATTEINTES À LA PROBITÉ AUPRÈS DES ADMINISTRATIONS DE L’ÉTAT, ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Pour accomplir sa mission de recueil et d’analyse des informations relatives aux manquements au devoir de probité commis dans la sphère publique, le SCPC fait parvenir chaque année, à un certain nombre d’entités publiques un questionnaire destiné à recenser les atteintes commises en leur sein, et à réunir des informations sur les politiques et stratégies de prévention mises en œuvre le cas échéant. En dehors du SCPC, en effet, aucune administration ou institution, ne remplit cette mission à

destination de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, ou des autres autorités administratives indépendantes.

En ce qui concerne les juridictions financières, le Conseil supérieur de la magistrature et TRACFIN, les informations transmises recouvrent l'ensemble des atteintes à la probité qu'ils ont eu à connaître dans leur domaine de compétence.

Le panel interrogé est constitué en fonction de la présence d'entités disposant des informations pertinentes, compte tenu, en particulier, de leur exposition au risque de corruption ou assimilé. Ce travail ne peut néanmoins pas être exhaustif, eu égard au nombre d'administrations et d'entités publiques potentiellement concernées¹⁴. Il n'est donc pas soumis aux techniques d'évaluation propres à la science statistique, et à ce titre, n'est pas totalement représentatif. Répété dans le temps, il permet cependant de comparer les stratégies de prévention de la corruption entre les différentes administrations et de mesurer les améliorations des moyens mis en œuvre.

Un tableau synthétique est inséré pour chaque administration ou entité destinataire du questionnaire. Celui-ci reprend l'ensemble des questions posées ainsi que les réponses concernant les outils de prévention mis en œuvre. Il devrait faciliter la comparaison inter administrative et permettra à l'avenir, de mesurer les évolutions des moyens de prévention.

Dans chaque tableau, les mesures faisant partie intégrante du dispositif de prévention des atteintes à la probité de l'administration ou de l'entité considérée sont signalées par des cercles pleins. À l'inverse, un cercle vide signifie que l'administration ou l'entité interrogée n'a pas utilisé cette mesure dans son dispositif de prévention.

Pour des raisons de présentation, les intitulés des dispositifs recensés par le SCPC dans le questionnaire ont été raccourcis dans les tableaux synthétiques. Une version intégrale de ces intitulés est reprise ci-après.

La transparence étant une des armes les plus efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption, le rapport annuel du SCPC participe à la publication de l'information et il est appréciable que sur les 97 administrations et autres entités destinataires du questionnaire du SCPC, 61 aient adressé une réponse au SCPC. Certains secrétariats généraux de ministères ont sollicité l'ensemble de leurs directions, permettant d'obtenir une image large et détaillée des processus de prévention des atteintes à la probité existant.

14. On compte par exemple plus de 500 « opérateurs de l'État », organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, auxquels est confiée une mission de service public de l'État. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par l'État et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. On retrouve parmi les opérateurs des grands établissements publics comme les universités, Météo France, le CNRS ou l'INSERM.

Par ailleurs, le 16 mars 2015, l'Élysée a rendu publique sur son site internet une « Charte déontologique pour les collaborateurs du président de la République »¹⁵ que nous présentons en introduction de cette partie.

Le Conseil de Paris a également rendu public le 20 mai 2014 un code de déontologie.

De nombreuses administrations ou entités se sont saisies de ces problématiques et ont développé de véritables stratégies, en multipliant les processus de prévention.

Des sources d'inquiétudes demeurent néanmoins, dans la prolongation du rapport annuel 2013 du SCPC, car certaines administrations ne font encore à ce jour état d'aucun dispositif de prévention.

Intitulé complet du questionnaire envoyé par le SCPC	Intitulé synthétique du rapport
Dispositif d'alerte interne	Dispositif d'alerte interne
Sélection fine des agents affectés sur des postes à risques d'atteinte à la probité	Sélection fine des agents
Existence d'un référent déontologique	Existence d'un référent déontologique
Formation relative au risque pénal et déontologique	Formation
Guide de bonne conduite ou charte déontologique	Charte déontologique
Comité ou cellule de veille déontologique	Comité déontologique
Réalisation d'évaluations ou d'audits du risque déontologique	Audit du risque déontologique
Dispositif de contrôle interne permettant d'appréhender notamment les risques d'atteinte à la probité	Contrôle interne
Déclarations publiques d'intérêts	Déclarations publiques d'intérêts
Déclarations non publiques d'intérêts	Déclarations non publiques d'intérêts
Réalisation d'une analyse ou d'une « cartographie » des risques d'atteintes à la probité liées à l'exercice de ses compétences	Cartographie des risques
Autre	Autres

Le recensement auprès des administrations de l'État

Les services de la présidence de la République

La Charte de déontologie pour les collaborateurs du Président de la République présentée en mars 2015 complète la charte de déontologie des membres du gouvernement qui avait été adoptée lors du premier Conseil des ministres du quinquennat de M. François Hollande. Elle vise à prévenir tout risque de conflit d'intérêts et met en avant, notamment, des obligations d'impartialité, de transparence, d'intégrité et d'exemplarité.

Signée par tout nouvel arrivant à l'Élysée, cette charte rappelle les principes d'intégrité, de probité, d'indépendance et d'impartialité, de

15. <http://www.elysee.fr/assets/pdf/Charte-de-deontologie.pdf>

secret et de discrétion professionnels. En vertu de ces principes, les collaborateurs du Président de la République sont tenus d'agir loyalement dans le respect de la légalité et de faire prévaloir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'intérêt public auquel ils concourent, à l'exclusion de tout autre intérêt, d'une personne ou d'un groupe, personnel ou familial.

Ils ne peuvent indûment bénéficier d'avantages liés à l'exercice de leurs fonctions. En particulier, ils n'acceptent pas, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans l'exercice de leurs fonctions. Les cadeaux reçus dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre autorités publiques font l'objet d'un traitement particulier. Les invitations ne peuvent être acceptées que si elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence ou leur intention, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial des fonctions.

Les collaborateurs ne doivent pas, par ailleurs, se placer ou se laisser placer dans une situation de dépendance ou de vulnérabilité à l'égard d'une personne ou d'une entité quelle qu'elle soit, qui les conduirait à ne pas respecter les dispositions de la charte, notamment à accorder en retour une faveur.

Les collaborateurs du Président de la République renoncent à exercer leurs fonctions sur toutes les questions, sujets ou dossiers pour lesquels ils ont un intérêt personnel ou familial ou professionnel à l'affaire.

Un chapitre entier de la Charte est consacré à la prévention des conflits d'intérêts venant compléter leurs obligations déjà existantes de déposer auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Les ministères

Ministère de la justice

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est un organe constitutionnel dont la composition et les attributions sont définies à l'article 65 de la Constitution¹⁶ du 4 octobre 1958. Il dispose de prérogatives variées, rassemblées autour de trois attributions que sont la nomination des magistrats, la matière consultative et l'action disciplinaire.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le CSM comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière.

16. Cf. loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution sur le Conseil supérieur de la magistrature.

La formation plénière se prononce sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la Justice dont le saisit le ministre de la Justice.

Les principes éthiques et déontologiques font partie intégrante du recrutement, de la carrière et des conditions de service des magistrats judiciaires professionnels¹⁷. Ces dernières années, un travail considérable a été mené sur la déontologie du métier de juge en tenant compte des préconisations internationales¹⁸.

En 2006, le CSM a adressé aux magistrats l'ensemble ordonné de sa jurisprudence disciplinaire en commençant par 13 principes dont la probité, l'indépendance et la loyauté.

Ces principes ont été rappelés par l'établissement en 2010 d'un Recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires. Ce texte rappelle les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de légalité, d'attention à autrui, et de discrétion et de réserve.

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, le Recueil des obligations déontologiques prévoit, dans le chapitre consacré à l'intégrité, dans une sous partie intitulée « La probité », que l'attention du magistrat doit être attirée sur les « activités extrajudiciaires » autorisées, susceptibles de provoquer des conflits d'intérêts.

Tant la formation initiale que la formation continue des magistrats, dispensées à l'École nationale de la magistrature (ENM), abordent la déontologie des magistrats sous différentes facettes : le serment, la responsabilité, le recueil des obligations déontologiques, la jurisprudence et les procédures disciplinaires. Le CSM y intervient dans le cadre du cycle déontologique pour sensibiliser les futurs magistrats aux risques attachés à leur fonction.

Au cours de l'année 2014, aucun manquement à la probité n'a été relevé par le Conseil supérieur de la magistrature.¹⁹

17. Cf. ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ce texte contient bon nombre de règles destinées à prévenir tout conflit d'intérêts dans l'exercice de la charge du magistrat.

18. Cf. M. Robert, « Ministère public (perspectives internationales) », qui cite les recommandations de l'ONU et du Conseil de l'Europe sur « le rôle et le statut du ministère public en matière pénale », dans L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, Puf 2004, p.899.

Voir aussi, le Rapport d'évaluation France adopté par le GRECO lors de sa 62^e réunion plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2013); Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

19. Le CSM a prononcé en 2013 un blâme avec inscription au dossier pour un magistrat, coordonnateur de formation à l'École nationale de la magistrature, pour manquement au devoir de délicatesse (à l'égard des collègues), manquement au devoir de loyauté à l'égard des supérieurs hiérarchiques et manquement à l'obligation de préserver la dignité de sa charge). Cette décision de 2013 ne figurait pas dans le rapport précédent, faisant l'objet d'une saisine du Conseil d'État, qui a décidé d'un rejet en 2014.

La Direction des services judiciaires

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	DSJ
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

La garde des Sceaux a présenté, le 24 juillet 2013, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire ayant pour objet le renforcement des obligations déontologiques applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire. Ce projet de loi organique n'a pas connu en 2014 d'évolution législative significative.

La Direction de l'administration pénitentiaire

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	DAP
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○

Plusieurs manquements à la probité ont été signalés par l'administration pénitentiaire :

- un surveillant de la maison d'arrêt de Paris La Santé, a introduit des denrées alimentaires pour une personne détenue contre rémunération. Cet agent a été révoqué et est actuellement poursuivi devant le Tribunal correctionnel pour corruption passive ;
- deux surveillants, un de la maison d'arrêt de Clairvaux et un surveillant brigadier de la maison d'arrêt de Blois, ont été révoqués pour

remise irrégulière d’objets à des détenus. Ils ont été condamnés pour corruption passive et remise irrégulière d’objet à, pour l’un, 4 ans d’emprisonnement dont 18 mois avec sursis, pour l’autre 6 mois avec sursis ;

- un surveillant du centre pénitencier de Marseille, a été révoqué et fait actuellement l’objet de poursuites judiciaires pour corruption, suite à une tentative de remise d’un téléphone mobile à un détenu contre rémunération ;
- un surveillant de la maison d’arrêt de Lyon-Corbas, a été révoqué et a été condamné à un an d’emprisonnement et 3000 € d’amende pour corruption passive, suite à une remise irrégulière d’objet à des détenus.

Ministère des finances

Le Secrétariat général du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l’économie de l’industrie et du numérique a fait preuve d’une transparence remarquable dans les réponses envoyées au SCPC. L’étude très complète des moyens de prévention des manquements à la probité fournie à l’occasion de ce recensement montre la tendance très forte à multiplier les outils de prévention, notamment dans les directions ayant des pouvoirs régaliens, comme la direction générale des finances publiques.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	DGFIP	DGDDI	DGCCRF	DGE	INSEE	DGTrésor	CGEJET	SCL	SG
Dispositif d’alerte interne	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Sélection fine des agents	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Existence d’un référent déontologique	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Formation	●	●	●	●	○	○	○	●	○
Charte déontologique	●	●	○	○	●	●	●	●	●
Comité déontologique	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Audit du risque déontologique	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Contrôle interne	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Déclarations publiques d’intérêts	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Déclarations non publiques d’intérêts	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Cartographie des risques	●	●	○	○	○	○	○	○	○
Autres	●	○	○	●	●	○	●	○	○

(Définitions des sigles : DGFIP : Direction générale des finances publiques ; DGDDI : Direction générale des douanes et droits indirects ; DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; DGE : Direction générale des entreprises ; INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques ; DG Trésor : Direction générale du Trésor ; CGEJET : Conseil général de l’économie, de l’industrie, de l’énergie et des technologies ; SCL : Service commun des laboratoires ; SG : Secrétariat général)

Plusieurs directions continuent à renforcer leurs moyens de prévention. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes organise un groupe de travail sur la déontologie en son sein, la direction générale des douanes et des droit indirects envisage de créer un service central d'intervention en matière déontologique, de mettre à jour sa cartographie des risques déontologiques, de renforcer le contrôle des cadeaux et des invitations.

Quelques manquements à la probité au sens du Code pénal ont été sanctionnés en 2014. Au sein de la DGFIP, 2 cas de corruption passive ont fait l'objet de peines d'emprisonnement avec sursis, d'interdiction définitive d'exercer toute fonction publique, et pour un cas d'une peine d'amende. Ces condamnations se sont, de plus, accompagnées de poursuites disciplinaires découlant de la décision pénale, à savoir la radiation des cadres.

En 2014, 6 cas de détournement de fonds publics ont été poursuivis. Concernant les poursuites pénales, 3 procédures sont en cours, 2 ont fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement complétée d'une peine d'amende ou d'une condamnation au remboursement du produit de l'infraction. Un cas a été classé sans suite après le remboursement de la faible somme en jeu. Ces cas ont fait l'objet à deux reprises de poursuites disciplinaires se traduisant par une rétrogradation.

La sévérité des peines prononcées illustre l'exemplarité attendue des agents chargés de missions régaliennes et l'efficacité des systèmes de prévention et de détection de la corruption au sein de la Direction générale des finances publiques.

L'Inspection générale des finances

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	IGF
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

L'Inspection générale des finances (IGF) exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre et être autorisée à effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.

Aucun manquement à la probité au sein de l'Inspection générale des finances n'a été sanctionné en 2014.

TRACFIN

TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) est un organisme de renseignement financier rattaché au ministère des finances, et chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent provenant de la criminalité organisée, du financement du terrorisme, et depuis 2009 de toutes les infractions punies d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an, dont, en conséquence, la corruption.

Les professionnels visés à l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier doivent signaler à TRACFIN l'existence d'opérations financières atypiques. Ce signalement intervient dans un périmètre restreint. Il ne concerne qu'une catégorie limitativement énumérée de personnes. L'élément déclenchant du signalement n'implique pas la connaissance d'une infraction, car le seul soupçon peut justifier une déclaration.

Les faits révélés ne constituent pas directement une infraction mais sont relatifs à des opérations provenant d'une « *infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou (qui) participent au financement du terrorisme* ».

La déclaration doit être effectuée, non pas directement auprès de l'autorité judiciaire, mais auprès d'un service administratif. Depuis le 1^{er} septembre 2014, toutes les déclarations de soupçon reçues par courrier ou par télécopie à TRACFIN font l'objet d'un contrôle de recevabilité en la forme. Ce contrôle ne porte en aucun cas sur l'appréciation du soupçon faite par le professionnel. Il est réalisé par une équipe dédiée

avant l'intégration de chaque déclaration de soupçon dans le système d'information²⁰.

Les déclarations de soupçons reçues par TRACFIN sont analysées, font l'objet, le cas échéant, d'investigations complémentaires et peuvent conduire le service à transmettre une note d'information au procureur de la République territorialement compétent ou à certains services spécialisés. Lorsque TRACFIN transmet une information à la justice ou à d'autres administrations conformément au Code monétaire et financier, la déclaration de soupçon n'est jamais jointe au dossier et TRACFIN ne mentionne jamais le déclarant à l'origine de la déclaration de soupçon.²¹

TRACFIN ne divulgue jamais ses sources, à l'occasion de l'externalisation d'une information.

En interne, la sécurisation du processus d'intégration des déclarations de soupçon dans le système d'information de TRACFIN est assurée par un outil informatique sans lien avec un système externe. Les données sont conservées pendant dix ans conformément aux préconisations de la CNIL.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, TRACFIN peut exercer un droit d'opposition sur le fondement de toute déclaration de soupçon ou information reçue des déclarants, des administrations ou des cellules de renseignements étrangères, même en l'absence d'une déclaration de

20. En cas de constatation d'une anomalie conditionnant l'absence de recevabilité d'une déclaration de soupçon conformément à l'article R.561-31 du Code monétaire et financier, TRACFIN a dix jours pour envoyer une lettre demandant au déclarant de régulariser sa situation. Ce dernier dispose d'un délai de trente jours pour régulariser sa déclaration. Les professionnels peuvent contacter, chez TRACFIN, les personnes en charge de leur dossier dont les coordonnées figurent en en-tête de cette lettre. Ce contact est une occasion pour le déclarant de mieux comprendre le dispositif et de disposer d'une aide dans la réalisation de sa déclaration de soupçon. Les omissions les plus couramment constatées dans la déclaration de soupçon sont les suivantes : l'absence d'éléments d'identification du client ; la non-utilisation du formulaire dématérialisé, disponible sur le site de TRACFIN ; l'absence de signature de la déclaration de soupçon par le déclarant ; la rédaction manuscrite d'une déclaration de soupçon.

21. En d'autres termes, si l'autorité judiciaire et les officiers de police judiciaire peuvent obtenir la confirmation de l'existence d'une déclaration de soupçon auprès de TRACFIN, ils ne peuvent pas en obtenir la communication, à l'exception de l'hypothèse prévue à l'article L.561-19 II du Code monétaire et financier. Cette disposition admet la communication de la déclaration de soupçons à l'autorité judiciaire « dans les seuls cas où cette déclaration est nécessaire à la mise en œuvre de la responsabilité des personnes mentionnées à l'article L.561-2, de leurs dirigeants et préposés ou de celle des autorités mentionnées à l'article L. 561-17 et lorsque l'enquête judiciaire fait apparaître qu'ils peuvent être impliqués dans le mécanisme de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qu'ils ont révélé ».

soupçon émanant du professionnel en charge de la transaction concernée par l’opposition²².

Le SCPC entretient des relations de travail régulières avec TRACFIN, sous la forme notamment de séminaires, de sessions de formation ou de sensibilisation comprenant des membres des deux organismes.

Un « Guide d’aide à la détection des opérations financières susceptibles d’être liées à la corruption », élaboré par le SCPC en collaboration avec TRACFIN, a été publié sur les sites Internet respectifs des deux institutions en avril 2014. Cette nouvelle édition 2014, très largement enrichie et mise à jour, remplace celle réalisée en 2008 et peut être librement téléchargée sur les sites internet du ministère de la Justice (page SCPC) et sur celui du ministère de l’Économie (page TRACFIN).

Au titre de l’année 2014, le service TRACFIN a, sur le fondement de l’article L. 561-23 du Code monétaire et financier, adressé aux différents parquets de France 17 dossiers pour lesquels la principale infraction sous-jacente au blanchiment identifiée serait liée à des faits d’atteintes à la probité.

Le tableau ci-après présente la répartition, tant quantitative que géographique, des dossiers évoqués.

Infraction sous-jacente	Montant en jeu (Euros)	TGI destinataire
Détournement de fonds publics	46 350	Marseille
Corruption	75 000	Paris
Corruption/trafic d’influence	152 000	Aix-en-Provence
Corruption	157 000	Paris
Corruption	220 000	Evry
Trafic d’influence	236 000	Paris
Corruption	300 000	Mulhouse
Détournement de fonds publics	367 050	Paris
Corruption/détournement de fonds publics	380 000	Basse-Terre
Détournement de fonds publics	730 000	Amiens
Corruption	1 000 000	Fort-de-France
Corruption/détournement de fonds publics	1 000 000	Paris
Détournement de fonds publics	1 234 570	Paris
Détournement de fonds publics	1 375 000	Paris
Prise illégale d’intérêt	3 890 000	Rennes
Corruption	4 446 816	Paris
Détournement de fonds publics	17 920 835	Paris

22. Cette évolution législative apporte une garantie supplémentaire à la confidentialité des déclarations de soupçon. TRACFIN peut librement exercer son droit d’opposition, sans limite de temps, tant que la transaction n’est pas encore exécutée. Le délai pendant lequel l’opération est suspendue est porté de deux à cinq jours ouvrables. Les professionnels visés à l’article L.561-2 du Code monétaire et financier sont exonérés de leur responsabilité civile, pénale ou disciplinaire pour violation du secret professionnel, dénonciation calomnieuse et complicité de blanchiment, lorsqu’ils effectuent une déclaration de soupçon et qu’elle est établie de bonne foi. Les professionnels concernés demeurent seuls juges de la poursuite ou non de la relation d’affaires avec leur client.

Les parquets ne sont pas les seuls destinataires de notes de transmissions TRACFIN portant sur des faits de blanchiment ou d'atteintes à la probité. En effet, 15 autres destinataires ont été identifiés.

Autres destinataires	Infractions concernées	Nombre
DGSI	Corruption Trafic d'influence	1 1
OCLIFF	Corruption	1
DPSD	Corruption	1
DGSE	Corruption Détournement de fonds publics Trafic d'influence	1 1 1
Cellules de renseignement étranger (CRF)	Corruption Détournement de fonds publics	4 3
DRI	Concussion	1

Il importe de souligner que les 17 dossiers judiciaires visés ci-dessus ne font référence qu'aux affaires pour lesquelles TRACFIN a pu évaluer, avec un degré de certitude raisonnable, qu'une atteinte à la probité publique était susceptible d'être suffisamment caractérisée au vu de la seule analyse financière incombant à TRACFIN.

L'évaluation du nombre total de dossiers concernant cette thématique et transmis par TRACFIN nécessiterait d'y intégrer, d'une part les dossiers transmis pour lesquels une atteinte à la probité a été suspectée mais non qualifiée comme telle par le Service, et d'autre part, les dossiers qui, une fois judiciairisés, ont permis de caractériser des faits d'atteinte à la probité.

Ce nombre total peut difficilement être évalué avec précision compte tenu de la qualité très variable des retours d'information faits par les parquets à TRACFIN. Une estimation fondée sur l'expérience des années précédentes et sur certains critères empiriques²³ conduit à envisager qu'environ 45 à 50 dossiers transmis en justice en 2014 (y compris les 17 dossiers clairement identifiés) pourraient concerner une thématique se rattachant à une atteinte à la probité publique, soit environ 10% du total des transmissions judiciaires faites par TRACFIN au cours de l'année²⁴.

Par ailleurs, aucun manquement à la probité au sein de TRACFIN n'a été sanctionné en 2014.

Agence des participations de l'État (APE)

Créée en 2004, l'Agence des participations de l'État (APE) incarne l'État actionnaire, investisseur en fonds propres dans des entreprises jugées stratégiques par l'État, pour stabiliser leur capital ou les accompagner dans leur développement ou leur transformation.

23. Tels que la qualité de telle ou telle personne visée par les investigations et/ou la typologie des faits.

24. 464 signalements TRACFIN ont été transmis aux Juridictions en 2014.

L’APE est sous la tutelle du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l’économie, de l’industrie et du numérique.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	APE
Dispositif d’alerte interne	●
Sélection fine des agents	○
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	●
Déclarations non publiques d’intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Cette agence s’est dotée de moyens complets afin de se prémunir des risques d’atteinte à la probité et continue à faire évoluer son dispositif en préparant un guide de confidentialité. L’obligation faite aux commissaires aux participations de fournir une déclaration d’intérêts est notable.

Aucun cas de manquement à la probité n’a été sanctionné en 2014 au sein de l’APE.

L’Agence France Trésor

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	AFT
Dispositif d’alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	○
Déclarations non publiques d’intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	●

L’Agence France Trésor (AFT) a pour mission de gérer la dette et la trésorerie de l’État au mieux des intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions de sécurité. L’AFT a mis en place des mesures de prévention relatives aux atteintes à la probité. En l’espèce, une sélection

fine des agents affectés sur des postes à risques d'atteinte à la probité est opérée. De plus, un référent déontologique est en place, et un comité de veille déontologique a été créé. Un guide déontologique complète cette panoplie de mesures

Une cartographie des risques d'atteintes à la probité liées à l'exercice de ses compétences respectives est également effective.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné en 2014 au sein de l'AFT.

Ministère de l'intérieur

Les informations relatives au ministère de l'Intérieur ont été transmises au SCPC par : l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), le Secrétariat Général (SG), la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) et l'Inspection Générale de la Gendarmerie (IGGN).

L'Inspection générale de l'administration
Mesure de prévention des atteintes à la probité

	IGA
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

L'inspection générale de l'administration (IGA), cumule les fonctions d'inspection et de contrôle avec des missions d'audit et d'évaluation.

L'IGA est régulièrement saisie par les services du Premier ministre et par les cabinets des ministres chargé de l'intérieur et des outre-mer, souvent sur signalement d'un préfet ou d'un chef de service d'administration centrale, afin de conduire des missions de contrôle en raison de la suspicion ou de la découverte de dysfonctionnements de certains services ou du comportement de certains personnels placés sous leur tutelle. Par ailleurs certaines missions d'audit ou d'inspection peuvent révéler des dysfonctionnements susceptibles de justifier une enquête administrative spécifique afin d'examiner notamment d'éventuels manquements à l'obligation de probité.

En 2014, 3 rapports ayant conclu à des atteintes à cette obligation ont été remis :

- Deux agents de préfecture ont procédé à la délivrance frauduleuse de certificats d'immatriculation de véhicules et un troisième agent du même service a bénéficié de la pratique délictueuse mise en œuvre. Le signalement au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale a été fait par la préfecture et des mises en examen ont été décidées pour concussion, corruption passive et recel de concussion. Une procédure disciplinaire a déjà abouti à des sanctions du 4^e groupe.
- Trois autres rapports ont fait l'objet d'un signalement auprès des parquets locaux et sont toujours en cours d'investigation.

L'IGA s'est dotée d'une charte déontologique en 2013 et l'attribution des missions d'inspection tient compte des éventuels conflits d'intérêts, lié en particulier à l'exercice de fonctions antérieures ou à l'activité professionnelle de l'entourage familial proche.

L'IGA n'a pas eu à connaître, en 2014, de manquements à la probité, commis en son sein.

Le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Secrétariat général
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur a autorité sur la Direction des ressources humaines, qui gère l'ensemble des agents de l'administration centrale et territoriale du ministère (hors Police et Gendarmerie). Cela recouvre l'ensemble des personnels de l'administration centrale du ministère, ainsi que ceux des préfectures et sous-préfectures pour la métropole et les Outre-mer.

Un projet de circulaire générale en cours de rédaction, entend sensibiliser les cadres et les agents à la problématique de la faute professionnelle et développer des pratiques communes d'anticipation ou de gestion

de ces situations. Elle ne se substitue pas aux textes spécifiques propres à chaque métier ou service.

Si l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale », le texte souhaite situer d'abord la discipline dans le cadre plus général du management des services, avec l'objectif de développer l'effort de prévention des fautes professionnelles.

Les mesures proposées s'inspireront notamment des préconisations de l'Inspection générale de l'Administration (IGA) et de la mission de délivrance sécurisée des titres, mais aussi de l'expérience, partagée avec les organisations syndicales, les commissions administratives paritaires, les commissions consultatives paritaires en formation disciplinaire et les commissions nationales (ou locales) d'avancement et de discipline.

Sur les années 2014/2015, le Secrétariat général relève une quinzaine de cas d'agents sanctionnés pour des atteintes à la probité. Les plus significatifs sont présentés ci-après.

- Un responsable du pôle « service au public » au sein d'une sous-préfecture a été accusé d'une minoration de droits à payer pour un préjudice global estimé à 5751 euros, en faveur de son compagnon, garagiste, pour 28 dossiers de cartes grises. L'agent a délibérément agi de façon frauduleuse en procédant à des manipulations informatiques et en détournant à des fins personnelles une application réglementaire. Sur avis du Conseil de discipline, un arrêté de mise à la retraite d'office a été notifié. À l'initiative du sous-préfet, des poursuites pénales ont été engagées pour « complicité de concussion par chargé de mission de service public, exonération indue de droit, impôt ou taxe ». Le Tribunal correctionnel a condamné l'agent à 2 ans d'emprisonnement avec sursis et à l'interdiction d'exercer tout emploi public en relation avec le maniement de fonds. L'agent n'a pas fait appel de ce jugement. Son compagnon garagiste a également été condamné à 2 ans d'emprisonnement avec sursis. L'agent a dû verser à l'État 5 750 euros pour le préjudice matériel et 2 500 euros pour le préjudice moral.
- Un adjoint administratif principal affecté au bureau des étrangers d'une préfecture a été accusé de délivrance indue de titres à des ressortissants étrangers, assortie de contreparties et d'avantages en nature, ainsi que d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger en France. Sur le plan disciplinaire, l'agent a fait l'objet d'un arrêté de révocation. Des poursuites pénales pour faux dans un document administratif par un chargé de mission de service public ; fourniture frauduleuse de documents administratifs

- par chargé de service public, corruption passive, acceptation, sollicitation d'avantages par personne chargée d'une mission de service public. L'agent a été condamné à 2 ans d'emprisonnement dont 18 mois avec sursis et au paiement d'une amende de 3000 euros par le tribunal correctionnel pour corruption active et concussion.
- Un chef du bureau des étrangers et de la nationalité au sein d'une préfecture a été accusé de manquements à l'obligation d'obéissance hiérarchique et de délivrance irrégulière de titres de séjour. Il a fait l'objet, sur le plan disciplinaire d'une exclusion temporaire de fonctions pour 18 mois dont 4 mois fermes (3^e groupe). Des poursuites pénales ont été engagées sur signalement par la Préfecture au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale. Une instruction est ouverte pour corruption passive et l'agent a fait l'objet d'un placement sous contrôle judiciaire.
 - Un adjoint administratif affecté au bureau de la nationalité et de l'immigration d'une préfecture a été accusé de fournir de manière frauduleuse des titres de séjour sur le fondement d'actes de paternité frauduleux. Sur le plan disciplinaire, l'agent a été révoqué. Des poursuites pénales ont été engagées pour corruption passive, concussion et trafic d'influence passif.
 - Un adjoint administratif, affecté au bureau de l'immigration et de l'intégration d'une préfecture, et chargé de l'instruction des demandes de titres de séjour a été Impliqué dans un trafic destiné à favoriser l'obtention de titres de séjour au profit de ressortissants étrangers en échange d'enveloppes de numéraires. Son activité illégale a été détectée par le service de recherche de la police judiciaire de Nanterre dans le cadre d'une procédure de démantèlement d'une filière d'immigration clandestine en provenance du Maroc. L'agent a fait l'objet d'une révocation sur le plan disciplinaire. Des poursuites pénales ont été engagées pour corruption passive, sollicitation ou acceptation d'avantages par une personne chargée d'une mission de service public. La cour d'appel de Versailles a condamné l'agent à 8 mois d'emprisonnement avec sursis.
 - Un agent chargé du refus de séjour, de la contribution forfaitaire et de l'accueil du public dans une préfecture a été accusé de trafic destiné à favoriser l'obtention de titres de séjour au profit de ressortissants turcs en échange d'enveloppes de numéraire. L'agent a fait l'objet d'une mise à la retraite d'office et de poursuites pénales pour corruption passive. Il a été condamné par le tribunal correctionnel à 6 mois d'emprisonnement avec sursis et inscription de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

- Un agent de la régie de recettes d’une préfecture a été accusé d’accorder des exonérations indues de taxes sur la délivrance des certificats d’immatriculation. Sur le plan disciplinaire, l’agent a fait l’objet d’une exclusion pour une durée de 6 mois dont 5 avec sursis. Des poursuites pénales ont été engagées sur signalement de la préfecture au titre de l’article 40 du Code de procédure pénale, pour recel de concussion. L’agent a été placé sous contrôle judiciaire.
- Un agent du bureau des usagers de la route d’une préfecture a été accusé de fraudes visant à faire bénéficier des professionnels de l’automobile d’avantages indus. Sur le plan disciplinaire, une révocation a été prononcée. Des poursuites pénales ont été engagées sur signalement de la préfecture au titre de l’article 40 du Code de procédure pénale, pour concussion et complicité de concussion par un chargé de mission de service public, corruption passive et complicité de corruption passive, recel de biens provenant de corruption passive. L’agent a été placé sous contrôle judiciaire.

La Direction générale de la police nationale

La Direction générale de la police nationale (DGPN), placée sous l’autorité du Directeur général de la sécurité intérieure et du ministre de l’Intérieur, est chargée de la gestion et du commandement de la police nationale. Elle regroupe environ 145 000 fonctionnaires.

Un Code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales (livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	DGPN
Dispositif d’alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	○
Déclarations non publiques d’intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

La DGPN a indiqué que 26 fonctionnaires avaient été sanctionnés en conseil de discipline en 2014, pour, notamment, un manquement au

devoir de probité commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ces manquements sont ici entendus par la DGPN dans un sens plus large que le champ d'observation du SCPC. Ainsi, sont regroupées dans la catégorie des manquements à la probité toutes les infractions portant atteintes à l'image de la fonction publique et aux obligations déontologiques des fonctionnaires.

Pour ces 26 fonctionnaires sanctionnés, on retrouve comme motif : les vols, les détournements de biens et de procédures, par exemple, qui ne sont pas des manquements à la probité au sens pénal du terme.

En 2014, seul un gardien de la paix a été condamné à 2 mois d'emprisonnement avec sursis, avec inscription au casier judiciaire pour corruption passive.

L'Inspection générale de la gendarmerie nationale

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	IGGN
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	●

L'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) est l'organe de contrôle interne intervenant dans deux domaines principaux : d'une part, les enquêtes judiciaires et administratives, déclenchées sur saisine des autorités judiciaires ou du directeur général, d'autre part, les inspections des grands commandements. Elle est compétente pour les 104 000 personnels de la gendarmerie nationale.

La gendarmerie nationale s'appuie sur le dispositif interne de prévention suivant :

- Un référent déontologie placé au sein de l'inspection générale de la gendarmerie nationale suit les questions générales sur ce thème et propose des améliorations lorsqu'il détecte des failles dans le dispositif de prévention, de détection ou de traitement des

atteintes à la probité commises par des militaires ou des civils de la gendarmerie.

- La gendarmerie a publié en 2010 la « charte du gendarme », qui décrit notamment les engagements du gendarme vis-à-vis de la loi et de ses concitoyens. Cette charte est étudiée dans les écoles de formation initiale et affichée à l'entrée de toutes les unités de gendarmerie. Elle a été complétée en 2013 par l'adoption du Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale, dont les dispositions ont été insérées dans le Code de la sécurité intérieure début 2014.

Un contrôle interne régulier, exercé par la chaîne hiérarchique, permet de détecter les irrégularités du service en général et les manquements à la probité en particulier.

En 2014, 4 cas ont fait l'objet d'investigations et de sanctions :

- consultations frauduleuses et rémunérées de fichiers automobiles, sanctionnées par la révocation de l'agent et des poursuites pénales ;
- vol et corruption active, sanctionnés par un blâme (le mis en cause a démissionné) et par l'engagement de poursuites pénales (comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité CRPC) ;
- détournement de consignations, sanctionné par la révocation de l'agent et des poursuites pénales ;
- corruption passive, sanctionnée par la révocation de l'agent et des poursuites pénales.

Tous les cas sauf un (découvert à l'occasion d'une enquête judiciaire pour d'autres faits) ont été portés à la connaissance de l'autorité judiciaire par la gendarmerie.

Ministère des Outre-mer

Le Ministère des Outre-mer remplit trois missions principales. Une mission de souveraineté puisqu'il exerce l'autorité de l'État Outre-mer dans les départements d'Outre-mer ; une mission d'intervention au travers du financement du logement social, et des actions d'insertion des jeunes dans les départements d'Outre-mer ; une mission de coordination de l'action des Ministères qui interviennent Outre-mer dans des domaines précis (par exemple : éducation, culture, jeunesse et sport...) ou pour œuvrer à son développement économique et social (par exemple : industrie, agriculture, emploi...).

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Direction générale des Outre-Mer	Préfecture de la Martinique	Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie	Haut-commissariat de la République en Polynésie Française	Préfecture de St-Barthélemy et de St Martin	Secrétariat général Terres australes et antarctiques françaises	Administration supérieures des îles Wallis et Futuna	Préfecture de Guadeloupe	Préfecture de Guyane
Dispositif d'alerte interne	○	○	○	○	○	●	●	○	●
Sélection fine des agents	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Existence d'un référent déontologique	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Formation	○	○	○	●	○	○	○	●	●
Charte déontologique	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Comité déontologique	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Audit du risque déontologique	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Contrôle interne	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Déclarations publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Cartographie des risques	○	○	○	○	○	●	○	○	○
Autres	○	○	○	●	○	○	○	○	○

En 2014, le directeur des affaires financières au sein de la Direction générale des Outre-mer a été licencié et poursuivi pour prise illégale d'intérêts.

Deux cas de manquements au devoir de probité ont été signalés en outre par le secrétariat général du ministère de l'Intérieur pour les préfectures des Outre-mer.

Un agent d'un bureau de la nationalité et de l'immigration aurait facilité ou tenté de faciliter l'entrée et le séjour irrégulier en France de ressortissants étrangers en situation irrégulière et aurait délivré des titres de séjour sur le fondement, notamment, d'actes de reconnaissance de paternité frauduleux. Les poursuites disciplinaires éventuelles ont été suspendues en l'attente d'une décision judiciaire définitive. Cet agent a été condamné par le Tribunal de grande instance à 6 mois d'emprisonnement avec sursis pour corruption passive. L'intéressé a interjeté appel de la condamnation.

Pour des faits similaires, un autre fonctionnaire a été révoqué et a été condamné en première instance à 30 mois d'emprisonnement, dont 20 avec sursis, mise à l'épreuve de 3 ans et 50 000 € d'amende. L'intéressé a interjeté appel de la condamnation.

De nouvelles mesures de prévention des atteintes au devoir de probité sont en préparation avec la réalisation d'évaluations ou d'audits du risque de déontologie, ainsi que la révision du circuit administratif de validation.

En 2014, un agent de la préfecture de la Martinique a été poursuivi sur le plan disciplinaire et pénal pour corruption passive, favoritisme et trafic d'influence. La préfecture élabore actuellement une cartographie de risques d'atteintes à la probité.

En 2014, un cas de manquements au devoir de probité a été signalé au sein du Haut-commissariat de la République en Polynésie française. Un chargé de la gestion du dispositif « passeport mobilité » dans le cadre de la continuité territoriale a été révoqué et la procédure pénale est en cours devant le tribunal correctionnel pour favoritisme, concussion, faux et usage de faux, escroquerie et abus de confiance. Le Haut-commissariat a prévu, à titre préventif, la signature par les agents de deux attestations d'engagement :

- l'une à destination de l'ensemble des agents publics rappelant leurs droits et obligations ;
- l'autre à destination des nouvelles recrues et plus spécialement centrée sur l'obligation de confidentialité et de non divulgation.

En 2014, un chef d'antenne de l'Autorité supérieure des îles Wallis et Futuna a été condamné à 3 ans d'emprisonnement dont 2 avec sursis, et un an d'emprisonnement avec sursis et 4 190 € d'amende, pour prise illégale d'intérêt, proxénétisme, abus de confiance et tentative d'escroquerie. Sur le plan disciplinaire, il a été sanctionné d'une mise à pied, d'un abaissement d'échelon et d'une mutation.

Au sein de la Préfecture de la Guyane, un agent chargé de la délivrance de titres aux étrangers a été condamné à 30 mois d'emprisonnement dont 20 avec sursis, 3 ans de mise à l'épreuve et 50 000 € d'amende pour trafic d'influence et aide illégale au séjour ; l'agent a fait appel du jugement en première instance. Sur le plan administratif, il a fait l'objet d'une révocation.

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Ministère des affaires étrangères
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Le ministère des Affaires étrangères, chargé de mettre en œuvre la politique extérieure de la France, a sous son autorité environ 16 000 agents, les deux tiers étant en poste à l'étranger.

Les agents du ministère des affaires étrangères en poste à l'étranger, en raison du microcosme social dans lequel ils évoluent dans leurs pays d'accueil, leurs réseaux et multiples points d'appui internationaux, et leur présence dans des pays à risque, sont particulièrement exposés à des sollicitations diverses.

Au cours de l'année 2014, un cas de manquement à la probité a été relevé. L'auteur occupait le poste de chef de chancellerie dans une représentation à l'étranger. Il a été sanctionné d'une exclusion temporaire d'un an et le ministère a transmis un signalement au parquet (article 40 du Code de procédure pénale) pour des manquements graves au devoir de vigilance dans la délivrance de visas.

Ministère de la Défense

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Ministère de la défense
Dispositif d'alerte interne (Marine nationale)	●
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Le rôle du ministère de la Défense est d'assurer la protection du territoire, de la population et des intérêts français. Au-delà de ces missions, le ministère de la défense s'implique également dans des missions de service public. Ses moyens humains et matériels soutiennent ou suppléent les actions d'autres ministères, au quotidien ou dans l'urgence, sur le territoire national et à l'étranger. L'importance de ce ministère, tant par son rôle stratégique que par le volume budgétaire qu'il représente, crée une zone de risque particulière en matière de corruption.

Les informations transmises par le ministère de la Défense constituent une synthèse des éléments fournis par les trois armées (air, terre, marine), la Direction générale de l'armement, le service de santé et le service des essences des armées. Du fait de la structure particulière du ministère de la Défense, chaque armée et chaque organisme rattaché dispose en effet de sa propre organisation administrative et est susceptible de mettre en place des dispositifs de prévention différents.

Tous les agents, civils ou militaires, qui interviennent dans le domaine de la commande publique ainsi que tous les acteurs de la fonction achat en qualité d'acheteurs, de prescripteurs ou de décideurs sont soumis à une déclaration d'intérêts.

Il en est de même pour tous ceux qui ont la qualité d'ordonnateur ou de comptable ou qui interviennent, plus généralement, dans le manie-ment et l'emploi de fonds publics, à quelque niveau que ce soit.

Le ministère de la Défense a constaté en son sein en 2014 quelques affaires mettant en cause certains de ses agents. Le seul cas relevant d'un manquement à la probité au sens pénal du terme, concerne la divulgation de documents du Ministère comportant un risque de compromission. À

titre de sanction disciplinaire, l’agent a reçu un blâme. Une instruction est en cours pour des faits de corruption passive et d’atteinte à l’égalité des candidats dans les marchés publics.

La Direction des affaires juridiques – et notamment la division des affaires pénales militaires – conduit des actions de sensibilisation auprès des armées, des organismes rattachés ou même des différentes écoles (École de guerre, Saint-Cyr...) sur le risque pénal. Parmi ces actions – qui se concrétisent par le biais de formations ou d’interventions dans les colloques – les risques d’atteinte à la probité sont susceptibles d’être évoqués. Une formation relative au risque pénal et déontologique est donc assurée par le ministère à ce titre.

Ministère de l’Éducation nationale, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche

Inspection générale de l’éducation nationale

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	IGEN
Dispositif d’alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	○
Déclarations non publiques d’intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

L’inspection générale de l’éducation nationale (IGEN) est un corps placé sous l’autorité directe du ministre de l’éducation nationale. Composée de 14 groupes disciplinaires et de spécialités, elle a pour mission d’assurer le suivi des méthodes pédagogiques et des politiques éducatives. Elle évalue également leurs résultats pour l’enseignement primaire et secondaire.

Aucun fait d’atteinte à la probité n’a été sanctionné au sein de l’IGEN en 2014.

Le Secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale
Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Ministère de l'éducation nationale
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	○
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

Ce ministère concentre son action de prévention dans la mise en place de processus de contrôle et d'audit interne. Ces dispositifs contribuent fortement à sécuriser les risques, y compris de fraude, en particulier sur les processus de paye et d'attribution de bourses, qui représentent les principaux enjeux financiers. Pour ces processus, les contrôles opérés en fin de chaîne par le comptable public ne sont pas de nature à pouvoir maîtriser intégralement les risques de fraude, ce qui implique une vigilance particulière du ministère et des actions multiples de sensibilisation des acteurs, d'organisation, de séparation de tâches et de mise en œuvre de contrôles automatisés ou intellectuels.

Conformément aux dispositions du décret n° 2011-775, le Ministère a ainsi déployé un dispositif de contrôle interne sur l'ensemble de son périmètre, articulé autour de deux instances :

- le comité de contrôle interne pour la maîtrise des risques (CCIMR) : installé en 2012, présidé par le secrétaire général, il regroupe des directeurs d'administration centrale, un recteur et un secrétaire général d'académie et, sur invitation, un représentant de la conférence des présidents d'université et/ou des organismes de recherche. Ses compétences couvrent le contrôle interne comptable – dont les progrès ont récemment été salués par la Cour des comptes – et le contrôle interne budgétaire. La CCIMR a permis d'initier des démarches essentielles, telles que la sécurisation des examens, qui a conduit notamment à renforcer les contrôles sur la communication et à mettre en place des chartes de déontologie pour les concepteurs de sujets. Le CCIMR a acté récemment de mener un exercice de cartographie des risques à l'échelle ministérielle afin de revoir les priorités de travail qui avaient été définies une première fois en 2012.

De manière plus large, les différentes missions commanditées par le CCIMR produisent des plans d'action, suivis par ce comité ou un comité ad hoc, et évalués par le comité ministériel d'audit interne qui a recours à la mission ministérielle d'audit interne, placée auprès de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

Le comité ministériel d'audit interne, présidé par le ministre, est composé pour moitié de membres indépendants. Ce comité, réuni une première fois en septembre 2014, a dressé un bilan positif des actions engagées depuis 2011 sur le contrôle interne dans toutes ses dimensions et validé la démarche de cartographie des risques proposée par le CCIMR.

Le réseau d'aide et de conseil aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) est mobilisé, cette année, pour assurer le déploiement du dispositif de maîtrise des risques financiers et comptables dans tous les EPL, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Par ailleurs, une sensibilisation sur ce sujet est faite tous les ans au cours du séminaire national de prise de fonction des nouveaux agents comptables d'EPL.

En 2014, un technicien de recherche et de formation a revendu du matériel acheté sur le compte de l'établissement. Cet agent a été révoqué et une information judiciaire a été ouverte. Un ingénieur de recherche a commandé des matériels en dehors du circuit légal de la commande publique et sans justification de besoins. Il a fait l'objet d'une exclusion de 3 mois et l'administration a déposé une plainte.

Ministère de la Culture et de la Communication

Le ministère de la Culture et de la Communication a pour mission de rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et de la France. À ce titre, il conduit la politique de sauvegarde, de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel dans toutes ses composantes, il favorise la création des œuvres de l'art et de l'esprit et le développement des pratiques et des enseignements artistiques.

Il n'existe aujourd'hui aucune mesure de prévention relative aux atteintes à la probité.

En 2014, aucun cas de manquement à la probité, au sens pénal du terme, n'a été sanctionné au sein de ce ministère.

Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des droits des Femmes

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Ministère chargé des affaires sociales
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	●

Ce ministère s'est doté de nombreux outils de prévention des atteintes à la probité.

Une mission d'audit, confiée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), est actuellement en cours afin d'évaluer le dispositif de prévention des conflits d'intérêts. Des formations seront par ailleurs déployées en 2015 sur ce sujet.

En application de l'article L1451-1 du Code de la santé publique, les membres du cabinet santé, les membres et experts d'instances ministérielles, des agences sanitaires et des ARS, les personnels des ARS et des agences sanitaires sont tenus, lors de leur prise de fonctions, d'établir une déclaration d'intérêts.

Sont enfin soumis à une déclaration d'intérêts, les personnels du ministère chargé de la santé (DGOS²⁵ et DGS²⁶) sur la base d'une circulaire ministérielle du 2 août 2012.

Parmi les outils de prévention des risques d'atteintes à la probité, ce ministère s'est doté d'une procédure de déport pour un cadre dirigeant afin qu'il n'ait pas à connaître, donner des instructions et user de sa délégation de signature pour des dossiers avec lesquels il a des liens d'intérêts susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné en 2014 au sein du Ministère.

25. Direction générale de l'offre de soins.

26. Direction générale de la santé.

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Ministère de l'agriculture
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	●

Les principaux dispositifs de prévention de la corruption existant au ministère de l'agriculture :

- analyse de risques réalisée au sein du Ministère dans le cadre du contrôle interne et élaboration de la cartographie des risques ; dans cette cartographie, la direction générale de l'alimentation (DGAL) a identifié très précisément les zones de risque, notamment en ce qui concerne la perte d'impartialité et le conflit d'intérêt.

Dans le cadre de la démarche de management par la qualité selon une approche ISO 9001 étendue à l'ensemble des activités de la DGAL, le manuel qualité nationale a été révisé et publié par instruction. Le chapitre V.2 de ce manuel traite de la maîtrise de l'indépendance et de l'impartialité des agents de l'organisme DGAL.

Une note de service traite des contrôles de la politique agricole commune (PAC) et réserve plusieurs paragraphes à la déontologie du contrôleur.

Des évolutions législatives sont venues renforcer les moyens de prévention des manquements à la probité :

- la loi n° 2013-316 du 17 avril 2013 est relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alertes.
- dans le cadre des mesures prescrites par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a été saisi. Il est à noter que le CGAAER a élaboré une charte et mis en place un comité de déontologie. Un appui à la DGAL est sollicité pour préciser la notion de conflit d'intérêts pour l'ensemble des champs d'activités de la DGAL et de ses services déconcentrés et proposer des mesures complémentaires au dispositif existant. Le rapport définitif

devrait être rendu au cours du premier trimestre 2015. La DGAL sera chargée de mettre en œuvre les recommandations issues de ce rapport, par exemple par l'élaboration d'une charte de déontologie.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné en 2014 au sein du Ministère.

Les juridictions financières

Les juridictions financières regroupent la Cour des comptes, les Chambres régionales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, régies par le Code des juridictions financières.

La Cour des comptes (créée en 1303 par Philippe Le Bel et restaurée en 1807 par Napoléon I^{er}) est chargée principalement de contrôler la régularité des comptes publics et de la gestion de l'État, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques, de la sécurité sociale, ainsi que des organismes privés bénéficiant d'une aide de l'État ou faisant appel à la générosité du public.

Placées sous le contrôle de la Cour des comptes, qui gère leurs moyens humains et matériels, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont été créées en 1982 dans le cadre de la décentralisation²⁷. Elles sont chargées de vérifier les comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements et de veiller à la régularité, à la qualité et à la probité des gestions publiques locales – celle des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais aussi, si besoin, celle des structures privées ayant les liens financiers avec ces collectivités ou groupements (sociétés d'économie mixte locales, associations, ...) sans toutefois pouvoir porter d'appréciation sur l'opportunité de leurs objectifs²⁸.

La Cour des comptes et les CRTC peuvent, dans certains cas, saisir une juridiction financière particulière dotée d'une compétence répressive qui se rapproche de celles des juridictions pénales, sans toutefois appartenir à l'ordre judiciaire : la Cour de discipline budgétaire et financière, créée en 1948²⁹. Compétente pour juger des actes de certains gestionnaires publics, celle-ci peut connaître, mais seulement dans un nombre de cas très limité, des irrégularités des actes des chefs d'exécutifs locaux (président de Conseil régional, départemental, maire...).

27. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

28. Au cours des dernières années, les effectifs des chambres régionales et territoriales des comptes ont été sensiblement renforcés. L'effectif des magistrats est ainsi passé de 320 à 334 personnes entre 2013 et 2014 et devait atteindre 350 personnes à la fin du premier trimestre 2015. S'agissant des agents de catégorie A (dont, principalement, les assistants de vérification), 70 personnes ont été recrutées depuis fin 2013.

29. Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948.

Dans le cadre de l'exercice de leurs missions, les juridictions financières sont susceptibles de découvrir des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, qui peuvent faire l'objet d'une « communication » (ou « transmissions ») à la juridiction judiciaire selon des modalités précisées par une circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice en date du 10 décembre 2014³⁰.

Les communications ont lieu soit à l'initiative du procureur financier en application de l'article 40 du Code de procédure pénale, soit dans le cadre fixé aux articles R. 135-3 (pour la Cour des comptes) et R. 241-25 (pour les chambres régionales des comptes) du Code des juridictions financières, à la réserve expresse d'avoir été préalablement délibérées en formation collégiale.

Il doit être souligné que les dispositions de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale, qui font obligation à tout fonctionnaire qui acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions d'en donner avis sans délai au procureur de la République, ne s'appliquent qu'au seul procureur financier et ne sont applicables ni à la Cour des comptes, ni aux chambres régionales et territoriales des comptes, ni individuellement aux magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire, et rapporteurs de ces juridictions financières et aux fonctionnaires qui les assistent dans l'exercice de leurs missions³¹.

Le tableau ci-dessous récapitule les 51 communications aux juridictions judiciaires effectuées au cours de l'année 2014 par la Cour des comptes et les CRTC concernant des faits susceptibles de constituer des atteintes à la probité découverts dans le cadre de son travail d'examen des gestions publiques.

30. Circulaire Crim 2014-24/G.3-10.12.2014 NOR : JUSD1429359C.

31. Les juridictions financières peuvent également, en application des articles D. 145-2 (pour la Cour des comptes) et D. 247-1 (pour les chambres régionales des comptes) du code des juridictions financières transmettre aux juridictions judiciaires des pièces justificatives qu'elles détiennent. Les rapports d'instruction, considérés comme partie intégrante du délibéré, ne peuvent être communiqués à l'autorité judiciaire, sauf en matière de gestion de fait et d'amende.

Symétriquement, les juridictions judiciaires, en application des articles 12 et 13 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations peuvent adresser des communications aux juridictions financières, de ministère public à ministère public.

C'est même une obligation pour toute procédure pénale mettant en cause les comptes et la gestion d'un organisme public ou privé (sociétés d'économie mixte locales, associations, etc.) relevant de la compétence des juridictions financières. Sur un plan probatoire, la communication aux juridictions financières des éléments détenus par l'autorité judiciaire s'impose d'autant plus que, à la différence du juge pénal, qui bénéficie d'importants moyens coercitifs d'investigation, le juge des comptes, s'il peut se transporter sur place, ne peut procéder à ces perquisitions

Date arrivée au parquet général de la Cour des Comptes	Article	Cour ou CRC	Date transmission au garde des Sceaux ou au PR	Nature des faits et qualifications
06/01/2014	R. 143-3	Cour	04/02/2014	Prise illégale d'intérêts
31/01/2014	Art. 40 CPP al. 2	Cour	20/02/2014	Autre infraction
14/02/2014	L. 141-1	Cour	20/02/2014	Faux et usage de faux
07/05/2014	Art. 40 CPP al. 2	Cour	14/05/2014	Détournement de fonds publics
15/05/2014	R. 143-3	Cour	18/06/2014	Abus de biens sociaux Autre infractions
17/09/2014	R. 143-3	Cour	06/10/2014	Favoritisme
22/12/2014	R. 143-3	Cour	19/01/2015	Autre Infraction
23/12/2014	R. 143-3	Cour	07/01/2015	Détournement de fonds publics Abus de confiance
02/01/2014	R. 241-25	CRC	09/01/2014	Détournement de fonds publics Favoritisme
04/02/2014	R. 241-25	CRC	18/02/2014	Prise illégale d'intérêts
10/02/2014	R. 241-25	CRC	18/02/2014	Autre infraction
17/02/2014	R. 241-25	CRC	06/03/2014	Favoritisme
17/02/2014	R. 241-25	CRC	06/03/2014	Prise illégale d'intérêts Abus de confiance
24/02/2014	R. 241-25	CRC	06/03/2014	Faux et usage de faux Détournement de fonds publics Favoritisme
25/02/2014	R. 241-25	CRC	06/03/2014	Favoritisme
10/03/2014	Art. 40 CPP al. 2	CRC	18/03/2014	Favoritisme Escroquerie Autre infraction
24/03/2014	R. 241-25	CRC	31/03/2014	Favoritisme
28/03/2014	R. 241-25	CRC	01/04/2014	Favoritisme
28/03/2014	R. 241-25	CRC	02/05/2014	Favoritisme
09/05/2014	R. 241-25	CRC	15/05/2014	Favoritisme
21/05/2014	R. 241-25	CRC	22/05/2014	Prise illégale d'intérêts
26/05/2014	R. 241-25	CRC	03/06/2014	Favoritisme
10/06/2014	Art.40 CPP al. 2	CRC	23/06/2014	Favoritisme
03/07/2014	R. 241-25	CRC	08/07/2014	Favoritisme
09/07/2014	R. 241-25	CRC	10/07/2014	Favoritisme
15/07/2014	R. 272-68	CRC	17/07/2014	Favoritisme
22/07/2014	R. 241-25	CRC	04/09/2014	Détournement de fonds publics Abus de confiance
25/07/2014	R. 241-25	CRC	04/09/2014	Détournement de fonds publics Favoritisme
29/07/2014	R. 241-25	CRC	04/09/2014	Détournement de fonds publics Favoritisme
11/08/2014	R. 241-25	CRC	04/09/2014	Favoritisme
26/08/2014	R. 272-68	CRC	10/09/2014	Favoritisme

Date arrivée au parquet général de la Cour des Comptes	Article	Cour ou CRC	Date transmission au garde des Sceaux ou au PR	Nature des faits et qualifications
09/09/2014	R. 241-25	CRC	15/09/2014	Détournement de fonds publics Prise illégale d'intérêts Favoritisme Escroquerie Abus de confiance
09/09/2014	R. 241-25	CRC	15/09/2014	Détournement de fonds publics Favoritisme
12/09/2014	R. 241-25	CRC	17/09/2014	Détournement de fonds publics Favoritisme
17/09/2014	R. 241-25	CRC	24/09/2014	Favoritisme
18/09/2014	R. 241-25	CRC	24/04/2014	Prise illégale d'intérêts Abus de confiance
19/09/2014	R. 241-25	CRC	06/10/2014	Favoritisme Corruption
25/09/2014	R. 241-25	CRC	06/10/2014	Détournement de fonds publics Prise illégale d'intérêts
09/10/2014	Art. 40 CPP al. 2	CRC	23/10/2014	Détournement de fonds publics Prise illégale d'intérêts
24/10/2014	R. 241-25	CRC	17/11/2014	Prise illégale d'intérêts
28/10/2014	R. 241-25	CRC	17/11/2014	Prise illégale d'intérêts Autre infraction
30/10/2014	R. 241-25	CRC	17/11/2014	Favoritisme
20/11/2014	Art. 40 CPP al. 2	CRC	27/11/2014	Faux et usage de faux Détournement de fonds publics Favoritisme Abus de confiance
24/11/2014	R. 241-25	CRC	27/11/2014	Favoritisme
27/11/2014	R. 241-25	CRC	08/12/2014	Prise illégale d'intérêts
27/11/2014	R. 241-25	CRC	08/12/2014	Favoritisme
15/12/2014	R. 241-25	CRC	17/12/2014	Prise illégale d'intérêts
15/12/2014	R. 241-25	CRC	17/12/2014	Autre infraction
19/12/2014	R. 241-25	CRC	07/01/2015	Prise illégale d'intérêts Abus de confiance
22/12/2014	R. 241-25	CRC	07/01/2015	Prise illégale d'intérêts

La charte déontologique des juridictions financières adoptée en 2006 a été complétée par l'adoption de normes professionnelles auxquelles sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont été adoptées en décembre 2014. Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un exercice efficace et efficient des missions de la Cour des comptes, sans se substituer pour autant aux dispositions de droit, en particulier à celle du Code des juridictions financières.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Cour des comptes
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	●

Ces normes comportent notamment plusieurs paragraphes spécifiques tendant à prévenir les atteintes à la probité et à l'intégrité, et créant une obligation de déport en cas de conflit d'intérêts, en cohérence avec la Charte déontologique de 2006.

Enfin, un collège de déontologie s'assure du respect de la charte et peut être saisi de toute question déontologique.

Aucun manquement à la probité n'a été sanctionné au sein des juridictions financières en 2014.

*Les autorités administratives indépendantes***Le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA)**

Créé par la loi du 17 janvier 1989, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) a pour mission de garantir la liberté de communication audiovisuelle en France.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	CSA
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Le CSA s’est doté d’outils spécifiques de prévention des manquements à la probité. Une charte a été élaborée rappelant l’ensemble des textes régissant les dispositions relatives à la déontologie dans la fonction publique. Cette charte a vocation à informer les agents sur leurs obligations et à les protéger contre les risques auxquels ils peuvent être exposés.

Par ailleurs, en application des dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le Président et les membres du CSA ont l’obligation d’adresser personnellement au Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale ainsi qu’une déclaration faisant apparaître les intérêts qu’ils détiennent à la date de leur nomination et dans les cinq années précédant cette date.

Enfin, les personnels du Conseils qui souhaitent quitter temporairement ou définitivement leurs fonctions pour exercer une activité privée doivent solliciter l’avis de la Commission de déontologie.

Aucun cas de manquement à la probité n’a été constaté au CSA en 2014.

Autorité des marchés financiers (AMF)

L’Autorité des marchés financiers (AMF) régule les acteurs et produits de la place financière française. Elle réglemente, autorise, surveille et, si nécessaire, contrôle, enquête et sanctionne. Elle veille également à la bonne information des investisseurs et les accompagne, en cas de besoin, grâce à son dispositif de médiation.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	AMF
Dispositif d’alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d’intérêts	○
Déclarations non publiques d’intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	○

Parmi les mesures permettant de prévenir les atteintes à la probité, l’AMF a réalisé une cartographie des risques internes et impose une déclaration d’intérêts aux membres du Collège. Le déontologue est chargé de

prévenir les délits d'initié en veillant à la bonne application des règles de déontologie applicables à la gestion des patrimoines financiers des salariés de l'AMF, conformément à son règlement intérieur.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté à l'AMF en 2014

Autorité de la concurrence

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Autorité de la concurrence
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

L'Autorité de la concurrence est une autorité administrative indépendante, spécialisée dans le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, l'expertise du fonctionnement des marchés et le contrôle des opérations de concentration. Au service du consommateur, elle a pour objectif de veiller au libre jeu de la concurrence et d'apporter son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international.

Les membres du collège de l'Autorité sont soumis à une déclaration d'intérêts non publique. Par ailleurs, les agents s'engagent par écrit, à leur arrivée, à respecter les termes de la charte déontologique.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté au sein de l'Autorité de la concurrence en 2014

HAS : Haute autorité de santé

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	HAS
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

La HAS est une autorité publique indépendante qui contribue à la régulation du système de santé par la qualité. Elle exerce ses missions dans les champs de l'évaluation des produits de santé, des pratiques professionnelles, de l'organisation des soins et de la santé publique.

Aucun manquement à la probité n'a été sanctionné en 2014 au sein de la HAS.

À la fin du mois de mars 2015, toutefois, l'intégrité de certains membres des commissions chargées d'évaluer les médicaments avant de délivrer une autorisation de mise sur le marché (AMM) et le taux de remboursement ayant été publiquement mis en cause³², la HAS a saisi le parquet de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.

32. Cf. Site d'information Mediapart, 24 mars 2015 Michaël Hajdenberg et Pascale Pascariello.

Le recensement auprès des opérateurs de l'État

Le groupe Caisse des Dépôts

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Caisse des dépôts
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	○

La Caisse des Dépôts est un groupe public, investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique du pays.

La Caisse gère l'épargne réglementée et la transforme en toute sécurité pour financer des priorités publiques, principalement le logement social. Elle est le banquier du service public, de la Justice et de la Sécurité sociale, elle gère des régimes de retraite et de solidarité publique et semi-publique, elle contribue au développement des territoires aux côtés des collectivités locales, elle investit au service de l'économie en adoptant un horizon de long terme et participe au développement économique à travers ses filiales

Fait rare et donc notable, tous les outils de prévention de la corruption recensés par le SCPC dans ce questionnaire sont utilisés par le groupe Caisse des dépôts pour se prémunir des atteintes à la probité. À titre d'exemple notable, le groupe Caisse de dépôts soumet tous ces collaborateurs à une déclaration d'intérêts ; son Code de déontologie prévoit un dispositif d'alerte éthique.

La Poste

La Poste est une société anonyme comportant 266 618 collaborateurs répartis en 4 branches correspondants à des métiers distincts : la banque postale ; la branche services-courrier-colis ; la branche GeoPost ; la branche réseau des bureaux de Poste ; la branche immobilier.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	La poste (corporate)	La banque Postale	GeoPost	Service courrier /colis	Réseau	Post immo
Dispositif d'alerte interne	●	●	●	●	●	●
Sélection fine des agents	○	○	○	○	●	○
Existence d'un référent déontologique	●	●	●	●	●	●
Formation	●	●	○	○	●	○
Charte déontologique	●	●	●	●	●	●
Comité déontologique	●	●	○	○	●	●
Audit du risque déontologique	●	●	●	●	●	○
Contrôle interne	●	●	●	●	●	●
Déclarations publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○	●	○	○	●	○
Cartographie des risques	●	●	●	○	●	●
Autres	○	●	○	●	○	○

Le Groupe la Poste a déployé de nombreuses mesures afin de prévenir les problématiques de manquement à la probité. Ces systèmes très complets couvrent de nombreux risques potentiels : procédures d'achats, déontologie, veille déontologique par un comité d'éthique, évaluation des risques, intégration d'une fiche risque « Prévention de la corruption » dans la cartographie des risques RSE, communication sur les situations d'atteinte à la probité et leurs conséquences disciplinaires pour les auteurs.

Certains agents (les postiers par exemple) doivent également prêter serment, acte qui peut leur être opposable lors de manquements. Certaines branches sont également soumises à des déclarations d'intérêts pour les services d'achats.

Il existe un dispositif d'alerte dans toutes les branches du groupe qui peut accueillir les alertes de manière confidentielle mais ne prend pas en compte les alertes anonymes.

Preuve de l'attention portée à la prévention des manquements à la probité, le groupe continue à faire évoluer son système, en préparant une politique « cadeaux » par exemple.

34 cas de manquements à l'éthique (détournement de fonds de comptes clients, complicité de fraude externe...) ont été constatés et sanctionnés, tant sur le plan disciplinaire que pénal.

Business France

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	BUSINESS France
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Opérateur public national au service de l'internationalisation de l'économie française, résultant de la fusion au 1^{er} janvier 2015 d'UBI-FRANCE et de l'AFII, Business France valorise et promeut l'attractivité de l'offre de la France, de ses entreprises et de ses territoires.

Business France prépare actuellement, pour compléter son dispositif de prévention, la création d'un comité déontologique et éthique.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté en 2014.

ANSM : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	ANSM
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

Établissement public placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé, l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a été créée par la loi du 29 décembre 2011 relative au

renforcement de la sécurité sanitaire des médicaments et des produits de santé.

Il existe au sein de cette administration de nombreuses mesures de prévention relatives aux atteintes à la probité. Elles s’articulent autour d’un dispositif d’alerte interne en matière de prise illégale d’intérêts, d’une procédure de recrutement incluant l’analyse du risque déontologique, d’un service de déontologie de l’expertise, d’une formation relative au risque pénal et déontologique, d’une charte, d’un comité de veille déontologique, de réalisations d’évaluations ou d’audits du risque déontologique (contrôle interne de conformité relatif aux processus décisionnels de l’Agence).

À la fin du mois de mars 2015, l’intégrité de certains membres des commissions chargées d’évaluer les médicaments avant de délivrer une autorisation de mise sur le marché et le taux de remboursement ayant été publiquement mis en cause³³, l’ANSM a décidé la mise en place d’une mission d’enquête administrative interne « *afin de dresser un état des lieux sur le rôle, au sein des instances consultatives de l’Agence jusqu’en 2011, des personnes visées* ».

L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail

L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministères chargés de la Santé, de l’Agriculture, de l’Environnement, du Travail et de la Consommation.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	ANSES
Dispositif d’alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	●
Déclarations non publiques d’intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

33. Cf. Site d’information Mediapart, 24 mars 2015 Michaël Hajdenberg et Pascale Pascariello.

L'ANSES assure des missions de veille, d'expertise, de recherche et de référence sur un large champ couvrant la santé humaine, la santé et le bien-être animal et la santé végétale. Elle offre une lecture transversale des questions sanitaires. L'Anses évalue ainsi de manière transverse les risques et les bénéfices sanitaires en y intégrant l'apport des sciences humaines et sociales, transmet ses avis et recommandations aux pouvoirs publics et rend systématiquement publics ses travaux.

Des mesures de prévention relatives aux atteintes à la probité existent. Ces dernières s'articulent autour d'un dispositif d'alerte interne, de l'existence d'un référent déontologique (comité), d'une charte déontologique, de réalisations d'évaluations ou d'audits du risque déontologique, de procédures de conformité interne et d'une obligation de déclaration d'intérêts, à laquelle tous les agents exerçant des fonctions auprès d'experts doivent se soumettre. Une cartographie des risques d'atteintes à la probité liés à l'exercice de ses compétences est en place au sein de cette entité.

Une obligation de déclaration d'intérêts est imposée à l'ensemble du personnel de l'agence, ainsi qu'aux experts membres des instances consultatives et des experts ponctuels. Une procédure spécifique d'inspection a été mise en place par la direction afin de mieux gérer les risques susceptibles de porter atteinte à l'impartialité de ses agents.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné au sein de l'ANSES en 2014.

L'Institut de veille sanitaire

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	INVS
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Établissement public, placé sous la tutelle du ministère chargé de la Santé, l'Institut de veille sanitaire (InVS) réunit les missions de surveillance, de vigilance et d'alerte dans tous les domaines de la santé publique. Créé par la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire

et au contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l’homme, l’InVS a vu ses missions complétées et renforcées par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, afin de répondre aux nouveaux défis révélés par les crises sanitaires récentes et les risques émergents.

Aucun cas de manquement à la probité n’a été sanctionné au sein de l’InVS en 2014.

L’Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	INSERM
Dispositif d’alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d’un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	○
Déclarations non publiques d’intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	●

Créé en 1964, l’INSERM est un établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la double tutelle du ministère de la Santé et du ministère de la Recherche. L’Inserm, seul organisme public de recherche français entièrement dédié à la santé humaine, s’est vu confier, en 2008, la responsabilité d’assurer la coordination stratégique, scientifique et opérationnelle de la recherche biomédicale.

Au sein de cette administration existent plusieurs mesures de prévention des atteintes à la probité. Ces mesures s’articulent autour d’une formation relative au risque pénal et déontologique, de la mise en place d’un guide de bonne conduite, ainsi que d’une déclaration d’intérêts.

En complément de ces mesures, l’INSERM a réalisé une fiche pratique mise à la disposition de ses agents et traitant de la responsabilité pénale des personnes en charge des marchés publics et des gestionnaires publics concernés par cette activité. Les opérations d’achat préparées par les délégations régionales font l’objet d’un contrôle de conformité par le bureau des marchés de l’établissement. Ce contrôle s’effectue aux étapes-clés du processus. Enfin, l’INSERM s’est doté d’une cartographie des risques financiers servant de base pour des audits.

Aucun manquement à la probité n'a été constaté au sein de cette entité au cours de l'année 2014.

L'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)

Etablissement public de recherche à caractère scientifique et technologique (EPST) sous la double tutelle des ministères en charge de la Recherche et de l'Industrie, Inria, créé en 1967, a pour missions de produire une recherche d'excellence dans les champs informatiques et mathématiques des sciences du numérique et de garantir l'impact de cette recherche.

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	INRIA
Dispositif d'alerte interne	<input type="radio"/>
Sélection fine des agents	<input type="radio"/>
Existence d'un référent déontologique	<input type="radio"/>
Formation	<input type="radio"/>
Charte déontologique	<input type="radio"/>
Comité déontologique	<input type="radio"/>
Audit du risque déontologique	<input type="radio"/>
Contrôle interne	<input type="radio"/>
Déclarations publiques d'intérêts	<input type="radio"/>
Déclarations non publiques d'intérêts	<input type="radio"/>
Cartographie des risques	<input type="radio"/>
Autres	<input type="radio"/>

Le budget initial d'INRIA pour l'année 2013 s'est établi en ressources et en dépenses à 232,9 M €. Concernant les recettes, la subvention pour charges de service public a augmenté de 5,5 M€, passant de 165,3 M€ en 2012 à 170,8 M€ en 2013.

La subvention pour charges de service public (SCSP) a représenté 72,7% des recettes nettes et a couvert 74,8% de ses charges. Elle s'élevait à 170,8 M€ répartis comme suit :

- Dotation de base : 167,9 M€.
- Subventions pour le personnel post doctorants 2,9 M€.

Aucune mesure de prévention relative aux atteintes à la probité n'existe au sein de cet établissement.

L'institut de recherche pour le développement (IRD)

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	IRD
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	●

Établissement public à caractère scientifique et technologique, l'IRD, placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de la Recherche et des Affaires étrangères, est un organisme de recherche qui traite des enjeux internationaux du développement avec une cinquantaine de pays, en Afrique, sur le pourtour méditerranéen, en Asie, en Amérique latine et en outre-mer.

Depuis la fin de l'année 2000, cet organisme a créé un Comité consultatif de déontologie et d'éthique, instance d'aide aux personnels de l'Institut pour identifier et intégrer les questions d'éthique dans leurs projets de recherche.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné au sein de l'IRD en 2014.

INRA : Institut national de la recherche agronomique

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	INRA
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

En tant qu'établissement public à caractère scientifique et technologique, l'Inra a pour missions de :

- produire et diffuser des connaissances scientifiques ;
- concevoir des innovations et des savoir-faire pour la société ;
- éclairer, par son expertise, les décisions des acteurs publics et privés ;
- développer la culture scientifique et technique et participer au débat science/société ;
- former à la recherche et par la recherche.

À partir de 2015, tous les responsables nationaux (scientifiques et administratifs) seront soumis à une déclaration d'intérêts.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné au sein de l'IRD en 2014.

Le recensement auprès de la société civile

Le secteur sportif

Le risque de corruption au sein du secteur sportif s'est accru considérablement au cours des dernières décennies. Cette évolution est essentiellement liée à l'accroissement des enjeux financiers découlant de la professionnalisation et de la médiatisation nationale et internationale de certaines disciplines, avec l'organisation d'événements sportifs de retentissement mondial donnant lieu à la commercialisation de droits de diffusion et de droits dérivés d'un montant considérable, de la professionnalisation des sportifs. Le développement des paris, des jeux en ligne, et l'opacité de certains circuits de financement sont des facteurs de risques supplémentaires. L'importance des enjeux financiers explique que les atteintes à la probité puissent impliquer la participation de réseaux criminels organisés.

Le préambule de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives du 18 septembre 2014³⁴ a souligné la nécessité pour les États et pour les organisations sportives de s'engager davantage dans la prévention, la détection et la sanction de ces infractions³⁵.

Dans le même esprit, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans un rapport publié le 27 janvier 2015³⁶, s'est inquiété que « l'opa-

34. « Convention de Macolin/Maggingen », du nom de la ville suisses où elle a été signée.

35. Cette convention dispose que chaque État doit identifier une plateforme nationale chargée de servir de centre d'information, collectant et transmettant des informations pertinentes pour la lutte contre la manipulation de compétitions sportives aux organisations de contrôle, et émettre des alertes.

36. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « la réforme de la gouvernance du football », adopté à l'unanimité le 27/01/2015.

cité dans les processus décisionnels de certaines organisations sportives et les failles dans leurs dispositifs de prévention et de sanctions des violations de l'éthique sportive puissent favoriser la corruption et les malversations financières». Elle a également rappelé la nécessité de « lutter contre la corruption non seulement dans le domaine du sport mais aussi au sein des organisations sportives. Celles-ci doivent avoir à cœur le développement d'une culture de la transparence et la mise en place de procédures internes d'autorégulation qui assurent une gestion irréprochable de leurs ressources financières, de contrôle rigoureux pour prévenir toute prise illégale d'intérêt et de mécanisme efficace de détection et d'enquête permettant de sanctionner tout manquement à l'éthique sportive».

Le Code pénal français s'est adapté en introduisant, en 2012, deux articles spécifiques réprimant la corruption d'événements sportifs dans le but de manipuler des paris sportifs³⁷. Force est de constater qu'à ce jour, aucune condamnation pénale n'a été prononcée pour ce motif. La nouveauté de cet article explique pour partie cette absence de condamnation mais d'autres facteurs laissent penser qu'il ne sera pas facile à utiliser.

Par exemple, dans l'affaire des matchs suspects de handball de l'équipe de Montpellier, le Parquet qui a demandé le renvoi devant le tribunal correctionnel de plusieurs joueurs en retenant l'escroquerie aux dépens de la Française des jeux, et non la corruption passive³⁸.

Autre exemple, dans l'affaire des matchs de football apparemment «arrangés» par l'équipe de Nîmes, la justice soupçonne la manipulation de matchs par des moyens relevant de la corruption pour permettre à l'équipe Nîmoise son maintien en ligue 2. Si les faits étaient avérés le Code pénal permettrait de retenir la qualification de corruption, mais pas au titre de l'article 445-2-1, limité à la manipulation des paris sportifs.

Les fédérations sportives

Dans sa mission de recensement des atteintes à la probité, le SCPC a transmis le questionnaire à 20 fédérations sportives³⁹.

37. Article 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal.

38. Article 445-2-1 du Code pénal : Les peines prévues à l'article 445-2 sont applicables à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui, en vue de modifier ou d'altérer le résultat de paris sportifs, accepte des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin qu'il modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.

39. Une fédération sportive est une union d'associations sportives (régie par la loi de 1901), dont l'objet est de rassembler les groupements sportifs qui y sont affiliés ainsi que les licenciés, dans le but d'organiser la pratique sportive à travers notamment les compétitions. Les fédérations peuvent être agréées par le ministère : la loi leur reconnaît alors une mission de service public. Parmi elles, certaines reçoivent une délégation pour organiser la pratique d'une discipline sportive. Elles passent avec l'État un contrat permanent autorisant l'organisation de compétitions.

7 réponses seulement ont été reçues et les réponses reçues font apparaître, dans l'ensemble, une prise en compte insuffisante des nouvelles évolutions très médiatisées de l'activité sportive, en termes de risque de corruption ou d'atteinte à la probité.

Mesure de prévention des atteintes à la probité dans les fédérations françaises

	Gymnastique	Hand-ball	Ski	Hockey	Canoë-cayak	Football	Basket Ball
Dispositif d'alerte interne	○	●	○	○	○	○	○
Sélection fine des agents	○	○	○	○	○	○	○
Existence d'un référent déontologique	●	○	○	●	○	○	○
Formation	○	○	○	○	○	○	○
Charte déontologique	○	○	○	●	○	○	○
Comité déontologique	●	○	○	●	○	○	○
Audit du risque déontologique	○	○	○	○	○	○	●
Contrôle interne	○	●	○	○	○	○	○
Déclarations publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○	○
Cartographie des risques	○	○	○	○	○	○	○
Autres	○	○	○	○	○	○	○

Si la Fédération française de basket-ball, par exemple, signale avoir intégré dans sa réglementation sur les agents sportifs une incompatibilité d'exercice en cas de condamnation pénale pour agissement contraire à la probité, les données concernant les processus de prévention des atteintes à la probité communiquées au SCPC sont globalement minimalistes.

Alors que de nombreuses affaires affectent, à l'échelon national et international, le monde du football⁴⁰, la Fédération française de football indique n'avoir pris aucune mesure de prévention relative aux atteintes à la probité. Pourtant, la Fédération compte parmi ses missions celle «de définir et de mettre en œuvre un projet global de formation» et «de défendre les intérêts moraux et matériels du football français». Bien que non évoqués dans sa réponse au questionnaire, elle est dotée d'un conseil national de l'éthique et d'une commission fédérale de discipline

Si le sport, surtout dans sa dimension professionnelle, est aujourd'hui devenu une activité économique importante, le football est particulièrement

40. Voir par exemple, la démission, en décembre 2014, en signe de protestation contre certaines pratiques, de Michael Garcia, directeur de la chambre d'instruction du comité d'éthique de la Fédération internationale de football Association (FIFA). Le Monde, 17 décembre 2014.

en vue et devrait aujourd’hui occuper pleinement le terrain de la prévention. L’organisation de l’Euro 2016 en France devrait inciter les instances dirigeantes à se mobiliser sur ces sujets.

La Ligue de football occupe seule le terrain de la prévention et de la lutte contre les manquements à l’éthique. Dotée d’une commission disciplinaire, elle réalise également des documents de prévention sur les paris sportifs, par exemple.

Quelques éléments de progrès sont toutefois à signaler : deux cartographies des risques de conflits d’intérêts dans les domaines de la vie associative (2013) et du sport (2014) ont été réalisées par l’Inspection générale de la jeunesse et des sports. Et le secrétariat général du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports a indiqué qu’un Code de déontologie des conseillers techniques sportifs qui exercent auprès des fédérations sportives avait été élaboré au début de l’année 2015.

Après que le dopage ait durablement écorné l’image de certaines disciplines, les atteintes à la probité pourraient ternir ou aggraver la réputation de certains sports. Le SCPC approfondira ces sujets au cours de l’année 2015.

L’Ordre des médecins

Mesure de prévention des atteintes à la probité

	Ordre des médecins
Dispositif d’alerte interne	●
Sélection fine des agents	○
Existence d’un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d’intérêts	○
Déclarations non publiques d’intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Organisme de droit privé chargé d’une mission de service public, l’Ordre défend l’honneur et l’indépendance de la profession médicale qu’il représente auprès de l’ensemble de la société française (pouvoirs publics, citoyens...).

L’Ordre des médecins est notamment chargé, par la loi, de veiller au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de

dévouement indispensables à l'exercice de la médecine et au respect, par tous les médecins, des principes du Code de déontologie médicale.

LE RECENSEMENT DES ATTEINTES À LA PROBITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le mouvement de décentralisation a ouvert un champ nouveau aux pratiques corruptrices, en particulier dans le domaine des marchés publics et de l'urbanisme. Dès lors, une analyse spécifique de la corruption au niveau local est nécessaire pour mieux cerner l'ampleur et la typologie des atteintes à la probité en France.

En l'absence de base de données publique permettant d'appréhender avec exactitude le nombre total d'élus locaux, de fonctionnaires territoriaux et d'employés des organismes périphériques mis en cause pour atteinte à la probité, le SCPC s'appuie essentiellement à cette fin sur les données produites par l'« Observatoire des risques de la vie territoriale » de la Société mutuelle d'assurance des collectivités territoriales (SMACL).

Présentation et analyse par la SMACL des manquements à la probité

La SMACL a développé, une expertise concernant le risque pénal des élus et des fonctionnaires territoriaux. Les données relatives aux poursuites engagées contre des responsables territoriaux collectées par la SMACL, publiées sous la forme d'un rapport annuel, constituent une aide précieuse pour l'évaluation des atteintes à la probité dans le secteur public local.

Les chiffres de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale sont le fruit de l'analyse :

- des contentieux déclarés à SMACL Assurances par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux assurés auprès de la mutuelle ;
- des articles de presse relatant des mises en cause d'élus et de fonctionnaires territoriaux ;
- des décisions de justice accessibles sur les bases de données.

Le constat général de la SMACL sur les manquements à la probité

Au cours de la dernière mandature, ce sont plus de 930 élus locaux (toutes infractions confondues) qui ont été poursuivis pénalement, soit une moyenne de 156 par an (3 élus par semaine). Au cours de la mandature 2001-2008 le rythme annuel de mise en cause était légèrement inférieur à 100 (97,2). Ainsi, en moyenne annuelle, le nombre de poursuites contre les élus locaux entre les deux mandatures est en augmentation de

60%. Si cette tendance peut en partie refléter une meilleure efficacité de nos méthodes de recensement, elle est suffisamment significative pour mériter une attention particulière et un suivi au cours de la prochaine mandature.

Malgré la hausse significative constatée du nombre de poursuites, le risque pour un élu d'être poursuivi pénalement à l'occasion de son mandat reste très faible (2 pour mille). Très loin donc de l'image véhiculée par le slogan «tous pourris». Ce d'autant que ce sont tous les chefs de poursuite qui sont ici comptabilisés (y compris les infractions où la probité des élus n'est pas en jeu) et que certains élus sont multirécidivistes et sont donc comptabilisés plusieurs fois, sans oublier que les poursuites ne se soldent pas toutes par une condamnation. De fait si le nombre de poursuites augmente, celui des condamnations n'augmente pas dans les mêmes proportions.

En moyenne annuelle, ce sont un peu plus de 90 (92,6) fonctionnaires territoriaux qui ont été poursuivis sur la période 2008-2014 (1,8 par semaine), contre 74 par an sur la mandature 2001-2008. L'augmentation (+ 25%) est donc moins marquée que pour les élus locaux mais reste significative. Ce d'autant que les poursuites pénales contre les agents sont moins médiatisées que celles contre les élus, ce qui rend plus difficile leur recensement.

Avec un taux de mise en cause pénale de 0,3 pour mille les fonctionnaires sont six fois moins exposés au risque de poursuites pénales que ne le sont les élus locaux. Il est à noter que dans certaines affaires, plusieurs élus et fonctionnaires territoriaux d'une même collectivité sont poursuivis simultanément.

Précisions méthodologiques concernant les données présentées par la SMACL

Concernant le dénombrement des mises en cause

Sont comptabilisées les plaintes (simples ou avec constitution de partie civile), gardes à vue, auditions sous le statut de témoin assisté, mises en examen et citation directe. C'est l'année de mise en cause qui est ici prise en compte. Lorsque cette date n'est pas connue ou ne peut être déterminée *a posteriori* (grâce notamment aux moyens de défense relatifs à la prescription de l'action publique), c'est la date des faits qui est arbitrairement retenue. Les arrêts de la chambre criminelle de la cour de cassation constituent une source importante d'alimentation des statistiques de l'Observatoire. En pratique, ce n'est qu'en année N + 4 ou N + 5 que l'on peut avoir une image à peu près fidèle d'un exercice.

Concernant le dénombrement des motifs des poursuites engagées

Pour chaque mise en cause, l'Observatoire peut enregistrer jusqu'à trois infractions différentes (d'où un total supérieur à 100%). Lorsqu'il

Il y a plus de trois chefs de poursuites, toutes les infractions ne peuvent donc pas être enregistrées. Lorsqu'un prévenu est poursuivi pour plusieurs infractions relevant de la même typologie, une seule infraction est comptabilisée dans le tableau. Par exemple, pour un élu qui est poursuivi à la fois pour corruption passive et pour favoritisme, un seul manquement au devoir de probité est comptabilisé.

Ainsi, sont comptabilisées comme manquements au devoir de probité :

Les infractions d'abus de biens sociaux, abus de confiance, concussion, corruption passive et trafic d'influence, escroquerie, favoritisme, pantouflage, prise illégale d'intérêts, soustractions ou détournements de biens publics, vol et recel de l'une de ces infractions.

Sont comptabilisées comme atteinte à la confiance : les infractions de falsification des marques de l'autorité publique, faux documents administratifs, faux en écriture publique ou privée et usage de faux.

Concernant les issues des procédures engagées

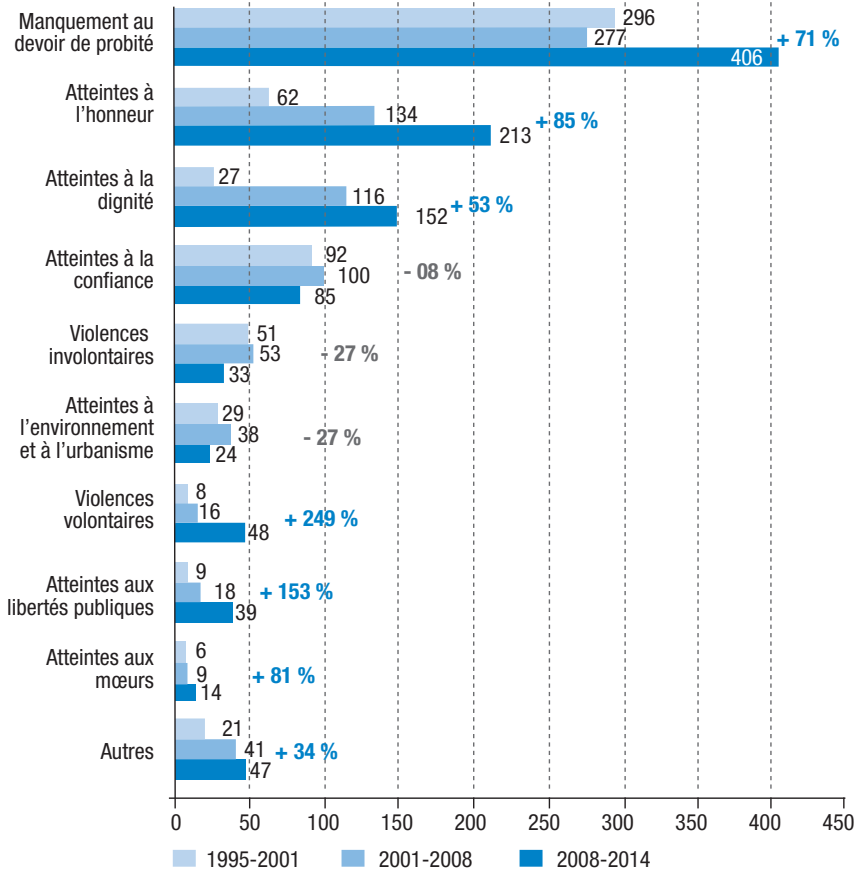
C'est la dernière décision de justice connue qui est retenue. Ainsi, lorsqu'un élu est condamné en première instance avant d'être relaxé en appel, seule une relaxe est comptabilisée et inversement. Les données collectées peuvent évoluer jusqu'à l'épuisement des voies de recours.

En cas de cumul d'infractions retenues contre un élu ou fonctionnaire, il suffit que l'un des chefs de poursuites soit retenu pour qu'une condamnation soit comptabilisée. Peu importe que l'élu ou le fonctionnaire ait été relaxé pour les autres infractions pour lesquelles il était poursuivi.

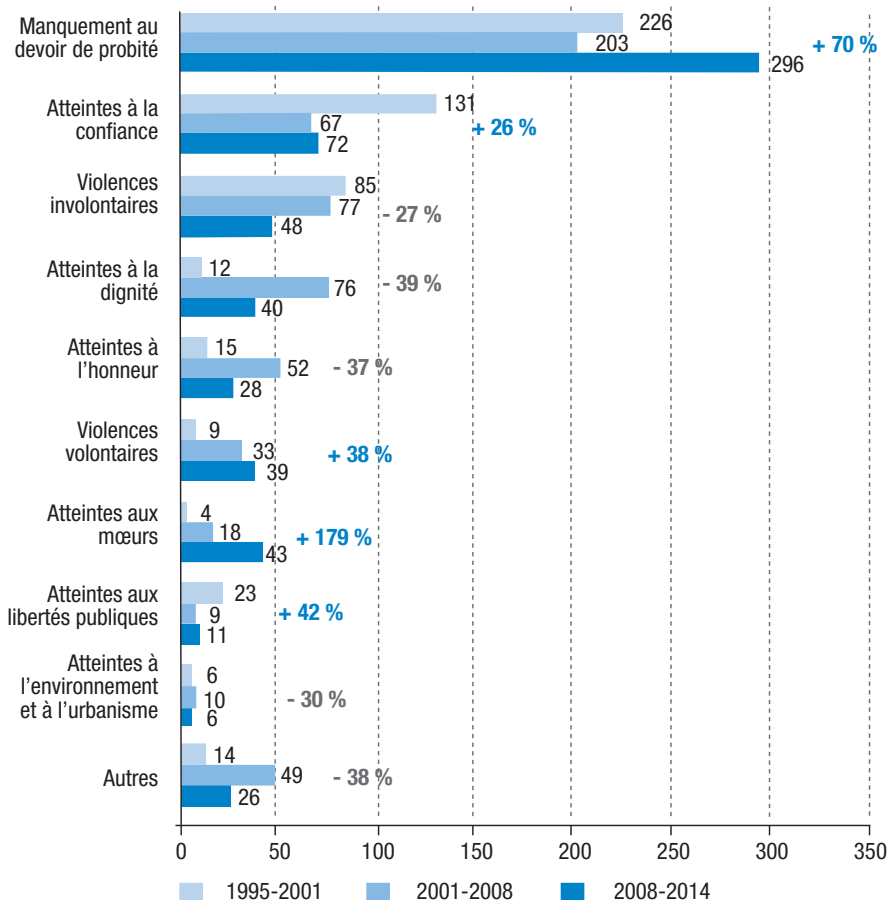
Seules sont ici analysées les procédures qui se sont traduites par une saisine des juridictions d'instruction et/ou de jugement et donc hors classements sans suite plus difficiles à recenser.

Sont comptabilisées non seulement les mises en causes pénales des collectivités territoriales stricto sensu (communes, départements, régions) mais également celles des établissements publics (structures intercommunales, CCAS, caisses des écoles, OPHLM et OPAC, SEM...) et des services départementaux d'incendie et de secours.

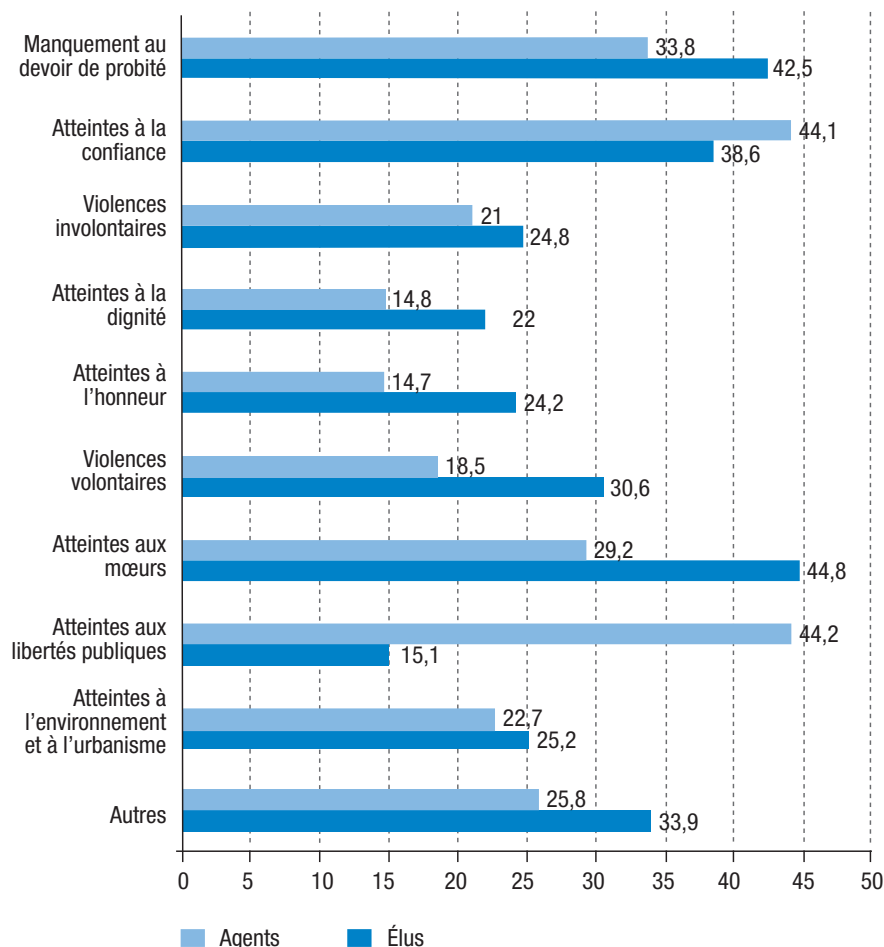
Motifs des poursuites engagées contre les élus locaux (évolutions par mandature)



Motifs des poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux



Évolution du taux de condamnation (rapport en % du nombre de condamnation sur le nombre de poursuites) par catégorie d'infractions



Enseignements

Manquements au devoir de probité : hausse de 70 % des mises en cause

Sur la période 2001-2008, un peu moins de 40 élus locaux (39,5) étaient en moyenne poursuivis chaque année pour des infractions classées parmi les manquements au devoir de probité. Au cours de la mandature 2008-2014, plus de 67 élus (67,6) ont été annuellement mis en cause de ce chef, soit une augmentation de 71,3%. Le constat est le même pour les fonctionnaires territoriaux : d'une moyenne de 29 par an sur la période 2001-2008, le nombre d'agents mis en cause de ce chef est passé à 49 par an (soit une augmentation de 70,1%). Plus que jamais les poursuites pour manquement au devoir de probité constituent le premier motif de mise en

cause pénale des élus (40% du contentieux pénal des élus sur l'ensemble des exercices, 38% sur la période 2008-2014), comme des fonctionnaires territoriaux (42% du contentieux pénal des agents sur la période 1995-2014; 49% sur la période 2008-2014).

Il convient toutefois de ne pas en tirer de conclusions hâtives sur la santé de notre démocratie locale. Sans tomber dans l'angélisme (certains élus et fonctionnaires poursuivis ont manifestement cherché à abuser de leurs fonctions pour s'enrichir personnellement comme le démontrent certaines jurisprudences recensées dans la deuxième partie du rapport), il convient de rester prudent dans l'analyse de ces chiffres :

1) rapporté aux nombres d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, le taux de mise en cause pénale de ce chef de poursuite reste très faible : 0,812 pour mille élus locaux et 0,164 pour mille fonctionnaires territoriaux ;

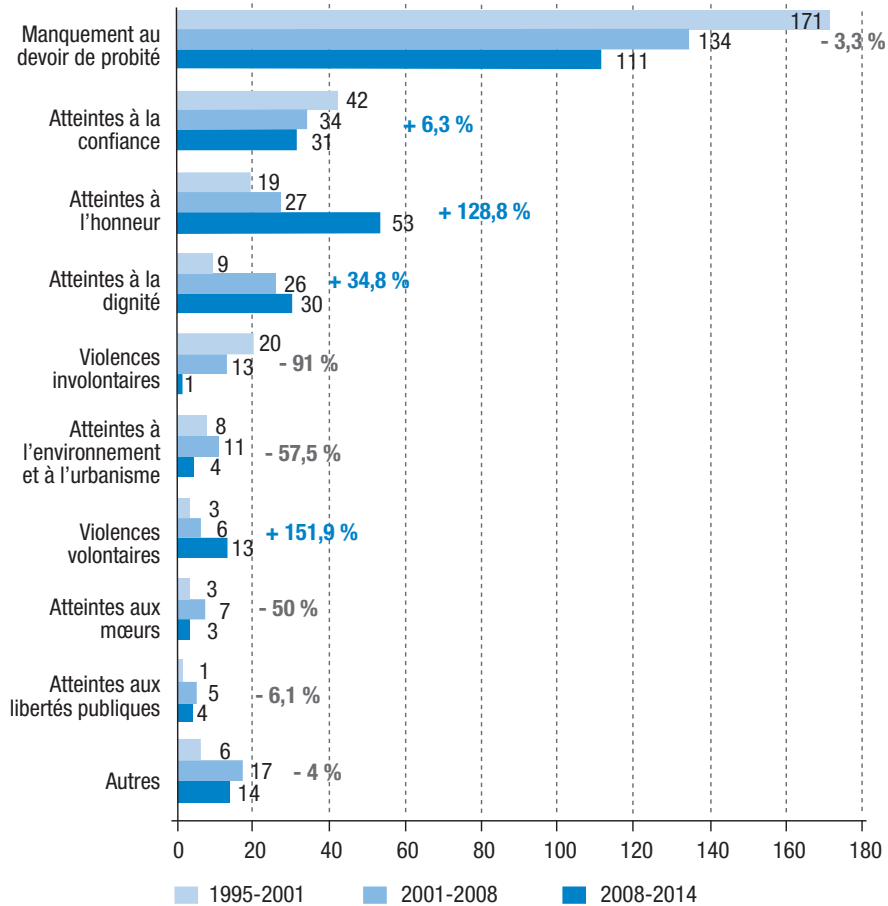
2) les affaires dans lesquelles la probité d'un élu est en jeu sont inévitablement médiatisées permettant ainsi plus facilement à l'Observatoire SMACL d'en avoir connaissance ;

3) toutes les poursuites ne se soldent pas par une condamnation (voir le graphique sur l'issue des procédures) ;

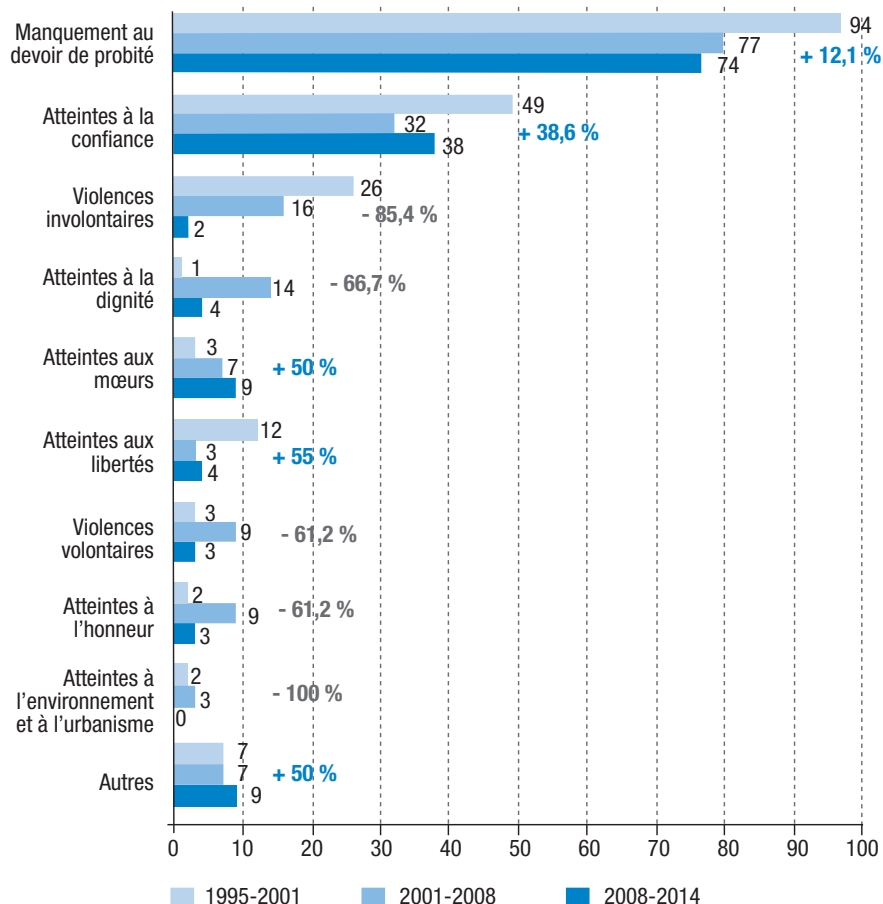
4) les manquements au devoir de probité englobent des infractions nécessitant le plus souvent (mais pas nécessairement) que soient constatés des enrichissements personnels (corruption, détournements de fonds publics, escroquerie, recel d'abus de biens sociaux...) mais aussi des infractions qui, tels les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêts, peuvent être caractérisées, sans que le prévenu ait retiré un bénéfice personnel de l'infraction, ni même ait eu conscience de frauder la loi.

Pour autant, une hausse aussi significative de ce type de contentieux ne peut manquer d'interpeller et incite l'Observatoire SMACL et ses partenaires à renforcer leur rôle de prévention auprès des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux au travers notamment d'actions de sensibilisation et de formation.

Évolution des motifs de condamnation des élus locaux par mandature



Évolution des motifs de condamnation des fonctionnaires territoriaux par mandature



Enseignements

Les manquements au devoir de probité : premier motif de condamnation des élus et des agents.

Sur l'ensemble des exercices, les manquements au devoir de probité représentent 50% des chefs de condamnation des élus (42% sur la mandature 2008-2014) et 47% de ceux des fonctionnaires territoriaux (51% sur la mandature 2008-2014).

Sur la mandature 2008-2014, l'Observatoire SMACL a recensé 111 élus locaux et 74 fonctionnaires territoriaux condamnés pour manquement au devoir de probité. La moyenne annuelle des condamnations pour ce type de Baromètre de faits est en légère baisse pour les élus (-3%) et en augmentation pour les fonctionnaires territoriaux (+12%).

Sur l'ensemble des exercices, le taux de condamnation des élus poursuivis de ce chef (rapport du nombre d'élus condamnés sur le nombre d'élus poursuivis) est de 42,5% ; celui des agents territoriaux s'élève à 33,8%. La prépondérance des poursuites engagées contre les élus pour prise illégale d'intérêts (laquelle peut être caractérisée même en l'absence d'enrichissement personnel) peut expliquer en grande partie ce taux de condamnation relativement important si on le compare à celui constaté pour les autres infractions.

Les manquements à la probité par le prisme des condamnations relevées par l'observatoire de la SMACL

L'Observatoire de la SMACL a publié en 2014 son rapport annuel regroupant, références à l'appui, un résumé des jugements et arrêts de l'année 2013 (le Juridoscope de la SMACL) concernant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des collectivités locales ou des dirigeants d'association.

Le SCPC a sélectionné parmi ces décisions celles qui comportaient au moins une mise en cause ou décision relative à la probité, ce qui représente 53 affaires de manquement au devoir de probité, et 73 personnes concernées. Ces décisions ont été traduites par le SCPC sous forme de statistiques et utilisées pour compléter le portrait des manquements au devoir de probité réalisé dans ce rapport.

Sur un total de 74 personnes mises en cause, 11 personnes ont fait l'objet d'une relaxe, 63 ont été condamnées (10 femmes et 53 hommes), représentant 44 affaires analysées.

Il faut remarquer, comme le constate la SMACL, que le nombre de décisions répertoriées est faible en comparaison du nombre d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux en activité en France. Ces chiffres contredisent le sentiment des Français qui, pour 65% d'entre eux, jugeaient début 2014⁴¹, que «la plupart des hommes et des femmes politiques français (étaient) corrompus», résultat nuancé par les taux de confiance accordés respectivement aux maires (63%), aux conseillers régionaux (37%) et aux ex-conseillers généraux (35%).

41. «Fractures Français s - 2014 – vague 2» enquête Ipsos/Steria réalisée pour Le Monde /Frac Inter evipof / Fondation J. Jaurès. Enquête réalisée du 8 au 14 janvier 2014 auprès d'un échantillon de 1 005 personnes constituant un échantillon représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Échantillon interrogé par Internet grâce au Panel online d'Ipsos. Méthode des quotas : sexe, âge, profession de la personne de référence au sein du ménage, région et catégorie d'agglomération.

Commentaires méthodologiques

Les décisions recensées par la SMACL :

- ne sont pas exhaustives mais constituent un échantillon permettant une analyse des éléments factuels et juridiques repris dans les décisions de ce rapport ;
- ne sont pas toutes définitives. Elles peuvent donc être infirmées en appel ou annulées en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les élus et les fonctionnaires condamnés bénéficient donc toujours de la présomption d'innocence ;
- n'ont pas toutes été retenues par le SCPC. En effet, le champ de compétence du SCPC se limite aux manquements à la probité tels qu'ils sont définis par le Code pénal. L'observatoire de la SMACL regroupe toutes les décisions impliquant des élus ou des fonctionnaires territoriaux ;
- les peines prononcées ont été, quand l'information était disponible, détaillées par auteur des faits.

Présentation générale des décisions sélectionnées par le SCPC et contenant au moins un fait de manquement à la probité

Dans la population analysée, les éléments suivants peuvent être énoncés :

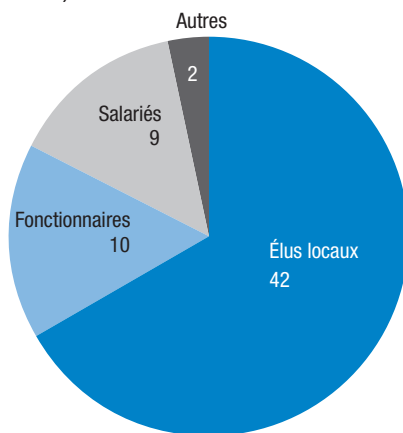
- 73 % des décisions concernent des mairies (contre 70 % l'année dernière et 42 % en 2011) et 7 % concernent les OPHLM ;
- 42 condamnations sur 63 étudiées concernent des élus locaux, 10 concernent des fonctionnaires ;
- 40 % des délits réprimés concernent la prise illégale d'intérêts (contre 38 % l'année dernière) ou son recel ; 22 % concernent le délit de favoritisme (contre 28 % l'année dernière, 33 % en 2011) ;
- 15 % des décisions font l'objet d'une relaxe ;

Les mairies constituent clairement une zone à risques en comparaison des autres institutions, tout en gardant à l'esprit la très faible proportion d'élus concernés.

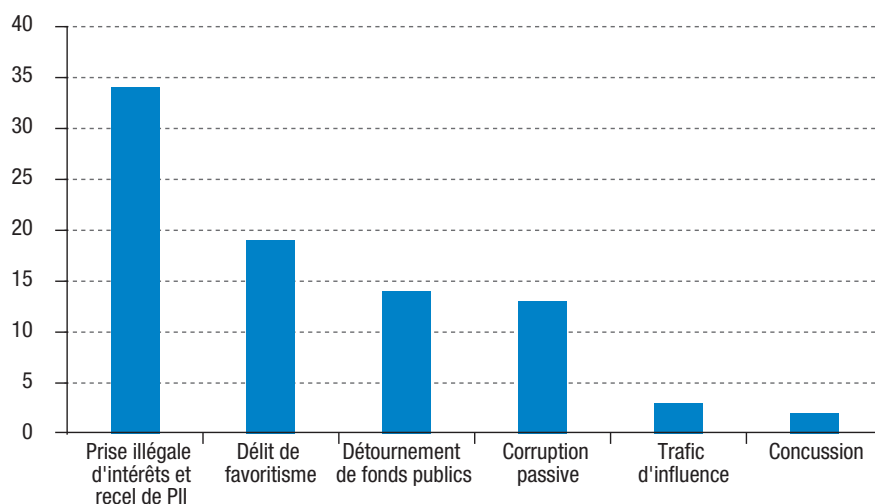
Représentation des affaires sans relaxe par nature d'administration

Administration	Nombre d'affaires	en %
Mairie	32	73 %
OPHLM	3	7 %
Communauté de communes	2	5 %
Communauté d'agglomération	1	2 %
Conseil général	1	2 %
Conseil régional	1	2 %
EPIC	1	2 %
Office de tourisme	1	2 %
Police municipale	1	2 %
Territoire d'outre-mer	1	2 %
Total général	44	100 %

Représentation graphique des condamnations sélectionnées par le SCPC réparties en fonction de la catégorie socio-professionnelle de la personne mise en cause (en nombre)



Nombre de condamnations par nature de délits sur les décisions sélectionnées par le SCPC et contenant au moins un fait de manquement à la probité



Sur le même principe que les données statistiques concernant le casier judiciaire, étudiées au début de ce chapitre, seules les condamnations à infraction unique ont été utilisées pour constituer ce dernier tableau. Cela permet notamment d'évaluer la réponse pénale à une infraction spécifique.

De manière générale, 62% des condamnations ainsi étudiées ont fait l'objet d'une amende ferme. Les peines d'emprisonnement avec sursis semblent être privilégiées, elles sont prononcées dans 40% des cas (avec une moyenne de 10 mois) alors que l'emprisonnement ferme n'a été prononcé qu'une fois sur les 47 condamnations du panel. Cela s'explique sans doute par l'utilisation des peines d'emprisonnement dans les cas

les plus graves. Le panel observé comporte 10 peines d'emprisonnement ferme, prononcées le plus souvent lorsqu'il y a multiplicité d'infractions.

Les données recueillies par la SMACL peuvent être utilement complétées par l'examen des du récapitulatif des communications aux juridictions judiciaires effectuées au cours de l'année 2014 par les Chambres régionales et territoriales des comptes concernant des faits potentiellement constitutifs d'atteintes à la probité⁴².

CONSTAT ET PRÉCONISATIONS

Le recensement des moyens de prévention auprès des administrations de l'État et de la société civile permet de constater une prise en compte globale de la détection, de la mesure et de la prévention des phénomènes de corruption et autres atteintes à la probité :

- 76% des entités enquêtées disposent d'une charte déontologique ;
- 55% ont un référent déontologique ;
- 47% font état d'une formation spécifique ;
- 38% ont mis en œuvre un dispositif de contrôle interne ;
- 35% ont un dispositif d'alerte interne ;
- 33% disposent d'une cartographie des risques ;
- 24% procèdent à un audit du risque déontologique.

S'agissant de la prévention de la corruption dans le secteur public, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, déposé en juillet 2013 à l'Assemblée nationale, qui comprend plusieurs dispositions de nature à prévenir les conflits d'intérêts, est prometteur d'évolutions très positives.

Dans l'immédiat, le SCPC recommande une meilleure prise en compte des risques de corruption et d'atteinte à la probité dans les dispositifs de contrôle et d'audit internes, visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques déployés dans les administrations de l'État en application du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration incite à la mise en œuvre.

S'agissant plus particulièrement du secteur public local (collectivités locales, établissements publics locaux, notamment de coopération intercommunale, sociétés publiques locales associations gestionnaires de missions de service public local, etc), l'intégration des risques de corruption et d'atteintes à la probité dans l'analyse des risques est également recommandée par le SCPC.

42. Cf. Supra.

À cet égard, il convient de rappeler que les chefs des exécutifs locaux, les préfets et les présidents des Chambres régionales et territoriales des comptes sont au nombre des autorités habilitées par le décret du 22 février 1993⁴³ à solliciter l'avis du SCPC sur les situations, les projets et les actes soulevant des suspicions d'atteintes à la probité (corruption, mais aussi concussion, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, détournements de fonds publics)⁴⁴.

En raison de leur positionnement institutionnel, ces autorités (en particulier les préfets, qui exercent une autorité interministérielle et sont dans une relation de conseil et de contrôle avec les collectivités territoriales) ont vocation à participer à la lutte contre les atteintes à la probité.

Le SCPC ne verrait que des avantages à ce que les chefs des exécutifs locaux, les préfets et les présidents des Chambres régionales et territoriales des comptes soient mieux informés de la possibilité qui leur est donnée de le saisir pour avis le SCPC sur les situations, les projets et les actes soulevant des suspicions d'atteintes à la probité.

Par ailleurs, dans son rapport annuel pour 2013, le SCPC a déjà eu l'occasion de constater qu'il n'existait aucune base de données publique permettant d'appréhender avec exactitude le nombre total d'élus locaux, de fonctionnaires territoriaux et d'employés des organismes périphériques mis en cause et condamnés pour corruption ou atteinte à la probité et recommandé l'adaptation du système de collecte de données du ministère de la Justice afin d'obtenir les données statistiques appropriées. À un an de distance, cette recommandation n'a pas reçu de suite concrète.

Le SCPC réitère sa recommandation d'adapter le système de collecte de données du ministère de la Justice afin d'obtenir les données statistiques pertinentes relatives aux atteintes à la probité commises par les élus locaux, les fonctionnaires territoriaux et les employés des organismes périphériques.

Des statistiques complètes seraient au demeurant de nature à améliorer la perception par les administrés de la réalité modeste de phénomènes surmédiatisés.

*
* *

43. Décret n°93-232 du 22 février 1993 relatif au service central de prévention de la corruption institué par la 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.

44. Pour une identification précise des zones de risque, voir le rapport du SCPC pour l'année 2013, chapitre V, « La prévention de la corruption dans les collectivités territoriales ». <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000380-service-central-de-prevention-de-la-corruption-rapport-pour-l-annee-2013>

LA CORRUPTION TRANSNATIONALE

LES STATISTIQUES DE LA CORRUPTION TRANSNATIONALE DANS LES ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION DE L'ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE) DU 21 NOVEMBRE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

Jusqu'en 2014, il n'existait pas de statistiques fiables permettant d'appréhender la corruption transnationale, c'est-à-dire impliquant, à l'occasion de transactions commerciales, des parties ressortissant d'États différents.

Le 2 décembre 2014, l'OCDE a rendu public son tout premier rapport d'ensemble sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (« *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale* »).

Pour la première fois depuis l'adoption de la Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, des statistiques ont été publiées concernant les 427 affaires de corruption transnationale qui ont été clôturées dans les États parties entre la date d'entrée en vigueur de la convention (le 15 février 1999) et le 1^{er} juin 2014.

L'OCDE s'était limitée, jusque-là, à publier des rapports faisant le point sur la situation de chacun des États parties à la convention de 1997, sans donner de vision d'ensemble de la corruption transnationale dans les États parties.

Les statistiques présentées dans ce rapport sont le résultat l'analyse des informations provenant des actions répressives engagées à l'encontre de 263 personnes physiques et 164 personnes morales ayant commis l'infraction de corruption transnationale :

- dans les 34 États-Membres de l'organisation : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée du Sud, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Slovaque, la

République Tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie ;

- et dans certains États non-membres qui ont adopté la Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 (l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Colombie, la Lettonie et la Russie).

Ces statistiques permettent d'acquérir une vision précise de la corruption transnationale dans les États partie⁴⁵, qui bouscule bien des préjugés.

Le SCPC relève que :

- Au 1^{er} juin 2014, 390 enquêtes de corruption transnationale étaient en cours dans 24 des 41 États parties à la Convention de 1997, ce qui démontre la réalité de la corruption d'agents publics dans les transactions commerciales internationales.

- Sur 427 entreprises mises en cause au cours de la période sous revue, 96% étaient de grandes entreprises, les PME représentant seulement 4% des entreprises mises en cause.

- La moitié environ des affaires clôturées a porté sur la corruption d'agents publics de pays ayant un haut (22%) voire un très haut (21%) niveau de développement humain, et les deux tiers (en valeur) des pots-de-vin versés à des agents publics l'ont été dans des pays ayant un indice de développement humain élevé, ce qui montre que la corruption d'agents publics dans les transactions commerciales internationales n'est pas, tant s'en faut, l'apanage des seuls pays en développement : la corruption est perpétrée dans des pays situés à tous les stades de développement.

- Les affaires de corruption transnationale mettent très longtemps à aboutir : la durée moyenne des affaires parvenues à leur terme en 2013 ont duré en moyenne 7,3 ans, avec un délai maximal de 15 pour parvenir à une décision de justice définitive⁴⁶.

- Deux-tiers des affaires de corruption transnationale analysées par l'OCDE ont eu lieu dans quatre secteurs : les industries extractives (19%), la construction (15%), le transport et l'entreposage (15%) et le secteur de l'information et de la communication (10%).

45. L'analyse de l'OCDE n'a pris en compte ni les autres infractions liées à la corruption transnationale, telles que les infractions comptables ou relatives à la vérification des comptes, blanchiment de capitaux, trafic d'influence, fraude, corruption commerciale, non-respect du devoir de surveillance, manquement à l'obligation de prévenir la corruption, ni les infractions aux sanctions imposées par l'ONU ni les autres infractions économiques.

46. Pour l'OCDE, « ces chiffres soulignent à quel point il est indispensable de ménager aux autorités répressives tout le temps dont elles ont besoin pour mener à bien des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption transnationale, notamment au moyen de dispositions visant à suspendre et à interrompre, s'il y a lieu, le délai de prescription applicable. Il est essentiel, en revanche, que les autorités répressives mènent leurs enquêtes avec efficacité et efficacité pour éviter tout retard inutile. »

- Le dernier tiers se répartit entre les secteurs suivants : industrie (8%), santé humaine (8%), électricité et gaz (6%), administration publique et défense (5%); agriculture, sylviculture et pêche (4%); commerce de gros et de détail (4%); eau et assainissement (3%), services financiers et assurances, (1%), organisations extraterritoriales (1%), autres (1%).

- Dans 41 % des affaires, des salariés appartenant à la direction ont versé ou autorisé le versement du pot-de-vin et le PDG de l'entreprise a été impliqué dans 12% des affaires, ce qui autorise les salariés à nourrir une défiance légitime vis-à-vis des dispositifs d'alerte interne, susceptibles d'être dévoyés pour identifier et éliminer ou marginaliser les éléments «sains» de l'entreprise». Il est ainsi nécessaire que les dirigeants des entreprises montrent l'exemple, en particulier en mettant en place et en faisant respecter des programmes de «conformité» visant à lutter contre les pratiques de corruption transnationale.

- Des intermédiaires ont été impliqués dans trois affaires de corruption transnationale sur quatre. Ces intermédiaires étaient des agents commerciaux, des distributeurs et des courtiers locaux dans 41 % des affaires. 35% des intermédiaires ont été des entités juridiques (filiales, cabinets de conseil locaux, entreprises situées dans des centres financiers ou des paradis fiscaux extraterritoriaux, entreprises à objet social plus ou moins fictif dont la propriété effective appartient à l'agent public destinataire du pot-de-vin).

- Le recours généralisé à des intermédiaires dans les affaires de corruption transnationale montre que les entreprises doivent impérativement procéder à des mesures de diligences raisonnables, à une surveillance et à une mise en œuvre accrue et efficace de leur programme de conformité vis-à-vis des tiers (qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales) dans le cadre de leurs transactions commerciales internationales.

- Le plus souvent, les pots-de-vin ont été promis, offerts ou octroyés à des salariés d'entreprises publiques (à savoir des entreprises détenues ou contrôlées par l'État) (27%), à des agents des douanes (11%), à des agents d'organismes de santé publique (7%) et à des agents de la défense (6%).

- Les agents publics ayant effectivement touché des pots-de-vin étaient essentiellement des agents des entreprises publiques (80,11%), des chefs d'État (6,97%), des ministres (4,08%), des agents des administrations en charge de la défense (2,93%) et des agents des douanes (1,14%).

- Dans une seule affaire, un parlementaire a été condamné pour complicité de corruption d'agents publics étrangers.

- Dans la plupart des cas, les pots-de-vin ont été versés en vue de remporter des marchés publics (57%) et, en deuxième position, pour obtenir des procédures de dédouanement (12%). Les autres motifs

identifiés sont l'obtention d'un traitement fiscal avantageux (6%), l'obtention d'un permis ou d'une autorisation (4%), l'accès à des informations privilégiées (4%), l'obtention de visas (1%); La prépondérance des affaires de corruption portant sur des marchés publics rend nécessaire une amélioration de l'intégrité des procédures de passation de marchés publics.

- En moyenne sur 55 cas pour lesquels ces données étaient disponibles, les pots-de-vin se sont élevés à moins de 5% de la valeur de la transaction dans 52, 7% des cas, entre 5 et 25% dans 36, 7% des cas, entre 25 et 50% dans 10, 9% des cas et à plus de 50% dans 3,6% des cas.

- Sur ces mêmes 55 cas, les pots-de-vin se sont respectivement élevés à 10,9% de la valeur totale de la transaction et à 34,5% des bénéficiaires qui en ont été tirés. Les écarts à la moyenne sont toutefois importants (21% de la valeur totale de la transaction dans les industries extractives, 19% dans le commerce de gros et de détail, 17% dans les activités de services administratifs, 16% dans le transport et l'entreposage, 16% dans l'industrie, 6% dans les activités scientifiques et techniques, 5% dans le secteur de l'information et de la communication, 4% dans le domaine de la construction, 2% dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

- Une affaire sur trois a été portée à l'attention des autorités suite à un signalement spontané par des prévenus, personnes physiques et morales faisant l'objet de poursuites. La deuxième source de signalement la plus courante est les enquêtes initiées directement par les autorités répressives (13%) et les affaires de corruption transnationale qui ont été révélées dans le cadre de l'entraide judiciaire formelle ou informelle entre les pays (13%). Les signalements provenant de donneurs d'alerte et des médias n'ont été que très rarement (2% et 5%, respectivement) à l'origine d'une enquête portant sur des faits de corruption transnationale⁴⁷.

- Le nombre très peu élevé d'affaires révélées par les agents du fisc, le personnel des ambassades, des cellules de renseignements financiers, des organismes chargés de la passation des marchés publics et des autorités de la concurrence souligne la nécessité de renforcer les mécanismes de détection et de signalement en place dans les administrations, ainsi que la coopération entre les autorités.

47. Le faible nombre d'affaires trouvant leur origine dans le signalement d'un lanceur d'alerte devrait, pour l'OCDE, inciter les États parties à la Convention à (selon les cas) adopter, renforcer, rendre plus effectifs les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte et à les harmoniser pour en accroître l'efficacité.

- Les entreprises ayant volontairement signalé des faits de corruption transnationale commis dans le cadre de leurs activités internationales en ont principalement pris connaissance par le biais de contrôles internes (31 %) et des procédures de « diligence raisonnable » (*due diligence*) appliquées à l’occasion d’opérations de fusion-acquisition (28 %).

- Des peines d’emprisonnement ont été infligées à 80 personnes physiques jugées coupables d’actes de corruption transnationale. La peine la plus longue prononcée à l’encontre d’une personne physique condamnée pour complot d’actes de corruption transnationale est une peine d’emprisonnement confondue de 13 ans. Par ailleurs 38 prévenus ont été condamnés à des peines de prison avec sursis.

- Au total, 261 amendes civiles ou pénales ont été imposées à des personnes physiques et morales. L’amende la plus lourde cumulée infligée à une seule entreprise s’est élevée à un total 1.8 milliard EUR.

- Hormis les peines d’amendes, on relève 82 peines de confiscation, avec, notamment une ordonnance de confiscation d’un montant de 149 millions USD à l’encontre d’une personne physique, soit la sanction pécuniaire plus importante infligée à une personne physique dans une affaire de corruption transnationale⁴⁸; 167 injonctions judiciaires dont 70 visant à la mise en place d’un programme de conformité, 12 condamnations à réparation civile (dommages-intérêts) et 1 dissolution judiciaire de société.

- 2 affaires seulement sur 427 ont abouti à l’exclusion de la participation de l’entreprise concernée aux procédures de marchés publics, alors que dans 57 % des cas les pots-de-vin ont été versés en vue de remporter un marché public, ce qui souligne le caractère largement théorique de ce type de sanction.

- Dans 69 % des affaires de corruption transnationale, les sanctions ont été imposées par voie d’une procédure de règlement, dans le cadre, notamment, des procédures suivantes : l’article 153 (a) du Code de procédure pénale (en Allemagne); la probation pour les entreprises (au Canada); l’accord d’abandon des poursuites (AAP⁴⁹), l’accord de suspension des poursuites (ASP)⁵⁰ et l’accord de coopération (aux États-Unis); *patteggiamento* (en Italie); l’avis de sanction (en

48. Pour l’OCDE, « il est nécessaire d’imposer des sanctions pécuniaires lorsqu’une infraction de corruption transnationale a été commise mais il convient également de confisquer les instruments et les produits de la corruption (ou des avoirs d’une valeur équivalente à ces produits) en vue de satisfaire à l’exigence prévue par la Convention anti-corruption de l’OCDE d’appliquer des sanctions « efficaces », proportionnées et dissuasives ».

49. Ou « Non-Prosecution Agreement » (NPA).

50. Ou « Deferred-Prosecution agreement » (DPA).

Norvège) ; la procédure de réparation prévue par l'article 53 du Code pénal (en Suisse).

- La publicité des sanctions imposées par voie de règlement n'est pas toujours suffisante et adéquate.

Aux États-Unis, des personnes physiques et morales ont été condamnées pour des infractions commises dans le cadre de 128 cas distincts de corruption transnationale depuis l'entrée en vigueur de la Convention (26 cas en Allemagne, 11 cas respectivement en Italie et en Corée du Sud, 6 cas respectivement au Royaume-Uni et en Suisse, 5 cas respectivement en France et en Norvège, 4 cas au Canada, 3 Japon, 1 respectivement en Belgique, Bulgarie, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Suède.

CHAPITRE II

**LES ATTEINTES À LA PROBITÉ
DÉFINITIONS ET JURISPRUDENCE RÉCENTE**

JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

Les jugements et les arrêts des cours d'appel auxquels il est fait référence dans le présent chapitre ne sont pas toujours définitifs et peuvent être réformés en appel ou annulés par suite d'un pourvoi en cassation.

CORRUPTION

La corruption peut se définir comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite/ propose ou agréé/cède à un don, une offre ou une promesse, en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions.

Le droit pénal français distingue :

- la corruption **active**, situation dans laquelle une personne physique ou morale **propose** des dons, promesses ou avantages quelconques à une personne afin qu'elle accomplisse, retarde ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction.

Entre également dans le champ de la corruption active, le fait de **céder** aux sollicitations d'un « corrupteur passif », personne publique ou privée qui sollicite une contrepartie afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ;

- la corruption **passive**, situation dans laquelle une personne publique ou privée **solicite** ou **accepte** des dons, promesses ou avantages quelconques d'une personne afin qu'elle accomplisse, retarde ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction.

La prescription de l'action publique pour les faits de corruption, comme d'ailleurs pour ceux de trafic d'influence, de favoritisme ou de prise illégale d'intérêts, est la prescription délictuelle de droit commun fixée à trois ans.

Il s'agit en effet d'une infraction instantanée qui se consomme dès le moment où ses éléments constitutifs sont réunis. Toutefois, chaque acte d'instruction ou de poursuite interrompt le délai de prescription et fait courir un nouveau délai de trois années.

Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la difficulté, d'une part de détecter les délits occultes que sont, notamment la corruption, le trafic d'influence, le délit dit de « favoritisme », la prise illégale d'intérêts, d'autre part d'en rapporter la preuve, dans bien des cas les faits sont couverts par la prescription lorsque ceux-ci sont établis.

La Cour de cassation a cependant étendu à ces délits la théorie de la dissimulation, traditionnellement employée en matière d'abus de biens

sociaux. Ainsi, lorsque les faits ont été dissimulés, le point de départ de la prescription est retardé jusqu'au jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique (Cass. Crim., 6 mai 2009 – corruption; Cass. Crim., 19 mars 2008 – trafic d'influence; Cass. Crim., 18 décembre 2008 – favoritisme, Cass.crim.16 décembre 2014, N°14682.939 voir *infra*).

La dissimulation des faits ou l'absence d'indices extérieurs permettant de déceler l'existence de l'infraction tend à devenir un facteur essentiel pour le calcul de la prescription.

Ainsi, en matière criminelle, dans un arrêt d'assemblée plénière en date du 7 novembre 2014 (Dalloz, n° 40, 20 novembre 2014, Actualité droit pénal procédure pénale, p.2304; Gaz. Pal. n° 339-340, 5-6 décembre 2013, Jurisprudence, p.20 à 22, note Evan Raschel), rendu à l'occasion d'infanticides (homicides volontaires commis par une mère sur ses enfants à leur naissance), alors que nul n'était en mesure de s'inquiéter de leur disparition, car nés clandestinement et morts dans l'anonymat et dont aucun indice apparent n'avait révélé l'existence, caractérisant ainsi un obstacle insurmontable à l'exercice des poursuites, la cour de Cassation a jugé que le délai de prescription avait été suspendu jusqu'à la découverte des cadavres.

Relevons que la Cour retient ici la notion d'obstacle insurmontable, plutôt que celle de dissimulation, et affirme que celle-ci constitue, non une cause du report du point de départ de la prescription, mais une cause de suspension de celle-ci.

Il n'en demeure pas moins que le dispositif français a fait l'objet de critiques de la part des instances internationales en charge de la lutte contre la corruption, qu'il s'agisse, de l'OCDE ou du Conseil de l'Europe (GRECO), à l'occasion de l'évaluation de la France¹. Est objecté le caractère « réversible » de cette jurisprudence, le principe demeurant celui de la prescription triennale. S'il peut paraître délicat de bouleverser l'équilibre général des règles de prescription délictuelle en prolongeant les délais légaux de prescription pour les seules infractions d'atteinte à la probité, il pourrait être mis fin à ces critiques si cette jurisprudence faisait l'objet d'une « consécration législative », étendant aux atteintes à la probité le report du point de départ de la prescription, comme cela est prévu à l'article 8 du Code de procédure pénale en matière d'infractions sexuelles commises sur des mineurs ainsi que pour les infractions dont sont victimes les personnes vulnérables, pour lesquelles la prescription

1. GRECO, 3^e cycle d'évaluation, 2^e rapport de conformité, Incriminations, Recommandations, mars 2013; OCDE, 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.

de l'action publique ne commence à courir qu'à compter de la majorité de la victime. Serait ainsi écarté tout risque de revirement de jurisprudence et renforcé le dispositif de lutte contre la corruption.

Le Service central de prévention de la corruption réitère donc la proposition faite dans ses précédents rapports, notamment son rapport 2012, et propose à nouveau que, pour les délits de corruption, trafic d'influence, favoritisme, prise illégale d'intérêts, la prescription ne commence à courir qu'à compter du jour où l'infraction a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique, lorsque les faits ont été dissimulés ou accomplis de manière occulte.

Il convient aussi de rappeler que la « rémunération » acceptée ou sollicitée par le « corrompu » peut être postérieure à l'acte ou à l'abstention attendus du corrupteur.

Est trop souvent encore évoquée par la doctrine ou la jurisprudence la notion de « **pacte de corruption** » qui vise, en général, le cas où a pu être établie la preuve d'un accord entre corrupteur actif et corrupteur passif, étant entendu que corruption active et passive sont deux infractions distinctes, pouvant être poursuivies et sanctionnées indépendamment l'une de l'autre. Généralement, dans cette situation, le « pot-de-vin » a été versé par le corrupteur actif au corrupteur passif antérieurement à l'accomplissement par ce dernier de l'acte de la fonction. Pour cette raison, il a souvent été évoqué la notion de « pacte de corruption », fortement critiquée par les organisations internationales en charge de la lutte contre la corruption (OCDE, GRECO) qui continuent à voir, au travers de ce concept, l'impossibilité de poursuivre les cas dans lesquels le versement du « pot-de-vin » interviendrait postérieurement à l'accomplissement de l'acte attendu du corrupteur passif.

Or, la loi du 17 mai 2011 a levé les ambiguïtés qui pouvaient subsister à la suite des modifications des incriminations introduites par la loi du 30 juin 2000 quant à l'exigence d'une antériorité du pacte de corruption.

Ainsi que le rappelle le SCPC lors des nombreuses sessions de formation, nationales ou déconcentrées qu'il anime à destination des magistrats et des enquêteurs, il est désormais explicitement prévu par les textes incriminants et sanctionnant la corruption, comme d'ailleurs le trafic d'influence, que les offres, promesses, avantages quelconques peuvent avoir été versés postérieurement.

Le Service central de prévention de la corruption, comme il l'a fait dans son précédent rapport, invite donc à éviter l'usage du terme « pacte de corruption » qui prête à confusion, laissant sous-entendre à tort que le fait que la rémunération ait été versée au corrompu préalablement à l'accomplissement par celui-ci d'un acte de sa fonction ou à son abstention, constitue un des éléments constitutifs de l'infraction.



CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

Corruption dans le secteur public	
Cadre général	Corruption dans le cadre du fonctionnement de la justice
<p>Corruption active par un particulier sur un agent public national</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive d'un agent public national qui sollicite un don</p> <p>Personne physique: article 433-1-1° Code pénal (10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 433-25 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : articles 433-22 et 433-23 Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 433-25 Code pénal</p>	<p>Corruption passive par un agent public national qui sollicite ou agrée un don</p> <p>Personne physique: article 432.11-1° Code pénal (10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 432-17 Code pénal</p>
	<p>Corruption active d'un magistrat, juré, expert, arbitre...</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive d'un magistrat, juré, expert, arbitre... qui sollicite un don</p> <p>ET</p> <p>Corruption passive d'un magistrat, juré, expert... qui sollicite ou agrée un don</p> <p>Personne physique: article 434-9 Code pénal (10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 434-47 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 434-44 Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 434-47 Code pénal (pour corruption active exclusivement)</p>



CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

Corruption dans le secteur privé	
<p>Corruption active par un particulier sur une personne exerçant dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive d'une personne exerçant dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale</p> <p>Personne physique: article 445-1 Code pénal (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 445-4 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 445-3 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 445-4 du Code pénal</p>	<p>Corruption passive d'une personne exerçant dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale qui sollicite ou agrée</p> <p>Personne physique: article 445-2 Code pénal (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 445-4 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 445-3 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 445-4 du Code pénal</p>

 <h2 style="text-align: center;">CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL</h2>	
<h3 style="color: #0070C0;">Corruption dans le domaine des paris sportifs</h3>	
<p>Corruption active par toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, des avantages quelconques, pour lui-même ou autrui, à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs, afin que cette personne modifie le déroulement normal et équitable de cette manifestation</p> <p>Personne physique: article 445-1-1 Code pénal (5 ans, 500 000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 445-4 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 445-3 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 445-4 du Code pénal</p>	<p>Corruption passive par tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui accepte, sans droit, des avantages quelconques, pour lui-même ou autrui, afin de modifier le déroulement normal et équitable de cette manifestation</p> <p>Personne physique: article 445-2-1 Code pénal (5 ans, 500 000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 445-4 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 445-3 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 445-4 du Code pénal</p>

 <h2 style="text-align: center;">CORRUPTION DANS LE CADRE INTERNATIONAL</h2>			
<h3 style="color: #0070C0;">Corruption d'un agent public étranger ou international</h3>		<h3 style="color: #0070C0;">Corruption de personnel judiciaire international</h3>	
<p>Corruption active</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive</p> <p>Personne physique: article 435-3 Code pénal (10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 435-15 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique article 435-14 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale article 435-15 du Code pénal</p>	<p>Corruption passive</p> <p>Article 435-1 du Code pénal Personne physique :10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction</p> <p>Peines complémentaires personne physique article 435-14 du Code pénal</p>	<p>Corruption active</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive</p> <p>Personne physique: article 435-9 Code pénal (10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 435-15 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique article 435-14 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale article 435-15 du Code pénal</p>	<p>Corruption passive</p> <p>Article 435-7 du Code pénal Personne physique :10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction</p> <p>Peines complémentaires personne physique article 435-14 du Code pénal</p>

COUR DE CASSATION

Corruption passive, étendue des pouvoirs de la personne corrompue

Pour la Cour, il n'est pas nécessaire, pour entrer en voie de condamnation, que la personne corrompue qui a mis en place un dispositif visant à fausser l'égalité de traitement des candidats à des marchés publics en procédant à des modifications du cahier des charges ne dispose pas de pouvoir à cet effet, qu'en outre elle ne pouvait agir que sous le contrôle de sa hiérarchie, le prévenu étant incontournable pour l'obtention des marchés.

« qu'ainsi, M. N., salarié de la SIDR, a bien régulièrement sollicité, en 2007 et en 2009, des entreprises qui participaient à des appels d'offres de marchés de la SIDR, des remises de fonds pour modifier, à différents stades de la procédure d'attribution, des documents essentiels (CDPGF) en faisant disparaître diverses prestations afin de permettre à l'entreprise préalablement choisie par lui, devenue mieux-disante, d'obtenir le marché; que dans le système mis en place par N. qui reposait à la fois sur la confiance que lui accordait son employeur et peut-être aussi par un manque de contrôle l'offre du candidat retenu apparaissait non seulement comme la moins chère, mais aussi comme la seule inférieure à l'estimation préalable de la SIDR; le jugement querellé sera par conséquent confirmé sur la culpabilité pour les années 2007 et 2009 »;

« et aux motifs adoptés qu'il résulte de l'ensemble de ces auditions et des vérifications matérielles effectuées par les enquêteurs que le prévenu était incontournable pour l'obtention des marchés de la SIDR, qu'il lui arrivait de démarcher les entrepreneurs en leur faisant miroiter l'espoir d'obtenir un marché, que ces derniers savaient qu'ils ne pouvaient obtenir les marchés de la SIDR qu'en payant le prévenu que ce dernier utilisait son entreprise M. B pour blanchir les fonds perçus sous forme de prestations réelles ou inexistantes; qu'il ressort des pièces du dossier que le prévenu, salarié, s'est fait remettre à plusieurs reprises des fonds par des sociétés postulant à des marchés dans le cadre de procédures d'appel d'offres afin de les rendre frauduleusement compétitives en manipulant les documents utilisés en ce sens...

Attendu que les énonciations de l'arrêt attaqué et du jugement qu'il confirme mettent la Cour de cassation en mesure de s'assurer que la cour d'appel a, sans insuffisance ni contradiction, répondu aux chefs péremptoires des conclusions régulièrement déposées devant elle, caractérisés en tous ses éléments, tant matériel qu'intentionnel, le délit de corruption dont elle a déclaré le prévenu coupable, et a ainsi justifié l'allocation, au profit de la partie civile, de l'indemnité propre à réparer les différents éléments du dommage en découlant, dont le préjudice moral résultant de l'atteinte à sa réputation;

D’où il suit que les moyens, qui reviennent à remettre en question l’appréciation souveraine, par les juges du fond, des faits et circonstances de la cause, ainsi que des éléments de preuve contradictoirement débattus, ne sauraient être admis...»

Cass. crim. 14 janvier 2014, N° 13.86.604

AUTRES DÉCISIONS

Corruption passive

Tribunal correctionnel de Bordeaux 13 novembre 2014

Condamnation d’un maire pour corruption passive et prise illégale d’intérêts pour avoir bénéficié de sa position d’élu pour obtenir des avantages personnels pour la construction de sa maison. L’élu est condamné à la peine de 18 mois d’emprisonnement assortie du sursis et cinq ans d’inéligibilité. Le promoteur immobilier est condamné pour corruption active à la peine de 12 mois d’emprisonnement assortie du sursis et 10 000 euros d’amende.

Nouméa 3 novembre 2014

Condamnation d’un maire à la peine d’un an d’emprisonnement, cinq ans de privation de droits civils, civiques et de famille ainsi qu’à une amende de cinq millions de francs CFP pour corruption passive. Dans le cadre d’un marché de travaux, l’élu avait reçu d’un promoteur immobilier un pot-de-vin de cinq millions de francs CFP.

Tribunal correctionnel de Foix, 3 février 2015

Condamnation des deux personnes-morales pour corruption passive et faux à la peine de 10 000 euros d’amende (dont 6 000 assortie du sursis) pour l’une, 10 000 euros d’amende (dont 4 000 assortie du sursis) pour l’autre, et d’un responsable des ateliers chargés de l’entretien des matériels de la ville de Pamiers à la peine de 6 mois d’emprisonnement et 3 000 euros d’amende (dont 1 500 assortie du sursis). Il était reproché au responsable des ateliers de la mairie d’avoir sollicité les entreprises pour lui fournir, ainsi qu’à des membres de sa famille, des « quads » payés aux fournisseurs par le biais de fausses factures de réparation du matériel communal.

Corruption d’agent public étranger

Dans une affaire de corruption d’agent public étranger, un groupe industriel français avait été condamné en première instance à une lourde amende pour avoir versé des pots-de-vin à un agent public étranger, en marge d’un contrat pour la fabrication de cartes d’identité.

Dans son arrêt du 7 janvier 2015, la cour d’appel de Paris relaxe la personne morale et confirme la décision du TGI de Paris de relaxe de deux cadres dirigeants de l’entreprise.

La Cour relève notamment :

« Qu’au-delà des flux financiers analysés, il n’existe au dossier aucune preuve suffisante que les fonds susceptibles d’avoir été reçus par les uns et les autres aient été destinés à l’accomplissement ou à l’absence d’accomplissement d’un acte de leurs fonctions par les bénéficiaires, aucun élément concret du dossier ne l’établissant et les déclarations des intéressés sur ce point étant par trop variables et sujettes à caution ;

Qu’au regard de ces éléments approximatifs, l’infraction de corruption active de personnes dépositaires de l’autorité publique dans un État étranger, en l’espèce le Nigéria, est insuffisamment caractérisée tant en vue de l’obtention du contrat des CNI sécurisées en date du 22 août 2001 par la SA S. que de son exécution ;

Qu’il y a lieu en conséquence de confirmer la décision entreprise en ce qu’elle a renvoyé Jean-Pierre D. et François P. des fins de la poursuite et de l’infirmen en ce qu’elle a déclaré la SA S. coupable des mêmes faits, prise en la personne de ses représentants légaux, Jean-Pierre D. et François P... ».

Cour d’appel de Paris 7 janvier 2015, pôle 5, chambre 13, dossier n° 12/08695

TRAFIC D’INFLUENCE

Corruption et trafic d’influence sont des infractions très voisines, d’ailleurs souvent prévues et réprimées par les mêmes textes, ce qui peut-être facteur de confusion (par exemple, l’article 433-1 du Code pénal qui vise à la fois la corruption active commise par un particulier sur une personne dépositaire de l’autorité publique/investie d’une mission de service public/investie d’un mandat électif public et le trafic d’influence actif par un particulier sur une personne dépositaire de l’autorité publique/investie d’une mission de service public/investie d’un mandat électif public).

Alors que l’infraction de corruption implique un décideur, généralement public (étant toutefois rappelé que la corruption privée est prévue et sanctionnée par le Code pénal), qui monnaye un **acte de sa fonction** ou facilité par sa fonction, le trafic d’influence suppose que la personne monnaye sa qualité, **son influence** réelle ou supposée sur un tiers, afin que celui-ci prenne une décision.

Le trafic d’influence implique trois acteurs :

- **le bénéficiaire** de l’avantage obtenu irrégulièrement ;

- **l’intermédiaire** qui monnaye et abuse de son influence réelle ou supposée sur celui qui a le pouvoir de décision ;
- **la « personne cible »**, autorité, administration publique qui détient le pouvoir de décision et dont la probité n’est pas mise en cause.

L’intermédiaire qui monnaye son influence peut être :

- un dépositaire de l’autorité publique/chargée d’une mission de service public/investi d’un mandat électif public (cadre général : art. 433-1-2 ° et 432-11-2 ° du Code pénal ; trafic d’influence à l’occasion du fonctionnement de la justice : art. 434-9-1 alinéa 2 et 434-9-1 alinéa 1 du Code pénal) ;
- un particulier/tout autre personne (cadre général : art. 433-2 alinéa 2, 433-2 alinéa 1 ; trafic d’influence à l’occasion du fonctionnement de la justice : art. 434-9-1 alinéa 2 et 434-9-1 alinéa 1 du Code pénal).

La personne « cible » est dans tous les cas une autorité ou administration publique, une personne qui participe au fonctionnement de la justice (magistrat, expert... – article 434 du Code pénal).

Le trafic d’influence connaît, comme la corruption, un volet actif et passif, selon que l’on se place :

- du côté du bénéficiaire de l’avantage indu qui perçoit celui-ci, à tout moment, en contrepartie, de la fourniture (directe ou indirecte), de dons ou avantages quelconques, qu’il ait lui-même proposé cet avantage à l’intermédiaire ou cédé à la sollicitation de celui-ci, **trafic d’influence actif** ;
- du côté de « l’intermédiaire » (personne publique ou particulier) qui sollicite ou accepte sans droit, à tout moment, directement ou non, un avantage quelconque pour abuser de son influence auprès de la « personne cible » ; **trafic d’influence passif**.

Alors que le Code pénal permet d’incriminer et de sanctionner la corruption d’une personne dépositaire de l’autorité publique/chargée d’une mission de service public/investie d’un mandat électif public d’un état étranger ou au sein d’une organisation internationale, seul est punissable le trafic d’influence commis sur une personne dépositaire de l’autorité publique/chargée d’une mission de service public/investi d’un mandat électif public au sein d’une organisation internationale. En effet, le trafic d’influence n’est pas punissable en droit pénal positif français lorsqu’il s’exerce sur les agents publics d’un État étranger.

Cette carence a suscité la critique des organisations internationales en charge de la lutte contre la corruption.

Ainsi, dans le deuxième Rapport de conformité intérimaire sur la France, « Incriminations, Transparence du financement des partis politiques » adopté par le GRECO lors de sa 66^e réunion (Strasbourg

8-12 décembre 2014), il est rappelé que la recommandation est, à ce jour, non mise en œuvre. Le GRECO « *prend note de l'absence de nouveaux éléments pertinents...*, rappelle que les travaux législatifs de 2013... n'avaient pas manifestement abordé cette recommandation et finalement le sujet n'a pas non plus été réintroduit dans les débats parlementaires concernés. Le GRECO regrette que malgré la multitude d'annonces faites depuis 2011, aucune suite n'ait finalement été donnée à la présente recommandation.

De même, dans le rapport de phase 3 d'octobre 2012 sur la mise en œuvre de la convention de l'OCDE, la France est invitée à « ... examiner la possibilité, soit d'incriminer la corruption d'agent public étranger de manière suffisamment large, soit d'étendre l'infraction de trafic d'influence pour éviter que les mêmes actes de corruption ne reçoivent un traitement différencié selon qu'ils ont pour destinataire un fonctionnaire français ou étranger ». En octobre 2014, dans un communiqué de presse le Groupe de travail de l'OCDE a salué plusieurs réformes significatives comme la création du parquet national financier ou la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption de se constituer partie civile, mais a déploré que le trafic d'influence international ne soit toujours pas incriminé.

Le Service central de prévention de la corruption suggère, comme il l'a fait dans son précédent rapport, que soit introduite dans notre Code pénal l'infraction de trafic d'influence à l'occasion de la décision d'un agent public d'un État étranger. Ainsi, seraient incriminées et sanctionnées l'ensemble des atteintes à la probité susceptibles d'intervenir dans le cadre des échanges internationaux.

Concernant le régime général du trafic d'influence dans le cadre international, un simple rajout de la mention « dans un État étranger » serait nécessaire aux articles 435-2 et 435-4, 435-8 qui s'écriraient alors :

Article 435-2

*« 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 qui-conque, 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 des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public **dans un État étranger** ou au sein d'une organisation internationale publique ».*

Article 435-4

« 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 qui-conque, 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 des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public dans un État étranger ou au sein d'une organisation internationale publique.

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, 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 des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable d'une personne visée au premier alinéa ».

Pour ce qui est des articles 435-8 et 435-10 concernant le trafic d'influence à l'occasion du fonctionnement de la justice, ceux-ci pourraient être modifiés de la façon suivante :


Article 435-8


*« 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 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 juridiction d'un État étranger**, au sein ou auprès d'une cour internationale ou lorsqu'elle est nommée par une telle cour ».*

Article 435-10

*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, 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 juridiction d'un État étranger**, 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.

 TRAFIC D'INFLUENCE DANS LE CADRE NATIONAL			
	L'« intermédiaire », dépositaire de l'autorité publique, chargé d'une mission de service public, investi d'un mandat électif	L'« intermédiaire » est un particulier	
		Cadre général	Trafic d'influence à l'occasion du fonctionnement de la justice
Trafic d'influence actif (fourir un avantage quelconque ou céder à un trafic d'influence passif)	<p>Personne physique: article 433-1-2° Code pénal (10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 433-25 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : articles 433-22 et 433-23 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 433-25 du Code pénal</p>	<p>Personne physique: article 433-2 alinéa 2 du Code pénal (« céder » et « proposer ») (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 433-25 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : articles 433-22 et 433-23 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 433-25 du Code pénal</p>	<p>Personne physique: article 434-9-1 alinéa 2 du Code pénal (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 434-47 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 434-44 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 434-47 du Code pénal</p>

 TRAFIC D'INFLUENCE DANS LE CADRE NATIONAL			
	L'« intermédiaire », dépositaire de l'autorité publique, chargé d'une mission de service public, investi d'un mandat électif	L'« intermédiaire » est un particulier	
		Cadre général	Trafic d'influence à l'occasion du fonctionnement de la justice
Trafic d'influence passif (solliciter ou agréer un avantage quelconque)	<p>Article 432-11-2° du Code pénal Personne physique :10 ans, 1 million d'euros, jusqu'au double du produit de l'infraction</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 432-17 du Code pénal</p>	<p>Personne physique: article 433-2 alinéa 1 du Code pénal (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 433-25 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : articles 433-22 et 433-23 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 433- 25 du Code pénal</p>	<p>Article 434-9-1 alinéa 1 du Code pénal Personne physique :5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 434-44 du Code pénal</p>

 TRAFIC D'INFLUENCE DANS LE CADRE INTERNATIONAL			
Trafic d'influence en direction d'une personne dépositaire de l'autorité publique/chargée d'une mission de SP/ investie d'un mandat électif public au sein d'une organisation internationale		Trafic d'influence en direction du personnel judiciaire « international »	
Trafic d'influence actif	Trafic d'influence passif	Trafic d'influence actif	Trafic d'influence passif
<p>ET</p> <p>Céder à un trafic d'influence passif</p> <p>Personne physique: article 435-4 du Code pénal (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 435-15 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 435-14 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 435-15 du Code pénal</p>	<p>Article 435-2 du Code pénal Personne physique : 5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 435-14 du Code pénal</p>	<p>ET</p> <p>Céder à un trafic d'influence passif</p> <p>Personne physique: article 435-10 du Code pénal (5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction)</p> <p>Personne morale: article 435-15 Code pénal (quintuple de l'amende)</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 435-14 du Code pénal</p> <p>Peines complémentaires personne morale : article 435-15 du Code pénal</p>	<p>Article 435-8 du Code pénal Personne physique: 5 ans, 500.000 euros, jusqu'au double du produit de l'infraction</p> <p>Peines complémentaires personne physique : article 435-14 du Code pénal</p>

COUR DE CASSATION

Personne chargée d'une mission de service public

« Attendu que, pour déclarer M. H. directeur général de la société A. titulaire d'un marché de service public de restauration scolaire et municipale de la ville d'Asnières-sur-Seine, coupable de trafic d'influence actif à l'égard de M. A. T., alors dirigeant de la société At., désignée par la commune précitée comme assistant à la maîtrise d'ouvrage dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public de restauration municipale, et à l'égard de M. B. L., directeur général des services de cette même commune, l'arrêt prononce par les motifs repris au moyen;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations, et dès lors que doit être regardée comme chargée d'une mission de service public, au sens de l'article 433-1 du Code pénal, toute personne chargée, directement ou indirectement, d'accomplir des actes ayant pour but de satisfaire à l'intérêt général, peu important qu'elle ne disposât d'aucun pouvoir de décision au nom de la puissance publique, la cour d'appel, qui a répondu aux chefs péremptoires des conclusions dont elle était saisie, a justifié sa décision;

D’où il suit que le moyen qui, en sa première branche, critique un motif surabondant, ne peut qu’être écarté».

(Cass.crim. 12 juin 2014, N° 13681.449.2623)

CONCUSSION

La concussion est «le fait, par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu’elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû».

Elle est punie 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.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d’accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou une franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires» (Code pénal : art. 432-10).

Alors que dans le délit de corruption l’auteur de l’infraction monnaie un acte de sa fonction, l’auteur du délit de concussion exige ou perçoit comme un droit la somme qui lui est remise. Cette remise ne peut être considérée comme le versement un pot-de-vin, contrairement à la corruption.

COUR DE CASSATION

Élément intentionnel

« considérant que le délit de concussion suppose que l’agent exige ou ordonne de percevoir à titre de droits ou de contribution, impôts ou taxes publics, une somme qu’il sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû ; que considérant que rien n’interdit à l’administration d’écarter une pièce qu’elle n’estime pas suffisamment probante pour fonder sa conviction ; qu’en l’espèce Mme B. pouvait, en conséquence, parfaitement douter de l’authenticité de l’attestation litigieuse et considérer que les impôts étaient dus par M. B ; que dans une telle situation, il appartient au contribuable de contester devant le juge administratif la position de l’administration fiscale et d’indiquer en quoi, selon lui, tel ou tel document produit est valable ; que considérant qu’outre l’exercice de ses prérogatives, rien ne démontre en l’espèce qu’une quelconque animosité, mauvaise foi ou volonté de nuire aurait animé Mme B. dans l’exercice de ses fonctions à l’encontre de M. B. et l’aurait conduit à exiger le paiement d’un impôt qu’elle savait indu ; que l’explication du requérant selon laquelle cet « acharnement » à son encontre serait lié à son refus de coopérer avec les autorités françaises pour communiquer des informations relatives à l’activité de l’industrie pétrolière algérienne n’est,

en l'état, nullement avérée ; que dans ces conditions, les faits de concussion n'étant nullement caractérisés, la demande de dommage et intérêts formulée par l'appelant doit, en conséquence, être rejetée... ».

(Cass.crim 17 décembre 2014, N° 13-87.476)

PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

L'article 432-12 du Code pénal, modifié par la loi du 6 décembre 2013, prévoit que :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, 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... ».

Cette disposition a pour objet d'éviter toute collusion, réelle ou supposée, entre l'intérêt public et un intérêt privé. La décision prise au nom de la collectivité ne doit pas faire l'objet d'un soupçon quant à une confusion entre l'intérêt privé, direct ou indirect, financier, matériel ou simplement moral de celui qui y participe.

En d'autres termes, il s'agit, d'une part de sanctionner pénalement toute atteinte au principe de désintéressement absolu imposé au fonctionnaire public, d'autre de faire obstacle à la moindre suspicion à cet égard.

Il résulte des dispositions de l'article 432-12 du Code pénal et de la jurisprudence qu'une personne publique/chargée d'une mission de service public/ou investie d'un mandat électif public se rend coupable de prise illégale d'intérêts, si elle prend une décision au nom de la collectivité dans une affaire la concernant, qu'il en est de même en cas de simple présence, sans prise de part au vote, aux délibérations à l'issue desquelles la décision est prise. Constitue également une prise illégale d'intérêts la participation aux travaux préparatoires d'un dossier, même si la personne ne délibère pas par la suite sur celui-ci.

Pour que l'infraction soit constituée, il n'est pas nécessaire que soit rapportée la preuve que la personne en cause ait retiré un bénéfice de l'opération ou que la collectivité ait souffert d'un quelconque préjudice.

Le caractère particulièrement extensif de l'infraction de prise illégale d'intérêts a été rappelé par le ministre de l'Intérieur à l'occasion d'une question écrite du député Patrick LEMASLE concernant la responsabilité des élus au regard de l'article 432-12 du Code pénal, dans leurs relations avec les associations.

« L'intérêt pris peut être d'ordre matériel ou moral, direct ou indirect.

L'infraction peut être constituée même si l'auteur n'en tire pas profit, même si la collectivité ne subit pas de préjudice et même si l'intérêt pris ou conservé n'est pas en contradiction avec l'intérêt communal.

Elle peut également être constituée quand bien même l'élu ne donnerait qu'un avis sur l'attribution de subventions sans participer à la décision finale.

La qualité de président d'honneur d'une association est une distinction honorifique et symbolique. Elle n'implique pas, habituellement, une participation active dans l'organisation, le fonctionnement et l'activité de l'association, contrairement à la fonction de président dirigeant l'association.

Cette circonstance, si elle peut être de nature à atténuer l'existence d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, ne suffit pas, à elle seule, à écarter la possibilité d'une condamnation pour prise illégale d'intérêts au vu de la jurisprudence actuelle».

(Réponse ministérielle JOAN Q du 19 novembre 2013, n° 22605).

COUR DE CASSATION

Prescription

La prise illégale d'intérêts est une infraction instantanée qui se consomme dès que l'agent public a pris ou reçu un intérêt dans une entreprise ou une opération dont il avait, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance ou l'administration. Le point de départ de la prescription de l'action publique est le moment où se réalise la prise d'intérêts.

Pour la chambre criminelle de la cour de Cassation, dans le cas où la prise d'intérêts résulte d'une décision initiale de l'agent suivie de prises de positions successives, chaque nouvelle décision de sa part constitue un nouveau délit qui fait courir un nouveau délai. Le délit de prise illégale d'intérêts se prescrit alors à compter du dernier acte administratif accompli par l'agent.

Il en est ainsi pour le paiement d'une dépense par la collectivité publique, à la condition toutefois que l'autorité qui ordonne le mandatement de cette dépense soit celle qui est à l'origine de la prise illégale d'intérêts.

Par ailleurs, en cas de dissimulation destinée à empêcher la connaissance de l'infraction, c'est à compter du jour où celle-ci est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites que le délai de prescription commence à courir.

« Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de la procédure qu'une information judiciaire a été ouverte le 18 février 2011, contre personne non dénommée, des chefs, notamment, d'obtention indue d'autorisation, tromperie sur les qualités substantielles d'un médicament avec mise en danger de la vie de l'homme, prise illégale d'intérêts; que M. C., praticien hospitalier, professeur d'université, a été mis en examen pour prise illégale d'intérêts; qu'il lui est reproché d'avoir fourni des prestations de conseil rémunérées, de 2004 à 2006, au bénéfice du groupe pharmaceutique S. alors que, jusqu'en 2003, il était, en sa qualité de président de la commission d'autorisation de mise sur le marché de l'Agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, chargée d'assurer la surveillance et le contrôle et d'exprimer un avis sur les opérations effectuées par les laboratoires pharmaceutiques; que M. C. a déposé une requête tendant à voir constater la prescription de l'action publique qui a été rejetée par les juges d'instruction;

Attendu que, pour confirmer l'ordonnance entreprise, l'arrêt, après avoir relevé que M. C. ne contestait pas avoir effectué des prestations de conseil pour le groupe S. constate que sa rémunération lui était rétrocédée par la société FC C. dirigée par son épouse, qui, en vertu d'un contrat conclu le 22 octobre 2004, établissait des factures à la société I., elle-même filiale du groupe S. bénéficiaire des prestations;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations la chambre de l'instruction a justifié sa décision;

Qu'en effet, si le délit de prise illégale d'intérêts se prescrit à compter du jour où la participation a pris fin, le délai de prescription de l'action publique ne commence à courir, en cas de dissimulation destinée à empêcher la connaissance de l'infraction, qu'à partir du jour où celle-ci est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites».

(Cass.crim.16 décembre 2014, N° 14682.939)

AUTRES DÉCISIONS

Complicité de prise illégale d'intérêts

Tribunal correctionnel de Nanterre 12 septembre 2013, N° 219

Un directeur des services techniques qui, lors de la passation d'un marché, place la proposition d'un cabinet d'architecte en tête du classement à l'occasion du rapport d'analyse des offres, conformément aux souhaits d'un maire, est reconnu coupable de complicité de prise illégale d'intérêts. Il importe peu que ledit cabinet présentait les meilleures références, l'intérêt familial et affectif étant suffisant à caractériser le délit.

Tribunal correctionnel de Marseille 29 avril 2013, n° 2782

Un maire peut être reconnu complice d'un conseiller municipal dont l'entreprise s'est vue attribuer un marché, peu importe que le conseiller intéressé ait été invité par le maire à quitter la salle au moment du vote, le conseiller intéressé étant présent lors de la séance délibérative, qu'il a eu la parole pour présenter le produit proposé par sa société et que ce n'est qu'au moment du vote qu'il est sorti de la salle. À la demande du maire et compte tenu de l'incompétence de la fonctionnaire territoriale en charge du dossier, le conseiller intéressé avait aidé à la rédaction du cahier des charges qui imposait des références de matériel correspondant à une marque utilisée par l'entreprise de l' élu. En outre, le conseiller intéressé avait préparé un devis en amont de la procédure, afin de prévoir le budget nécessaire.

La complicité du maire est retenue dès lors qu'il n'ignorait pas la double qualité du conseiller municipal, qu'il aurait dû s'opposer, dans ces conditions, à ce que la société de son conseiller fasse acte de candidature, qu'il aurait dû s'opposer à ce que le conseiller intéressé participe à la séance du conseil municipal décidant du choix du candidat (peu importe que le maire ait demandé à l'intéressé de ne pas participer au vote), que dans ces conditions il aurait dû déclarer la mise en concurrence infructueuse.

Les deux élus sont également condamnés pour favoritisme.

Cour d'appel de Poitiers. 28 novembre 2013, N° 764/13

La seule participation d'un maire, même exclusive de tout vote, à une délibération du conseil municipal à l'issue de laquelle la vente d'un bien communal a été conclue au profit d'une SCI du fils de cet élu vaut prise illégale d'intérêts. Compte tenu de la taille de la commune (moins de 3 500 habitants), le maire aurait pu se porter acquéreur du bien, dans le respect des dispositions de l'article 432-12 alinéa 2, le prix de vente ne pouvant alors être inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines.

Notion d'intérêt et de surveillance

Par jugement en date du 27 février 2013, le tribunal correctionnel de Coutances avait condamné un élu à la peine de 30 000 euros d'amende (dont 20 000 assortie du sursis), pour avoir participé aux délibérations et au vote au sein du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel ayant permis l'adoption d'une délibération qui fixait comme point de départ des navettes reliant le lieu-dit «la caserne» au Mont-Saint-Michel, lieu situé à proximité d'établissements commerciaux dont il était propriétaire, étant précisé que la participation à ce vote avait été précédée de nombreuses actions de sa part visant à défendre cette option de départ des navettes qui favorisait directement ou indirectement ses intérêts financiers.

Par arrêt en date 24 novembre 2014, la cour d'appel de Caen confirme le jugement frappé d'appel sur la culpabilité, mais l'infirme sur la peine qui est aggravée, le montant de l'amende étant porté à 50 000 euros.

La cour relève que

« contrairement à ce que soutient, ou souhaite, l'avocat du prévenu, la notion de surveillance ou d'administration d'une opération doit être entendue au sens large. Il n'est en effet pas nécessaire que l'élu dispose du pouvoir de décision au nom de la puissance publique et il suffit qu'il ait participé à une délibération portant sur une affaire dans laquelle il avait un intérêt, peu important que sa voix n'ait aucune influence sur la décision (il s'agit là d'une approche différente de la juridiction administrative qui, pour annuler un acte en raison d'un intérêt personnel d'un des décideurs, regarde le poids qu'il a eu sur le vote). Bien plus, la participation, même exclusive de tout vote, par un élu, à un organe délibérant d'une collectivité publique peut caractériser la surveillance ou l'administration lorsque la délibération a porté sur une affaire dans laquelle l'élu, ou le dépositaire de l'autorité publique avait un intérêt... »

... Il importe peu de savoir si, en prenant cette position, le prévenu défendait également l'intérêt général, en rendant moins onéreux le transport (étant cependant rappelé que, finalement, le départ nord a été abandonné). Il importe également peu de savoir si E. V., en agissant ainsi, a recherché un gain ou un avantage personnel et a causé un préjudice. ; En effet, le délit de prise illégale d'intérêts se consomme finalement par le seul abus de la fonction puisqu'il s'agit d'une demande de neutralité de l'élu qui ne peut, dans ses fonctions électives, aborder un domaine où il a des intérêts personnels. ... ».

La cour rejette les demandes des parties civiles, mais relève toutefois :

« Il ne peut être posé comme principe, comme le soutient le prévenu, que le délit de prise illégale d'intérêts est insusceptible de causer un préjudice à des tiers.... »

(Cour d'appel de Caen, chambre des appels correctionnels, arrêt du 2 mars 2015, N° 152/2015.)

Prise illégale d'intérêts et activité éolienne

Dans son rapport 2013, le Service Central de Prévention de la Corruption avait appelé l'attention sur les nombreux cas de prise illégale d'intérêts qui paraissent accompagner le développement de l'activité éolienne (Rapport 2013, p 119 et s., p.132).

La problématique de l'implantation des éoliennes et des rapports d'intérêts des élus locaux a d'ailleurs fait l'objet d'une question écrite

à l'Assemblée nationale et au Sénat en novembre 2014. La réponse du ministre de l'Intérieur vient d'être récemment publiée (Assemblée nationale question n°68565, réponse publiée au JO le 31 mars 2015, p.2551, Sénat, question n°13736, réponse publiée au JO le 2 avril 2015, p.763).

Le ministre de l'Intérieur rappelle le principe de désintéressement absolu imposé par l'article 432-12 du Code pénal aux élus et les risques engendrés :

« Un élu municipal, propriétaire d'un terrain sur lequel il est prévu ou envisagé d'implanter une éolienne, qui participerait à une séance du conseil municipal au cours de laquelle un débat, en dehors de tout vote, aurait lieu sur le projet d'ensemble d'implantation d'éoliennes sur le territoire de la commune, pourrait effectivement être poursuivi pour prise illégale d'intérêts. Par ailleurs, le même élu qui participerait, en outre, à un vote visant à donner un avis sur le projet d'ensemble, pourrait être considéré comme un conseiller intéressé au sens de l'article L.2131-11 du Code général des collectivités territoriales. La délibération relative à cet avis serait alors illégale et susceptible d'entraîner l'illégalité d'autorisations relatives à la réalisation du projet d'ensemble dès lors que cet avis serait pris en considération dans le cadre de la procédure administrative. Ces éléments ne peuvent cependant être présumés et doivent être examinés au cas par cas par le juge compétent ».

L'obligation des élus de servir le seul intérêt général vient d'être rappelé par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus, de leur mandat. En effet, l'article 2 de cette même loi crée une Charte de l'élu local qui prévoit, notamment, que :

« ... Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier. » (art.2).

Par ailleurs, la responsabilité du préfet (autorité compétente pour délivrer le permis de construire), dans le cas où celui-ci a été informé d'une prise illégale d'intérêts à l'occasion de la réalisation d'un projet éolien, vient de faire l'objet d'une question écrite de la Sénatrice Anne-Catherine LOISIER (Côte d'Or) au ministre de l'Intérieur (JO Sénat du 16 avril 2015, p. 859). Le ministre est interrogé sur la responsabilité du préfet au regard de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale qui fait obligation, à tout 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 y afférents ». Il est également demandé au ministre si le préfet, informé d'une prise illégale d'intérêts,

n'est pas susceptible d'être mis en cause au titre d'une complicité de prise illégale d'intérêts ou de complicité de recel de prise illégale d'intérêts.

Un certain nombre des affaires signalées au Service dont il a été fait état dans le rapport pour l'année 2013 ont fait l'objet de jugements de condamnation à des peines d'amendes, mais également d'emprisonnement assorties du sursis. Un jugement a également condamné une élue, à titre complémentaire, à la privation des droits civils, civiques et de famille, ce qui a pour conséquence de l'obliger à se démettre de son mandat et à la rendre inéligible pour la durée de la peine.

TGI Argentan, 27 juin 2013, Ordonnance d'homologation du 27 juin 2013

Une première décision a été rendue en 2013 dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) par le TGI d'Argentan, l'élue ayant été condamnée à la peine de 1 000 euros d'amende, dont 700 euros, assortie du sursis.

Cour d'appel de Riom, 10 avril 2014, chambre des appels correctionnels, dossier N° 13/0079; (cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation)

Par arrêt en date du 10 avril 2014, la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de RIOM a confirmé la décision du jugement du Puy-en-Velay du 2 juillet 2013 qui avait condamné 5 élus à des peines d'emprisonnement assorties du sursis et à des peines d'amendes pour recel de prise illégale d'intérêts.

Il était reproché aux élus intéressés d'avoir participé à un vote du conseil municipal, à l'issue duquel un avis favorable avait été rendu concernant un projet d'implantation d'éoliennes, alors qu'ils étaient propriétaires de terrains sur lesquels celles-ci devaient être édifiées.

Dans son arrêt, la cour d'appel de RIOM analyse, au regard des faits de l'espèce, la notion de « surveillance » visée à l'article 432-12 du Code pénal. En effet, l'exercice du contrôle, de la tutelle exercée sur l'opération par l'auteur est un élément essentiel parmi les éléments constitutifs de l'infraction, l'« intérêt » pris dans l'opération pouvant quant à lui être « quelconque », y compris moral.

« Pour contester la condamnation Messieurs D. et B. estiment en premier lieu qu'il n'y a pas de délit de prise illégale d'intérêts : en effet, la délibération n'a pas eu pour effet de prendre, recevoir, conserver un intérêt dans une entreprise. L'analyse du tribunal estimant que cette délibération a eu un rôle important dans la décision préfectorale d'accorder les permis de construire est dénuée de toute constatation objective. La jurisprudence administrative rappelle que la délibération est dénuée de toute portée et au

surplus le maire de MERCOEUR, commune voisine sur laquelle ont été implantées des éoliennes, atteste qu'il n'y a pas eu d'avis ;

Cependant l'avis, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, était « très favorable » et a été annexé aux dossiers des permis de construire. Dès lors, il est démontré, ainsi que l'a justement relevé le juge d'instruction dans l'ordonnance de renvoi, que l'autorité préfectorale a entendu donner une incidence à cet avis.

De par leur qualité, Messieurs B. et D. avaient au moment des faits l'administration et la surveillance des opérations menées par la municipalité, même si en l'espèce elles se réduisaient à des missions de préparation, proposition, ou présentation de rapports ou avis en vue de décisions prises par le Préfet. Ils se sont placés en situation de recevoir un avantage en découlant en participant aux délibérations ».

Par ailleurs, la cour, comme l'avait fait le tribunal correctionnel, condamne les prévenus, non sur le fondement de l'infraction de prise illégale d'intérêts qui était prescrite, mais sur celui du recel de cette même infraction :

« Les propriétés sur lesquelles les éoliennes ont été implantées étaient toujours, au jour de l'enquête, la propriété des mêmes personnes qui en retiraient le bénéfice de 2000 euros par an et par éoliennes et les faits ont été requalifiés en recel par le juge d'instruction eu égard à la prescription intervenue de la prise illégale d'intérêts... »

Les prévenus contestent que la poursuite pour recel soit possible puisqu'ils seraient déclarés coupables de l'infraction originaire et du recel. Cependant ils ne sont pas poursuivis pour prise illégale d'intérêt, ces faits étant atteints par la prescription alors que le recel de l'infraction est un délit continu. Il n'y a donc pas de conflit de qualification ; par ailleurs l'ensemble des faits supportant la qualification de recel a été examiné dans le cadre de l'information puisque les prévenus ont été mis en examen pour avoir « étant investis d'un mandat électif public, ... pris, reçu ou conservé directement ou indirectement un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont ils avaient au moment de l'acte en tout ou partie la charge d'assurer la surveillance ou l'administration... ».

Il convient donc de confirmer le jugement... »

Tribunal correctionnel de Cahors, 23 octobre 2014, N° de minute 538/2014 ; jugement définitif

Par jugement en date du 23 octobre 2014, le TGI de Cahors a condamné 6 élus à des peines d'amende pour des faits de prise illégale d'intérêts, ayant participé à une délibération du conseil municipal au sujet de l'implantation du projet de parc éolien « PEYRE LEVADE », alors

qu'ils détenaient directement ou indirectement un intérêt dans l'opération, en l'espèce étant, eux-mêmes ou certains de leurs proches, propriétaires de parcelles situés dans le plan de la zone d'étude du parc éolien.

Tribunal correctionnel de Rodez, 2 avril 20124 ; N° de minute 360/2014 ; jugement définitif sur l'aspect pénal

Par jugement en date du 2 avril 2014, le tribunal correctionnel de Rodez a condamné une élue à la peine de deux mois d'emprisonnement assortie du sursis, 1 000 euros d'amende. À titre de peine complémentaire, cette même élue a été condamnée à la privation de tous ses droits civiques, civils et de famille pour une durée de deux ans. Il lui était reproché d'avoir pris part aux délibérations et au vote du conseil municipal concernant l'implantation d'éoliennes, alors qu'elle avait signé une promesse de bail avec l'exploitant et autorisé celui-ci à déposer un permis de construire, que des éoliennes devaient être implantées sur des terrains appartenant à son mari (4 éoliennes, 36 800 euros de loyer par an), à sa belle-sœur (1 éolienne, 9 200 euros de loyer par an) et à son beau-frère (1 éolienne, 500 euros de loyer par an).

Tribunal correctionnel de Poitiers, 26 février 2015 ; N° de minute 286/2015 ; jugement définitif

Par jugement en date du 26 février 2015, le tribunal correctionnel de Poitiers a condamné trois élus à la peine de 3 000 euros d'amende, dont 2 000 assortie du sursis. Il leur était reproché d'avoir participé aux délibérations du conseil municipal concernant l'implantation d'éoliennes, alors qu'ils étaient intéressés au projet.

Tribunal correctionnel de Caen, 28 avril 2015, (jugement frappé d'appel)

Condamnation à la peine de 15 000 euros d'amende du 2^e adjoint d'une commune pour prise illégale d'intérêts. Il était reproché à l' élu d'avoir participé à des votes du conseil municipal alors qu'il pouvait être intéressé dans l'opération, ayant signé, avant les délibérations, une promesse de bail avec le promoteur éolien.

ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ACCÈS ET À L'ÉGALITÉ DES CANDIDATS DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Ce délit, souvent dénommé « favoritisme », est l'outil répressif spécifique de la commande publique. Il est défini à l'article 432-14 du Code pénal comme le « fait de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires

ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public».

L'objet de ce texte est de garantir la transparence et l'égalité de traitement des candidats en sanctionnant les manquements fautifs de l'acheteur public, entendu dans son sens le plus large, c'est-à-dire toute personne qui participe à l'acte d'achat.

COUR DE CASSATION

Avantage injustifié en cours d'exécution du marché

Dans la plupart des cas, l'avantage injustifié accordé à un candidat à la commande publique intervient au stade de la passation du marché, lors de la mise en concurrence (non-respect des seuils, des formalités de publicité...) ou de l'attribution du marché (non-respect des critères d'attribution...).

L'avantage injustifié peut également intervenir lors de l'exécution du marché. Ainsi, constitue le délit de favoritisme le fait de retenir l'offre la moins chère d'un imprimeur local, pour favoriser l'emploi dans la commune, et lui demander par la suite l'impression d'un bulletin municipal en couleur, alors que cette option qui renchérit le coût de la prestation avait été écartée initialement. Compte tenu de ce nouvel élément, une nouvelle mise en concurrence aurait été nécessaire.

«... que par ailleurs les exigences de M. V. auprès de l'imprimeur ont conduit à une complète modification de l'économie du marché puisqu'en plus de la quadrichromie, très rapidement le nombre de pages à imprimer a dépassé les trente-six pour lesquelles l'offre de la société J. avait été retenue; qu'il y a bien eu rupture de l'égalité des deux candidats à ce marché public, le maire et son premier adjoint avaient eu l'intention, dès l'ouverture du marché, de privilégier un imprimeur local et de continuer à imprimer le bulletin en totalité en quadrichromie et qu'ils avaient, pendant la période de prévention, modifié substantiellement à l'insu de la société P, sans ouvrir une nouvelle procédure adaptée, l'économie du marché auquel P. avait soumissionné...»

Cass. Crim 22 janvier 2014, N° 13-80.759

Vers une dépenalisation du contentieux de la commande publique ?

Les irrégularités commises lors de la passation des marchés peuvent donner lieu à une action devant la juridiction administrative qui peut annuler le marché, sans préjudice d'une éventuelle indemnisation, ou

faire l'objet de poursuites pénales, notamment à la suite d'une plainte avec constitution de partie civile d'un candidat évincé, mais également depuis 2004 d'une entreprise n'ayant pas pu soumissionner.

En effet, pour la Cour de Cassation :

«... il ne saurait être fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir reçu la constitution de partie civile de la société Af. et de lui avoir donné acte de cette constitution, dès lors qu'il résulte de ses énonciations que l'activité de cette société entraine dans l'objet des marchés, qu'elle disposait du personnel et du matériel adapté et que l'attribution irrégulière desdits marchés a eu pour conséquence directe de lui faire perdre une chance d'en être déclarée attributaire ; Que, dès lors, le moyen ne saurait être accueilli... ».

(Cass.crim. 28 janvier 2004, N° 02-86.597, La semaine juridique, Ed. générale, 19 mai 2004, n° 21-22, p. 964-968, note F. Linditch.)

Dans un arrêt du 4 avril 2014, le Conseil d'État a ouvert à tous les tiers qui justifieraient d'un intérêt lésé par un contrat administratif la possibilité de contester sa validité devant la juridiction administrative (CE, 4 avril 2014, N° 358994).

Jusqu'à cet arrêt, seules les parties au contrat étaient recevables à contester sa validité, les tiers ne pouvant, pour leur part, qu'intenter une action à l'encontre des actes dits « détachables » du contrat, préalables à sa conclusion, l'annulation de l'acte « détachable » ne débouchant pas automatiquement sur l'annulation du contrat lui-même.

Compte tenu de l'ouverture introduite par l'arrêt du Conseil d'État, on peut se demander si, désormais, le contentieux des marchés publics ne risque pas de s'orienter encore davantage vers le juge administratif, plutôt que vers le juge judiciaire. En effet, l'intérêt des entreprises plaignantes est bien plus de faire annuler le marché litigieux que d'obtenir une condamnation du responsable de la collectivité publique par une juridiction pénale, qui ne peut d'ailleurs annuler le marché irrégulier.

La régulation de la commande publique risque de s'opérer encore davantage par le juge administratif, juge de la légalité, mais en aucun cas gardien de la probité.

Or, il s'agit d'un secteur à hauts risques où les condamnations sont trop rares, en tout état de cause sans aucune corrélation avec le poids économique de la commande publique.

Il est à craindre dans ces conditions une multiplication des atteintes à la probité en toute impunité, le délit dit de « favoritisme » devenant une infraction plus dissuasive que réellement « sanctionnatrice » (Voir SCPC, Rapport 2010, p. 116).

Le risque est d'autant grand que, comme cela a été souligné dans le rapport 2010 du SCPC, le juge administratif *« n'est jamais à l'origine de la transmission des faits de corruption à l'autorité judiciaire. Les juridictions administratives ne s'estiment en effet pas, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, liées par l'article 40 alinéa 2 du Code procédure pénale, qui impose à toute autorité constituée d'informer le procureur de la République des délits dont elles auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions »* (SCPC Rapport 2010, p.147, *Prise en compte par le juge administratif des atteintes à la probité à travers l'étude de la jurisprudence de 2000 à 2010*).

LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

CONFLIT D'INTÉRÊTS

Conseil d'État, Juge des référés, n° 382318, 29 juillet 2014, rejet, inédit au recueil Lebon.

Le requérant a notamment demandé au juge des référés la suspension de l'exécution de l'arrêté de la ministre des affaires sociales et de la santé du 23 juin 2014, portant radiation de spécialités pharmaceutiques de la liste mentionnée au premier alinéa de l'article L. 162-17 du Code de la sécurité sociale, au motif qu'un médicament présente un service médical rendu insuffisant pour le maintien de son inscription sur ladite liste.

Dans sa décision, le Conseil d'État a considéré que, si quatre des dix-sept membres de la commission de la Haute autorité de santé prévue à l'article R. 163-15 de ce Code (dite « commission de la transparence ») ayant pris part aux délibérations concernant la spécialité en cause présentaient des liens avec des laboratoires commercialisant des spécialités concurrentes, les plaçant dans une situation de conflit d'intérêts indirects, les spécialités en cause n'appartiennent pas à la même classe pharmaco-thérapeutique que celle du médicament en cause dans l'instance.

Il ressortait aussi de l'instruction, que les liens d'intérêts en cause, qui ne présentaient une certaine intensité que pour deux des quatre membres concernés, se caractérisaient par des interventions rémunérées remontant à octobre 2010 pour l'un et par une participation rémunérée à une journée d'étude en avril 2011 pour l'autre. Compte tenu de leur caractère ponctuel et de leur ancienneté lorsque la « commission de la transparence » a adopté ses avis définitifs, le 8 janvier 2014 et le 23 avril 2014, il ne ressortait donc pas des pièces du dossier que les intéressés se trouvaient en situation de conflit d'intérêts indirects.

Conseil d'État, 6^e/1^{re} SSR, n° 363327, 24 mars 2014, mentionné aux tables du recueil Lebon.

Il était demandé à la Haute juridiction d'annuler une décision par laquelle la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers avait notamment mis hors de cause une société de gestion de portefeuille à l'issue de la procédure de sanction entreprise à son encontre.

Sur l'atteinte à l'obligation de gestion des conflits d'intérêts, le Conseil d'État a rappelé qu'aux termes de l'article L. 533-10 du Code monétaire et financier, les prestataires de services d'investissement doivent « [...] Prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher les conflits d'intérêts de porter atteinte aux intérêts de leurs clients. Ces conflits d'intérêts

sont ceux qui se posent entre, d'une part, les prestataires eux-mêmes, les personnes placées sous leur autorité ou agissant pour leur compte ou toute autre personne directement ou indirectement liée à eux par une relation de contrôle et, d'autre part, leurs clients, ou bien entre deux clients, lors de la fourniture de tout service d'investissement ou de tout service connexe ou d'une combinaison de ces services. Lorsque ces mesures ne suffisent pas à garantir, avec une certitude raisonnable, que le risque de porter atteinte aux intérêts des clients sera évité, le prestataire informe clairement ceux-ci, avant d'agir en leur nom, de la nature générale ou de la source de ces conflits d'intérêts [...]»; que la substance de ces dispositions est reprise par les articles 313-18 à 313-21 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers qui précisent, en outre, le type de mesures qu'il appartient aux sociétés de gestion d'adopter afin de détecter, prévenir et gérer les conflits d'intérêts.

Le Conseil a alors considéré que la circonstance que dans six opérations contrôlées, le signataire de la demande d'autorisation ait été le même pour le fonds vendeur et pour le fonds acheteur ou, dans six autres, que le gérant de l'un des deux fonds en cause ait été conduit à approuver également le transfert en sa qualité de responsable hiérarchique du service assurant la gestion des fonds, n'était pas, en elle-même, constitutive d'un manquement à l'obligation de prévenir et gérer les conflits d'intérêts, mais nécessitait la mise en œuvre de mesures raisonnables et suffisantes, afin que cette situation ne porte pas atteinte aux intérêts des porteurs de parts des fonds concernés.

Or, il résultait de l'instruction que, conformément à la procédure de contrôle interne instaurée par la société gestionnaire de portefeuille, afin de prévenir et gérer les conflits d'intérêts dont peuvent être porteuses de telles opérations, chacune des opérations litigieuses avait fait l'objet d'une autorisation préalable et d'une surveillance effective de la part de la direction de la conformité, laquelle avait été systématiquement informée des opérations simultanées de vente et d'achat et mise en mesure de demander toutes les précisions nécessaires à la délivrance de son autorisation. Par ailleurs, la société gestionnaire de portefeuille avait recouru à une méthode de détermination du prix de transfert présentant des garanties raisonnables et suffisantes, adaptées à la nature particulière de ces opérations simultanées de vente et d'achat entre fonds gérés par la même société, afin que ce prix soit déterminé de façon impartiale et conforme, simultanément, à l'intérêt des porteurs des fonds vendeur et acheteur.

Dans ces circonstances, le défaut de mention écrite, dans certaines demandes d'autorisation, en premier lieu, de la méthode de détermination du prix de transfert, qui était bien connue de la direction de la conformité, en deuxième lieu, du prix de transfert lui-même, dont la mention n'était pas exigée par la procédure interne mise en place et qu'il

n'appartenait pas, en tout état de cause, à la direction de la conformité de contrôler eu égard au dispositif rappelé, ou encore, en troisième lieu, de la contrepartie de marché ayant assuré l'intermédiation de l'opération, n'était pas de nature à caractériser un manquement à l'obligation de gestion des conflits d'intérêts. Le caractère succinct de la mention écrite du motif de certaines de ces opérations, dont il ne résultait pas de l'instruction qu'il aurait nui à la bonne information de la direction de la conformité, laquelle avait alors déjà validé de nombreuses opérations similaires effectuées pour des motifs identiques, n'était pas plus de nature à caractériser un tel manquement.

Dès lors, la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers n'avait pas commis d'erreur d'appréciation ni entaché sa décision d'une contradiction de motifs en estimant, au regard de l'ensemble de ces éléments, que la société gestionnaire de portefeuille n'avait pas méconnu les obligations rappelées l'article L. 533-10 du Code monétaire et financier et les articles 313-18 à 313-21 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers.

MARCHÉS PUBLICS

Conseil d'État, 7^e/2^e SSR, n° 384014,7 novembre 2014, mentionné aux tables du recueil Lebon.

Saisie en référé, notamment d'une demande tenant à l'annulation de la procédure de passation du marché de « traitement des ordures ménagères résiduelles de collectivités du département de l'Aisne, la Haute juridiction a décidé que l'absence de réponse du pouvoir adjudicateur à une demande d'information d'un candidat évincé sur les « caractéristiques et avantages relatifs de l'offre retenue » (art. 83 du Code des marchés publics (CMP), constituait un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Un tel manquement était susceptible de léser le candidat évincé.

Dès lors, il y avait lieu, avant de statuer sur ses conclusions, présentées dans le cadre d'un référé précontractuel, tendant à l'annulation de la procédure, d'enjoindre au pouvoir adjudicateur de communiquer, avec copie à la sous-section de la section du contentieux chargée de l'instruction, ceux des éléments de la demande d'information qui sont relatifs aux caractéristiques et avantages de l'offre retenue.

INCOMPATIBILITÉ DU MANDAT DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE ET DE L'EXERCICE D'UN EMPLOI SALARIÉ AU SEIN DES COMMUNES MEMBRES D'UN EPCI

CE, 17 décembre 2014, M. B., n° 383316, mentionné aux Tables :

Par cette décision, la Haute juridiction a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 237-1 du Code électoral relatif à l'incompatibilité du mandat de conseiller communautaire et de l'exercice d'un emploi salarié au sein des communes membres de l'EPCI concerné. En effet, elle a estimé que le législateur a, ce faisant, institué une interdiction qui, par sa portée, n'excède pas manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts.

FONCTION PUBLIQUE – LANCEUR D'ALERTE

Tribunal Administratif de Cergy-Pontois, n° 1110539, 15 juillet 2014.

Par ce jugement, le tribunal a décidé qu' «en vertu d'un principe général, dont s'inspirent au demeurant les dispositions de l'article 6 ter A de la loi du 13 janvier 1983 issues de la loi du n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 et donc non applicables au présent litige, aucune mesure concernant notamment le recrutement ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions».

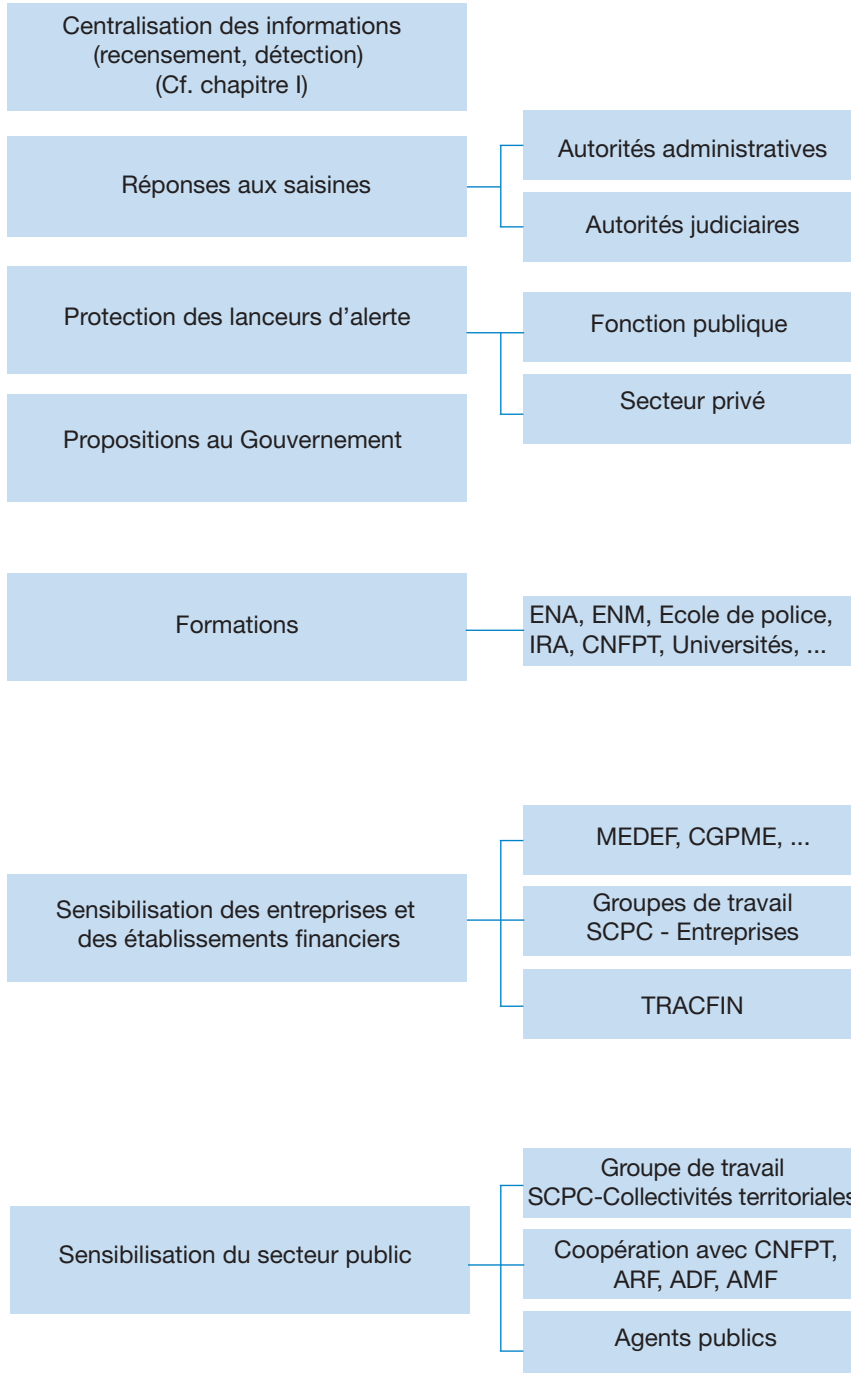
Ce tribunal a donc énoncé un nouveau principe général du droit, que s'il était confirmé par la jurisprudence, devrait améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

CHAPITRE III

LES ACTIVITÉS DU SCPC



CHAMP D'ACTIVITÉ DU SCPC DANS LE CADRE NATIONAL



LES ACTIVITÉS DU SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

CONCOURS ET AVIS

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ainsi que le décret n° 93-232 du 22 février 1993 attribuent, outre la collecte d'informations relatives à la corruption, deux missions au SCPC :

- Prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de corruption, de prise illégale d'intérêts, de concussion, de favoritisme, de trafic d'influence et de tous cas d'atteinte à la probité au sens large ;
- Donner des avis, à leur demande, sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits à diverses autorités limitativement énumérée.

Les concours et avis, présentés généralement sous la forme de notes techniques, respectent scrupuleusement le principe de confidentialité auquel sont soumis les conseillers du Service.

Les délais de réponse sont en général assez courts, sous réserve de la complexité du dossier.

Il arrive parfois que le Service ne soit pas en mesure de rendre un avis à la seule vue des pièces apportées par l'autorité de saisine, ce qui le conduit à demander que la requête soit complétée, notamment par l'envoi de documents complémentaires.

En 2014, le Service a été saisi de 66 demandes de concours, 9 émanant d'autorités administratives, 2 d'autorités judiciaires et 57 de particuliers, associations et conseillers municipaux.

Les demandes de concours émanant de l'autorité judiciaire

S'agissant du concours aux autorités judiciaires, toute autorité judiciaire (siège et parquet) peut bénéficier de l'expertise du SCPC. Cette demande, qui concerne une procédure en cours, peut indifféremment porter sur un point de droit, des spécificités de procédure, des éléments de contexte relatifs au dossier. Soulignons qu'il s'agit d'un avis, et non d'une expertise au sens du Code de procédure pénale, l'autorité requérante demeurant souveraine dans sa décision. L'avis du SCPC est versé à la procédure et ainsi accessible à toutes les parties.

En 2014, seules deux demandes de concours émanant d'autorités judiciaires ont été transmises au SCPC, contre quinze en 2013. ²

Cette diminution significative peut notamment s'expliquer par la création du parquet national financier par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, et sa montée en puissance tout au long de l'année 2014.

Le Service continue toutefois de constater que la bonne conduite des investigations dans le domaine de la commande publique est handicapée par des carences importantes dans la connaissance des règles de passation des marchés publics.

Ceci est d'autant plus dommageable que les enjeux économiques de ce secteur d'activité sont importants, que celui-ci est régi par des règles de passation de plus en plus souples, que les différents seuils ont été substantiellement relevés, sans pour autant que ce mouvement se soit accompagné d'une plus grande rigueur dans l'application des textes et d'un renforcement, qui aurait été pourtant nécessaire, des mécanismes de contrôle susceptibles d'éviter et mettre à jour les dérives.

De façon plus générale, à l'exception de celles conduites par certains services spécialisés, trop peu nombreux pour être systématiquement saisis, la réussite des enquêtes concernant les atteintes à la probité dans le secteur de la commande publique peut être parfois compromise par un manque de formation spécialisée, aggravé par une diminution des effectifs. Ainsi, des difficultés importantes peuvent apparaître dans la recherche des éléments pertinents pour caractériser l'infraction, les enquêtes pouvant être également trop succinctes pour permettre de mettre à jour les infractions sous-jacentes à celle du délit de favoritisme.

Grâce à sa compétence technique et à l'appui opérationnel qu'il peut apporter aux autorités judiciaires, le SCPC demeure toutefois un acteur majeur de la lutte contre la corruption.

Cette expérience pratique des activités corruptrices, renforce également la crédibilité et surtout l'efficacité du Service dans les actions de prévention et de sensibilisation qu'il doit conduire dans le cadre des missions qui lui ont été conférées par la loi.

Les avis aux autorités administratives

S'agissant des avis rendus aux autorités administratives, seules peuvent saisir le SCPC les autorités ci-après, limitativement énumérées par le décret du 22 février 1993 :

- ministres ;
- préfets ;
- les chefs de juridictions financières (Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire, Chambres régionales et territoriales des comptes) ;
- le président de la commission prévue à l'article 3 de la loi du 11 mars 1988 susvisée relative à la transparence financière de la vie politique

- (devenu le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique – loi du 11 octobre 2013);
- le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques;
 - le président de l’Autorité de la concurrence;
 - le président de l’Autorité des marchés financiers;
 - le chef du service créé par l’article 5 de la loi du 12 juillet 1990 susvisée relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants (TRACFIN);
 - le chef de la mission interministérielle d’enquête sur les marchés (supprimée en 2013);
 - les chefs des organismes ou services d’inspection ou de contrôle relevant de l’État;
 - les présidents et directeurs des établissements publics de l’État;
 - les trésoriers-payeurs généraux (devenus administrateurs des finances publiques) et les autres comptables publics;
 - les présidents des conseils régionaux, le président du conseil exécutif de Corse, Les présidents des conseils généraux, les maires, les présidents de groupements de collectivités territoriales et des autres établissements publics des collectivités territoriales;
 - les dirigeants des organismes privés chargés d’une mission de service public.

Force est de constater que le nombre de demandes d’avis de ces autorités demeure faible.

En 2014, le SCPC a été saisi de neuf demandes d’avis émanant d’autorités administratives. Depuis sa création, le Service n’a jamais été saisi d’une demande émanant d’un ministre, d’un chef de l’un des organismes ou services d’inspection ou de contrôle relevant de l’État, de président ou directeur d’établissement public de l’État, à l’exception de la demande d’assistance présentée par le président de la SNCF en 2014 (*cf. infra*). Aucune saisine par un chef de juridiction financière n’a été par ailleurs enregistrée au cours des dernières années.

Cette faculté de saisine du SCPC par diverses autorités administratives a pour objet de solliciter son concours ou son avis de manière préventive pour déterminer une politique, ou arrêter une décision en minimisant les risques potentiels d’atteinte à la probité qui pourraient en résulter.

Il s’agit là du cœur des missions du SCPC et il est regrettable qu’il ne soit pas pleinement utilisé à cet égard. Les demandes d’avis émanant d’autorités administratives concernent, le plus souvent, des sujets touchant de façon directe ou indirecte à la prise illégale d’intérêts.

Ces demandes ne concernent toutefois que des opérations d'importance limitée, dans lesquelles, le plus souvent, la personne en situation de conflits d'intérêts potentiels est de bonne foi.

Bien qu'en petit nombre, ces saisines administratives ressortent pleinement du champ de la prévention et du conseil – qui est le champ d'action privilégié du SCPC –, et devraient en conséquence être plus nombreuses. Là encore, une meilleure connaissance du SCPC et de l'activité de conseil qu'il propose aux autorités administratives devrait entraîner une augmentation de ses saisines. C'est tout le sens de la participation depuis quelques années du SCPC au Salon des maires organisé par l'Association des Maires de France et des autres actions de sensibilisation développées par le Service à destination des collectivités territoriales.

Les demandes émanant des associations ou des particuliers

En 2014, le Service a été saisi de cinquante-sept demandes émanant de particuliers ou d'associations.

Bien qu'en l'état actuel des textes, ces demandes soient irrecevables *stricto sensu*, le SCPC qui les reçoit doit apprécier la suite à donner au vu des éléments produits.

Un certain nombre de ces saisines directes ne concernent pas à proprement parler des affaires d'atteintes à la probité : elles sont dans ce cas classées ou réorientées.

En revanche, en application de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale, s'il apparaît qu'il existe des suspicions d'infractions, le Service transmet ces éléments au parquet compétent, à charge pour celui-ci d'apprécier les faits portés à sa connaissance et de diligenter, s'il l'estime opportun, des investigations (enquête ou information judiciaire).

Les précédents rapports du SCPC déploraient le risque d'« assèchement » des mécanismes incitant à la vigilance citoyenne face aux faits de corruption. Si les réformes intervenues en 2013 ont pu marquer la reconnaissance légale et l'instauration d'une protection des lanceurs d'alerte des secteurs publics et privés, confiant au SCPC un rôle dans ce domaine, d'autres innovations en matière de prévention et de lutte contre les manquements à la probité demeurent nécessaires, comme l'extension des missions légales du Service, qui devrait pouvoir être officiellement saisi par toute personne physique ou morale, comme le SCPC le propose depuis son rapport 2010.

Les projets qui pourraient être présentés en ce sens devraient illustrer la volonté des pouvoirs publics de lutter contre ce risque bien réel

d'« assèchement » des mécanismes de vigilance, volet essentiel de lutte et de prévention de la corruption.

Pour accomplir sa mission de détection et de sensibilisation à la prévention de la corruption, le SCPC a été amené au fil du temps à étendre ses actions, en particulier dans le secteur de la formation, à destination de l'État, des collectivités territoriales ou des entreprises.

Le présent chapitre recouvre les actions conduites à ce titre du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2015.

LES ACTIONS DE FORMATION

Pour favoriser une sensibilisation accrue des acteurs économiques aux risques de la corruption.

Le SCPC s'attache à renforcer la sensibilisation des acteurs économiques, directement concernés par les risques liés à la corruption. Le Service peut ainsi apporter à ce titre son concours, à leur demande, aux entreprises et organisations représentatives du secteur privé, désireuses d'élaborer des codes déontologiques internes et de mettre en place des systèmes d'alerte éthique.

Il intervient chaque année dans différents forums, en France comme à l'étranger, en langue française ou en anglais selon le cas, sur le thème de la prévention de la corruption dans les entreprises.

Conférence anti-corruption, Cercle Libraci, Paris, 16 janvier 2014

Créé en 2001, le cercle Libraci pour la promotion d'un environnement commercial international équilibré est un groupe de réflexion et de proposition constitué en association et composé de quinze grandes entreprises qui se sont engagées à appliquer les bonnes pratiques dans le commerce international et à œuvrer pour obtenir de leurs partenaires professionnels et de leurs concurrents un environnement commercial international équivalent. Ces entreprises du Cercle, acteurs majeurs à l'international (Airbus, Alstom, Areva, Bouygues, EADS, EDF, GDF-Suez Lafarge, Safran, Thalès, Total...), échangent ainsi informations, expériences et réflexions et présentent des propositions sur les modalités d'application des Conventions anti-corruption de l'OCDE de 1997 et de l'ONU de 2003. Le Cercle dialogue avec les pouvoirs publics français, les organisations internationales, particulièrement l'OCDE, et les ONG. Lors de son intervention réalisée le 16 janvier 2014, le chef du SCPC a sensibilisé les participants aux risques de la corruption encourus par les

entreprises dans les opérations internationales, avant d’engager un dialogue et un temps d’échange avec les membres de Libraci.

Conférences anti-corruption, C5, Francfort (Allemagne), 28 et 29 janvier 2014 et 27 et 29 janvier 2015 et Paris, 13 mai 2014

Le C5 est un forum privé composé de représentants du secteur privé et de spécialistes nationaux (juristes, professionnels) s’intéressant à la lutte contre la corruption et les fraudes. Depuis plus de 10 ans, ce groupe de réflexion fournit ainsi de l’« intelligence d’affaires » (*business intelligence*) et des renseignements commerciaux aux décideurs des entreprises afin de les aider à répondre aux défis et aux opportunités au niveau mondial auxquels ils peuvent faire face dans leurs secteurs. Le C5, dont le siège est à Londres, organise à ce titre des conférences dans toute l’Europe (plus de 90 par an), conférences ouvertes aux représentants du monde entier.

Lors de cette conférence, le chef du SCPC est notamment intervenu pour présenter les importantes réformes adoptées par la France au 4^e trimestre 2013, en particulier la **loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier.**

Lors du 5^e forum anti-corruption du C5 organisé à Paris le 13 mai 2014, le chef du Service a présenté le rôle du SCPC comme autorité gouvernementale française, canal de transmission entre les moniteurs indépendants dans le cadre de procédures de *Deferred Prosecution Agreement* négociées par les entreprises françaises (Alcatel-Lucent et Total) et les autorités américaines, afin de permettre de concilier les exigences de la loi de blocage française (*blocking statute*) avec la bonne marche des procédures de DPA. Il a en outre rappelé les enjeux que représente pour les entreprises la prévention de la corruption et notamment la conformité, au regard des législations étrangères extra territoriales et présenté les pistes d’amélioration souhaitables.

La conférence de Francfort a été consacrée en janvier 2015 à la conformité et aux risques juridiques. Le chef du SCPC a notamment participé à une table-ronde sur cette thématique en présence de plusieurs hauts magistrats allemands et suisses.

« Entretiens du contentieux », Cabinet Herbert Smith Freehills, Paris, 6 février 2014

Le chef du SCPC a réalisé une intervention lors de la 5^e édition des Entretiens du contentieux consacrée à l’actualité de la prévention de la corruption. Cette conférence organisée en février 2014 par le cabinet

d'avocats Herbert Smith Freehills a permis notamment d'offrir aux nombreux juristes, cadres et dirigeants d'entreprise présents une approche comparée des problématiques liées à la corruption en France, en Chine, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Atelier de réflexion de Conventions, « La lutte contre la corruption », Paris, 19 mars 2014

Créé à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et de l'institut des hautes études sur la justice, ce cercle de réflexion, intitulé « Conventions », est consacré aux grands enjeux du droit transnational et de la diplomatie économique. Le chef du SCPC intervient régulièrement lors de ces ateliers de travail associant dans une approche pluridisciplinaire des diplomates, des juristes, des économistes, des acteurs de l'entreprise ou de la société civile. Deux conseillers au SCPC assistent également depuis 2012 aux différentes sessions de ce groupe de réflexion. Les travaux de l'atelier du 19 mars 2014 ont pour une large part été consacrés aux suites données au rapport de phase 3 de l'OCDE portant sur la mise en œuvre par la France de la Convention de lutte contre la corruption transnationale de fonctionnaires étrangers.

Ministère des affaires étrangères, Rencontres Quai d'Orsay-entreprises, Paris, 8 avril 2014

Après une première édition ayant attiré en 2013 plus de 800 participants, le ministère des affaires étrangères et du développement international a organisé, le 8 avril 2014, les secondes « Rencontres Quai d'Orsay-entreprises ». Cet événement, ouvert aux dirigeants et cadres d'entreprises, petites et grandes et notamment aux responsables des affaires internationales, leur a permis de poursuivre le dialogue avec les responsables du ministère des affaires étrangères et des autres administrations au service de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité du territoire national. Dans ce cadre, le chef du SCPC a été invité à participer à une table ronde sur le thème « éthique et entreprises ».

Journée d'étude sur l'audit et le contrôle interne organisée par le Development Institute International, Paris, 21 mai 2014

À la demande du *Development Institute International*, un conseiller du SCPC a présenté l'évolution du cadre législatif national et international en matière de prévention et de lutte contre la corruption. L'accent a été mis en particulier sur les risques induits pour les entreprises françaises exportatrices ou implantées à l'étranger, par les législations étrangères de portée extraterritoriale, à titre principal, la loi américaine « *Foreign Corrupt Practices Act* » (FCPA) et la loi britannique « *United Kingdom Bribery Act* » (UKBA).

Conférence Momentum, Londres, 5 et 6 juin 2014

La deuxième conférence anti-corruption qui s'est tenue à Londres en juin 2014 a vu le chef du SCPC intervenir devant un parterre de chefs d'entreprises, cadres et dirigeants d'entreprises.

Prévention et lutte contre la corruption, « Les Matinées de l'Éthique », SNCF, Plaine Saint Denis, 5 juin, 7 et 23 octobre 2014 et 22 janvier 2015

Le secrétaire général du SCPC a participé le 5 juin 2014 à une session des « matinées de l'éthique » organisée par la direction de l'éthique et de la conformité de la SNCF. Outre un rappel du cadre juridique applicable en matière de prévention et de lutte contre la corruption, cette session a abordé les risques encourus par les entreprises et les mesures prises par elles pour lutter contre la corruption, avant de se consacrer à une table ronde de questionnement sur l'efficacité réelle des mesures adoptées en ce domaine par les entreprises. Cette intervention a été suivie de deux réunions de travail, l'une au siège social du transporteur ferroviaire, à La Plaine Saint-Denis le 7 octobre 2014, l'autre au SCPC le 23 octobre 2014 afin d'examiner les modalités pratiques d'une collaboration entre le SCPC et la SNCF. Ces rencontres ont abouti en novembre 2014 à un échange de lettre d'accord entre le chef du SCPC et le président de la SNCF. Le SCPC conseillera dans ce cadre la SNCF, et plus spécifiquement sa direction de l'éthique et de la conformité, sur le programme qu'elle envisage de déployer en matière de prévention et de lutte contre la corruption. C'est dans ce cadre qu'un conseiller du SCPC a animé le 22 janvier 2015 une session de formation à laquelle a assisté le directeur de l'éthique de la SNCF, ainsi que l'ensemble de son équipe.

Commission anti-corruption du CIAN, Paris, 10 juillet 2014

Le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN), association loi 1901, est une organisation patronale privée française qui rassemble les entreprises industrielles et de services investies en Afrique. À travers leurs 1 000 établissements et 80 000 collaborateurs sur place, ses membres réalisent un chiffre d'affaires de 40 milliards d'euros, soit 75% de l'activité française en Afrique. Le CIAN est partenaire du CCA américain (*Corporate Council on Africa*) et des membres de l'EBCAM (*European Business Council for Africa and the Mediterranean Area*) et il siège au conseil d'administration de l'Agence française de développement. Il anime plusieurs commissions et groupes de travail sur des sujets d'actualité et des thématiques d'intérêt pour les entreprises (juridique et fiscal, social, formation-éducation, RSE, lutte contre la corruption, etc.). Le chef du SCPC et un conseiller ont participé à la

commission anti-corruption organisée par le CIAN à Paris le 10 juillet 2014. Au cours de son intervention, le chef du SCPC a notamment présenté le rôle du Service en matière de prévention de la corruption dans les transactions commerciales.

Cercle des décideurs, Paris, le 23 octobre 2014

Le chef du Service a participé en octobre 2014 à une table ronde organisée par le magazine de la vie économique « DÉCIDEURS » portant sur le thème « Faire face à une enquête des autorités de régulation : anticiper les risques, gérer et maîtriser la procédure optimiser l'organisation ».

Conférence AFCE-JDL ETHICONSULT, Paris, le 29 octobre 2014

Le chef du SCPC et deux conseillers ont participé à la troisième conférence organisée par l'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) et JDL ETHICONSULT, société spécialisée dans le secteur d'activité du conseil pour les affaires et autres conseils de gestion. Cette conférence a été consacrée à la valorisation des programmes d'éthique et de conformité des entreprises : différenciation compétitive, retour sur investissement en termes de stratégie, opérations, finances, profitabilité et réputation. Lors de la table ronde des grands experts à laquelle il participait, le chef du SCPC s'est ainsi exprimé devant un parterre d'environ 150 juristes et hommes d'affaires.

« Sécurité et risques », Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Paris, 18 novembre 2014

Né en 2009 de la fusion du Conseil général des mines et du Conseil général des technologies de l'information, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) est placé sous l'autorité directe du ministre chargé de l'économie qui en assure la présidence. Le CGE gère le corps des mines et exerce la tutelle des écoles d'ingénieurs et de management et est chargé de missions permanentes d'inspection des services déconcentrés et de divers établissements publics. Il conduit également des missions d'études, de réflexion, d'évaluation et d'audit et émet des avis lors du déroulement de certaines procédures ou lorsqu'il est consulté sur des projets de texte. Le chef du Service a été ainsi invité à intervenir en novembre 2014 devant les membres de la section « sécurité et risques » sur le thème de « l'action publique en matière de prévention de la corruption en France, efficacité et influence du contexte international ».

Colloque le risque et la conformité, Paris, 18 novembre 2014

Lors de ce colloque organisé par Thomson Reuters, un conseiller du SCPC est intervenu devant 500 délégués, responsables de la conformité ou directeurs juridiques pour présenter le Service et les actions développées par le SCPC pour les entreprises concernant la prévention de la corruption dans les transactions commerciales.

Responsabilité d'entreprise et lutte contre la corruption, chambre de commerce internationale, Paris, 18 novembre 2014

La Chambre de commerce internationale (ICC) est l'organisation mondiale des entreprises. Unique porte-parole de la communauté économique à s'exprimer au nom de tous les secteurs et de toutes les régions, elle fédère des milliers d'entreprises et fédérations professionnelles au sein de ses comités nationaux, dans plus de 120 pays. Elle joue ainsi un rôle de leader dans l'élaboration des règles du commerce international et dans la diffusion de bonnes pratiques.

Le comité français de la Chambre de commerce internationale (ICC France) regroupe pour sa part plus de 200 membres. En novembre 2014, le chef du SCPC est intervenu devant les membres de la commission « responsabilité d'entreprise et lutte contre la corruption » qui développe et promeut les bonnes pratiques relatives à la responsabilité des entreprises sur le plan éthique, social et environnemental.

La prévention de la corruption et la protection des risques encourus par les entreprises, la gestion des risques à l'international, l'éthique et la conformité, IHEDN, Paris, 19 novembre 2014, 20 et 24 mars 2015

Lors d'un séminaire à l'Institut des hautes études de défense nationale consacré à la sécurité économique et à la protection du patrimoine le 19 novembre 2014, le chef du Service est intervenu sur le thème de la prévention et de la protection des risques courus par les entreprises face à la corruption. Créé en 1948, l'IHEDN est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du Premier ministre qui a pour mission de développer l'esprit de défense et de sensibiliser aux questions internationales.

Par ailleurs, dans le cadre du 48^e cycle « intelligence économique et stratégique » organisé à l'École militaire à destination de dirigeants et cadres des secteurs public et privé, l'IHEDN a souhaité bénéficier d'une intervention du chef du SCPC lors de la journée du 20 mars 2015 consacrée à la gestion des risques à l'international. Cette conférence a abordé cette thématique et présenté les actions du SCPC en ce domaine, en matière de prévention, d'alerte, (projet de lignes directrices françaises

pour améliorer la prévention de la corruption dans les transactions commerciales, statut et protection des lanceurs d’alerte), mais aussi de protection des entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 1968 (modifiée par la loi du 17 juillet 1980) relative à la communication de documents et renseignements d’ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères dite «loi de blocage» française.

Enfin, le 24 mars 2015, un conseiller du SCPC est intervenu lors d’un autre séminaire organisé à l’IHEDN sur le thème de l’éthique et de la conformité.

Séminaire international de Safran dédié aux problématiques de conformité, Massy, 19 mars 2015

Le chef du SCPC est intervenu le 19 mars 2015 au «Campus Safran» à Massy, à l’invitation de cette grande entreprise du CAC 40, dans le cadre de son séminaire international dédié aux problématiques de conformité.

Dans un panel animé par Corinne Lagache, *senior VP, group compliance officer* de Safran aux côtés de Nicola Bonucci, directeur des affaires juridiques de l’OCDE, et de Julien Coll, directeur exécutif de *Transparency international* France, et ayant pour thème «l’évolution des réglementations anti-corruption», il a présenté devant plus de 80 cadres de Safran, les différents risques (pénaux et non pénaux) courus par les entreprises du fait de la corruption, que ce soit dans le cadre du droit français, ou sous le coup de législations extraterritoriales, et a souligné l’importance de la prévention, annonçant en particulier la mise à disposition des entreprises par le SCPC des «lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales» (*cf. infra*, chapitre V).

Les autres actions de sensibilisation du SCPC : entre expertise et formation

La responsabilité pénale des fonctionnaires, IRA, Bastia, 4 et 5 février 2014

L’Institut régional d’administration de Bastia est un établissement public national à caractère administratif. Il assure la formation initiale de fonctionnaires de catégorie A (cadres) d’administration générale ainsi que la formation continue des agents exerçant dans les régions PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine et Corse. L’IRA participe également à la formation continue des fonctionnaires territoriaux. Dans ce cadre, le secrétaire général du SCPC est intervenu en février 2014

devant les élèves de l'IRA de Bastia sur le thème de la responsabilité pénale des fonctionnaires.

Journée d'échanges entre les parquets judiciaires et les parquets financiers, Rennes, 12 février 2014

Les Chambres régionales des comptes (CRC) exercent à titre principal sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire. Elles ont aussi une mission d'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local par leur contribution aux enquêtes thématiques. Depuis 2013, des journées régionales d'échanges sont organisées entre parquets judiciaires et parquets financiers. Un conseiller du SCPC est ainsi intervenu lors de la réunion des parquets financiers et judiciaires organisée à l'initiative de la CRC de Bretagne, en présence notamment du procureur général près la Cour des comptes, des chefs de la Cour d'appel de Rennes, des procureurs de la République du ressort de cette Cour, du sous-directeur de la justice pénale spécialisée de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice, du procureur financier de la CRC de Haute-Normandie-Basse-Normandie et des membres de la CRC de Bretagne. Les travaux de cette journée ont été consacrés à l'approche de la lutte contre la fraude, la corruption et la délinquance économique et financière, à l'amélioration des axes de coopération entre les juridictions judiciaires et les juridictions financières et, enfin, à l'application des règles de prescription.

Intervention à l'Institut d'Études Politiques, Rennes, 13 février 2014

Dans le cadre du séminaire de quatrième année « carrières publiques » de l'IEP de Rennes, le secrétaire général du SCPC a participé à une table ronde ayant pour thème « l'intérêt général à l'épreuve des intérêts particuliers » consacrée spécifiquement à la problématique de la transparence de la vie publique, au rôle du lobbying et à la politique publique de prévention de la corruption.

Réunion du groupe de travail « la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales », Paris, 14 février 2014

Dans son rapport pour l'année 2013 publié en juin 2014, le SCPC a abordé la problématique récurrente de la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales.

Un groupe de travail a été constitué à cet effet pour développer la réflexion du SCPC à cet égard, en s'appuyant notamment sur la connaissance du phénomène par les acteurs de terrain. Ce groupe de travail a

élaboré et examiné, sur la base d'une analyse participative, des propositions concrètes destinées à renforcer le dispositif de la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales.

Formation au profit d'enquêteurs de l'Inspection Générale de la Police Nationale, Paris, 7, 11 mars et 7 juin 2014

Deux conseillers du SCPC ont assuré une formation au profit d'enquêteurs de l'Inspection Générale de la Police Nationale sur les thèmes des infractions à la probité ainsi que sur les techniques d'investigation financière. Cette formation qui s'est déroulée au siège du SCPC sur trois sessions successives, a concerné au total une soixantaine de fonctionnaires de l'IGPN, en fonction à Paris, mais également en province.

La lutte contre la corruption, problématique générale et exemple français, Institut d'Études Politiques de Paris, 18 mars 2014 et 27 janvier 2015

Comme chaque année depuis 2011, le chef du SCPC est intervenu à Sciences Po en 2014 et en 2015 au cours du cycle de conférences consacré à « l'éthique, la lutte contre le blanchiment et la corruption », dans le cadre du master 2 « affaires publiques » de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Institut supérieur de la finance, Faculté d'économie et de gestion, Aix-en-Provence, 30 mars et 1^{er} avril 2014

Le secrétaire général du SCPC a participé à une formation de deux jours destinée aux étudiants de l'Institut supérieur de la finance, Faculté d'économie et de gestion de l'université d'Aix Marseille.

Centre d'études des techniques financières et d'ingénierie de l'université d'Aix Marseille, Aix-en-Provence, 1^{er} et 2 avril 2014.

Le secrétaire général et un conseiller du SCPC ont participé à une formation de deux jours destinée aux étudiants du Master 2 « Lutte contre la criminalité financière et organisée » du centre d'études des techniques financières et d'ingénierie de l'Université d'Aix Marseille.

Publication d'un guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption, 10 juin 2014

La première édition de ce guide élaboré par le SCPC en collaboration avec Tracfin pour son expertise financière et son expérience de service opérationnel de lutte contre le blanchiment datait de 2008. La nouvelle édition réalisée en 2014, largement refondue et élargie, intègre notamment les modifications de la loi du 6 décembre 2013 relative au renforcement de la lutte contre la grande délinquance économique et financière

(aggravation des peines encourues et création d'une protection pour les lanceurs d'alerte). Ce guide disponible à la fois sur le site Internet du ministère de l'économie et sur celui du ministère de la Justice présente :

- le cadre légal de la lutte contre la corruption ;
- le dispositif de détection et de lutte contre la corruption (missions du SCPC et dispositif opérationnel de TRACFIN rénové par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 transposant en droit interne la troisième directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme) ;
- une description anonymisée de typologies de dossiers traités par TRACFIN, ainsi que la présentation de quelques cas de jurisprudences récentes en matière de corruption ou de trafic d'influence.

École nationale de la CCRF, Montpellier, 5 septembre 2014

Un conseiller du SCPC est intervenu sur le thème de la typologie des atteintes à la probité et des liens entre corruption et fraudes à l'École nationale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (ENCCRF) dans le cadre de la formation initiale des 133 inspecteurs stagiaires et ingénieurs de laboratoire. Cette formation portait sur le thème de la prévention, de la sensibilisation, et des sanctions relatives à la corruption, de ses enjeux au plan national et au plan international ainsi que des réponses françaises. Cette intervention faisait suite à celle de 2013, alors première intervention du SCPC à l'École Nationale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes. L'ENCCRF est un service à compétence nationale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Colloque sur la corruption, Faculté de droit et de science politique et Anticor, Aix-en-Provence, 27 septembre 2014

Le 27 septembre 2014, le chef du SCPC est intervenu sur le thème du renforcement de la lutte contre la corruption par les lois du 11 octobre et du 6 décembre 2013, lors du deuxième colloque organisé à Aix-en-Provence par la faculté de droit et de science politique et l'association Anticor intitulé « Failles françaises dans la lutte contre la corruption et retour sur la publication du rapport anti-corruption de l'Union européenne ».

Centre national de formation de police judiciaire, École de gendarmerie, Fontainebleau, 9 octobre 2014

Deux conseillers du SCPC ont animé une session de formation consacrée aux problématiques de la détection et de la prévention de la corruption devant les stagiaires du Centre national de formation de police judiciaire. Ce centre situé à Fontainebleau depuis 1987 a été créé afin de donner une formation continue et spécialisée aux officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale ayant une activité de police judiciaire.

Grâce un enseignement théorique et pratique, le centre forme des enquêteurs d'unités de recherche pour les préparer à diriger des affaires importantes et complexes, des techniciens en police technique et scientifique, et perfectionne les sous-officiers qui viennent d'obtenir la qualification d'Officier de Police Judiciaire (OPJ). Chaque année près de 3 200 stagiaires suivent ainsi une formation au sein de cet établissement.

Colloque sur l'audit et le management des risques dans les collectivités territoriales, Pierrefitte, 10 octobre 2014

Deux conseillers du SCPC ont participé en octobre 2014 au colloque sur l'audit et le management des risques dans les collectivités territoriales organisé par l'Association des directeurs généraux de grandes collectivités (ADGGC), l'Institut français d'audit et de contrôle interne (IFACI) et l'Association pour le management des risques et les assurances des entreprises (AMRAE).

“La lutte contre la corruption, problématique générale et exemple français”, ENA, Paris, 4 et 13 novembre 2014

Vecteurs privilégiés de la coopération administrative internationale que mène l'École nationale d'administration, les cycles internationaux spécialisés d'administration publique (CISAP) sont destinés aux hauts fonctionnaires étrangers. Le SCPC intervient chaque année à ce titre à l'ENA.

Dans le cadre du cycle de formation CISAP *Fighting corruption*, le chef du SCPC et deux conseillers du SCPC ont ainsi réalisé plusieurs interventions portant sur la lutte contre la corruption dans les marchés publics et sur le thème « *adapting anti-corruption systems to economic realities* », devant un auditoire multinational (Afrique anglophone, Amérique latine, Asie du Sud et Europe de l'Est).

Session de formation à l'École nationale de la magistrature : « La corruption : détection, prévention, répression », Paris, du 24 au 28 novembre 2014

Le Service central de prévention de la corruption a organisé pendant cinq jours à l'École nationale de la magistrature à Paris une session de formation continue consacrée à « **La corruption : détection, prévention, répression** ». Créée en 2011, cette formation de haut niveau intègre une grande diversité d'intervenants et est destinée à des hauts magistrats et fonctionnaires, français ou étrangers, confrontés à la gestion administrative ou judiciaire des faits de corruption ou assimilés, ainsi qu'à leur prévention. Elle a rassemblé durant une semaine dans la capitale 75 participants, dont de nombreux professionnels étrangers de la lutte anti-corruption, en provenance de 23 États (Algérie, Belgique, Bénin, Brésil,

Burkina-Faso, Bulgarie, Cameroun, Égypte, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Liban, Luxembourg, Maroc, Philippines, Roumanie, Sénégal, Slovaquie, Tunisie...). Le SCPC a ainsi mis son expertise à disposition d'un large public de praticiens et a présenté les outils techniques et juridiques permettant de mieux détecter, réguler et traiter les atteintes à la probité. Pour ce faire, et dans un cadre à la fois théorique et pratique, sont intervenus des acteurs des différents secteurs concernés (magistrats, policiers, universitaires, hauts-fonctionnaires, responsables du secteur privé, ONG) ayant expériences et connaissances à partager en ce domaine afin de parvenir à une meilleure prise de conscience des enjeux globaux de la corruption, tant en France qu'au plan international.

La prévention des atteintes à la probité dans les collectivités territoriales, 97^e congrès de l'Association des Maires de France, Paris, 26 novembre 2014

A la suite des préconisations présentées dans le rapport 2013 du SCPC, et afin de mieux sensibiliser les élus à la responsabilité pénale, mais aussi à la nécessité de renforcer, au plan local, les mécanismes de prévention de la corruption, deux conseillers du SCPC ont été invités à participer à un « point info » ayant pour thème « la prévention des atteintes à la probité dans les collectivités territoriales » organisé lors du 97^e congrès de l'Association des Maires de France (AMF). Créée en 1907, reconnue d'utilité publique dès 1933, l'AMF a pour but la défense des libertés locales et apporte un appui concret aux maires et aux présidents d'intercommunalité dans la gestion au quotidien. L'Association des Maires de France dénombre ainsi 34 486 maires et 1 481 présidents d'EPCI parmi ses adhérents.

Académie du renseignement, Paris, 16 décembre 2014

Pour la première fois, le chef du SCPC et un conseiller ont été invités à intervenir à l'École militaire devant l'académie du renseignement. Créé en 2010, ce service à compétence nationale placé auprès du Premier ministre est chargé de former le personnel des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement. À ce titre, l'académie du renseignement a notamment pour mission de concevoir, d'organiser et de mettre en œuvre des activités de formation initiale et continue et de participer aux actions de sensibilisation au renseignement.

Séminaire des nouveaux ambassadeurs, Paris, 19 janvier 2015

Le SCPC a été pour la première fois convié à intervenir lors du séminaire des nouveaux ambassadeurs organisé chaque année par le ministère

des affaires étrangères et le développement international (MAEDI) à l'attention des ambassadeurs nouvellement nommés (pour la première fois, ou lors d'un changement de poste). Le chef du SCPC est ainsi intervenu pendant une heure sur le thème de la lutte contre la corruption, devant plus de 30 nouveaux ambassadeurs et différents membres de la Direction Générale de la Mondialisation, réunis au Centre de conférences ministériel du MAEDI.

Il a présenté la problématique générale de la corruption, dans son environnement international (mise en œuvre des grandes conventions internationales anti-corruption) et national (évolutions législatives récentes en matière de lutte, de prévention, et de transparence de la vie publique) avant d'aborder deux points particuliers :

- La sensibilisation des chefs de postes diplomatiques aux risques d'atteinte à la probité au sein de leurs services à l'étranger.
- Les risques de corruption ou de sollicitation courus par les entreprises françaises à l'international, et le rôle de conseil et de soutien que peuvent avoir les postes diplomatiques, notamment les services économiques, ainsi que l'utilité des retours d'information sur ce sujet.

Il a également été exposé le rôle et l'activité du SCPC, notamment en matière d'assistance technique internationale, au profit des États qui en font la demande, et la nécessaire implication des ambassades dans ce domaine. À l'issue de cette présentation, un échange a eu lieu avec les ambassadeurs, qui pour plusieurs d'entre eux ont fait part de leurs expériences et sollicité les conseils du SCPC à propos de plusieurs cas concrets. Compte tenu du résultat positif de cette intervention, il a été convenu que le SCPC poursuivrait ce type de formation à l'avenir.

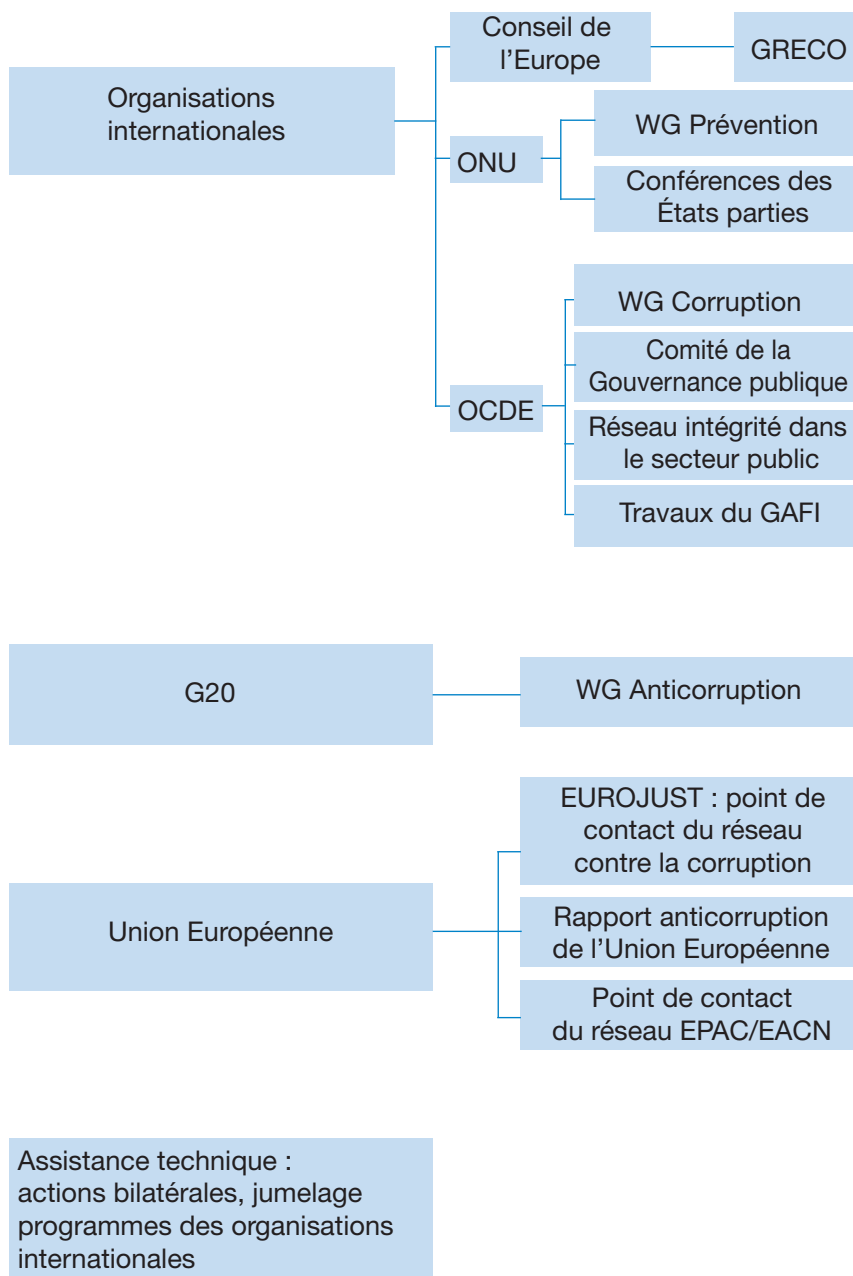
« Groupe d'étude sur les énergies », Assemblée nationale, 20 janvier 2015

À la demande du Groupe d'étude sur les énergies de l'Assemblée nationale, un conseiller du SCPC a été entendu par les députés sur la participation des élus locaux au développement de projets éoliens et le risque de prise illégale d'intérêts qui peut résulter de la confusion entre, l'intérêt public que doivent servir ces élus dans le cadre de leur mandat, et l'intérêt personnel que peuvent retirer ces mêmes élus d'une opération dans le cadre de laquelle ils sont susceptibles de percevoir des redevances de location, des éoliennes devant être implantées sur des terrains leur appartenant ou propriété d'un membre de leur famille. Cette problématique avait été abordée par le SCPC dans son rapport 2013 (p.119 et suivantes).

*Lanceurs d'alerte, la sécurisation des canaux et des procédures,
Assemblée nationale, Paris, 4 février 2015*

Le SCPC a participé au colloque intitulé «Lanceurs d'alerte, la sécurisation des canaux et des procédures» organisé à l'Assemblée nationale par l'ONG «Transparency international France» et la Fondation «Sciences Citoyennes». Le chef du SCPC, M. Badie, est ainsi intervenu aux côtés de plusieurs représentants de l'État, du monde syndical, de parlementaires spécialistes de ce sujet, d'universitaires, et notamment du vice-président du Conseil d'État, M. Sauvé, du député du Cher, M. Galut, du président de Mediapart, M. Plenel, du secrétaire général de la CFDT-cadres, M. Bouchet, ou de M. Benaïche, ancien secrétaire général du SCPC et actuel procureur-adjoint du TGI de Nanterre. Ce colloque a permis de dresser un état des lieux sur les enjeux et perspectives relatifs à la situation des lanceurs d'alerte en France. À cette occasion, le chef du SCPC a exposé le rôle du SCPC et de la HATVP en matière de lanceurs d'alerte et présenté quelques pistes de réflexion en vue d'améliorer leur protection. M. Benaïche a fait part de son expérience en matière d'alerte, notamment dans le secteur sanitaire, et a traité des limites actuelles du système. Ce colloque était le premier d'une série prévue en 2015 par *Transparency International France* pour alimenter réflexions et prises de conscience dans ce domaine. Depuis plusieurs années, le SCPC a joué un rôle pionnier de sensibilisation et de proposition autour de ce thème : le Rapport 2011 du SCPC a ainsi consacré un chapitre à cette problématique alors nouvelle.

CHAMP D'ACTIVITÉ DU SCPC DANS LE CADRE INTERNATIONAL



L'ACTION INTERNATIONALE DU SCPC

À la faveur du mouvement qui, à la fin des années 1990, a conduit la communauté internationale à adopter plusieurs conventions en matière de prévention et de lutte contre la corruption, le SCPC a été amené à développer des actions internationales, bilatérales ou multilatérales.

En sa qualité de membre de la délégation française, le SCPC participe ainsi activement aux travaux des principales institutions internationales, aux côtés d'autres partenaires (ministère de la justice, ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie et des finances).

Le présent rapport détaille les actions conduites à ce titre durant la période s'écoulant du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2015.

LA PRÉSENCE DANS LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

L'Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

Texte : Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003, dite « convention de Mérida ». Ce texte a été ratifié par la France en juillet 2005.

La Convention ne comportant pas de dispositions la rendant immédiatement applicable, plusieurs groupes de travail ont été créés par le secrétariat de l'ONUDC pour en faciliter la mise en œuvre pratique dans les domaines les plus complexes : choix d'un mécanisme d'examen, recouvrement des avoirs, mesures spécifiques de prévention.

Le mécanisme de suivi portant sur la prévention ne débutant qu'en 2015, chaque État partie doit, dans l'intervalle, faire toute proposition utile sur les modalités de mise en œuvre du chapitre II de la Convention : importance de mettre en place des cadres législatifs et institutionnels conformes audit chapitre, invitation à renforcer les outils existants en matière d'éducation et de formation à la lutte contre la corruption...

Groupe de travail intergouvernemental sur la prévention de la corruption, Vienne (Autriche), du 8 au 11 septembre 2014

Le chef du SCPC a participé à la cinquième réunion du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption créé par la conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC,) qui s'est tenue à Vienne du 8 au 11 septembre 2014 et a réuni environ 90 délégations

sur 174 États parties à ce jour (les derniers en date étant l'Allemagne, le Soudan et le Sud Soudan). Créé en 2010, ce groupe de travail a réussi, malgré le grand nombre et la diversité des États parties à la convention de Mérida à tenir depuis 2012 des réunions structurées, ce qui permet des discussions techniques approfondies. La question de la participation des ONG à ce groupe de travail suscite encore l'opposition ferme de nombreux États.

Pour cette réunion, l'ONUSDC avait demandé aux États parties des informations sur les sujets inscrits à l'ordre du jour, à savoir les mandats des organes nationaux de prévention de la corruption d'une part, et les mesures visant à accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales d'autre part. Pour la France, le SCPC a adressé par l'intermédiaire de la Représentation Permanente en avril 2014 deux notes d'information portant sur le rôle, les pouvoirs et les moyens des agences spécialisées en matière de prévention de la corruption et sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (disponibles sur le site Internet de l'ONUSDC : www.unodc.org).

Le chef du SCPC a été amené à intervenir brièvement lors des débats sur le premier sujet qui, avec le recouvrement des avoirs, a été retenu pour le 2^e cycle d'évaluation de la CNUCC qui doit débiter en 2015. Il est intervenu plus longuement lors d'un panel sur le sujet de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, aux côtés de représentants du Brésil, de la Slovénie et de l'OCDE, ce qui lui a permis de présenter les réformes intervenues en France en 2013, en les restituant dans le prolongement des nombreux textes adoptés dans ce domaine depuis 1988.

Le plan de travail pluriannuel du groupe intergouvernemental a été adopté et portera en 2015 sur la prévention du blanchiment d'argent (article 14 CNUCC), l'intégrité des processus de passation des marchés publics et la transparence de la gestion des finances publiques (articles 9 et 10 CNUCC).

Gestion des finances publiques, confiscation des avoirs criminels, Téhéran, (Iran), 29 au 30 septembre 2014 et 25 au 27 janvier 2015

Un conseiller du SCPC a participé comme l'un des principaux intervenants à deux conférences organisées par l'ONUSDC et le ministère de la justice de la République islamique d'Iran, l'une en 2014 consacrée à la passation des marchés publics et à la gestion des finances publiques comme outils de lutte contre la corruption, l'autre en janvier 2015 consacrée aux procédures de confiscation des avoirs criminels. Axées sur les dispositions de la Convention des Nations unies contre la Corruption (UNCAC), ces deux conférences s'adressaient aux responsables du cabinet

du président de la République, du Parlement et des différents ministères et organismes iraniens concernés.

Le groupe de travail anti-corruption du G20

Le G20 est un forum économique qui rassemble les 20 plus grandes puissances économiques et réunit régulièrement les chefs d'État et de Gouvernement de ces États.

La lutte contre la corruption est apparue comme sujet à part entière des préoccupations du G20 lors du sommet de Pittsburgh, en 2009, à l'initiative des États-Unis et avec le soutien de la France, qui a co-présidé avec l'Indonésie en 2011 les premières réunions du groupe de travail anti-corruption décidé lors du sommet de Toronto de juin 2010.

Dans ce cadre, le Service central de prévention de la corruption participe pour la France au groupe de travail du G20 contre la corruption, aux côtés de représentants du ministère de l'économie et des finances et du ministère des affaires étrangères.

Un premier « Plan d'action anti-corruption », portant sur la période 2011-2012, a été adopté par les chefs d'État et de Gouvernement du G20 en novembre 2010. Lors du sommet de Los Cabos, sous présidence mexicaine, les 18 et 19 juin 2012, les chefs d'État et de Gouvernement du G20 ont décidé de donner au groupe de travail un nouveau mandat de deux ans (2013-2014). La mise en œuvre et les résultats du premier plan d'action (traduits dans un « Rapport d'évaluation ») ont été agréés par les membres du G20 lors de la réunion des ministres des finances des 4 et 5 novembre 2012, qui ont également approuvé un deuxième plan d'action pour les années 2013-2014.

Ce deuxième plan d'action visait à prolonger les avancées réalisées depuis la création du groupe ainsi qu'à susciter et à suivre les progrès des États membres du G20 dans les 14 points du Plan qui, pour l'essentiel, sont :

- la ratification et la mise en œuvre de la CNUCC; l'adoption et la mise en œuvre effective des lois punissant la corruption internationale (convention de l'OCDE); l'échange de bonnes pratiques, notamment en coordination avec le secteur privé; le refus des « paradis » pour les produits de la corruption et l'amélioration de la lutte contre le blanchiment et du recouvrement des avoirs détournés par la corruption; le refus d'entrée des officiels corrompus; l'amélioration de la coopération internationale, l'amélioration de la protection des donneurs d'alerte; l'examen de l'état et de la réalité des autorités anti-corruption au regard de leur indépendance fonctionnelle et matérielle; la promotion et le développement de l'intégrité et de la prévention de la corruption dans le secteur public; la participation

active aux travaux des organisations internationales qui luttent contre la corruption ; le développement des relations avec le secteur privé, à travers le B20 et les partenariats public-privé pour lutter contre la corruption (initiatives EITI, CoST).

Le rapport d'évaluation de ce deuxième plan d'action a été agréé par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet du G20 de Brisbane (Australie), les 15 et 16 novembre 2014.

G20, Sydney (Australie), 25 février au 1^{er} mars 2014, Rome (Italie), 9 au 11 juin 2014, Paris, 16 au 18 octobre 2014 et Istanbul (Turquie), 4 et 5 mars 2015

En 2014, l'ACWG du G20 a été coprésidé par l'Australie (Président du G20) et l'Italie et, à partir du 1^{er} décembre 2014, coprésidé par la Turquie (Président du G20) et les États-Unis.

En 2014, comme les années précédentes, trois réunions de l'ACWG ont eu lieu : la première à Sydney du 26 au 28 février 2014, la seconde à Rome les 9 et 10 juin 2014 et la troisième à l'OCDE à Paris du 16 au 18 octobre 2014, parallèlement à la réunion du GAFI, afin de permettre, comme chaque année depuis 2011, une réunion commune ACWG du G20 – GAFI. Le chef du SCPC a ainsi participé aux côtés des représentants du Minefi (DG Trésor) et du MAEDI aux trois réunions du groupe de travail anti-corruption du G20 organisées en 2014.

L'objet de ces réunions a été de préparer un Plan d'action 2015-2016 et, au vu des avancées réalisées dans la mise en œuvre du Plan d'action 2013-2014, de définir quelques « délivrables » (selon la terminologie du G20, c'est-à-dire des résultats précis pouvant être proposés aux chefs d'État et de gouvernement) dans la perspective du Sommet de Brisbane des 15 et 16 novembre 2014.

Un état des ratifications de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC, dite Convention de Mérida) a été dressé. Des pays membres du G20, seuls l'Allemagne et le Japon n'avaient pas début 2014 encore ratifié la CNUCC. Le Japon a indiqué préparer des projets de loi qui permettraient la ratification de la CNUCC et de la CNUCCTO (Convention de Palerme), mais à ce stade sans fixer de calendrier. L'Allemagne a pour sa part réalisé les réformes législatives nécessaires devant lui permettre de ratifier la Convention et de fait, la République fédérale d'Allemagne a ratifié la CNUCC le 12 novembre 2014. On dénombre ainsi le 31 mars 2015 174 États parties à la CNUCC.

Les travaux du groupe ont principalement consisté à s'accorder sur les documents présentés aux chefs d'État et de gouvernement au Sommet de Brisbane, documents préparés sur la base de questionnaires adressés préalablement aux États membres :

- Le Rapport d'évaluation anti-corruption 2014 (*2014 Brisbane Anti-corruption Update*) joint au communiqué des chefs d'État et de gouvernement.
- Le Plan d'action anti-corruption du G20 pour la période 2015-16.
- Le Plan de mise en œuvre anti-corruption du G20 pour la période 2015-16.
- Les Principes du G20 sur la corruption et la croissance économique (préparés par l'Australie et l'Italie en consultation avec l'OCDE et la Banque Mondiale, ils posent le cadre des Plans d'action et de mise en œuvre anti-corruption du G20).
- La compilation faite par le Brésil des réponses au questionnaire sur la coopération internationale pour les procédures administratives et civiles en lien avec des affaires de corruption. Cette compilation est une base de travail pour le Plan de mise en œuvre anti-corruption 2015-16 du G20.
- Le questionnaire sur le rôle des États membres du G20 dans le secteur des industries extractives. Les résultats de ce questionnaire doivent constituer une base pour le Plan de mise en œuvre anti-corruption 2015-16 et l'élaboration de Bonnes pratiques (en collaboration avec les membres des B20 et C20)

Comme précédemment, l'ACWG du G20 travaille en coopération étroite avec plusieurs organisations internationales à qui il demande de préparer des rapports sur des sujets précis :

- L'ONUDC a présenté les progrès faits par le mécanisme de revue de la mise en œuvre de la CNUCC (*UNCAC Implementation Review Mechanism*).
- Le FMI a présenté le code de bonnes pratiques pour la transparence fiscale qui devrait être promu au niveau national au sein des États membres. Plusieurs « délivrables » du Plan de mise en œuvre anti-corruption 2015-16 contribuent à l'atteinte de cet objectif.
- L'OCDE a présenté son projet de rapport sur les avancées de l'auto-évaluation sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers du G20. Une discussion plus approfondie est prévue lors de la prochaine réunion à ce sujet.
- La Banque Mondiale a informé le G20 de son travail sur le lien entre les immunités de poursuite et les efforts anticorruptions. Le Groupe de travail approfondira cette question dans le cadre du Plan de mise en œuvre anti-corruption 2015-16.

Par ailleurs, les représentants du B20, C20 et Y20 ont pu présenter leurs observations sur l'action de l'ACWG en 2014 et leurs propositions au sujet du Plan d'action anti-corruption 2015- 2016 du G20.

En 2015, comme les années précédentes, trois réunions du groupe de travail anti-corruption (ACWG) sont prévues, celle d'Istanbul étant la

première, qui sera suivie d'une deuxième réunion à Washington les 15, 16 et 17 juin 2015, et d'une troisième et dernière réunion à l'automne 2015 à l'OCDE à Paris, parallèlement à la réunion du GAFI, pour permettre, comme chaque année depuis 2011, une réunion commune ACWG du G20 – GAFI.

L'objet de ces réunions est, au vu des avancées réalisées dans la mise en œuvre du plan d'action 2015-2016, de déterminer des points précis qui puissent être proposés aux chefs d'État et de gouvernement pour le Sommet de novembre 2015.

La réunion d'Istanbul de mars 2015

Le chef du SCPC a participé à la première réunion sous présidence turco-américaine de l'ACWG qui s'est tenue à Istanbul les 4 et 5 mars 2015.

Les points techniques de l'ordre du jour ont été abordés, soit :

La transparence et l'intégrité du secteur privé, notamment les mesures récentes prises dans les États du G20 pour lutter contre la corruption au niveau des petites et moyennes entreprises (priorité de la présidence turque), et le développement des pratiques de signalement spontané des cas de corruption « *self reporting* » ; la transparence des bénéficiaires réels des personnes morales ; les bonnes pratiques en matière de marchés publics ; le recouvrement des avoirs ; la lutte contre la corruption dans les industries extractives, les secteurs de la pêche, de la forêt, de la construction ; les immunités de poursuite ; l'open data, le refus d'entrée des personnes soupçonnées de corruption.

L'ACWG du G20 travaille en coopération étroite avec plusieurs organisations internationales à qui il demande de préparer des rapports sur des sujets précis, ou qui font part de travaux lancés de leur propre initiative :

- L'ONUDD a présenté les progrès faits par le mécanisme de revue de la mise en œuvre de la CNUCC (*UNCAC Implementation Review Mechanism*).
- L'OCDE a présenté son rapport sur la corruption internationale publié en décembre 2014, ainsi que ses projets en matière de lutte contre la corruption dans les entreprises sous contrôle de l'État, thème ne figurant ni dans le Plan d'action, ni dans l'agenda de la réunion d'Istanbul.
- La Banque Mondiale a informé le G20 de son travail sur la comparaison des systèmes de marchés public, qui porte actuellement sur 82 États, avec l'objectif d'atteindre 189 États fin 2015 ; de son travail de recueil des auto-évaluations des États en matière de recouvrement des avoirs.

Par ailleurs, les représentants du B20 et C20 ont été, comme les années précédentes, admis à participer à une séance de travail, au cours de

laquelle a notamment été présenté le Plan d'action du B20, qui reprend à son compte et tente de diffuser au sein des entreprises plusieurs des propositions du Plan d'action anti-corruption 2015- 2016 du G20.

La journée du 6 mars 2015 a été consacrée à la 5^e « Conférence annuelle de haut niveau sur l'anti-corruption » organisée conjointement chaque année par l'OCDE et le pays présidant le G20, et qui réunit l'ACWG du G20, le B20 (secteur privé), le C20 (ONG, secteur associatif) pour aborder dans le cadre de tables rondes différents sujets : le rapport coût/profit de la conformité (*compliance*) pour les entreprises, les risques des entreprises à croissance rapide dans les marchés en expansion, les efforts entrepris au niveau national pour prévenir le risque de corruption commerciale... Plusieurs représentants d'entreprises ou d'ONG françaises ont participé à cette journée, notamment des membres de la Chambre de commerce internationale (ICC), de l'ONG Control Risks, de Thales, Safran, etc. Plusieurs questionnaires ou documents d'analyse complétés seront adressés aux membres du groupe de travail d'ici la réunion de Washington, en juin 2015 (sur l'open data, préparé par le Mexique, la Turquie, le Royaume-Uni et la France; sur les marchés publics, préparé par le Brésil et l'Italie; sur les industries de pêche, forestière et de construction, préparé par la Banque Mondiale) pour y être débattus et éventuellement donner lieu à l'adoption de « principes directeurs ».

L'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE)

Texte : Convention de Paris de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales du 17 novembre 1997. Ratifiée et transposée en droit interne par la loi n° 2000-595 du 30 septembre 2000 relative à la lutte contre la corruption, modifiée par la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007.

Le SCPC prend une part active aux travaux de l'OCDE, en particulier ceux du Groupe de travail anti-corruption et ceux du Comité de la gouvernance publique et depuis 2014, ceux de l'*Anti-corruption Task-Team* (ACTT) du comité d'aide au développement. Les membres du SCPC participent aussi aux séminaires organisés par l'OCDE ainsi qu'à des missions à l'étranger, notamment dans le cadre du programme SIGMA (*Support of Improvement in Governance and Management – Appui à l'amélioration des politiques publiques et des systèmes de gestion – qui est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE, principalement financée par l'UE*). SIGMA aide ainsi à la mise en place par les pays bénéficiaires de systèmes de gouvernance et d'administration publique et MENA (*Middle East North Africa – grande région qui comprend les pays*

du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord, et détient 60% des réserves mondiales de pétrole et 45% des réserves mondiales de gaz naturel).

Au sein du groupe de travail de l’OCDE sur la corruption

Le SCPC est membre de la délégation française au sein du Groupe de travail de l’OCDE sur la corruption (*OECD Working Group on Bribery*). Ce groupe de travail est chargé du suivi, pays par pays, dans le cadre d’un processus d’examen par les pairs («*peer review*») de la mise en œuvre et de l’application, par les Etats-Membres de l’organisation, et certains États non-membres de la Convention de l’OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales¹. Le Groupe de travail s’assure également du suivi de la mise en œuvre et de l’application de la Recommandation de l’OCDE de 2009 sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et d’autres documents connexes.

Le SCPC a participé à la définition de la position française et siégé dans les quatre sessions que ce groupe de travail a tenu en 2014 au siège de l’organisation (Paris, Château de la Muette).

Le rapport écrit de suivi de phase 3 de la France, répondant aux recommandations formulées en octobre 2012 par le groupe de travail lors de l’évaluation de phase 3 de la situation de France au regard de l’application de la Convention de l’OCDE du 21 novembre 1997, a été examiné lors de la session d’octobre 2014.²

À l’occasion de ce rapport de suivi, le SCPC a été étroitement associé à l’élaboration et à la mise au point de la position française pour répondre aux évaluateurs de l’OCDE et a apporté des contributions notables, notamment sur l’obsolescence en droit français de la notion de «pacte de corruption», sur les saisies et confiscations et sur les actions de formation et de sensibilisation des personnels judiciaires, sur les relations de travail nouées avec le secteur privé.

Au cours de la session, le groupe de travail a pris acte de l’ouverture en France de 24 nouvelles procédures dans des affaires de corruption d’agents publics étrangers, de la condamnation de trois nouvelles

1. La Convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales établit des normes juridiquement contraignantes tendant à faire de la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales une infraction pénale et prévoit un certain nombre de mesures visant à mettre en œuvre efficacement cette infraction. Il s’agit du premier et unique instrument international de lutte contre la corruption ciblant la corruption active, c’est-à-dire l’offre de corruption ou l’acceptation de la sollicitation.
2. Autres pays examinés : Afrique du Sud (rapport complémentaire), Belgique, Brésil, Islande, Nouvelle-Zélande (rapport complémentaire), Slovaquie, Turquie.

personnes physiques dans deux affaires, et de 31 décisions de relaxe, ordonnances de non-lieu et classements sans suite au 31 octobre 2014 (dont 11 nouvelles décisions au bénéfice de personnes morales).

Le groupe de travail a considéré que sur 33 recommandations, 4 étaient pleinement mises en œuvre; 17 partiellement; et 12 recommandations demeuraient non mises en œuvre. Il a notamment estimé que malgré un volume de procédures en cours plus important, la mise en œuvre par la France de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers était en deçà de ses attentes au regard tant du poids économique de la France et de l'exposition de ses entreprises au risque de corruption transnationale.

Le groupe de travail a de ce fait publié le 16 octobre 2014 une déclaration formelle³, présentée comme une «*déclaration publique d'encouragement*».

Au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE

Le SCPC représente la France au sein du réseau d'intégrité publique («*Public Integrity Network*» ou PIN) de l'OCDE, animé par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

La « semaine de l'intégrité » (17-21 mars 2014 et 24-26 mars 2015)

À ce titre, le SCPC a participé à la « semaine de l'intégrité » organisée chaque année à l'intention des membres du réseau. Il a notamment pris part, le 21 mars 2014, à un séminaire sur les pratiques et les risques du lobbying aux niveaux national, supranational et transnational. L'accent a été mis sur le fait que les règles et des degrés divers de transparence entre les différents pays et juridictions favorisaient la prolifération des pratiques de lobbying et une absence de cohérence internationale et les règles étaient souvent différentes pour les mêmes acteurs dans les différents États. Deux des problèmes les plus urgents identifiés à cette occasion ont été les mouvements de personnel entre le secteur public et le secteur privé « connexe » (le pantouflage ou «*revolving doors*») et l'influence des intérêts privés par le biais de groupes consultatifs.

Dans le cadre de l'édition 2015, le SCPC a participé, le 24 mars 2015 à la réunion annuelle du groupe de travail MENA (consacré aux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord) dédiée au rôle des parlements et des institutions indépendantes (agences anti-corruption, organes d'audit, médiateurs) dans la lutte contre la corruption. À cette occasion, un conseiller du SCPC est notamment intervenu pour présenter

3. <http://www.oecd.org/fr/corruption/declaration-du-groupe-de-travail-de-l-ocde-sur-la-mise-en-uvre-par-la-france-de-la-convention-sur-la-corruption-d-agents-publics-et-rangers.htm>

les activités de coopération internationale menées par le Service dans la zone MENA.

Le SCPC a également participé, les 25 et 26 mars 2015, au Forum annuel de l'intégrité, consacré à la lutte contre la corruption dans les projets d'investissement.⁴ Au cours de ce forum, la Division Anti-corruption de l'OCDE a présenté un rapport portant sur les conséquences de la corruption dans les secteurs des services publics et des infrastructures, des industries extractives, de la santé et de l'éducation.⁵

Un conseiller du SCPC est, enfin, intervenu lors de la session consacrée, le 26 mars 2015, à la maîtrise des risques de corruption dans les opérations d'équipement conduites au niveau local.⁶

La réunion annuelle des membres du Réseau d'intégrité publique, 17 et 18 juin 2014

La réunion annuelle des membres du réseau PIN a eu lieu les 17 et 18 juin 2014. Dans ce cadre, ont été notamment organisés un séminaire sur la protection des lanceurs d'alerte et une réunion sur les bonnes pratiques dans la gestion de la commande publique.

Séminaire sur la protection des lanceurs d'alerte, 17 juin 2014

Un séminaire sur la protection des lanceurs d'alerte⁷ a été organisé le 17 juin 2014. Les États-membres ont partagé leurs bonnes pratiques et examiné l'efficacité de leurs mécanismes de protection des lanceurs d'alertes tout en explorant les différentes options de cadres juridiques. Le Secrétaire général du SCPC y a présenté l'évolution du cadre législatif français, modifié par les articles 35 et 36 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

4. Cf. "Curbing corruption, investing in Growth", Background Note for Discussion, OCDE, Cleangovbiz, mars 2015.
5. "Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development", OCDE, mars 2015.
6. "Corruption in Investment at the Sub-National Level: Mitigating the Risks", Session parallèle n° 5.
7. "Seminar on Revisiting Whistleblower Protection in OECD Countries: From Commitments to Effective Protection».

La promotion des bonnes pratiques dans le domaine de la commande publique, 18 juin 2014

Le SCPC a participé à la troisième réunion du groupe des « *Leading Practitioners in Public Procurement* »⁸ (LPPP). 23 des 34 États membres de l'organisation étaient représentés ainsi que La Banque Mondiale, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), la Banque Européenne d'Investissement (BEI), la Banque Interaméricaine de Développement (BIAD), la Commission des Nations-Unies pour le Commerce International (CNUCI), le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) et la Commission européenne.

Les membres du groupe LPPP ont été invités à participer à l'élaboration collective d'un projet de recommandation de l'OCDE sur la commande publique⁹. Une version provisoire de ce projet a été diffusée dès le 18 août 2014. Les échanges se sont poursuivis au 2^e semestre 2014. L'adoption de ce projet par le conseil de l'OCDE a été prévue en 2015. Cette recommandation s'inscrit dans la lignée des recommandations du conseil de l'OCDE de 2008 sur le renforcement de l'intégrité dans la commande publique¹⁰ et de 2012 sur la lutte contre le trucage des appels d'offres dans la commande publique¹¹. Des principes sont posés, leur déclinaison opérationnelle restant à la discrétion des États membres, sous réserve, pour ceux d'entre eux qui, comme la France, appartiennent à l'Union Européenne, de la transposition des directives européennes du 25 février 2014 relatives à la commande publique.

Au sein du réseau d'intégrité publique de l'OCDE et la « semaine de l'intégrité » de l'OCDE, Paris, 17 au 21 mars 2014

Le SCPC représente la France au sein du réseau d'intégrité publique de l'OCDE, animé par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE et participe également à la réunion annuelle des membres du réseau.

8. Créé en février 2013, le groupe des « *Leading Practitioners on Public Procurement* » (LPPP), qui n'est pas à proprement parler un groupe de travail de l'OCDE, mais une « *communauté de spécialistes* » (*community*, au sens de l'OCDE), a pour objet le partage d'expériences et la promotion des bonnes pratiques en matière de gestion de la commande publique (marchés publics et contrats assimilés). Il contribue à la définition des axes du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE dans le domaine de la commande publique. Des outils analytiques et des indicateurs sont en cours de développement afin de permettre des comparaisons entre les différents systèmes nationaux de gestion de la commande publique. Quelques examens par les pairs (« *peer reviews* ») ont d'ores et déjà été effectués.

9. <http://www.oecd.org/corruption/draft-recommendation-on-public-procurement.htm>

10. Document OCDE [C(2008) 105] [http://www2.oecd.org/oeecdinfo/info.asp?app=OLIS&ref=C\(2008\)105](http://www2.oecd.org/oeecdinfo/info.asp?app=OLIS&ref=C(2008)105).

11. <http://www.oecd.org/competition/cartels/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

L'accent a été mis sur le fait que les règles et des degrés divers de transparence entre les différents pays et juridictions favorisaient la prolifération des pratiques de lobbying et une absence de cohérence internationale et les règles étaient souvent différentes pour les mêmes acteurs dans les différents États. Deux des problèmes les plus urgents identifiés à cette occasion ont été les mouvements de personnel entre le secteur public et le secteur privé «connexe» (le pantouflage ou «*revolving doors*») et l'influence des intérêts privés par le biais de groupes consultatifs.

La réunion annuelle du réseau d'intégrité publique et le séminaire du réseau d'intégrité publique sur la protection des lanceurs d'alerte, 17 et 18 juin 2014

La réunion annuelle du réseau d'intégrité publique a été également le cadre d'un séminaire sur la protection des lanceurs d'alerte («*Seminar on Revisiting Whistleblower Protection in OECD Countries : From Commitments to Effective Protection*»). Les États membres ont partagé leurs bonnes pratiques et examiné l'efficacité de leurs mécanismes de protection des lanceurs d'alertes tout en explorant les différentes options de cadres juridiques. Le secrétaire général du SCPC a présenté l'évolution du cadre législatif français, sensiblement modifié par les articles 35 et 36 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

La promotion des bonnes pratiques dans le domaine de la commande publique, 18 juin 2014

Parallèlement à la réunion annuelle du Réseau d'intégrité publique de l'OCDE, le SCPC a participé, le 18 juin, à la troisième réunion du groupe des LPPP (80 participants provenant de 23 des 34 États membres de l'organisation, mais aussi de la Banque Mondiale, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque interaméricaine de développement BIAD, de la Commission des Nations-unies pour le Commerce international (CNUCI), du Programme des Nations-unies pour l'environnement (PNUE) et de la Commission européenne.

Créé en février 2013, le groupe des «*Leading Practitioners on Public Procurement*» (LPPP)¹², qui n'est pas à proprement parler un groupe de travail de l'OCDE, mais une «*communauté de spécialistes*» (*community*, au sens de l'OCDE), a pour objet le partage d'expériences et la promotion des bonnes pratiques en matière de gestion de la commande publique

12. Dénomination anglophone maintenue en l'absence de traduction officielle en français.

(marchés publics et contrats assimilés). Il contribue à la définition des axes du comité de la gouvernance publique de l'OCDE dans le domaine de la commande publique. Des outils analytiques et des indicateurs sont en cours de développement afin de permettre des comparaisons entre les différents systèmes nationaux de gestion de la commande publique. Quelques examens par les pairs («*peer reviews*») ont d'ores et déjà été effectués. Les membres du groupe LPPP ont été invités à participer à l'élaboration collective d'un projet de recommandation de l'OCDE sur la commande publique¹³. Les membres du groupe LPPP ont été invités à participer à l'élaboration collective d'un projet de recommandation de l'OCDE sur la commande publique¹⁴. Une version provisoire de ce projet a été diffusée dès le 18 août 2014. Les échanges se sont poursuivis au 2^e semestre 2014. L'adoption de ce projet par le Conseil de l'OCDE a été prévue en 2015. Cette recommandation s'inscrit dans la lignée des recommandations du Conseil de l'OCDE de 2008 sur le renforcement de l'intégrité dans la commande publique¹⁵ et de 2012 sur la lutte contre le trucage des appels d'offres dans la commande publique¹⁶. Des principes sont posés, leur déclinaison opérationnelle restant à la discrétion des États membres, sous réserve, pour ceux d'entre eux qui appartiennent à l'Union européenne, de la transposition des directives européennes du 25 février 2014 relatives à la commande publique.

Présentation du rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale, Paris, 2 décembre 2014

L'OCDE a rendu public le 2 décembre 2014 son premier rapport sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Pour la première fois depuis l'adoption de la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, des statistiques ont été publiées sur les 427 affaires de corruption transnationale clôturées dans les États parties entre le 15 février 1999 (date d'entrée en vigueur de la Convention) et le 1^{er} juin 2014. Ces statistiques sont le résultat de l'analyse des informations provenant des actions répressives engagées à l'encontre de 263 personnes physiques et de 164 personnes morales ayant commis l'infraction de corruption transnationale dans les 34 États-Membres de l'organisation et 7 États non-membres ayant adopté la Convention de l'OCDE. À l'occasion de la présentation de ce rapport, Christiane Taubira, garde des

13. <http://www.oecd.org/corruption/draft-recommendation-on-public-procurement.htm>

14. <http://www.oecd.org/corruption/draft-recommendation-on-public-procurement.htm>

15. Document OCDE [C(2008) 105] [http://www2.oecd.org/oeecdinfo/info.asp?app=OLIS&scoteEN&Ref=C\(2008\)105](http://www2.oecd.org/oeecdinfo/info.asp?app=OLIS&scoteEN&Ref=C(2008)105).

16. <http://www.oecd.org/competition/cartels/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

Sceaux, ministre de la Justice a tenu à rappeler que la France avait progressé dans la lutte anti-corruption depuis 2012. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a notamment constitué une avancée dans la lutte contre la criminalité en col blanc. Son dispositif a permis la création du poste de procureur national financier, la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption de se constituer partie civile, le renforcement du pouvoir des enquêteurs ou encore une meilleure protection des lanceurs d'alerte. « *Nous avons élargi le champ pénal de protection des lanceurs d'alerte et inversé la charge de la preuve. Elle incombe désormais à l'employeur, qui doit prouver que la sanction ou le licenciement éventuel n'est pas lié à l'alerte qui est lancée.* » a précisé la ministre dans son intervention.

Le ministère de la Justice a par ailleurs communiqué les chiffres suivants :

- Depuis 2000, 58 enquêtes ont été ouvertes pour corruption d'agents publics étrangers, dont 25 après 2012, soit une augmentation de 75% en seulement deux ans.
- Depuis 2012, le nombre de condamnations prononcées pour blanchiment a doublé.
- Depuis le 6 décembre 2013, le blanchiment est désormais passible de 10 ans d'emprisonnement, de 750 000 € d'amende et de 15 ans d'interdiction de gestion au lieu de 5 ans d'emprisonnement, de 375 000 € d'amende et 10 ans d'interdiction de gestion auparavant.
- La valeur de l'ensemble des biens saisis par l'AGRASC est passée de 207 millions d'€, en 2011 à 1 milliard d'€ en 2013.
- 12 magistrats, 6 greffiers et adjoints administratifs et 5 assistants spécialisés ont été affectés au parquet national financier.
- Les JIRS (juridictions interrégionales spécialisées) disposent désormais de 33 assistants spécialisés contre 16 en 2009.

En deux ans, le nombre d'enquêtes ouvertes de chef en matière de corruption a augmenté de 75% et le nombre de condamnations prononcées pour blanchiment a doublé

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe

Textes : Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1999 ;

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999 ratifiée par la France le 25 avril 2008 et entrée en vigueur le 1^{er} août 2008 (“Convention de Strasbourg”)

Le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) est l'organe de suivi de la mise en œuvre des deux conventions anti-corruption du Conseil de l'Europe. Il compte 49 membres - 48 États du Conseil de l'Europe et les États-Unis d'Amérique. Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelle par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Il contribue ainsi à identifier les lacunes dans la législation et les politiques nationales et recommande les réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires pour y remédier.

Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO, qui a débuté en 2012, est consacré à la «prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs». Le SCPC, par sa nature et ses attributions, est au cœur de l'évaluation de la France au cours de ce cycle d'évaluation qui porte sur la déontologie, les incompatibilités, les conflits d'intérêts et leur contrôle, les déclarations de patrimoine et d'intérêts, la formation et la sensibilisation donnée en la matière aux parlementaires, juges et procureurs.

Le rapport relatif à la France pour ce quatrième cycle d'évaluation a été adopté par le GRECO le 10 décembre 2013. Ce rapport formule 11 recommandations au total : 6 concernant les parlementaires, 3 les juges et 2 les procureurs. La France doit adresser au GRECO avant le 30 juin 2015 un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre ses recommandations.

64^e, 65^e, 66^e et 67^e réunions plénières du GRECO, Strasbourg, 24 au 28 mars, 6 au 10 octobre, 8 au 12 décembre 2014 et 23 au 27 mars 2015

3^e cycle d'évaluation consacré aux incriminations et à la transparence du financement des partis politiques :

Dans le cadre du suivi des rapports de ce troisième cycle (rapports de conformité), la situation de plusieurs pays a été examinée, dont celle de l'Allemagne. Celle-ci était jugée jusqu'alors «globalement insatisfaisante», comme celle de la France, et passible à ce titre des dispositions de l'article 32 du règlement intérieur du GRECO (envoi de courriers

officiels de rappel, voir visite sur place à haut niveau en dernier ressort). L'Allemagne est sortie de cette catégorie avec désormais 6 recommandations sur 20 mises en œuvre de manière satisfaisante, 11 partiellement, et 3 non mises en œuvre. Pour ce même troisième cycle d'évaluation, il est rappelé que la situation française lors de l'examen du rapport intérimaire de conformité en décembre 2013 a été jugée au « niveau globalement insatisfaisant » et que la France a fait l'objet de 17 recommandations (6 portant sur les incriminations, 11 sur le financement des partis politiques), dont 4 ont été considérées comme mise en œuvre de manière satisfaisante, 10 partiellement et 3 non mises en œuvre.

La France a adressé au GRECO en septembre 2014 son rapport de suivi qui a été examiné le 10 décembre 2014 lors de la 66^e réunion plénière. À l'issue des débats, la France a été invitée à présenter un nouveau rapport avant le 30 septembre 2015 sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui demeurent en suspens.

L'Union européenne

« Promotion de l'échange des bonnes pratiques en détection, investigation et sanction de la corruption au sein de l'Union européenne, programme ISEC géré par la commission européenne, Paris 17 et 18 avril 2014 et Bucarest (Roumanie), 21 et 22 mai 2014 »

Dans le cadre du programme ISEC géré par la Commission européenne, la direction nationale anti-corruption de Roumanie (DNA) a conduit un projet d'une durée de 18 mois ayant pour objectif la « Promotion de l'échange des bonnes pratiques en détection, investigation et sanction de la corruption au sein de l'Union Européenne » avec pour partenaires et co-bénéficiaires, le Service central de prévention de la corruption français et l'Office antifraude de Catalogne espagnol. Ce projet retenu par la Commission européenne en juin 2012 était financé à 90% par l'Union Européenne et à hauteur de 10% par les partenaires.

Trois ateliers de travail ont été organisés dans le cadre de ce programme :

- La conférence dédiée à la détection de la corruption a eu lieu à Barcelone les 18 et 19 septembre 2013 avec les représentants des pays suivant : France, Espagne, Roumanie, Belgique, Estonie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Suède ;
- La conférence sur l'investigation de la corruption s'est tenue à Bucarest les 21 et 22 octobre 2013 avec les représentants des pays suivants : France, Espagne, Roumanie, Autriche, Bulgarie, Chypre, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie ;

- La conférence sur la sanction de la corruption a été organisée par le SCPC à Paris les 17 et 18 avril 2014 avec les représentants des pays suivants : France, Espagne, Roumanie, Autriche, Danemark, Grèce, Pays-Bas, République Tchèque, Royaume-Uni.

La conférence sur la sanction de la corruption organisée en France était présidée M. RAYSSÉGUIER, premier avocat général à la Cour de cassation et M. BADIE, chef du Service central de prévention de la corruption.

La cérémonie de clôture du projet organisée les 21 et 22 mai 2014 à Bucarest (Roumanie) a rassemblé l'ensemble des participants aux trois ateliers et diverses autres autorités des 27 États membres de l'Union européenne. Les conclusions de leurs travaux ont été adressées à la Commission européenne.

Rapport anti-corruption de l'Union européenne, réunion des experts UE-ACR, Bruxelles, 26 février, 10 juin et 24 novembre 2014

Par une décision du 6 juin 2011, la Commission européenne (DG affaires intérieures) a établi un mécanisme d'évaluation périodique de la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, prévu la rédaction biennale d'un « Rapport anti-corruption de l'UE », et créé un groupe d'experts pour l'assister dans cette mission.

Fin 2011, dix-sept experts ont été désignés à titre personnel (et non en tant que représentants de leur État-membre d'origine) pour une durée de quatre ans par la Commission. La composition de ce groupe est variée : certains experts sont des agents publics travaillant au sein d'institutions chargées de lutter contre la corruption ; d'autres sont des universitaires, des représentants d'ONG (TI) ou des membres d'organisations internationales (Banque mondiale), voire, pour au moins deux experts, des « consultants » privés.

Le chef du SCPC français a été désigné comme l'un de ces experts et a participé au processus d'élaboration du Rapport, lors des réunions du groupe à Bruxelles (4 réunions en 2012 et 6 en 2013).

Le rapport anti-corruption de l'UE a été adopté par la Commission et rendu public le 3 février 2014.

Dans le chapitre de ce document consacré à la France, la Commission relève l'important travail législatif réalisé depuis 2007 pour prendre en compte les recommandations du GRECO et de l'OCDE, tout en rappelant que ces deux institutions internationales ont appelé la France à poursuivre ses efforts. Elle rappelle également les suites législatives données en 2013 aux travaux de la commission dite « commission Jospin ». Elle

souligne le rôle spécifique dévolu au SCPC, en regrettant toutefois qu'il ne puisse être saisi ou consulté directement par les citoyens confrontés à des suspicions de corruption. Elle prend acte du nouveau dispositif français de protection des lanceurs d'alerte, mais observe cependant que le SCPC ne peut pas enquêter sur les représailles que peuvent subir les lanceurs d'alerte.

Elle présente ensuite les enquêtes d'opinion menées sur la corruption en France¹⁷ : seuls 6% des sondés estiment être personnellement affectés par la corruption (moyenne UE 26%) et 2% seulement ont été confrontés à une demande de paiement d'un dessous de table (moyenne UE 4%). 73% des entrepreneurs et 75% de la population générale estiment que la corruption mine la concurrence en France (moyenne UE 69%). Elle relève que la France a correctement transposé la décision-cadre sur la corruption dans le secteur privé. Enfin, elle indique qu'à défaut d'un cadre juridique contraignant, les activités de lobbying font l'objet de règles adoptées par le Parlement en 2009.

► Sur les marchés publics

La Commission dresse à partir d'études d'opinions le constat que pour les Français, la corruption est assez largement répandue dans les marchés publics nationaux (50%) et locaux (51%). Elle observe en parallèle le faible nombre de condamnations à des peines privatives de liberté sur le fondement du délit de favoritisme. Elle insiste sur les risques particuliers des marchés publics locaux relevés par le SCPC et estime que les mécanismes de contrôle ne sont en l'état pas assez aboutis.

► Sur les conflits d'intérêts et déclaration de patrimoine

La Commission souligne que la « commission Jospin » a appelé en 2012 à l'élaboration d'une stratégie globale en la matière. Elle observe que 70 à 80% des parlementaires conservent une autre profession, « pratique en adéquation avec le droit français ». Elle salue l'adoption de réformes législatives en la matière, en particulier la création récente de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

17. Enquête menée auprès du grand public dans tous les États membres, tous les deux ans, sur la base d'entretiens en face à face avec un échantillon de 1000 ou 500 personnes interrogées (en fonction de la taille de la population). Un total de 27 786 personnes (échantillon représentatif) ont participé à cette enquête, entre la fin du mois de février et le début du mois de mars 2013. L'enquête portait notamment sur la perception qu'ont les Européens de la corruption en général, sur l'expérience personnelle qu'ils en ont, ainsi que sur leur attitude à l'égard des faveurs ou des dons. Bien que ces enquêtes Eurobaromètre soient organisées tous les deux ans depuis 2007, en 2013, la Commission a décidé d'adapter les questions posées aux besoins de son rapport.

► Sur la corruption à l'étranger

La Commission reprend l'observation de l'OCDE sur le faible nombre d'enquêtes (33 de 2010 à 2012) s'agissant d'infraction de corruption internationale compte tenu de l'importance de l'économie française. Elle regrette que la France n'ait pas renoncé à la condition de double incrimination pour établir sa compétence, s'agissant de faits de corruption commis à l'étranger.

► Sur la poursuite de la corruption

Le bon niveau des enquêteurs et leur intégrité sont soulignés et la Commission relève la création en 2004 de la brigade de lutte contre la corruption. Elle observe que certaines régions connaissent une situation particulière (la Corse) ayant justifié des efforts particuliers, notamment du ministère de la Justice. Les juridictions interrégionales spécialisées (J. I. R. S) sont citées au titre des bonnes pratiques. La création d'un procureur financier national est mentionnée. Toutefois, le lien hiérarchique subsistant entre les parquets et le ministre de la justice est perçu comme une difficulté en dépit de la loi de juillet 2013 prohibant les instructions individuelles. En revanche, il est fait observer la baisse des budgets des autorités en charge de la lutte contre la corruption et la diminution de leurs ressources humaines.

► Sur le financement des partis politiques

La Commission estime qu'il est insuffisant. Elle relève en particulier que la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques a peu accès à la documentation des partis politiques sur leurs comptes, ne peut demander la production de certains documents, ne peut mener des contrôles sur pièces ni réclamer l'appui des services en charge des enquêtes judiciaires en cas de doute sérieux. Elle observe à cet égard que le GRECO a renouvelé en 2013 ses regrets face à l'absence de mise en œuvre de ses recommandations.

Les recommandations de la Commission européenne à la France concernent : Les marchés publics : identification des risques particuliers des marchés régionaux ou locaux ; poursuite des réformes sur les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine ;
L'amélioration de la législation en matière de corruption internationale ;
La poursuite des efforts garantissant l'indépendance opérationnelle des parquets ;
La mise en œuvre complète des recommandations du GRECO sur le financement des partis politiques.

Conférence européenne sur la corruption transfrontière, Londres, 25 au 27 juin 2014

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de la Commission européenne, une *task force* contre la corruption transfrontière est en cours d'élaboration, coordonnée par la City of London Police, avec la participation du Danemark, de la Slovénie et de la France (SCPC). Une première conférence a eu lieu à Londres en juin 2014, regroupant une centaine de policiers, magistrats et représentants d'organisations européennes et internationales spécialisées dans la lutte contre la corruption. Un conseiller du SCPC a participé aux séminaires et a présenté les évolutions récentes de la politique française de prévention et répression de la corruption.

14^e conférence annuelle EPAC-EACN, Sofia (Bulgarie), 17 au 19 novembre 2014

Dans le cadre de l'Union européenne, le SCPC est en liaison et participe aux travaux d'Eurojust et de l'OLAF. Le SCPC est également le point de contact pour la France de l'EPAC (*European Partners Against Corruption*) et de son réseau EACN (*European Anti-corruption Network*). Ces deux structures fonctionnent en réseaux informels et s'efforcent de développer des bonnes pratiques professionnelles et schémas de travail en matière de lutte contre la corruption, l'EPAC comprenant 63 autorités anti-corruption et services policiers de contrôle interne, l'EACN, 48 autorités de même nature de pays membres de l'Union européenne, incluant également l'OLAF, la Commission européenne et Eurojust.

Le secrétaire général du SCPC a ainsi participé au sein de la délégation française au séminaire annuel de l'EPAC et de l'EACN organisé en novembre 2014 à Sofia (Bulgarie) et a présenté les réformes récemment introduites en France.

Organisée par le bureau central anti-corruption et la direction de la Police Nationale de Pologne, dans le cadre des travaux EPAC, cette conférence a réuni 28 États : Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, République Tchèque, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Grande-Bretagne, Italie, Serbie. Elle a permis d'aborder la politique développée par la Bulgarie pour lutter contre la corruption, la politique anti-corruption de l'Union Européenne et le rapport de la Commission européenne

Réunion des points de contact nationaux, Commission européenne, Bruxelles, 6 février 2015

La publication, le 3 février 2014, du premier rapport anti-corruption de l'Union européenne a suscité la réaction de certains États membres, notamment sur les conditions de son élaboration. Face à ces critiques, la Commission a souhaité la désignation de points de contact (pour la France, le SGAE et le chef du SCPC) chargés de lui adresser les informations nécessaires à l'actualisation des rapports-pays dans la perspective, programmée pour 2016, de la préparation du 2^e rapport anti-corruption de l'UE.

La première réunion des points de contact nationaux des 28 États membres de l'UE a eu lieu à Bruxelles le 6 février 2015. Elle a été consacrée à la méthodologie d'élaboration du prochain rapport anti-corruption et au développement de la transparence au sein des institutions européennes. Au cours de cette réunion a été en outre présenté le nouveau programme de partage des expériences dans le domaine de la corruption, axé autour de la réalisation de 4 à 5 séminaires techniques par an, financés par la Commission européenne et ciblés sur des risques identifiés.

LA PARTICIPATION AUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES ET LE DIALOGUE BILATÉRAL

L'Association internationale des autorités anti-corruption (IAACA)

Fondée à Pékin en octobre 2006, à l'initiative de la Chine (le procureur général du Parquet Suprême du peuple de la République populaire de Chine en est le président et son Parquet assure le secrétariat de l'association), l'IAACA est une organisation qui regroupe les agences anti-corruption des pays qui en ont créé, mais aussi des autorités chargées des poursuites (au niveau des procureurs généraux des cours suprêmes, et de l'Association internationale des procureurs et poursuivants, IAP) ; elle a pour objectif le développement de la mise en œuvre de la Convention des Nations-unies contre la corruption. Plateforme d'échanges, de dialogue, de formation et d'assistance à la coopération en matière de lutte contre la corruption, l'IAACA recherche une « synergie de l'anti-corruption » en soutien des actions de l'ONUDC et de la Banque mondiale. Le SCPC participe depuis sa création aux travaux de l'IAACA, qui consistent en des séminaires techniques annuels organisés par le parquet général chinois, et une Conférence annuelle qui, un an sur deux, se tient en ouverture de la Conférence des États parties à la CNUCC.

Réunion annuelle du comité exécutif de l'IAACA, Barcelone (Espagne), 31 mars au 3 avril 2014

Le chef du SCPC, membre élu du comité exécutif de l'IAACA, a été convié à assister à la réunion annuelle du comité exécutif¹⁸ de l'IAACA qui s'est tenue à Barcelone (Espagne) à l'invitation de l'Office antifraude de la Catalogne (OAC), réunion préparatoire de l'assemblée générale de l'association.

5^e séminaire de l'IAACA, Jinan (Chine), 13 au 18 juin 2014

À la différence des années précédentes, le séminaire annuel de l'IAACA, qui s'est tenu à Pékin en juin 2014, était d'un format réduit : 45 participants venus de 21 pays, principalement d'Afrique et d'Asie (pour l'Europe : France, Royaume-Uni) et 3 organisations internationales (UNODC, UE (OLAF), Vienna International Justice Institute) réunis autour d'une même table rectangulaire pour permettre un dialogue interactif et libre. Les discussions ont été réparties en quatre sessions d'une demi-journée chacune, organisée autour du thème général « Règle de droit et anti-corruption ».

Les quatre thèmes de ces sessions ont été consacrés respectivement aux agences anti-corruption, indépendance et transparence, (thème du 2^e cycle d'évaluation de l'ONUDC pour la mise en œuvre de la CNUCC en 2015); à la mise en œuvre effective pour tous : « frapper les tigres comme les mouches »; aux stratégies de prévention et, enfin, au rôle du secteur privé dans la détection et la prévention de la corruption. Pour chacun de ces thèmes, le chef du SCPC est intervenu longuement pour développer les récentes évolutions françaises (procureur de la République financier, lanceur d'alerte, déclarations de patrimoine et d'intérêts) et restituer les grandes lignes de l'action du SCPC, notamment à destination du secteur privé.

18. Les 29 membres du Comité exécutif sont depuis novembre 2013 les chefs d'autorités anti-corruption ou les procureurs spécialisés des pays suivants : Chine, Azerbaïdjan, Malaisie, Tanzanie, Afrique du Sud, Maroc, États-Unis, Qatar, Ouganda, Espagne, Ukraine, Singapour, Argentine, Inde, Hong-Kong, Royaume-Uni, Namibie, France, Panama, Brunei, Kazakhstan, Brésil, ainsi que des représentants de l'OLAF, de l'IACA de Vienne et de l'ONUDC.

Programme romano-suisse d'amélioration des capacités des juges et procureurs roumains en matière de lutte contre la délinquance financière et la corruption Iasi, (Roumanie), 14 et 15 avril, Timisoara, 5 et 6 mai, Craiova, 29 et 30 mai, Galati, 16 et 17 juin, Cluj, 22 et 23 septembre, Bucarest, 23 et 24 octobre et Constantza, 27 et 28 octobre 2014.

Ce programme de formation à la lutte contre la corruption a été initié en 2013 par l'institut de gouvernance de Bâle, le Conseil supérieur de la magistrature de Roumanie et l'institut national de la magistrature roumain. Il s'est déroulé tout au long de l'année 2014 à Bucarest, mais également dans différentes villes de Roumanie sous forme de séminaires auxquels ont été conviés des membres de la magistrature roumaine, juges et procureurs de première instance ou de Cour d'appel et des officiers de la DNA. Un conseiller du SCPC a été associé à ce programme, intervenant plus particulièrement sur les techniques d'enquête en matière de corruption dans le secteur des marchés publics.

Séminaire INTERPOL sur la lutte contre la corruption, la criminalité financière et le recouvrement d'avoirs en Afrique de l'Ouest, Dakar (Sénégal), 10 au 14 juin 2014

Afin de lutter contre le crime organisé et plus particulièrement la corruption en Afrique Occidentale, l'OPIC-INTERPOL et le département d'État américain de la Justice ont entrepris d'apporter en commun une assistance technique au profit des acteurs de la lutte contre la corruption. Dans cette perspective, ils ont mis en place un programme mondial de lutte contre la corruption, les crimes financiers et pour le recouvrement d'avoirs dans cette zone géographique. La 9^e édition de ce programme, qui couvre cinq pays de l'Afrique de l'Ouest francophone (Bénin, Burkina-Faso, Niger, Sénégal et Togo) s'est traduit par l'organisation d'un séminaire à Dakar en juin 2014. Ce séminaire regroupait une cinquantaine d'acteurs et d'experts nationaux ressortissants de ces pays et principalement des présidents de tribunaux de grande instance, des procureurs, des juges d'instruction, des enquêteurs des structures de lutte contre la corruption et le recouvrement d'avoirs ainsi que des enquêteurs des Cellules de renseignements financiers. Placé sous la présidence de l'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) rattaché au Président de la République du Sénégal, ce séminaire, avait pour objectif d'échanger, au regard des expériences présentées par les intervenants, sur les difficultés propres à la sous-région Ouest africaine pour une meilleure prise en charge du fléau. À ce titre, un conseiller du SCPC a participé à ces travaux, aux côtés notamment de représentants du Département de la Justice américain, d'Interpol, du Bureau de l'Investigation Anti-corruption (Inde). Il a pu exposer les récentes réformes

françaises portant sur la transparence de la vie publique, la prévention des conflits d'intérêts, la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et, en particulier, la création du procureur financier à compétence nationale ainsi que le rôle et les actions développées par le SCPC en tant qu'institution publique spécialisée en matière de prévention de la corruption.. Enfin, les participants se sont montrés intéressés par les actions de coopération bilatérale développées par le SCPC notamment avec plusieurs pays africains.

*Table ronde anti-corruption CEPA II, Shenyang (Chine),
23 au 25 juin 2014*

Dans le cadre d'un projet européen intitulé « China-Europe Public Administration Project 2 » (CEPA II) destiné à améliorer le fonctionnement et la transparence de l'administration chinoise, le SCPC avait participé en septembre 2013 à une conférence organisée à Caserta (Italie) par l'École supérieure d'administration italienne. Il a été sollicité à nouveau pour intervenir sur le sujet de la prévention de la corruption dans les gouvernements locaux, lors d'un forum qui s'est tenu à Shenyang, capitale de la Province de Liaoning (700 kms de Pékin), et qui a regroupé 160 fonctionnaires et responsables territoriaux de la Province. Le chef du SCPC a présenté les systèmes administratifs et judiciaires français de lutte contre la fraude et la corruption dans les collectivités territoriales, le contrôle des collectivités territoriales par les autorités administratives et les chambres régionales des comptes, mais aussi le rôle de la presse et de la société civile, ainsi que les récentes innovations législatives françaises en matière de lutte contre la corruption et de transparence de la vie publique. Les autres intervenants européens (Irlande, Italie, Finlande) ont présenté les situations de leur pays, les récentes avancées en matière de bonne gouvernance, et de réforme locale, alors que les nombreux orateurs chinois ont tenté de détecter les situations à risque et les dysfonctionnements empêchant une meilleure présentation de la corruption dans les gouvernements locaux.

Un représentant du Conseil de l'Europe a présenté la stratégie du Conseil de l'Europe en matière de bonne gouvernance au niveau local, et notamment ses « 12 principes de la bonne gouvernance démocratique ».

*Conférence sur la lutte contre la corruption, Bakou (Azerbaïdjan),
30 juin au 1^{er} juillet 2014*

Dans le cadre de sa présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan a organisé à Bakou une conférence internationale intitulée : « la lutte contre la corruption, normes internationales et expériences nationales ». Tous les États membres du conseil de l'Europe étaient représentés par des membres de leur délégation au

GRECO, ou des ministères de la justice ou de l'intérieur. On dénombrait au total 130 participants étrangers (représentants des États membres du Conseil de l'Europe, mais aussi représentants des agences anti-corruption de Malaisie et de Hong-Kong) et 80 représentants azéris, auxquels s'ajoutaient des représentants du GRECO et de l'Académie internationale anti-corruption de Vienne (IACA) coorganisateur de la conférence, de l'OCDE, de l'OSCE, de l'UNODC, de l'IAACA et de l'ONG *Transparency International*.

La corruption et la capacité des autorités judiciaires sont les deux sujets prioritaires du Conseil de l'Europe selon son secrétaire général, et la lutte contre la corruption a été annoncée comme étant l'objectif majeur de la présidence azerbaïdjanaise au niveau du Conseil de l'Europe comme au niveau interne. Les interventions se sont partagées entre, pour moitié des orateurs azéris, et pour l'autre moitié des présentations des représentants du GRECO, de l'OCDE, de l'ONUDC sur le rôle des organisations internationales anti-corruption, notamment dans le cadre des cycles d'évaluations de la mise en œuvre par les États parties des dispositions des grandes conventions anti-corruption, et de présentations nationales. Le chef du SCPC est intervenu lors de la 2^e session plénière consacrée à la prévention de la corruption, sur le thème «la prévention de la corruption, instrument indispensable d'une politique globale de lutte contre la corruption». Cette conférence placée sous les auspices du Conseil de l'Europe a connu un important retentissement médiatique local et a été l'occasion de rappeler un certain nombre d'exigences en matière de transparence et de principes de bonne gouvernance, nécessaires à une lutte efficace contre la corruption.

Sommet mondial de l'Intégrité, Brisbane (Australie), 9 et 10 septembre 2014

À l'occasion de la présidence australienne du G20 et du 25^e anniversaire de la publication du rapport de la commission d'enquête Fitzgerald sur la corruption, l'Université Griffith de Brisbane a organisé les 9 et 10 septembre 2014 un sommet mondial de l'intégrité. Cette manifestation ouverte au public a réuni notamment des représentants du secteur public et du secteur privé, ainsi que des universitaires de plusieurs pays membres du G20 (Argentine, Australie, Brésil, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Mexique, Turquie). Le travail en atelier a porté sur la nécessité de la promotion de l'intégrité (au-delà des lois anti-corruption), les risques liés aux opérations d'infrastructures, l'état d'urgence éthique dans le monde de la finance, l'évasion fiscale et l'enjeu de la bonne gouvernance dans les pays en développement. Invité par *l'Institute for Ethics, Governance & Law*, le SCPC, représenté par un conseiller, a exposé l'évolution du cadre législatif et institutionnel français. Les organisateurs du sommet

ont adressé un message à la présidence australienne du G20 tendant à une prise en compte plus affirmée, par le G20, de la problématique de l'intégrité (au-delà des travaux déjà entrepris dans le cadre du groupe de travail anti-corruption du G20), à une responsabilisation accrue des professionnels du droit et du chiffre, et à la promotion d'une approche systémique de la corruption et des modes d'action collective contre les atteintes à l'intégrité.

« Réalités économiques et moyens de lutte contre la corruption », Institut des finances publiques, Beyrouth (Liban), 22 au 26 septembre 2014

À la demande de l'École nationale d'administration, un conseiller du SCPC a dispensé en septembre 2014 une formation destinée aux cadres dirigeants de la fonction publique libanaise sur l'analyse économique de la corruption et de la gouvernance à l'institut des finances publiques de la République du Liban.

La détection de la corruption dans les marchés publics, programme de développement des capacités de la Banque Mondiale, Université de Paris-Nanterre, 21 octobre 2014

À la demande de l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) de l'université de Paris-Ouest-Nanterre, deux conseillers du SCPC ont assuré une demi-journée de cours sur la détection de la corruption et la prévention des mauvaises pratiques dans les marchés publics à destination de professeurs d'universités irakiens et kurdes et de fonctionnaires du ministère irakien de la planification. Cette formation s'inscrivait dans le cadre d'un programme de développement des capacités (« *capacity building program* ») financé par la Banque Mondiale sur la gestion de la commande publique et sanctionnée par un diplôme universitaire.

« Défis et stratégies pour mettre fin à la corruption », Institut de criminologie de Corée, Séoul, 2 au 4 décembre 2014

À l'invitation de l'Institut de criminologie de Corée (KIC), le chef du SCPC a participé au premier « forum anti-corruption » organisé par la Corée du Sud, forum qui s'est tenu en anglais et en coréen, et a été ouvert par le ministre de la justice de Corée. Environ 200 personnes (procureurs, avocats, agents publics, universitaires coréens) ont assisté à ce forum, où les intervenants étaient pour 2/3 des Coréens, pour le reste, 6 orateurs venus, outre de France, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la Banque Mondiale et de l'OCDE. La corruption, tant dans le secteur public que dans le secteur privé a été le thème des interventions, les intervenants coréens exposant la situation de leur pays et les efforts mis en œuvre pour y réduire la corruption, les intervenants étrangers présentant

leurs pratiques et résultats ainsi que leurs dernières avancées législatives. Le représentant de la banque Mondiale a insisté sur l'importance et l'intérêt des procédures d'exclusion des marchés publics (*debarment*) pour les entreprises convaincues de corruption, ceux de l'OCDE axant leur intervention sur les particularités de la convention de l'OCDE de 1997 et sur les standards internationaux en matière d'organes anti-corruption. Le chef du SCPC a traité de « la prévention, instrument-clé d'une stratégie globale de lutte contre la corruption », présentant, outre l'action du SCPC, les récentes réformes effectuées en France (lois de 2013) pour accroître la transparence de la vie publique, développer la protection des lanceurs d'alerte, ou mieux poursuivre la corruption.

« Techniques de lutte contre la corruption », Pontifica Universidad Catolica Mastre y Maestra, Santiago de los Caballeros (République Dominicaine), 31 janvier au 9 février 2015

À la demande de l'École nationale d'administration qui organise un master commun de formation avec le ministère de la fonction publique de la République dominicaine et l'université pontificale Mastre y Maestra, un conseiller du SCPC a dispensé une semaine de formation en langue espagnole destinée aux magistrats et cadres dirigeants de la fonction publique de la République dominicaine.

LES ACTIONS DE COOPÉRATION AVEC D'AUTRES AGENCES ANTI-CORRUPTION

Appui au renforcement de l'Instance nationale de lutte contre la corruption, Tunis (Tunisie), 6 et 7 janvier, 3 et 4 mars, 24 et 25 juin 2014

À travers son programme « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional-promotion de la bonne gouvernance, lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, le Conseil de l'Europe soutient l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) de la République Tunisienne. Dans ce contexte, le SCPC a été sollicité par le Conseil de l'Europe pour poursuivre la collaboration développée avec son homologue tunisienne, notamment pour l'assistance à la rédaction du règlement intérieur, la définition des procédures d'investigation et l'élaboration du Code de déontologie de ses membres. Ce travail a abouti en juin 2014 à l'adoption par le conseil de l'INLUCC des documents ainsi élaborés.

Soutien à l'ICPC, Rabat (Maroc), 21 et 22 février 2014

En prévision de l'adoption du projet de loi sur la nouvelle Instance Centrale de la Prévention de la Corruption (ICPC) marocaine, le Conseil de l'Europe appuie les travaux préparatoires à la mise en place de cette future autorité anti-corruption de niveau constitutionnel, en proposant notamment des orientations sur la rédaction de son règlement intérieur. À cet effet, un conseiller du SCPC s'est rendu sur place en février 2014 pour établir des propositions et recommandations portant sur les mesures d'investigation et le règlement intérieur de l'ICPC.

Séminaire de formation aux méthodes de lutte contre la corruption dans le secteur privé, Douala (Cameroun), 9 au 11 avril 2014

Un séminaire de formation sur le thème «éthique et lutte contre la corruption dans les multinationales et les entreprises nationales» a été organisé à Douala, la capitale économique du Cameroun à l'initiative conjointe de la Commission nationale anti-corruption (CONAC) et du Service central de prévention de la corruption.

Ce séminaire s'adossait notamment sur l'accord de partenariat signé en 2012 entre la CONAC et le SCPC. Destinée aux représentants des membres du gouvernement, des missions diplomatiques accréditées au Cameroun, des directeurs généraux et directeurs des entreprises nationales, parapubliques et privées, des firmes multinationales, des représentants des chambres, organisations et corporations professionnelles, des organisations de la société civile et des médias, cette formation était cofinancée par la CONAC, le SCPC et l'Ambassade de France au Cameroun

Le secrétaire général et un conseiller du SCPC ont notamment réalisé lors de ce séminaire deux communications portant sur «la corruption dans les multinationales : techniques, détection et prévention» et sur «le contentieux de la corruption des sociétés transnationales : vérité judiciaire ou solution transactionnelle».

Corruption et droits de l'Homme : convergences et divergences, Marrakech (Maroc), 28 novembre au 2 décembre 2014

À l'invitation de l'Instance centrale de la prévention de la corruption (ICPC) marocaine, le secrétaire général du SCPC est intervenu à Marrakech lors d'une table ronde consacrée aux droits de l'Homme et à la lutte contre la corruption.

Appui à la mise en place de l'Instance nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, Tunis (Tunisie), 18 et 19 décembre 2014

Un conseiller du SCPC a participé au séminaire joint organisé en décembre 2014 par l'INLUCC, le Conseil de l'Europe et le concours de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (dite «Commission de Venise») pour définir les statuts des futures instances constitutionnelles prévues par la nouvelle Constitution de la République tunisienne et notamment celles de l'instance nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

Les délégations étrangères reçues au SCPC

Le SCPC a accueilli les personnalités et délégations étrangères suivantes :

- Monsieur David ONDRAČKA, chercheur, formateur et expert, directeur de la branche tchèque de *Transparency International*, le 13 janvier 2014.

- Visite d'une délégation roumaine et suisse de l'Institut de Bâle, le 12 février 2014.

- Visite d'une délégation égyptienne conduite par Monsieur Mohamed OMAR, Président de l'autorité de contrôle administratif de la République égyptienne, le 13 mai 2014.

- Visite d'une délégation du ministère de la justice de la République d'Ukraine, département de la législation anti-corruption et de la législation sur la justice, le 21 mai 2014.

- Accueil d'une délégation de parlementaires de la République de Corée composée de Monsieur KIM Jae Kyung, député, Président de la délégation spéciale de déontologie de l'Assemblée nationale, Monsieur LEE Hansung, député, membre de la délégation, Monsieur CHOI Dong-ic, député, membre de la délégation et de Monsieur PARK Sung chul, fonctionnaire de l'Assemblée nationale coréenne, le 25 août 2014.

- Visite d'une délégation conduite par Monsieur Sayan AKHMETZHANOV, vice-président de l'Agence de la Fonction publique et de la Lutte contre la Corruption de la République du Kazakhstan, le 10 octobre 2014.

- Accueil d'une délégation de la République de Mongolie conduite par Monsieur Erdenebat AMARBAT, directeur de l'unité d'investigation de l'Agence Indépendante de Lutte contre la Corruption de Mongolie, le 27 octobre 2014.

- Accueil d'une délégation conduite par Monsieur Wolney LIMA, représentant du gouvernement de la République fédérative du Brésil, le 10 novembre 2014.

- Accueil d'une délégation chinoise, le 19 novembre 2014.

À la demande de l'ENA International, une importante délégation de cadres de haut niveau appartenant aux secteurs de l'aéronautique et du transport aérien en Chine a été reçue au SCPC dans le cadre d'un voyage d'études en France organisé par AIRBUS Chine. Les membres de la délégation chinoise ont bénéficié de deux présentations portant respectivement sur la situation française en matière de lutte contre

la corruption et sur la réglementation et les pratiques en matière de lobbying.

- Accueil d'une délégation de la République de Corée conduite par Monsieur Kim KYUNG-HOON, membre de l'inspection du ministère de la justice, le 20 novembre 2014.
- Visite d'une délégation égyptienne conduite par Monsieur Youssef Othman Abdullah YOUSSEF, vice-ministre, département de lutte contre les profits illicites du ministère de la justice de la République égyptienne, le 17 février 2015.
- Accueil d'une délégation conduite par Monsieur Harun TUNCER, chef de l'inspection générale des services du Premier ministre de la République de Turquie, le 9 mars 2015.
- Accueil d'une délégation de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption d'Algérie, le 11 mars 2015.
- Accueil d'une délégation brésilienne conduite par Monsieur Marcelo MOSELE, commissaire divisionnaire, attaché de sécurité intérieure de la police fédérale brésilienne, le 16 mars 2015.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

SCPC

En l'absence de définition universellement acceptée, il est permis, en première approche, de définir le lanceur d'alerte comme celui (ou celle) qui signale de bonne foi à sa hiérarchie ou aux autorités ou encore révèle au public des pratiques illégales ou irrégulières ou encore dangereuses, illégitimes ou immorales, qui seraient restées ignorées s'il (ou elle) n'avait estimé devoir s'affranchir, au nom d'un intérêt public supérieur, de son devoir de loyauté vis-à-vis de son employeur et de ses obligations de discrétion et de réserve professionnelles.

La protection des lanceurs d'alerte est un enjeu fondamental de la lutte anti-corruption. Compte-tenu de la sophistication croissante des mécanismes de dissimulation de la corruption, sa détection est un exercice toujours plus difficile pour les organismes de contrôle et les autorités d'enquête et de poursuites. Le rôle des lanceurs d'alerte est donc essentiel. Ce rôle-clé a été reconnu par les conventions internationales de lutte contre la corruption¹ et par les instances internationales² qui imposent ou recommandent aux États parties de prévoir d'encadrer juridiquement l'alerte éthique et d'organiser une protection légale des lanceurs d'alerte. Ces derniers sont en effet trop souvent exposés à des mesures de rétorsion aux conséquences parfois dramatiques pour avoir, par leurs révélations, mis en cause les dysfonctionnements de certaines organisations et porté indirectement atteinte aux intérêts des personnes impliquées dans les agissements dénoncés.

Cette protection est d'autant plus justifiée que, lorsqu'ils signalent des pratiques illégales ou irrégulières, les lanceurs d'alerte ne se font, somme toute, que les défenseurs des règles officiellement en vigueur de l'État de droit, et que lorsqu'ils visent des pratiques à leur estime dangereuses, illégitimes ou immorales, ils sont généralement mus par une conception intuitive de la justice et du bien commun, dont ils n'espèrent que de la voir partagée par l'autorité judiciaire.³

En 2012, dans le contexte de l'affaire du Médiateur, déclenchée par l'alerte donnée par le docteur Irène Frachon, le Service central

1. Voir article 22 de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999, article 9 de la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1999, articles 8 alinéas 4 et 5, article 13. 2 et article 33 de la Convention des Nations-unies contre la corruption du 9 décembre 2003, dite Convention de Mérida.

2. Résolution 1729 (2010) et recommandation 1016 (2010) du Conseil de l'Europe, point 7 du Plan anti-corruption du G20 adopté à Séoul en 2010 et principes directeurs anti-corruption du G20 (2011). Recueil des bonnes pratiques et principes directeurs de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (2011), etc.

3. Dans ce cas, le lanceur d'alerte agit au nom du *droit naturel* (*jus naturale*), c'est-à-dire de normes de droit informelles procédant des caractéristiques propres à l'être humain et à l'ordre des choses, indépendamment des conceptions du droit déjà en vigueur ou *droit positif*.

de prévention de la corruption avait estimé opportun et nécessaire de consacrer aux lanceurs d'alerte un chapitre de son rapport annuel pour l'année 2011.⁴

Le SCPC avait ainsi rendu compte de l'émergence, dans certains États démocratiques, de législations visant à donner un cadre juridique à l'alerte éthique. Il avait pu aussi souligner les limites de ces législations, démontrées *a posteriori* à la fois par la rareté relative des alertes et par le sort souvent peu enviable fait aux lanceurs d'alerte⁵.

Dans ce chapitre consacré à l'alerte éthique, le cas de la France avait fait, tout naturellement, l'objet de développements spécifiques. Ceux-ci donnaient à constater que la notion d'alerte éthique peinait encore à s'imposer dans notre pays, et ce, dans les textes comme dans la pratique. Nonobstant l'obligation faite aux agents publics par l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale de dénoncer les crimes et délits dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, les lanceurs d'alerte du secteur public ne bénéficiaient encore en 2012 d'aucune protection juridique. Et en dépit des dispositions de la loi du 13 novembre 2007⁶ les dispositifs d'alerte dans le secteur privé restaient encore peu nombreux et surtout peu opérants.

Depuis lors, dans un contexte mondial caractérisé par une montée en puissance de la délinquance économique et financière⁷, la problématique de l'alerte éthique n'a cessé de rencontrer l'intérêt des médias, des organisations et forums internationaux (OCDE, ONUDC, Conseil de l'Europe, G20, etc.), et des organisations non gouvernementales, aiguillonnés par différents cas de révélations faites au nom de l'intérêt public, dont certaines ont connu un retentissement mondial.

Soumis à la pression croissante de leurs opinions, de nombreux États se sont attachés, ces dernières années, à mettre leur droit en cohérence avec leurs engagements internationaux et à créer ou à renforcer le cadre légal du droit d'alerte éthique, en mettant notamment l'accent sur la protection des lanceurs d'alerte.

4. Cf. Rapport 2011 du Service central de prévention de la corruption (publié en juin 2012), pages 163 à 237 chapitre V, « Les dispositifs d'alerte : le *whistleblowing* », accessible en ligne via <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/autres-rapports-dactivite-10287/rapport-du-service-central-de-prevention-de-la-corruption-2011-24367.html>
5. Cf. par exemple, C.Fred Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*, Paperback, 2002
6. Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption.
7. Cf. par exemple, Jean-François Gayraud, *Le Nouveau Capitalisme criminel*, Odile Jacob, 2014.

Pour autant, cette protection est loin d'être prévue par la loi de tous les États, même parmi ceux réputés les plus démocratiques ou les plus développés, et lorsqu'elle l'est, son effectivité laisse fréquemment à désirer.

En l'absence de données statistiques relatives à l'application des législations censées assurer la protection des lanceurs d'alerte, il est impossible d'apprécier précisément, au-delà des perceptions partagées par les organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine de la lutte contre la corruption, l'impact réel des dispositifs légaux ainsi mis en place. Une chose est sûre cependant : nonobstant l'existence de ces dispositifs, les lanceurs d'alerte continuent de subir des préjudices professionnels et personnels considérables, même dans les pays où la protection légale apparaît la plus avancée.

La France, quant à elle, si elle a rattrapé une partie de son retard, doit encore progresser dans la voie d'une protection effective des lanceurs d'alerte, notamment en luttant contre l'exclusion des lanceurs d'alerte de la vie professionnelle.

LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES DEPUIS 2011 DANS LES PAYS ÉTRANGERS

Sur les 197 États reconnus par l'Organisation des Nations-unies, une soixantaine ont en commun d'avoir donné un encadrement législatif à l'alerte éthique.

Le SCPC a examiné l'évolution de la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte dans quatre groupes de pays ayant tous en commun, à l'exception du Luxembourg, d'appartenir au G20⁸ :

- Groupe 1) États-Unis, Canada, Royaume-Uni et Australie;
- Groupe 2) Allemagne, Italie et Luxembourg;
- Groupe 3) Japon et Corée du Sud;
- Groupe 4) les BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

L'examen des législations en vigueur démontre que :

- la protection légale des lanceurs d'alerte est généralement plus sophistiquée dans les pays de vieille tradition démocratique;
- les pays où la protection légale des lanceurs d'alerte est formellement avancée ne sont pas toujours ceux où la protection est la plus effective;
- la protection de l'anonymat et de l'avenir professionnel des lanceurs d'alerte est en pratique loin d'être garantie;
- un haut niveau de développement économique peut s'accommoder d'une tolérance élevée à la corruption, révélée, en creux, par la faiblesse de la protection légale ou effective accordée aux lanceurs d'alerte.

DANS LES PAYS ANGLO-SAXONS

Aux États-Unis

Les États-Unis ont été l'un des premiers États au monde à avoir donné un cadre juridique à l'alerte éthique, avec la loi fédérale du 2 mars 1863 dite *False Claim Act*. Modifiée mais toujours en vigueur, celle-ci récompense, très substantiellement, la dénonciation des fraudes aux marchés publics⁹. D'autres lois fédérales ont par la suite prévu l'alerte éthique dans des domaines d'intérêt public, comme, par exemple, la sécurité et la

8. L'analyse du SCPC prend notamment en considération les résultats de l'enquête « *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries – Priorities for Action* », publiée en septembre 2014, à l'occasion de la présidence australienne du G20, par les ONG Blueprint for Free Speech, avec le soutien de Transparency International Australia, de l'Université de Melbourne et de l'université Griffith de Brisbane.

9. 38,9 milliards d'USD payés par le Trésor américain de 1987 à 2013.

santé au travail (*Occupational Safety and Health Act* du 28 avril 1971), la production et la distribution de l'eau potable (*Safe Drinking Water Act* du 17 décembre 1974) ou la sécurité et la santé dans le secteur minier (*Federal Mine Safety and Health Act* du 9 mars 1978).

Toutefois, compte tenu de l'organisation fédérale des États-Unis, où chaque État fédéré a sa propre constitution qui précise l'organisation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et dispose de sa propre organisation judiciaire au sommet de laquelle se trouve une Cour suprême, et de la prédominance, dans le secteur privé, du principe de l'embauche discrétionnaire (« *At Will Employment* »)¹⁰, le niveau de protection dont le lanceur d'alerte y bénéficie est assez inégal selon les États et le cadre d'emploi.

Dans l'administration fédérale

Le *Whistleblower Protection Act* du 10 avril 1989 a organisé la protection des lanceurs d'alerte au sein des seules administrations fédérales. Sont ainsi théoriquement protégées les alertes relatives à une violation de la loi ou du règlement, à la violation flagrante des règles de bonne gestion (notamment financière) à un abus d'autorité, ou à un danger « *substantiel et spécifique* » pour la santé ou la sécurité du public, sauf lorsque ces alertes sont expressément interdites par une loi (secrets militaire et de sécurité¹¹, notamment). Une administration spécifique, l'*Office of Special Counsel*, est chargée d'instruire les alertes, qui sont ensuite soumises à une instance quasi-juridictionnelle, le *Merit Systems Protection Board*, composée de juristes, qui valide l'alerte ou non. Le lanceur d'alerte peut interjeter appel devant la *Court of Appeals for the Federal Circuit*.

La protection légale des lanceurs d'alerte fédéraux a été renforcée sous la présidence Obama par le *Whistleblowers Protection Enhancement Act* du 27 novembre 2012, qui est revenu sur un certain nombre de constructions jurisprudentielles qui avaient eu pour effet de réduire le champ de

10. En vertu de ce principe, théorisé par Horace Gray Wood en 1877 dans son traité « *Master and Servant* », puis consacré par la Cour Suprême (voir, par exemple, *Adair v. United States*, 208 U.S. 161 (1908)), le salarié peut être licencié sans préavis « *for good cause, or bad cause, or no cause at all* » (« pour un bon ou un mauvais motif, voire sans aucun motif ») s'applique au salarié.
11. Secrets mis à mal par les affaires Thomas Drake (2007), John Kiriakou (2007), Bradley Manning (« *Wikileaks* » - 2010) et Edward Snowden (2013).

la protection accordée aux lanceurs d’alerte par la loi de 1989¹². La loi du 27 novembre 2012 a également étendu la protection à la dénonciation des distorsions de résultats de recherches scientifiques. Elle a aussi amélioré le régime d’indemnisation des préjudices subis par les lanceurs d’alerte (qui peuvent atteindre des montants très élevés), encadré le recours aux clauses de confidentialité et dissuadé le recours abusif aux procédures disciplinaires. Elle a, enfin, introduit des innovations procédurales tendant à garantir un traitement plus équitable des justiciables et autorisé l’*US Office of Special Counsel* à se joindre bénévolement aux procédures, ce qui est de nature à faciliter l’office du juge¹³.

Dans les administrations de niveau infra-fédéral (États de l’Union et collectivités locales)

Le niveau de protection des lanceurs d’alerte dans les administrations de niveau infra-fédéral est assez hétérogène selon les États et les collectivités, ces derniers n’ayant aucune obligation de transposer les règles applicables au niveau fédéral. De plus, selon la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, l’alerte interne lancée par l’agent public en vertu de ses obligations professionnelles est susceptible de donner lieu à des mesures de rétorsion (comme la mutation ou le changement de fonctions) non sanctionnées par le juge¹⁴.

Dans le secteur privé

Adoptées au niveau fédéral, le *Corporate and Criminal Fraud Accountability Act* (ou loi Sarbanes Oxley) du 30 juillet 2002 et le *Wall Street and Consumer Protection Act* (ou loi Dodd-Frank) du 21 juillet 2010 protègent exclusivement les lanceurs d’alerte salariés des entreprises cotées en bourse, et pour la seule dénonciation des infractions visées par elles. Ces lois mises à part, la protection des lanceurs d’alerte du secteur varie fortement d’un État à l’autre : sous réserve des cas de

-
12. Sont ainsi désormais protégées :
 - 1) l’alerte donnée à toute personne (y compris, le cas échéant, le supérieur hiérarchique) ayant participé à la commission de l’acte répréhensible ;
 - 2) l’alerte relative à des faits ayant déjà donné lieu à une alerte ;
 - 3) l’alerte donnée alors que le lanceur d’alerte n’était pas en fonction ;
 - 4) l’alerte tardive par rapport à la date de commission des faits ;
 - 5) l’alerte donnée dans le cadre de l’exercice normal des fonctions du lanceur d’alerte.
 L’alerte est, au surplus, protégée quelle que soit l’intention (« *motive* ») du lanceur d’alerte.
 13. En qualité d’*amicus curiae* (« *ami de la Cour* »), et non de partie civile.
 14. La liberté d’expression n’est protégée par la Constitution des États-Unis que dans l’espace public. Cf. US Supreme Court, *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006), “*the First Amendment does not prevent employees from being disciplined for expressions they make pursuant to their professional duties*”.

discrimination interdits par la loi¹⁵, la très grande majorité des salariés américains (65 %) sont en effet susceptibles d'être licenciés sans préavis et sans motif, en vertu du principe de l'« *At Will Employment* » (*Embauche discrétionnaire*), sans que les trois exceptions connues à ce principe¹⁶ soient également admises et prises en compte par les législations et les juridictions de tous les États de l'Union.

Mis en difficulté, les lanceurs d'alerte peuvent se tourner vers la justice et solliciter conseils et soutien auprès de différentes organisations à but non lucratif, notamment le National Whistleblower Center (Washington), créé en 1988, dont l'expertise a été officiellement reconnue par le *Federal Bureau of Investigations* (FBI).

De niveau théoriquement élevé au sein des administrations fédérales et dans les administrations de ceux des États fédérés s'étant inspiré de la législation fédérale, la protection légale des lanceurs d'alerte aux États-Unis semble encore faible dans l'administration de certains États fédérés et dans de très larges pans du secteur privé. Le sort du lanceur d'alerte américain est donc souvent entre les mains du juge. Force est de constater à cet égard que la jurisprudence des différentes juridictions concernées est, en la matière, complexe et semble globalement peu favorable aux lanceurs d'alerte, hormis les cas où ils interviennent sur le fondement de lois fédérales garantissant expressément la protection du lanceur d'alerte, comme le False Claims Act ou le Dodd-Frank Act.

Au Canada

Le dispositif canadien de protection des lanceurs d'alerte du secteur public trouve son principal fondement légal dans la loi canadienne sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (ou *Public Servants Disclosure Act*), adoptée en 2005, et entrée en vigueur le 15 avril 2007¹⁷. Depuis sa promulgation, cette loi, qui vise à assurer un juste équilibre

15. Comme la race, la religion, le sexe, l'âge et l'origine nationale.
16. - la *Public policy Exception* (fondée sur l'existence d'une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire, voire dans certains États, sur la notion de bien public ou de devoir civique);
- l'*Implied contract exception* (fondée sur l'existence d'un contrat implicite, issu par exemple du manuel de gestion du personnel de l'entreprise, ou des principes éthiques affichés par l'entreprise);
- le *Covenant of good faith and fair dealings* (exception fondée sur la violation de la bonne foi). Ces exceptions peuvent être invoquées par les lanceurs d'alerte uniquement dans les États où elles ont été reconnues par la jurisprudence.
17. Les provinces anglophones d'Alberta, Manitoba, Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario et Saskatchewan se sont également dotées, à leur niveau, de lois encadrant l'alerte éthique.

en devoir de loyauté et liberté d'expression du fonctionnaire¹⁸, a fait l'objet de révisions mineures, la dernière étant intervenue le 28 novembre 2014¹⁹.

Tout agent public, sauf exceptions limitativement prévues par la loi,²⁰ a le droit de divulguer des informations « *en toute confiance* » portant sur les actes répréhensibles présumés commis dans le secteur public, à l'exception toutefois des « *renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine*²¹ pour le Canada » et « *des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client* ». En cas d'infraction grave à une loi fédérale ou provinciale ou en cas de risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé, la sécurité humaine ou l'environnement, la divulgation peut être faite publiquement, sous réserve des textes applicables à la protection des données personnelles et des documents électroniques.

Le fonctionnaire qui effectue une divulgation de bonne foi ou qui collabore à une enquête est protégé contre les « *représailles* », quelle qu'en soit la nature. L'identité des divulgateurs est protégée, celle des témoins et des personnes à l'encontre de qui une divulgation a été faite reste protégée dans toute la mesure du possible.

Les lanceurs d'alerte qui ont des « *motifs raisonnables* » de croire qu'ils ont été victimes de représailles peuvent déposer une plainte auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP) créé par la même loi, qui dispose d'un pouvoir d'enquête très étendu, qui s'exerce, « *dans la mesure du possible, sans formalisme et avec rapidité* ». Le CISP dispose également du pouvoir de nommer un conciliateur en vue d'obtenir une transaction avec réparation du préjudice.

Le CISP est habilité à transmettre une plainte au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (TPFDAR), lui aussi créé par la loi entrée en vigueur le 14 avril 2007²². Ce tribunal est compétent pour déterminer si des représailles ont été exercées et, s'il y a lieu, pour ordonner des mesures de réparation et des sanctions disciplinaires.

La protection des lanceurs d'alerte du secteur privé repose quant à elle, principalement, sur une section du Code pénal qui prohibe les

18. Notion ignorée du droit français de la fonction publique, mais garantie par la Charte canadienne des droits et libertés.

19. Information à jour au 16 février 2015.

20. La loi s'applique à l'ensemble des employés du secteur public fédéral, à l'exception du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et des Forces canadiennes. Ces trois organisations sont, toutefois, tenues d'établir mettre en place des régimes semblables de protection des fonctionnaires divulgateurs.

21. Ici, la Reine d'Angleterre, chef de l'État canadien.

22. Le TPFDAR est un organisme de type quasi judiciaire, indépendant, composé d'un président et de deux à six autres membres nommés pour 7 ans par le Gouverneur en conseil, représentant la Reine. Les membres sont des juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province.

représailles contre les salariés révélant des faits susceptibles de recevoir la qualification de crimes ou de délits²³. Consultées en septembre 2014 dans le cadre d'un recensement des dispositifs de protection des lanceurs d'alerte dans les pays du G20, les ONG n'ont été en mesure de relever aucun cas de mise en œuvre de ces dispositions²⁴.

Le dispositif canadien de protection des lanceurs d'alerte présente un degré de sophistication séduisant. Le traitement des alertes par le Commissariat a l'intégrité du secteur public a toutefois fait l'objet, en 2012, de critiques assez sévères de la part de la *Federal Accountability Initiative for Reform* (FAIR) puis, en avril 2014, du Vérificateur général du Canada^{25, 26}.

Au Royaume-Uni

Organisée par le *Public Interest Disclosure Act* du 2 juillet 1998, la protection des lanceurs d'alerte, tant du secteur public²⁷ que du secteur privé, a été réformée par l'*Enterprise and Regulatory Reform Act* du 25 avril 2013, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

Pour les alertes internes, la subordination de la protection à la bonne foi du lanceur d'alerte a été remplacée par l'exigence de « *croyance raisonnable* » dans le caractère d'« *intérêt public* » de l'alerte²⁸, les juges ayant fait une interprétation trop libérale de la notion de bonne foi.

Les alertes externes par voie de presse sont possibles dans l'hypothèse où le lanceur d'alerte n'a pas d'autre possibilité de faire aboutir son signalement, faute de réaction adéquate des autorités publiques saisies par lui.

Par ailleurs, les clauses éventuellement introduites dans les contrats de travail pour interdire préventivement le recours à l'alerte éthique (« *gagging clauses* ») étaient déjà réputées nulles et non avenues depuis 1996. Les employeurs sont, depuis le 1^{er} octobre 2013, tenus indirectement responsables des représailles qui pourraient être exercées par l'un ou l'autre de leurs employés à l'encontre d'un lanceur d'alerte appartenant à l'entreprise,

23. Les provinces anglophones du Nouveau-Brunswick et du Saskatchewan se sont également dotées, à leur niveau, de lois organisant la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé.

24. « *Whistleblower Protection Laws in G2 Countries – Priorities for Action* »

25. Institution supérieure de contrôle, dénommée en anglais *Auditor General*, assimilable par ses missions à la Cour des Comptes française.

26. Lenteur et « *renvois de balle* » dans le traitement de certains dossiers, perte plus ou moins opportune de pièces clés, violation de la confidentialité, etc.

27. À l'exception des personnels du Ministère de la Défense, des militaires et des agents des services secrets, qui ne voient pas reconnaître de droit d'alerte.

28. Le caractère d'intérêt public n'est pas défini par la loi. Il exclut toutefois l'intérêt personnel.

la mise en place de mesures de prévention pouvant toutefois valoir circonstance atténuante en cas de contentieux.

Transparency International estimait en 2013 que le dispositif législatif ainsi rénové du Royaume-Uni était l'un des plus avancés d'Europe, avec celui du Luxembourg, de la Roumanie²⁹ et de la Slovaquie³⁰. Il n'en reste pas moins que les préjudices de carrière sont souvent définitifs et de très nombreux lanceurs d'alerte du secteur privé britannique en sont réduits à vivre d'aides sociales et de l'assistance de proches.³¹ Le plan national anti-corruption publié le 18 décembre 2014 par les autorités britanniques a ainsi prévu la mise à l'étude, conjointement par le ministère de l'Intérieur et le ministère en charge du développement économique, de mesures complémentaires pour améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Ces mesures devraient être annoncées en octobre 2015. Le même plan prévoit également la réalisation, en 2018, d'un bilan approfondi de la mise en œuvre du dispositif de protection ainsi complété.

En Australie

Le cas australien mérite une attention particulière, l'Australie ayant exercé, en 2014, la présidence du G20 et du groupe de travail anti-corruption créé en 2010 par ce forum international.

Au niveau fédéral, la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public a été organisée par le *Public Disclosure Act* du 15 juillet 2013, entré en vigueur le 15 janvier 2014.

Mis à part le cas des services de police fédéraux et des services de renseignement, les lanceurs d'alerte du secteur public fédéral ne peuvent voir mise en cause leur responsabilité civile, pénale, administrative (y compris disciplinaire) ou même, ce qui est original, contractuelle, sous réserve d'être de bonne foi et respectueux des règles de confidentialité s'attachant à certains documents.

La loi autorise l'alerte par le canal des médias, lorsque l'alerte interne a été infructueuse ou lorsqu'existe un danger imminent pour la santé ou la sécurité. Elle autorise également l'alerte auprès d'un professionnel australien du droit³². Elle interdit explicitement en revanche les alertes auprès d'agents publics étrangers.

29. Voir chapitre VI.

30. Cf. Mark Worth, Rapport « *Whistleblowing in Europe – Legal Protections for whistleblowers in the European Union* », Transparency International, 2013.

31. Voir notamment l'article de Andrew Smith, *Blowing it : among the hundreds of whistleblowers crying out for help* (« Parmi ces centaines de lanceurs d'alerte qui crient à l'aide »), publié dans le quotidien britannique de référence *The Guardian*, édition du 22 novembre 2014. D'où l'opportunité pour les lanceurs d'alerte de prendre conseil, avant d'effectuer un signalement, auprès d'organisations spécialisées comme *Public Concern at Work*.

32. *Australian legal practitioner*.

De manière assez surprenante, toutefois, la loi fédérale australienne ne protège pas les lanceurs d'alerte mettant en cause des membres du Parlement fédéral, des membres des cabinets ministériels ou des membres de l'autorité judiciaire, alors que ces personnes sont tout aussi susceptibles que les autres membres du secteur public de commettre des actes répréhensibles.

Le médiateur fédéral (*Commonwealth Ombudsman*) est habilité à recevoir, sous certaines conditions, les alertes concernant plus spécifiquement les agences gouvernementales australiennes.

Les Cours fédérales sont seules habilitées à connaître des litiges liés à l'application de la loi. Elles peuvent adresser des injonctions aux administrations, ordonner des excuses, ordonner la réintégration du lanceur d'alerte dans son poste ou à un niveau comparable, ou encore le versement de dommages-intérêts. Les auteurs de représailles sont passibles de deux ans de prison. La tentative est punie de la même peine.

Au niveau des États fédérés, la protection des agents publics n'est pas assurée de manière homogène. Certains États pénalisent l'alerte externe par le canal des médias. En revanche, les exceptions prévues par la loi fédérale en faveur des membres du Parlement, des membres des cabinets ministériels et des membres de l'autorité judiciaire n'existent pas dans les législations des États fédérés, de sorte que les lanceurs d'alerte visant des membres des assemblées fédérées, des cabinets ministériels et des tribunaux fédérés bénéficient de la même protection que s'ils visaient des personnes appartenant à d'autres catégories d'agents publics.

La protection des salariés du secteur privé reste quant à elle partielle. Elle concerne essentiellement les salariés de certains secteurs (banque et assurance notamment) lorsqu'ils prêtent leur concours aux autorités de contrôle et les salariés des sociétés cotées en bourse, l'Australie ayant adapté son droit sur le modèle de la loi américaine Sarbanes-Oxley. Les alertes anonymes ne sont pas protégées.

Le dispositif australien de protection des lanceurs d'alerte comporte ainsi d'importantes lacunes qui ne sont pas de nature à faciliter la divulgation d'agissements répréhensibles au niveau du Parlement national, du gouvernement fédéral, de la justice fédérale et du secteur privé.

EN EUROPE CONTINENTALE

En Allemagne

L'Allemagne n'offre aux lanceurs d'alerte qu'une protection lacunaire. La Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, très circonspecte en matière d'alerte éthique, a fait primer le devoir de loyauté professionnelle jusqu'à l'arrêt Brigitte Heinisch de la Cour européenne des droits de l'Homme (21 juillet 2011).

Dans le secteur public, l'alerte interne doit toujours précéder l'alerte externe, sauf à entraîner la révocation du fonctionnaire ou le licenciement de l'agent contractuel. Il en va de même dans le secteur privé, avec une exception notable, la dénonciation de faits de corruption.

La protection des lanceurs d'alerte du secteur privé se limite à celle qui peut leur être accordée au cas par cas par les tribunaux, sur la base des textes encadrant le licenciement, la perte de confiance ayant au demeurant été jugée comme un motif légitime de licenciement du lanceur d'alerte jusqu'à l'arrêt Heinisch.³³

Les différentes propositions de loi présentées en 2013 tendant à clarifier le régime juridique de l'alerte éthique et à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ont été rejetées.

Le dispositif allemand de protection des lanceurs d'alerte reste, à l'heure actuelle, largement perfectible. Le projet de loi fédérale sur la lutte contre la corruption présenté le 21 janvier 2015 au Conseil des Ministres³⁴, destiné notamment à traduire la volonté de l'Allemagne de s'engager davantage dans la lutte contre la corruption transnationale, ne comporte aucune disposition tendant à l'amélioration de la protection légale des lanceurs d'alerte.

En Italie

Inexistante en Italie jusqu'à une période récente, la protection légale des lanceurs d'alerte du secteur public y reste embryonnaire. L'article 1 (51) de la loi n° 2012/190 du 6 novembre 2012 portant dispositions diverses tendant à la prévention et à la répression de la corruption

33. Cf. Affaire Heinisch c/Allemagne (CEDH, 21 juillet 2011, n° 28274/08), dans laquelle la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que « l'intérêt public à être informé des défaillances [dans la délivrance d' soins par l'État] était d'une telle importance dans une société démocratique qu'il devait prévaloir sur la réputation et les intérêts commerciaux ».

34. Cf. Taylor Wessing, Dr. Wolfgang Rehmann et Diana Heimhalt, "Bribery Act – Germany gets ready for stricter criminal laws", Lexology, Reue en ligne de l' Association of Corporate Counsel, 17 mars 2015.

dans l'administration publique a modifié l'article 54 bis du décret-loi n° 165/2001 dit « *de consolidation du service public* », en prévoyant une protection contre le licenciement, la rétrogradation et les mesures discriminatoires limitée aux seuls cas de dénonciation de faits de corruption.

Comme en Allemagne, les lanceurs d'alerte du secteur privé de bénéficient toujours d'aucune protection particulière, en dehors de celle qui peut leur être accordée au cas par cas par les tribunaux, sur la base des textes réprimant le licenciement abusif. Dans un arrêt du 14 mars 2013, la Cour Suprême d'Italie a toutefois affirmé que l'obligation de loyauté, de réserve et de discrétion du salarié ne s'imposait que pour autant que son employeur agissait dans la légalité.

Le dispositif italien de protection des lanceurs d'alerte se caractérise par l'étroitesse du champ de la protection légale, qui ne concerne que la dénonciation des faits de corruption dans le secteur public.

Au Luxembourg

Micro-Etat peuplé en 2014 de moins de 600 000 habitants, le Luxembourg mérite toutefois une attention particulière compte tenu du poids considérable des activités bancaires et financières dans son produit intérieur brut et du rôle de point nodal qu'il joue dans les relations financières internationales, mis en relief par l'affaire de la chambre de compensation interbancaire Clearstream (2001-2011).

La loi du 13 février 2011 renforçant la lutte contre la corruption y a tout à la fois modifié le Code du travail, le statut des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires communaux, ainsi que le Code pénal et le Code d'instruction criminelle.

La loi a institué une protection légale au bénéfice des lanceurs d'alerte de bonne foi du secteur privé visant des faits susceptibles de recevoir la qualification pénale de corruption, de trafic d'influence ou de prise illégale d'intérêts, y compris si ces faits ont été l'œuvre de personnes extérieures à l'entreprise, mais en relation avec l'employeur.³⁵ Aucun salarié ne peut faire l'objet de représailles pour avoir signalé de tels faits à un supérieur hiérarchique ou aux autorités compétentes ou pour en avoir témoigné. La protection est étendue aux salariés qui, sans lancer d'alerte, manifestent leur désaccord avec la commission de tels faits. La nullité de résiliation du contrat de travail pour ce motif est constatée par le juge.

35. On relèvera le silence de la loi sur le signalement des faits susceptibles de constituer des infractions au droit bancaire et financier, tant national qu'international.

La résiliation du contrat de travail ne peut être admise que sur la base de faits justifiés par d'autres éléments objectifs.

De même, les représailles (de manière générique) sont interdites vis-à-vis des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires communaux ayant relaté ou ayant témoigné de tels faits. La loi ne précise pas, toutefois, si cette «*relation des faits*» peut emprunter le canal des médias.

La même loi a accordé «*à toute association d'importance nationale, dotée de la personnalité morale et agréée par le ministère de la Justice, le droit de se porter partie civile en ce qui concerne les faits constituant notamment les infractions de corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt et d'intimidation de fonctionnaire et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel ou moral*». ³⁶

Le dispositif luxembourgeois de protection des lanceurs d'alerte, érigé en exemple par plusieurs ONG, présente toutefois une lacune importante : l'étroitesse du champ de la protection, qui ne concerne que les faits de corruption, trafic d'influence et prise illégale d'intérêt, en omettant non seulement les détournements de fonds publics, mais aussi le blanchiment, qui va souvent de pair avec la corruption, et les délits bancaires et financiers qui facilitent ce dernier.

EN EXTRÊME-ORIENT

Au Japon

Aucune évolution législative notable n'est à signaler depuis l'entrée en vigueur, en 2006, de la loi n° 2004-122 des 25 mai et 14 juin 2004 sur la protection des lanceurs d'alerte.

Dans cette loi, l'alerte est entendue comme la dénonciation d'actes illégaux ou irréguliers ou encore d'atteintes à l'intérêt public («*life, body and property of the general public*»), ce qui inclut notamment, implicitement, la corruption et les atteintes à la probité.

La loi met les lanceurs d'alerte salariés du secteur public et du secteur privé à l'abri de traitements discriminatoires, tels que la rétrogradation, la baisse de salaire, le licenciement, la fin de détachement et cette protection est étendue aux salariés détachés, aux salariés temporaires, et aux retraités.

36. Le Luxembourg a sur ce point précédé la France de plus de deux ans et demi.

Toutefois, la protection est réservée à ceux des lanceurs d’alerte qui poursuivent « *un but légitime* »³⁷, ont « *un motif suffisant pour agir* » et qui, condition très exigeante, ont réuni les preuves des agissements qu’ils dénoncent. Les cocontractants (fournisseurs, prestataires de services, intermédiaires, etc.) et les clients des entreprises ne sont pas protégés.

L’alerte est surtout comprise comme une alerte interne. L’utilisation du canal d’un tiers ou d’un média n’est admise que dans quatre hypothèses (risque imminent de licenciement ou de représailles en cas d’alerte interne, risque de destruction ou d’altération ou de fabrication de preuves, inaction de l’employeur au-delà d’un délai de 20 jours après l’alerte interne, danger de mort pour le lanceur d’alerte ou un tiers).

La loi oblige par ailleurs les administrations et les entreprises privées mises en cause par des lanceurs d’alerte du secteur public comme du secteur privé à répondre formellement aux dénonciations dont elles font l’objet, sans pour autant prévoir de sanction en cas d’absence d’enquête interne.

Le dispositif japonais de protection des lanceurs d’alerte ne saurait être à l’heure actuelle considéré comme de nature à encourager la dénonciation de faits répréhensibles, notamment en matière de corruption et d’atteintes à la probité. Cette situation s’explique pour partie par le contexte culturel.³⁸

En Corée du Sud

La Corée du Sud s’est dotée de deux lois tendant à la protection des lanceurs d’alerte : adoptée en 2001, la loi relative à la lutte contre la corruption et à la création et au fonctionnement de la Commission anti-corruption et pour les droits civiques³⁹, a été complétée en 2011 par la loi sur la protection des lanceurs d’alerte œuvrant dans l’intérêt public⁴⁰, qui vise à mettre à l’abri les lanceurs d’alerte qui dénoncent les violations des lois relatives à la sécurité, à la santé, à l’environnement, à la protection des consommateurs et à la libre concurrence. L’ensemble semble constituer l’un des dispositifs au monde les plus avancés en matière de protection des lanceurs d’alerte.

37. Ce qui implique l’absence d’intérêt personnel ou d’intention de nuire.

38. Le Japon se trouve ainsi par ailleurs régulièrement critiqué par le groupe de travail de l’OCDE sur la corruption pour son peu d’empressement à satisfaire aux exigences de la Convention de l’OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d’agents publics dans les transactions commerciales internationales.

39. *Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC Act)*.

40. *Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (APPIW)*.

La Commission anti-corruption et pour les droits civiques reçoit les alertes, les examine avant de les transmettre, le cas échéant, aux autorités d'enquête, et informe le lanceur d'alerte de la suite réservée. Elle peut adresser des injonctions (par exemple, d'annuler une procédure disciplinaire) et imposer des mesures correctives, ainsi que des sanctions, au vrai très modérées (1 an de prison et/ou une amende équivalente à 10 000 USD).

La Commission assure la confidentialité au lanceur d'alerte (dont la violation est punie de 3 ans de prison). Elle veille, si nécessaire, à faire assurer sa protection physique. Les lanceurs d'alerte peuvent bénéficier, en cas de besoin, d'une aide financière pour recevoir une aide médicale. Un protocole d'accord a par ailleurs été passé entre la Commission et l'Association du barreau coréen afin que les lanceurs d'alerte puissent bénéficier d'une aide juridique.

La Corée du Sud reconnaît l'utilité sociale des lanceurs d'alerte en récompensant financièrement ceux d'entre eux qui, par leur action, permettent l'augmentation ou le recouvrement de recettes publiques. Ils peuvent ainsi percevoir de 4 à 20% des montants correspondants, sous un plafond de 2 millions d'USD (maximum réel atteint : 400 000 USD).

Même quand leur action ne débouche pas sur l'augmentation ou le recouvrement de recettes publiques, les lanceurs d'alerte peuvent recevoir une gratification non négligeable, puisque plafonnée à 100 000 USD (montant réel moyen : 7 800 USD).

Le dispositif légal sud-coréen de protection des lanceurs d'alerte semble présenter des garanties suffisantes pour susciter un nombre de signalements élevé. Les statistiques communiquées au SCPC par la Commission anti-corruption et pour les droits civiques de Séoul font état de 28 426 signalements sur la période 2002-2013, soit une moyenne de plus de 2300 signalements par an, dont 647 au total ont permis d'établir des faits de corruption. En 12 ans, 181 personnes ont sollicité auprès de la Commission une protection juridique ou physique. 66 d'entre elles ont vu la Commission réserver une suite favorable à leur requête.

DANS LES BRICS

Au Brésil

Des textes épars organisent une protection minimale des agents publics qui signalent des agissements répréhensibles dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction à leur supérieur hiérarchique (ou à toute autre autorité compétente si le supérieur hiérarchique est présumé participer à ces agissements ou les tolérer). Ces agents ne peuvent voir engager

leur responsabilité civile, pénale ou administrative. Toutefois, les textes excluent l'alerte externe et l'alerte anonyme et ne prévoient pas de protection contre les représailles, ce qui représente trois importantes lacunes, de nature à conduire les lanceurs d'alerte potentiels à s'autocensurer.

De la même manière, il n'existe pas, au Brésil, de texte organisant la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé. La loi anti-corruption n° 12 846 adoptée en 2013 a seulement encouragé les entreprises à mettre en place des dispositifs d'alerte interne, dont l'existence est susceptible d'être prise en considération par les tribunaux comme facteurs de clémence en cas de poursuites pour corruption (nationale et transnationale), détournement de fonds publics ou violations des règles de la commande publique.

Les ONG s'accordent à considérer qu'en l'état actuel de la législation brésilienne, la protection des lanceurs d'alerte comporte d'importantes lacunes, qui ne sont pas de nature à encourager les citoyens à dénoncer les agissements répréhensibles.

En Russie

Le dispositif de protection des lanceurs d'alerte, initialement mis en place par la loi fédérale russe anti-corruption du 25 décembre 2008, n'a plus été modifié par la loi fédérale anti-corruption du 4 mai 2011, entrée en vigueur le 16 mai 2011.

Les salariés de l'État et des collectivités territoriales qui rapportent des faits de corruption, des incitations à commettre des actes de corruption ou des manquements aux obligations en matière de déclarations de patrimoine «*jouissent de la protection de l'État, conformément aux lois de la Fédération de Russie*». La protection du lanceur d'alerte contre les représailles se limite au fait qu'il peut en principe bénéficier d'une assistance juridique gratuite et que seul le Parquet peut prononcer sa révocation ou son licenciement.

Les salariés du secteur privé ne bénéficient quant à eux d'aucune protection particulière. Les lignes directrices publiées en mars 2013 par le Ministère du Travail sont silencieuses sur la question des lanceurs d'alerte.

En mars 2012, le gouvernement a indiqué soutenir l'initiative du projet «Rospil» visant à octroyer aux associations, et en particulier, aux organisations non gouvernementales, le droit d'ester en justice en matière de marchés publics «*pour défendre les intérêts d'un groupe de personnes indéterminées*», mais cette initiative n'a pas trouvé de traduction législative. Qui plus est, l'ONG Transparency International Russia, qui milite notamment pour la protection des lanceurs d'alerte, a reçu le 26 avril

2013 un avertissement du parquet de Moscou, à la suite de vérifications effectuées en application de la loi sur les « *agents de l'étranger* », l'accusant de mener des activités politiques et de recevoir des fonds de l'étranger.

Les amendements à la législation en vigueur présentés à l'automne 2014 par le député Ilya Kostunov, membre du Comité anti-corruption de la Douma, tendant à mettre en place une protection des lanceurs d'alerte contre le licenciement abusif et à permettre la sanction des auteurs de représailles à leur encontre, n'ont pas été retenus.

Les ONG s'accordent à considérer que la protection légale des lanceurs d'alerte en Russie ne peut, à ce stade, être considérée comme satisfaisante. Quand bien même le serait-elle formellement, le fait que les fonctionnaires soupçonnés de corruption puissent être révoqués sans poursuites pénales, l'indulgence relative des tribunaux vis-à-vis des faits de corruption, le manque de diligence dans le recouvrement des amendes pour corruption⁴¹ et la diminution des peines annoncée en mars 2015⁴² resteraient de nature à dissuader la plupart des lanceurs d'alerte potentiels à prendre le risque de passer à l'acte pour un résultat des plus incertains.⁴³

En Inde

Plus grande démocratie du monde par le monde d'habitants (1,236 milliard d'habitants en 2014), l'Inde s'est dotée d'une loi de protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblowers Protection Act*) en 2011, qui a été promulguée le 12 mai 2014, après un intense débat politique.

Cette loi organise « *un mécanisme de réception des plaintes relatives à la révélation d'allégations de corruption ou d'abus volontaire de pouvoir* » ou encore de crime ou délit de la part d'un agent public. Le lanceur d'alerte doit être de bonne foi et nommément identifié. Son chapitre V prévoit que nul ne peut être inquiété (« *victimized* ») à raison d'une révélation faite sur le fondement de cette loi ou, ce qui est digne d'intérêt, à raison de sa coopération à une enquête officielle consécutive à cette révélation. Le respect de cette disposition est confié, selon le cas, aux autorités politiques, administratives et judiciaires désignées comme « *Competent* ».

41. « *Corruption rethink: Putin bill features more targeted approach to penalties* », *Russia Times*, 1^{er} décembre 2014.

42. Cf. Communiqué de l'agence ITAR-TASS, « *Russia : Putin signs amendments lowering penalties for bribes* », 9 mars 2015.

43. À la mi-avril 2015, le SCPC a été informé du dépôt devant le Parlement russe d'un amendement d'origine gouvernementale (ministère du Travail) prévoyant l'octroi, aux seuls lanceurs d'alerte du secteur public, d'une récompense financière lorsque leur signalement permet de mettre fin à l'utilisation irrégulière de fonds publics. La récompense prévue s'élèverait à 15 % du montant de fonds publics en jeu, plafonnée à 3 millions RUR, soit environ 45 000 €. Il reste à savoir si cette récompense suffira à encourager les agents publics concernés à signaler les faits répréhensibles dont ils auront eu connaissance.

authorities». La révélation irrégulière de l'identité du lanceur d'alerte peut être sanctionnée de trois ans de prison et de cinquante mille roupies d'amende (environ 800 USD), montant assez faiblement dissuasif. Une protection policière, sujet d'une importance capitale dans un pays où des dizaines de lanceurs d'alerte ont été assassinés dans un passé récent, peut être accordée au lanceur d'alerte si l'autorité compétente estime qu'elle est justifiée par les circonstances, mais selon des modalités pratiques qui permettent d'en mettre en doute l'efficacité.⁴⁴

La protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé reste embryonnaire malgré l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2014 de la section 177 (9) (10) du *Companies Act* de 2013, en vertu duquel les entreprises constituées en sociétés doivent se doter de dispositifs d'alerte interne, permettant aux salariés de signaler le cas échéant des faits litigieux aux auditeurs et si besoin aux comités d'audit, sans pouvoir être licenciés ou faire l'objet d'autres mesures de rétorsion. La protection ne doit être formellement organisée que dans les sociétés cotées en bourse.

L'impact réel de la mise en œuvre de la nouvelle législation indienne, entrée en vigueur depuis à peine un peu plus d'un an, ne pourra être mesuré avant plusieurs années. La plus grande partie des salariés du secteur privé reste, en tout cas pour le moment, privée de toute protection dans l'hypothèse où ils dénonceraient des faits répréhensibles.

En Chine

Aucune évolution législative notable n'est à signaler depuis 2011.

La protection des lanceurs d'alerte vis-à-vis de l'administration de l'État est implicitement prévue par l'article 41 de la Constitution de la République populaire de Chine (2004) qui pose des principes comme le droit de dénoncer les violations de la loi et les manquements à leur devoir par les fonctionnaires et organes de l'État, le devoir des administrations de traiter les plaintes et les alertes, et le droit des citoyens dont les droits ont été violés de voir leur préjudice indemnisé conformément aux lois en vigueur.

Concernant la protection des lanceurs d'alerte du secteur public, l'article 25 (2) du Règlement relatif à la discipline des fonctionnaires civils des organes administratifs interdit et sanctionne, par l'attribution de points de démérite, la rétrogradation, la mutation ou la révocation, les mesures de représailles, le blocage ou la destruction des supports

44. Rondes à intervalles plus ou moins réguliers autour du domicile du lanceur d'alerte.

matériels de l'alerte, ainsi que la violation de l'anonymat du lanceur d'alerte au bénéfice de la personne dont les agissements sont visés par l'alerte. L'alerte ne peut passer que par le canal interne.

Concernant les lanceurs d'alerte du secteur privé, la protection est limitée aux alertes des salariés travaillant dans des sociétés cotées en bourse en Chine, ce qui exclut, de fait, l'immense majorité des entreprises dans un pays qui compte près de 1,4 milliard d'habitants. Seules sont au demeurant protégées les alertes concernant des violations du droit des sociétés, ainsi que les faits de fraude et de corruption.

L'article 43 du *Basic Standard of Enterprise Internal Control* (surnommé *China Sabanes-Oxley*), défini en 2008, oblige les sociétés cotées en bourse en Chine à se doter d'un dispositif de réception et de traitement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte (avec ligne téléphonique dédiée, définition de critères d'admission et de procédures de traitement des alertes, définition de délai utile pour la prise en compte et le traitement des alertes, information adéquate du personnel).

Les données relatives à la corruption en Chine sont en principe collectées par la Commission centrale pour la discipline et l'inspection du Parti communiste chinois. Le SCPC reste en attente d'un bilan de la mise en œuvre des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte qui prendrait tout son sens dans le contexte de la vaste campagne de lutte contre la corruption lancée par le président Xi Jinping (plus de 180 000 condamnations en 2014).

En Afrique du Sud

La protection des lanceurs d'alerte en République sud-africaine a fait l'objet, en 2000, d'un texte spécifique : le *Public Disclosures Act* (loi n°26/2000). Cette loi s'applique aux salariés du secteur public et à une partie seulement des salariés du secteur privé (uniquement ceux qui travaillent dans ou pour des entreprises constituées sous la forme de sociétés et qui ont leur siège en Afrique du Sud). Les prestataires de service indépendants ne sont pas protégés par la loi.

Les lanceurs d'alerte protégés contre les représailles dans leur vie professionnelle sont les salariés, catégorie très largement définie compte tenu du contexte propre à l'Afrique du Sud, où le chômage et la pauvreté conduisent nombre de personnes à exercer un métier ou un travail dans des conditions plus ou moins informelles.

L'alerte protégée, il convient de le relever, peut viser non seulement des faits avérés, mais aussi des faits « probables » (« *likely* »).⁴⁵ Les représailles s'entendent de tout acte susceptible d'affecter négativement la vie professionnelle du salarié⁴⁶. L'expression d'une opinion n'est considérée comme une alerte protégée que si elle est étayée par des éléments de fait.

L'alerte par le canal des médias est subordonnée à la satisfaction des conditions cumulatives suivantes : bonne foi du lanceur d'alerte ; absence de toute contrepartie matérielle à la divulgation des faits présumés répréhensibles ; croyance raisonnable du lanceur d'alerte en l'existence d'un risque de représailles dans sa vie professionnelle ou d'un risque de dissimulation ou de destruction de preuves ou inertie de l'employeur auprès duquel l'alerte interne a été donnée ou faits dénoncés d'une exceptionnelle gravité ; existence d'un intérêt public.

La réintégration des salariés licenciés abusivement n'est pas automatique. Le juge peut lui substituer une indemnité d'un montant correspondant au maximum à 24 mois de salaire ou de traitement, en fonction notamment de la gravité des représailles.

La loi s'applique sous le contrôle des tribunaux de grande instance (« *High Courts* »), qui peuvent adresser des injonctions aux employeurs concernés en cas de licenciement abusif, et des juridictions du travail (« *Labour Courts* »), compétentes pour les autres types de représailles.

En cas de litige, la charge de la preuve incombe à l'employeur. L'employé doit toutefois établir l'existence d'un lien entre l'alerte et les représailles subies.

Les ONG estiment qu'en matière de protection des lanceurs d'alerte, la législation existante en Afrique du Sud n'est, dans la pratique, que peu appliquée et que les citoyens ordinaires ont tout intérêt à garder un silence prudent sur les agissements dont ils sont témoins ou victimes.

45. La commission, la tentative ou la probabilité de la commission, par l'employeur ou un salarié, d'une infraction pénale, ce qui inclut la corruption et les autres atteintes à la probité ; le non-respect ou la probabilité du non-respect par une personne de ses obligations légales ; l'erreur judiciaire et le déni de justice ou la probabilité de l'erreur judiciaire ou du déni de justice ; la mise en danger ou la probabilité de la mise en danger de la santé ou de la sécurité d'une personne ; l'atteinte ou la probabilité de l'atteinte à l'environnement ; les mesures discriminatoires à l'encontre des personnes ; la dissimulation de l'un ou l'autre des agissements ainsi énoncés.
46. Sont énumérés les poursuites disciplinaires, la révocation, la suspension, la rétrogradation, le harcèlement, l'intimidation, la mutation forcée, le refus de mutation ou de promotion, la modification de la durée du contrat ou de la date de départ en retraite, le refus de donner des références ou la production de références défavorables en cas de recherche de poste, le refus d'embauche ou de nomination, les menaces des actes ainsi énumérés.

DANS CERTAINS AUTRES PAYS MEMBRES DU G 20

Dans plusieurs États membres du G20, présentant, par définition, un niveau de développement économique avancé, le dispositif légal de protection des lanceurs d’alerte reste très limité.

En Turquie

La Turquie, qui exerce la présidence du G20 en 2015, n’a pas inscrit la protection des lanceurs d’alerte à l’agenda du groupe de travail anti-corruption du G20. Elle n’a, pour sa part, pas de loi spécifiquement consacrée à la protection des lanceurs d’alerte. Mis à part la loi n° 5726 de protection des témoins, qui s’applique également dans le domaine de la corruption, des dispositions concourant à la protection des lanceurs d’alerte se retrouvent dans différents textes, qui protègent, dans une certaine mesure, l’anonymat du lanceur d’alerte,⁴⁷ mais ne lui permettent pas d’obtenir réparation des préjudices éventuellement subis à raison de son action civique.⁴⁸ Le Code du travail accorde, par ailleurs, une protection officiellement qualifiée de « limitée » aux salariés du secteur privé.⁴⁹

En Indonésie

L’Indonésie prévoit seulement la protection des témoins dans le cadre des enquêtes pénales, protection au demeurant médiocrement assurée, de l’avis général des observateurs qualifiés, par l’Agence de protection des témoins et des victimes.⁵⁰

47. La loi n° 3071 sur le droit de pétition prévoit, en application de l’article 74 de la Constitution turque, la dénonciation des crimes et des délits et autorise la prise en compte des dénonciations anonymes lorsque celles-ci comportent des éléments d’informations ou sont assorties de pièces constituant des indices sérieux et concordants.

L’article 170 du Code de procédure pénale prévoit que le nom du lanceur d’alerte est mentionné dans l’acte d’accusation, sauf si cette mention est susceptible de mettre celui-ci en danger. Les fonctionnaires civils, ainsi que les personnels de santé sont tenus par la loi de dénoncer les crimes et délits dont ils auraient eu connaissance dans l’exercice de leurs fonctions. Les lois n° 657 sur la fonction publique civile et n° 4483 relative à la procédure d’enquête sur les fonctionnaires civils et les autres agents publics garantissent l’anonymat du lanceur d’alerte. La loi n° 3713 antiterroriste et la loi n° 3628 sur les déclarations de patrimoine et la lutte contre la corruption ont en commun de prévoir que l’identité du lanceur d’alerte ne peut être révélée qu’avec son consentement exprès.

Les lois n° 2863 sur la protection des patrimoines culturel et naturel et la loi n° 5607 sur la lutte contre les fraudes douanières prévoient, par ailleurs, la possibilité de récompenser les lanceurs d’alerte.

48. “no civil remedies are envisaged as protection of whistleblower.” (Inspection des services du premier ministre de la Turquie, Ankara, 27 mars 2015).

49. “The Labor law includes limited protection regarding workers in the privates sector” (*idem*).

50. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Au Mexique

Le Mexique s'est borné à pénaliser l'intimidation visant à dissuader la dénonciation de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale (Article 219 nouveau du Code pénal mexicain) et à prévoir des sanctions administratives à l'encontre des agents publics qui s'efforceraient de bloquer la plainte d'un administré ou qui « *porteraient préjudice aux intérêts* » d'une personne dénonçant des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale (Loi fédérale sur la responsabilité administrative des fonctionnaires).

En Arabie saoudite

L'Arabie Saoudite ne prévoit pas de protection légale des lanceurs d'alerte. Les signalements anonymes ne sont pas admis et les lanceurs d'alerte s'exposent à des poursuites disciplinaires. De plus, la loi anti-terroriste adoptée en février 2014, qui permet de sanctionner l'expression de toute « *pensée dissidente* », est susceptible d'être utilisée pour réduire au silence les lanceurs d'alerte anti-corruption.

L'EXTENSION DU DISPOSITIF LÉGAL DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE EN FRANCE

Inexistant jusqu'en 2007, le dispositif français de protection légale des lanceurs d'alerte, initialement limité à la protection des seuls salariés du secteur privé signalant des faits de corruption (loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007), a été étendu progressivement à des secteurs placés sous le feu de l'actualité : la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011) puis à la santé et à l'environnement (loi n° 2013-316 du 14 avril 2013). Un pas supplémentaire important a été effectué avec l'extension, en 2013, de la protection des lanceurs d'alerte, du secteur public comme du secteur privé, qui signaleraient des conflits d'intérêts (loi n° 2013-907 du 11 décembre 2013) ou des infractions pénales (crimes ou des délits, loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013).

À l'heure actuelle, le dispositif français est néanmoins, pour certains observateurs, « *dans un étiage moyen par rapport aux standards [...] préconisés par les grandes institutions internationales et notamment par le Conseil de l'Europe* »⁵¹.

À ce stade, les alertes visant des atteintes graves à l'intérêt public, mais dépourvues de caractère pénal ne sont pas couvertes. L'alerte directement donnée au public n'est formellement protégée qu'en matière de santé et d'environnement. Le législateur n'a pas organisé les conditions d'instruction des alertes, et l'accompagnement des lanceurs d'alerte reste embryonnaire et limité aux seuls signalements visant des faits de corruption. Nombre de lanceurs d'alerte se retrouvent, de facto, en situation d'exclusion professionnelle, avec toutes les conséquences que cela implique.

Le Service central de prévention de la corruption considère que de nombreuses voies de progrès sont possibles et formule, à cet égard, une série de 11 propositions, toutes cohérentes avec la recommandation du Conseil de l'Europe du 30 avril 2014 sur la protection des lanceurs d'alerte⁵².

51. William Bourdon, « *Le XXI^e siècle sera sans doute aussi celui des lanceurs d'alerte* », Newspress, 23 mars 2014.

52. Voir pages 236-242 du présent rapport.

À PARTIR DE 2007, UNE PROTECTION DES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ SIGNALANT DES FAITS DE CORRUPTION CONTRE D'ÉVENTUELLES REPRÉSAILLES DE LA PART DE LEUR EMPLOYEUR

Nonobstant la ratification par la France de la convention civile de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1999⁵³, le droit français n'a comporté, jusqu'en 2007, aucune disposition relative à la protection des lanceurs d'alerte⁵⁴.

Destinée à mettre le droit français en conformité avec nos engagements internationaux en matière de lutte contre la corruption, la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption a mis en place les conditions d'une protection limitée 1) aux seuls salariés du secteur privé, sur la base d'une interprétation restrictive de la notion d'« employé » utilisée par la Convention civile du Conseil de l'Europe; 2) aux seules alertes relatives la corruption nées dans le cadre de la relation de travail avec leur employeur.

Les alertes susceptibles d'être données par les cocontractants (fournisseurs, prestataires de services, clients) ainsi que par les associations, les journalistes ou les citoyens ordinaires ont été implicitement exclues du champ des alertes protégées.

La loi a prévu qu'en cas de contentieux devant le juge civil, le salarié bénéficierait d'un aménagement de la charge de la preuve⁵⁵, le salarié devant en toute hypothèse établir les faits⁵⁶.

Toutefois, la portée effective du droit d'alerte ainsi donné aux salariés du secteur privé désireux de dénoncer des faits de corruption dont ils

53. L'article 9 (protection des employés) de la convention civile de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1999 a invité les États parties à prévoir dans leur droit interne « une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables ».

54. Dans un document d'orientation du 10 novembre 2005 pour la mise en œuvre de dispositifs d'alerte professionnelle, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) avait érigé la « protection de l'émetteur de l'alerte » en « exigence consubstantielle à un dispositif d'alerte », à une époque où des entreprises avaient commencé de mettre en place, hors de tout cadre légal, des dispositifs de recueils d'alerte interne.

55. « [...] cas de litige (...), dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de faits relatifs à la sécurité sanitaire, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ».

56. Cf. Cour d'appel d'Angers, 3 juin 2014, Sté Mutuelles du Mans Assurances, Cour d'appel de Paris, 13 mars 2013.

auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions s'est trouvée réduite par deux traits qui continuent, en 2015, de caractériser le dispositif légal français de protection des lanceurs d'alerte :

- L'absence dans la loi de dispositions encadrant l'instruction des alertes et créant les conditions d'un accompagnement satisfaisant des lanceurs d'alerte, alors que ceux-ci se retrouvent le plus souvent en situation de rupture professionnelle, dépourvus de perspectives immédiates de réinsertion et soumis, par la même, à des difficultés, multiples.⁵⁷
- L'absence d'articulation entre le droit d'alerte et le droit des « *secrets protégés* »⁵⁸, qui peut conduire le lanceur d'alerte à se méprendre sur l'étendue de la protection réelle qui lui est garantie par la loi.

UNE EXTENSION DU CHAMP DE LA PROTECTION LÉGALE DES LANCEURS D'ALERTE RÉALISÉE SOUS LA PRESSION DES ÉVÉNEMENTS

Les années récentes ont vu la protection légale des lanceurs d'alerte être étendue en France sous la pression des événements. Deux affaires d'une exceptionnelle gravité, l'affaire du Médiateur, par le nombre de victimes⁵⁹, et l'affaire Cahuzac, par sa nature même et par l'indignation qu'elle a suscitée jusqu'au plus haut niveau de la République, ont déterminé une évolution, en deux temps, du dispositif français de protection.

Dans un premier temps, afin d'éviter la réédition d'un scandale sanitaire similaire à celui du Médiateur, permis par une tromperie sur les qualités essentielles de ce médicament et l'existence, à l'époque, de graves conflits d'intérêts au sein du système français de pharmacovigilance, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif légal de protection de l'alerte circonscrit au domaine, important, mais limité, de la sécurité sanitaire, de la santé publique et de l'environnement.

57. Économiques, relationnelles, familiales, voire, parfois, de santé psychique ou physique.

58. Secret professionnel, secret des affaires, secret fiscal et douanier, secrets des sources journalistiques, secret de la défense nationale, secret statistique, secret du déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, secret de la conduite de la politique extérieure de la France, secret de la sûreté d' l'État, etc.

59. L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a estimé en novembre 2010 que le Médiateur, médicament anorexigène à base de benfluorex commercialisé jusqu'en 2009 par les Laboratoires Servier comme antidiabétique, avait causé au moins 500 morts en France. En décembre 2010, une étude menée par des épidémiologistes mandatés par l'ASSAPS a estimé qu'en tenant compte des décès encore à venir, le nombre de victimes du Mediator se situerait plutôt entre 1 000 et 2 000 morts.

Dans un second temps, l'affaire Cahuzac a déterminé une série d'améliorations importantes du dispositif légal français de protection des lanceurs d'alerte :

- la mise en place d'un régime spécifique de l'alerte en matière de conflits d'intérêts ;
- l'extension aux agents du secteur public de la protection accordée depuis 2007 aux salariés du secteur privé par la loi n° 2007-1598 relative à lutte contre la corruption ;
- pour les agents du secteur public et les salariés du secteur privé, l'extension du champ des alertes à l'ensemble des crimes ou délits dont la personne concernée aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Les conséquences législatives de l'affaire du Médiateur

À un an d'intervalle (décembre 2011 et avril 2013), en réponse à certains développements de l'affaire du Médiateur, deux lois intéressant les lanceurs d'alerte dans les secteurs de la sécurité sanitaire, de la santé publique et de l'environnement, ont été adoptées.

Quoique liées entre elles, ces deux lois ont des champs d'application différents et ne comportent pas de dispositions destinées à permettre une instruction rationnelle des alertes ou organisant un accompagnement des lanceurs d'alerte.⁶⁰

La loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (ou « Loi Bertrand »)

Trois mois après la mise en examen, le 21 septembre 2011, pour tromperie et escroquerie, du président des Laboratoires Servier, producteur du Médiateur, médicament sur la nocivité duquel l'attention du public avait été attirée en juin 2010 par un ouvrage du docteur Irène Frachon, du Centre hospitalier universitaire de Brest, le Parlement a adopté la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Cette loi a posé les bases d'un statut juridique du lanceur d'alerte, doublement limité toutefois 1) au secteur de la santé et de l'environnement et 2) aux alertes nées dans le cadre de la relation de travail, et excluant donc, implicitement,

60. Cf. Marie-Angèle Hermitte, « *Alertes et lanceurs d'alertes à l'épreuve des lois sanitaires Bertrand (2011) et Blandin (2013) ; nécessité d'une mise en cohérence et d'un renforcement de leur efficacité* », intervention au colloque organisé par Transparency International France et la Fondation des Sciences citoyennes le 4 février 2015 à l'Assemblée nationale sur le thème : « *Lanceurs d'alerte – La sécurisation des canaux et procédures* ».

les alertes susceptibles d'être données par des associations, des journalistes ou des citoyens ordinaires.

Le Code de la santé publique a été modifié avec l'introduction d'un article L.5312-4-2, en vertu duquel : « *Aucune personne ne peut faire l'objet d'une mesure discriminatoire, être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à la sécurité sanitaire des produits mentionnés à l'article L. 5311-1 dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ».

Il doit être relevé que la notion de « *renouvellement de contrat* » s'entend implicitement du seul contrat de travail. Les fournisseurs et prestataires de services de l'entreprise sont ainsi exclus du champ de la protection.

La charge de la preuve a été aménagée au bénéfice aux personnes visées à l'article L.5312-4-2, sur le modèle de l'article L.1161-1 nouveau du Code du travail issu de l'article 9 de la loi n° 2007-1598 relative à lutte contre la corruption.

La loi n° 2013-316 du 14 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte (ou « Loi Blandin »)

Votée après la mise en examen pour tromperie, en février 2013, dans l'affaire du Médiateur d'un ancien président du comité des médicaments de l'Agence européenne du médicament, la loi Blandin a accordé aux agents publics et salariés du secteur privé, dans un champ d'application circonscrit à la santé publique et à l'environnement, la même protection contre d'éventuelles représailles de l'employeur que la loi Bertrand.

Comme la loi Bertrand, la loi Blandin ne s'applique qu'aux alertes nées dans le cadre de la relation de travail et exclut implicitement du champ des alertes protégées celles susceptibles d'être données par les fournisseurs et prestataires de services, les associations, les journalistes ou les citoyens ordinaires.

Progrès par rapport à la loi Bertrand, la loi Blandin, en tirant les conclusions pratiques de l'expérience d'Irène Frachon et de l'efficacité des médias dans l'affaire du Médiateur, a institué des garanties supplémentaires pour les lanceurs d'alerte dans les domaines de la santé publique et de l'environnement :

1/le droit de rendre l'information publique, au-delà de la seule alerte hiérarchique

Selon l'article 1^{er} : « *Toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement. L'information qu'elle rend publique ou diffuse doit s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse* ».

La notion de bonne foi correspond à la « *conviction de se trouver dans une situation conforme au droit, avec la conscience d'agir sans léser les droits d'autrui* », ce qui exclut les dénonciations calomnieuses⁶¹.

Sur le modèle de l'article L.1161-1 nouveau du Code du travail issu de l'article 9 de la loi n° 2007-1598 relative à lutte contre la corruption, la charge de la preuve a été aménagée en faveur du lanceur d'alerte, comme dans le cas des alertes en matière de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

2/l'intervention d'un tiers si l'alerte hiérarchique est infructueuse

« *En cas de divergence avec l'employeur sur le bien-fondé d'une alerte ou en l'absence de suite dans un délai d'un mois, le travailleur ou le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut saisir le représentant de l'État dans le département* ».

La loi Blandin a, par ailleurs, créé une Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, chargée de définir les conditions de recevabilité des alertes et de transmettre aux ministres concernées, sous réserve de leur recevabilité, les alertes dont elle sera saisie, cette commission pouvant être saisie par les associations de défense de l'environnement, les organisations syndicales et certains ordres professionnels, mais, c'est à souligner, pas par les lanceurs d'alerte eux-mêmes.

61. Cf. Rapport n° 650 fait par M. Jean-Louis Roumégas, député de l'Hérault, au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, 23 janvier 2013.

La loi n° 2013-2014 du 14 avril 2013 n'a commencé à produire ses premiers effets qu'en mars 2014, à compter de la publication du premier de ses décrets d'application, le décret n° 2014-324 du 11 mars 2014 relatif à l'exercice du droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement dans l'entreprise.

Celui-ci a été complété en décembre 2014 par les décrets n° 2014-1629 du 26 décembre 2014 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement et n° 2014-1628 du 26 décembre 2014 fixant la liste des établissements et organismes publics qui tiennent un registre des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

Un premier bilan de la mise en œuvre de cette loi ne saurait par conséquent être établi avant l'année 2016.

Les conséquences législatives de l'affaire Cahuzac

Déclenchée par un article publié en décembre 2012 sur le site d'information en ligne Mediapart, l'affaire Cahuzac⁶², par l'indignation et la situation d'urgence politique qu'elle a suscitées, semble avoir véritablement accéléré le processus d'élaboration des lois relatives à la moralisation de la vie politique. Elle a conduit à la discussion par le Parlement de plusieurs projets de loi ayant eu pour effet d'étendre le champ de l'alerte et d'améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Ainsi que la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme a pu le constater dans son avis sur la probité de la vie publique du 27 juin 2013, « *Après les aveux et la démission du ministre du budget, soupçonné de blanchiment de fraude fiscale, le Président de la République a annoncé une série de réformes ambitieuses en matière de probité de la vie publique. Le Gouvernement a rapidement déposé à l'Assemblée nationale plusieurs projets de loi dits de « moralisation » : le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique, le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière* [présenté

62. L'affaire Cahuzac a mis en cause Jérôme Cahuzac qui, lors du déclenchement de l'affaire, en décembre 2012, était ministre délégué chargé du Budget (et à ce titre du contrôle fiscal). Accusé par Mediapart d'avoir possédé des fonds non déclarés sur un compte en Suisse, puis à Singapour, Jérôme Cahuzac, a d'abord porté plainte pour diffamation contre le site d'information en ligne et clamé à plusieurs reprises son innocence, y compris devant l'Assemblée nationale. Une information judiciaire ayant été ouverte le 19 mars 2013, Jérôme Cahuzac a été invité à quitter le gouvernement. Il a fini par reconnaître les faits le 2 avril 2013 devant les juges d'instruction. Il a été alors mis en examen pour blanchiment de fraude fiscale et blanchiment de fonds provenant d'avantages procurés par une entreprise dont les services ou produits sont pris en charge par la Sécurité sociale. Le président de la République ayant stigmatisé son « *impardonnable faute morale* », Jérôme Cahuzac a renoncé le 16 avril 2013 à son mandat de député.

en Conseil des ministres dès le 24 avril 2013] *rapidement complété par une lettre rectificative, et le projet de loi organique relatif au procureur de la République financier. Parallèlement, ces réformes ont rendu nécessaire d'accélérer l'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif au statut du Conseil supérieur de la magistrature et du projet de loi relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique.*⁶³ ».

Les pouvoirs publics ont réalisé l'opportunité d'aller au-delà des préconisations des commissions Sauvé (janvier 2012)⁶⁴ et Jospin (novembre 2012)⁶⁵, et, approuvés par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, décidé de franchir des étapes supplémentaires dans la protection des lanceurs d'alerte.⁶⁶

La loi du 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

Cette loi contribue, indirectement, à la protection des lanceurs d'alerte, en ce que le garde des Sceaux ne peut « *s'ingérer d'aucune manière dans l'exercice de l'action publique* », « *qui relève de la seule responsabilité des magistrats du parquet* »⁶⁷. Le garde des Sceaux « *adresse aux magistrats du parquet des circulaires générales de politique pénale, qui peuvent être thématiques ou territoriales* », mais aux termes de l'article 30 nouveau du Code de procédure pénale, il ne peut adresser aux magistrats du ministère public aucune instruction dans les affaires individuelles.

63. Cf. Avis de la CNCDH sur la probité de la vie publique, JORF n°0176 du 31 juillet 2013, texte n° 99.

64. « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* », rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (26 janvier 2011).

65. « *Pour un renouveau démocratique* », Rapport de la Commission sur la rénovation (9 novembre 2012).

66. La CNCDH a estimé que « *Les lanceurs d'alertes ou whistleblowers ne disposent pas de véritable statut protecteur en droit français. Certes, les officiers publics ou les fonctionnaires sont, aux termes de l'article 40 du Code de procédure pénale, dans l'obligation de donner avis au procureur de la République de tout fait délictueux ou criminel dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, ces agents ne peuvent se revendiquer d'un dispositif qui les protégerait contre d'éventuelles sanctions notamment disciplinaires pour violation de leur obligation de secret et discrétion professionnels. De plus, les salariés du privé ne disposent d'aucune protection* ». Avis de la CNCDH sur la probité de la vie publique, JORF n° 0176 du 31 juillet 2013, texte n° 99.

67. Circulaire de présentation et d'application NOR : JUSD1402885C du 31 janvier 2014.

La mise en place d'un régime spécifique de l'alerte en matière de conflits d'intérêts : la loi n° 2013-907 du 11 décembre 2013 sur la transparence de la vie publique

Les conflits d'intérêts, définis comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction », constituent un terreau favorable à la commission future d'infractions d'atteinte à la probité.

La loi n° 2013-907 du 11 décembre 2013 sur la transparence de la vie publique a ainsi mis en place un régime spécifique de l'alerte en matière de conflits d'intérêts. Cette loi protège d'éventuelles représailles de la part de son employeur, « toute personne » signalant de bonne foi⁶⁸ des faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Son article 25 est, là encore, décalqué de l'article L.1161-1 nouveau du Code du travail issu de l'article 9 de la loi n° 2007-1598 relative à lutte contre la corruption, tant pour ce qui concerne la protection contre d'éventuelles représailles de la part de l'employeur que de l'inversion de la charge de la preuve.

À la différence de la loi n° 2013-316 du 14 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, la loi n° 2013-907 du 11 décembre 2013 sur la transparence de la vie publique ne permet pas au lanceur d'alerte de rendre l'information publique, quel que soit le canal utilisé pour ce faire (médias, réseaux sociaux, blog, etc).

Les destinataires de l'alerte relative à un conflit d'intérêts sont en effet limitativement énumérés. La personne qui entend signaler un conflit d'intérêts doit le faire : « à son employeur, à l'autorité chargée de la déontologie au sein de l'organisme⁶⁹ » ; « aux autorités judiciaires ou administratives » ; ou bien encore, et c'est une innovation importante, « à une association de lutte contre la corruption agréée en application du II de l'article 20 [de la loi du 11 octobre 2013] ou de l'article 2-23 (nouveau) du Code de procédure pénale ».

68. La loi prévoit la sanction du lanceur d'alerte de mauvaise foi : « toute personne qui relate ou témoigne de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts, au sens du présent article, de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits rendus publics ou diffusés est punie des peines prévues au premier alinéa de l'article 226-10 du Code pénal. »

69. Quand une telle autorité existe, ce qui est encore l'exception.

Cette dernière disposition permet aux organisations spécialisées dans la lutte contre la corruption, sous réserve d'être préalablement agréées⁷⁰, de se constituer partie civile dans les affaires pénales concernant des atteintes à la probité, notamment la corruption et le trafic d'influence, le recel et le blanchiment du produit des infractions précitées et certaines infractions au Code électoral.⁷¹

Les associations agréées peuvent saisir, si elles le jugent opportun, la HATVP de toute situation présumée constitutive d'un conflit d'intérêts⁷².

L'extension de la protection légale des lanceurs d'alerte dénonçant des crimes et des délits par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

Au mois de novembre 2013, la France était le seul pays au monde, parmi la soixantaine de pays ayant encadré le droit d'alerte, à ne pas protéger l'agent public signalant des crimes ou des délits.⁷³

Cette situation pouvait être jugée à la fois contradictoire – la dénonciation des faits constitutifs de crimes et délits dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leur fonction étant une obligation imposée aux agents publics par l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale – et peu satisfaisante sur le plan des principes, la protection des agents publics dénonçant des crimes et des délits relevant *a priori* du fonctionnement normal attendu d'un État de droit.

La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a eu pour effet simultané :

70. Au 31 mars 2015, trois associations avaient été agréées : Transparency International France (JO du 30 octobre 2014), Sherpa et Anticor (JO du 7 mars 2015).

71. « Toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à la date de la constitution de partie civile, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions suivantes : 1° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du Code pénal ; 2° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ; 3° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ; 4° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du Code électoral ».

72. La HATVP, créée par la même loi, et chargée notamment de contrôler les déclarations d'intérêts et de patrimoine que sont tenus de déposer les principaux responsables politiques et administratifs, peut également être saisie « par les associations se proposant, par leurs statuts, de lutter contre la corruption, qu'elle a préalablement agréées en application de critères objectifs définis par son règlement général ».

73. Cf. Nicole-Marie Meyer, chargé de mission Protection des lanceurs d'alerte de Transparency International France « *Alerte éthique et fonction publique : la fin d'un malentendu français ?* », Revue des juristes de Sciences-Po, 2014, n° 9.

- d'étendre aux agents du secteur public la protection légale accordée aux salariés du secteur privé en matière de signalement de la corruption ;
- d'étendre le champ des alertes protégées à l'ensemble des crimes et délits.

Les alertes portant sur des contraventions restent exclues du champ des alertes protégées⁷⁴.

À l'intention des salariés du secteur privé, la loi a rajouté à l'article L. 1132-3 du Code du travail un alinéa qui dispose qu'« aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, au sens de l'article L. 1132-3, de mesures d'intéressement ou de distribution d'actions, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

La notion de bonne foi correspond à la « conviction de se trouver dans une situation conforme au droit, avec la conscience d'agir sans léser les droits d'autrui », ce qui exclut les dénonciations calomnieuses⁷⁵, sanctionnées par l'article 226-10 du Code pénal⁷⁶.

La loi du 6 décembre 2013 a introduit deux innovations par rapport aux lois du 17 novembre 2007, 29 décembre 2011, 14 avril 2013 et 11 octobre 2013 :

- La première représente une avancée : c'est l'inscription, parmi les mesures de représailles dont le lanceur d'alerte du secteur privé est protégé, des mesures discriminatoires en matière de rémunération, au sens de l'article L. 1132-3 du Code du travail, et de mesures d'intéressement ou de distribution d'actions.

74. Les contraventions sont des infractions pour lesquelles la peine principale encourue est une amende inférieure à 3 000 euros. Elles incluent notamment les violences légères (contraventions de 4^e classe) et les violences volontaires ayant entraîné une incapacité temporaire de travail inférieure ou égale à 8 jours (contraventions de 5^e classe).

75. Cf. Rapport n° 650 fait par M. Jean-Louis Roumégas, député de l'Hérault, au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, 23 janvier 2013.

76. « La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ».

– La seconde en revanche représente un recul relatif : c'est la disparition de la nullité de plein droit du licenciement discriminatoire pour les lanceurs d'alerte salariés.

Seuls sont protégés les salariés du secteur privé et les agents publics signalant des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Il appartiendra au juge, le moment venu, de trancher la question posée par certains commentateurs de savoir si cette protection s'étend aux retraités, qui ont pu avoir connaissance de tels faits avant leur cessation de fonctions.

Comme précédemment dans les lois du 13 novembre 2007, du 29 décembre 2011 et du 14 avril 2013, les alertes susceptibles d'être données par les cocontractants (fournisseurs, prestataires de services, clients) ainsi que par les associations, les journalistes ou les citoyens ordinaires sont implicitement exclues du champ des alertes protégées.

Toutefois, les organisations spécialisées dans la lutte contre la corruption, sous réserve d'être préalablement agréées par le ministère de la Justice, sont admises à se constituer partie civile aux instances concernant des atteintes à la probité (art. 2-23 du Code de procédure pénale).

À la différence de la loi du 11 octobre 2013, la loi du 6 décembre 2013 ne précise pas de manière limitative les destinataires possibles de l'alerte, pas plus qu'elle n'autorise explicitement, à la différence de la loi n° 2013-316 du 14 avril 2013, la diffusion publique de l'information. Cette absence de définition des canaux de signalement n'est pas sans poser problème, notamment au regard de la jurisprudence relative au devoir de réserve qui s'impose aux fonctionnaires.⁷⁷

Les marges de progrès

L'extension en 2013 de la protection légale des lanceurs d'alerte a laissé à l'écart les signalements d'atteintes graves à l'intérêt public non sanctionnées par la loi pénale

L'extension du champ de la protection légale des lanceurs d'alerte par la loi du 6 décembre 2013, si elle a permis à la France de rattraper une partie de son retard par rapport aux pays les plus avancés en matière de protection des lanceurs d'alerte, ne couvre pas les lanceurs d'alerte qui entendent dénoncer, par exemple, de graves dysfonctionnements administratifs. Le cas largement médiatisé du commandant de police Philippe

77. Voir par exemple, CE 27 juillet 2005, Stéphane X... N° 260139, CEDH 9 juillet 2013, n° 51160/06 Di Giovanni c/Italie, arrêts cités par Jean-Philippe Foegle, Stephen Pringault, « Les lanceurs d'alerte dans la fonction publique – Les mutations contemporaine d'une figure traditionnelle de l'agent public » Actualité juridique – Droit administratif (2014), page 2256.

Pichon, dénonciateur malheureux des dysfonctionnements du Système de traitement des infractions constatées (STIC), est à cet égard particulièrement emblématique⁷⁸.

En l'état actuel du droit positif, la législation française ne reconnaît pas un droit général de divulgation des défaillances de la société démocratique. Elle admet seulement la possibilité d'émettre l'alerte dans les hypothèses se rattachant au domaine du médicament et des produits de santé, la commission de crimes et délits, des délits, des faits de corruption ou de conflits d'intérêts.

Dans ces conditions, le champ de l'alerte protégé reste en deçà de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. En effet, celle-ci considère notamment que les sanctions prises à l'encontre de magistrats ou de salariés d'organismes publics ou privés qui ont divulgué des informations « *que les citoyens ont un grand intérêt à voir publier ou divulguer* » constituent une violation à leur droit d'expression au sens de l'article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH, 12 février 2008, Guja c/Moldavie, n° 14277/04, § 71⁷⁹).

Un accompagnement des lanceurs d'alerte encore limité et cantonné aux alertes portant sur des faits constitutifs du délit de corruption ou d'autres délits d'atteinte à la probité

Enoncer un droit d'alerte sans mettre en œuvre les procédures adéquates ni encadrer sa mise en œuvre « *risque de laisser le lanceur d'alerte*

78. Après avoir alerté sa hiérarchie en février 2007 sur les dysfonctionnements bien connus du Système de traitement des infractions constatées (STIC) et à défaut de réponse, Philippe Pichon a communiqué à un journaliste, en octobre 2008, les fiches de deux personnalités afin d'alerter l'opinion publique sur les inexactitudes qu'elles comportaient, ce qui lui a valu d'être successivement « mis au placard », puis mis en examen des chefs de violation du secret professionnel, d'accès frauduleux à un système automatisé de données et de détournement d'informations à caractère personnel de leur finalité, placé sous contrôle judiciaire en septembre 2008, suspendu de ses fonctions en décembre 2008 puis mis à la retraite d'office en mars 2009, avant d'être condamné en octobre 2013 à 1500 euros d'amende avec sursis pour les chefs d'accusation précités. Le policier a attaqué en vain sa mise à la retraite d'office devant le tribunal administratif, puis devant la Cour administrative d'appel (CAA), puis devant le Conseil d'État qui a estimé, le 30 décembre 2014, que la CAA n'avait pas recherché si cette sanction était proportionnée, en cohérence avec la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, avant de renvoyer l'affaire à CAA, qui devait statuer dans le courant de l'année 2015.

79. Selon l'arrêt Guja, la dénonciation par des agents publics d'actes illicites constatés sur leur lieu de travail doit être protégée si l'agent public agit dans l'intérêt général en avertissant son employeur ou l'opinion publique, sous réserve que soient satisfaites six conditions : 1) signalement préalable du dysfonctionnement à l'autorité hiérarchique ou à l'autorité compétente ; 2) réalité de l'intérêt public des informations divulguées ; 3) l'authenticité des informations divulguées ; 4) l'admissibilité du préjudice causé à l'autorité publique par la divulgation ; 5) la bonne foi, caractérisée par l'absence d'intérêt personnel ; et 6) la proportionnalité de la sanction infligée. *La CEDH s'attache donc à la notion d'intérêt public à voir publier ou divulguer des informations une valeur qui va au-delà des notions retenues par le droit français.* Le lecteur pourra également se reporter utilement aux arrêts suivants de la CEDH : 26 février 2009, Kudeshkin c/Russie, req. N°29492/05 ; 21 juillet 2011, Heinisch c/Allemagne, req. N° 28274/08 ; 17 octobre 2011 Sosinowska c/Pologne, req. N° 10247/0921 ; 8 janvier 2013, Bucur et Toma c/Roumanie, req. N°40238/02 ; 21 octobre 2014, Matúć/Hongrie, req. N°73571/10.

seul face à ceux qui se sont opposés à son alerte et finalement à lui imposer un parcours juridique sans aide»⁸⁰.

Force est de constater, à cet égard, que la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 ne comporte pas de dispositions relatives à l'instruction des alertes et n'organise pas de manière satisfaisante l'accompagnement des lanceurs d'alerte. En pratique, aucune structure officielle n'est aujourd'hui chargée de l'instruction des alertes et l'accompagnement n'est prévu, encore que de manière dépourvue de réelle portée pratique, qu'en faveur des lanceurs d'alerte visant des faits de corruption ou assimilés. Le législateur s'est en effet borné à ébaucher «*un accompagnement sélectif des lanceurs d'alerte*»⁸¹, limité aux alertes portant sur des faits constitutifs du délit de corruption ou d'autres délits d'atteinte à la probité.

Le législateur a ainsi introduit dans le Code de procédure pénale, dans la section consacrée aux attributions du procureur de la République, article 40.6 qui prévoit que : «*la personne qui a signalé un délit ou un crime commis dans son entreprise ou dans son administration est mise en relation, à sa demande, avec le Service central de prévention de la corruption lorsque l'infraction signalée entre dans le champ de compétence de ce service*». Mais la loi ne précise ni l'objet de cette mise en relation du lanceur d'alerte avec le SCPC, ni les missions ou les pouvoirs dont ce Service serait investi dans ce cadre, ni les moyens dont il serait doté pour les exercer. La circulaire de présentation du 23 janvier 2014⁸² n'a pas davantage précisé le rôle imparti par la loi au SCPC.⁸³

Il est apparu que, dans le silence du texte sur ces différents points, le SCPC pouvait seulement, dans l'attente de précisions qui pourraient être apportées ultérieurement dans un cadre législatif ou réglementaire, rappeler leurs droits aux lanceurs d'alerte selon une procédure ad hoc, le SCPC n'ayant nulle compétence pour conseiller le lanceur d'alerte ou lui communiquer quelque information que ce soit sur un litige en cours

80. Cf. Marie-Angèle Hermitte, «*Alertes et lanceurs d'alertes à l'épreuve des lois sanitaires Bertrand (2011) et Blandin (2013) ; nécessité d'une mise en cohérence et d'un renforcement de leur efficacité*», intervention au colloque organisé par Transparency International France et la Fondation des Sciences citoyennes le 4 février 2015 à l'Assemblée nationale sur le thème : «*Lanceurs d'alerte – La sécurisation des canaux et procédures*».

81. Foegle & Pringault, article cité.

82. NOR : JUSD1402112C

83. «*En application du nouvel article 40-6 du Code de procédure pénale, le lanceur d'alerte sera mis en relation, à sa demande, avec le Service central de prévention de la corruption (SCPC) lorsque l'infraction entre dans son champ de compétence. Les parquets saisis d'une demande en ce sens veilleront à communiquer au lanceur d'alerte les [...] coordonnées du SCPC (...). Dans cette hypothèse, les parquets pourront parallèlement apprécier l'opportunité d'informer le SCPC de l'existence de ce signalement et, dans le respect du secret de l'enquête, de lui transmettre tous éléments de contexte utiles concernant les faits révélés et le contexte de la révélation.*»

dans lequel celui-ci serait impliqué à quelque titre que ce soit ou dont il aurait été témoin.

En pratique, entre l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 et le dépôt du présent rapport, aucun lanceur d'alerte n'a formé de demande de mise en relation avec le SCPC en application de l'article 40.6 nouveau du Code de procédure pénale, faute de pouvoir percevoir l'intérêt concret que présenterait une telle mise en relation, la réalité étant celle de lanceurs d'alerte le plus fréquemment en situation de rupture professionnelle, dépourvus de perspectives immédiates de réinsertion et soumis, par la même, à de graves difficultés économiques, psychologiques, relationnelles, familiales, voire, parfois de santé physique.

En revanche, bien qu'ils n'aient pas compétence, en vertu de l'article 1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, à saisir le SCPC, dont le concours est réservé aux seules autorités administratives et judiciaires, plusieurs dizaines de particuliers, réclamant pour certains d'entre eux la qualité de lanceurs d'alerte, ont pris l'attache du service en 2014, afin d'appeler son attention sur un litige en cours les concernant ou pour signaler des faits susceptibles de constituer une infraction dont ils auraient été témoins (ou, plus rarement, victimes), qu'il s'agisse d'atteintes à la probité ou de toute autre infraction.

Des incertitudes restent à lever quant au statut des lanceurs d'alerte du secteur public

Le statut général de la fonction publique, défini par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (« Loi Le Pors ») impose aux fonctionnaires plusieurs obligations (en particulier de discrétion professionnelle et de réserve), qui entrent potentiellement en conflit avec le droit d'alerte, sans aménager de régime spécifique au bénéfice des lanceurs d'alerte.

S'agissant de l'obligation de discrétion professionnelle, celle-ci vaut « pour tous les faits, informations et documents » dont les agents ont connaissance et ces derniers ne sont déliés de cette obligation que « dans les cas expressément prévus par la réglementation en vigueur », et il est difficile de prédire si le juge administratif, face à un fonctionnaire lanceur d'alerte se prévalant de la protection donnée par la loi du 6 décembre 2013, suivra ou non la voie retenue par la Cour de cassation selon laquelle un fonctionnaire, dans l'hypothèse où il effectue un signalement sur le fondement de l'article 40.2 du Code de procédure pénale, ne saurait révéler à des particuliers des faits jugés par lui répréhensibles⁸⁴.

84. Cf. Cass/Crim, 6 juillet 1977, n° 76-92.990, arrêt cité par Jean-Philippe Foegle, Stephen Pringault, « Les lanceurs d'alerte dans la fonction publique – Les mutations contemporaines d'une figure traditionnelle de l'agent public » Actualité juridique – Droit administratif (2014), page 2256.

S'agissant du devoir de réserve, le 5 février 2014, le Conseil d'État, dans le cadre de l'affaire Philippe Pichon précitée, a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la compatibilité de l'obligation de discrétion professionnelle avec la liberté de communication découlant de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.⁸⁵ Cette décision est d'autant plus importante qu'elle est intervenue postérieurement à l'entrée en vigueur des articles 35 et 36 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 sur la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière.

Par ailleurs, le 15 juillet 2014, le Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise a fait état d'un «*principe général du droit*» interdisant à l'administration de prendre des mesures discriminatoires à l'encontre des fonctionnaires ayant dénoncé des faits délictueux commis par leurs subordonnés ou par leur hiérarchie⁸⁶. Cette décision n'a toutefois que l'autorité qui s'attache aux jugements administratifs de première instance.⁸⁷

À ce stade, donc, d'assez nombreuses incertitudes demeurent, qui seront peut-être levées au cours de la discussion du projet n° 1278 de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013, celui-ci pourrait être examiné par le Parlement courant 2015 après sa présentation au Conseil des Ministres, prévue le 17 juin 2015.

85. CE, 5 février 2014 Philippe P..., Décision QPC n° 371396.

86. La TA avait été saisi d'une requête en annulation d'un refus de réintégration par la directrice d'un Office Public d'Habitat, révoquée après avoir dénoncé, en application de l'article 40.2 du Code de procédure pénale, des faits délictueux. La loi du 6 décembre 2013 ne s'applique pas lors de la naissance du litige,

87. Cf. Jean-Philippe Foegle, «*Une première application paradoxale, mais ambitieuse du régime de protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte*», La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 20 août 2014.

LES PROPOSITIONS DU SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

1. UNIFIER LE DROIT DE L'ALERTE

Selon la recommandation du Conseil de l'Europe du 30 avril 2014 sur la protection des lanceurs d'alerte⁸⁸, « *le cadre normatif devrait refléter une approche globale et cohérente* ». La pluralité des textes encadrant le droit de l'alerte en matière de protection des lanceurs d'alerte, pris dans un climat d'urgence⁸⁹, nuit à la lisibilité internationale du dispositif français de protection des lanceurs d'alerte, qui a vocation à être examiné à intervalles réguliers dans le cadre des « *revues par les pairs* » conduites par les organisations internationales, par exemple, par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) dans le cadre du groupe de travail sur corruption, ou le Conseil de l'Europe au sein du GRECO. Par ailleurs, comme l'a rappelé la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, « *l'empilement des dispositifs* » n'est pas sans constituer « *une menace pour la sécurité juridique, et, plus généralement, pour l'effectivité et la force de la loi* ».

Le SCPC recommande, prioritairement, une unification du droit de l'alerte sous la forme d'un texte unique, afin d'améliorer tout à la fois la lisibilité du dispositif français de protection des lanceurs d'alerte pour les organisations internationales et la sécurité juridique des lanceurs d'alerte.

2. ASSURER L'ARTICULATION ENTRE LE DROIT DE L'ALERTE ET LE DROIT DES SECRETS PROTÉGÉS

Le constat est aujourd'hui celui d'une absence d'articulation entre le droit de l'alerte et le droit des secrets protégés⁹⁰. Les pouvoirs publics devraient, dans ce contexte, accorder une attention particulière à la proposition de directive européenne « *sur la protection des savoir-faire et des*

88. Recommandation CM/Rec(2014) 7 du 30 avril 2014 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte.

89. Les commentateurs anglo-saxons utilisent à ce propos le terme parlant d'« *emergency legislation* ».

90. Secret professionnel, secret des affaires, secret fiscal et douanier, secrets des sources journalistiques, secret de la défense nationale, secret statistique, secret du déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, secret de la conduite de la politique extérieure de la France, secret de la sûreté de l'État, etc.

*informations commerciales non divulgués – secrets d'affaires – contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites», COM (2013) 813 final, qui pourrait être adoptée au second semestre 2015 par le Parlement européen).*⁹¹

Le SCPC recommande qu'à l'occasion de l'unification du droit de l'alerte, l'articulation de celui-ci avec les différents types de secrets protégés soit explicitement prévue et ses modalités clairement organisées.

3. OUVRIR L'ÉVENTAIL DES MESURES DE REPRÉSAILLES PROHIBÉES

L'immunité du lanceur d'alerte est aujourd'hui loin d'être intégrale. Les mesures de représailles contre lesquels les lanceurs d'alerte sont protégés par les textes en vigueur sont exclusivement celles qui sont susceptibles d'être prises par l'employeur à l'encontre du lanceur d'alerte dans le cadre des relations professionnelles régies, pour les salariés du secteur privé, par le Code du travail, et, pour les agents publics, par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et présentées sous la forme d'une énumération de mesures discriminatoires. Or l'expérience démontre que des lanceurs d'alerte ont pu subir des mesures de représailles d'une autre nature (atteintes aux biens et à la personne, dans sa réputation, dans ses droits, dans son intégrité physique et mentale...).

Le SCPC recommande qu'à l'occasion de l'unification du droit de l'alerte, les mesures de représailles contre lesquelles les lanceurs d'alerte sont légalement protégés soient définies de manière générique. Les mesures discriminatoires ne seraient ainsi mentionnées que pour exemple, et, en conséquence, introduites par l'adverbe « notamment ».

91. Cf. Michel Miné, CNAM, LDH, « *Un éclairage sur des perspectives à partir des droits d'alerte du salarié* », intervention au colloque organisé par Transparency International France et la Fondation des Sciences citoyennes le 4 février 2015 à l'Assemblée nationale sur le thème : « *Lanceurs d'alerte – La sécurisation des canaux et procédures* ».

4. APLANIR LES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT SUBSISTANT ENTRE LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE LANCEURS D'ALERTE

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a étendu aux agents du secteur public la protection légale accordée aux salariés du secteur privé en matière de signalement de la corruption, tout en laissant subsister quelques différences entre les deux catégories de personnes dans la définition des mesures discriminatoires contre lesquelles le lanceur d'alerte est protégé.

Le SCPC recommande l'instauration, à l'occasion de l'unification du droit de l'alerte, d'une stricte égalité de niveau de protection entre les agents du secteur public et les salariés du secteur privé.

5. ÉTENDRE LE BÉNÉFICE DE LA PROTECTION LÉGALE AUX TIERS

Les alertes susceptibles d'être données par les tiers (cocontractants tels que fournisseurs, prestataires de services, clients ou usagers, associations, journalistes ou citoyens ordinaires) sont à l'heure actuelle implicitement exclues du champ des alertes protégées.

Le refus de la protection légale aux cocontractants peut être considéré comme une lacune grave, en ce que certaines catégories de cocontractants, par exemple les prestataires de services informatiques, acquièrent au cours de l'exercice de leurs missions une connaissance intime de la structure où ils interviennent et sont à même de détecter des agissements répréhensibles susceptibles d'échapper à la plupart des salariés ou agents de la structure qui fait appel à leurs compétences.

Le SCPC recommande qu'à l'occasion de l'unification du droit de l'alerte, la protection du lanceur d'alerte soit étendue aux tiers, et, que, corrélativement, la rupture des relations contractuelles soit au nombre des mesures de représailles contre lesquelles le lanceur d'alerte est protégé.

6. ÉLARGIR LE CHAMP DES ALERTES PROTÉGÉES AUX ATTEINTES GRAVES À UN INTÉRÊT PUBLIC

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a étendu le champ des alertes protégées à l'ensemble des signalements de crimes et de délits, tout en laissant hors du champ de la protection les alertes relatives à des dysfonctionnements portant une atteinte grave à un intérêt public, sans considération pour la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Eu égard à cet état de fait, les pouvoirs publics gagneraient à s'interroger sérieusement sur l'opportunité de protéger, à l'instar du Royaume-Uni, les alertes reposant sur «*une croyance raisonnable*» dans le caractère d'«*intérêt public*» de l'alerte, indépendamment de toute référence à la loi pénale. Le vice-président du Conseil d'État, pour sa part, M. Jean-Marc Sauvé, considère d'ores et déjà que «*le champ matériel de l'alerte professionnelle devrait [...] permettre de couvrir un large spectre d'atteintes avérées ou potentielles à l'intérêt général*»⁹².

Le SCPC recommande qu'à l'occasion de l'unification du droit de l'alerte, l'opportunité d'une extension du champ matériel des alertes protégées au-delà des seuls crimes et délits, aux faits susceptibles de caractériser une atteinte grave à un intérêt public soit envisagée.

7. CLARIFIER LES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE D'ALERTE EXTERNE

La loi du 6 décembre 2013 ne précise pas les destinataires possibles de l'alerte, pas plus qu'elle n'autorise explicitement la diffusion publique de l'information. Cette absence de définition des canaux de signalement n'est pas sans poser problème, notamment au regard de la jurisprudence relative au devoir de réserve qui s'impose aux fonctionnaires.

92. Cf. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, intervention au colloque organisé par Transparency International France et la Fondation des Sciences citoyennes le 4 février 2015 à l'Assemblée nationale sur le thème : «*Lanceurs d'alerte – La sécurisation des canaux et procédures*»

Le SCPC recommande qu'en cohérence avec la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'alerte externe soit protégée par la loi en cas d'échec de l'alerte interne pour cause d'inertie ou de traitement inadéquat par l'autorité hiérarchique ou l'autorité compétente.

8. ORGANISER L'INSTRUCTION DES ALERTES ET L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE

Dans l'attente de la création éventuelle d'une instance spécialisée dans le recueil et l'instruction des alertes qui serait compétente quel que soit le domaine concerné par l'alerte, les contours de la mission confiée au SCPC en matière d'aide aux lanceurs d'alerte signalant des faits corruption et assimilés devraient être précisés par la loi et le règlement. De manière concomitante, il conviendrait que soient donnés au SCPC les moyens juridiques et matériels d'assurer un accompagnement utile des lanceurs d'alerte. Il y aurait lieu également de prévoir que le SCPC puisse être saisi directement par les particuliers. Cette saisine devrait pouvoir intervenir en dehors même de toute phase contentieuse, afin d'aider le lanceur d'alerte potentiel, avant tout passage à l'acte, à déterminer jusqu'à quel point son projet de signalement entre dans la catégorie des alertes protégées par la loi.

L'octroi au SCPC d'un « droit de communication » organisé en cohérence avec les exigences posées par la décision du Conseil constitutionnel n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 lui permettrait d'apporter une assistance plus effective aux personnes qui signalent des infractions de corruption. Le Service serait ainsi habilité à obtenir communication d'éléments du dossier pénal, mais aussi d'informations sur la situation de la personne ayant signalé l'infraction de la part de l'entreprise ou de l'administration dans laquelle les faits dénoncés ont eu lieu.⁹³

Par ailleurs, le SCPC recommande de modifier le Code de procédure pénale afin de donner à toute personne envisageant de lancer une alerte la possibilité de le saisir directement, indépendamment de la procédure prévue à l'article 46 alinéa 2 nouveau du Code de procédure pénale, trop restrictive, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une plainte ou d'un signalement adressé aux procureurs de la République.

93. Droit prévu par un amendement du 13 septembre 2013 du le rapporteur du projet de loi, Yann Galut, député du Cher. Dispositif de l'amendement rejeté : « *Le service central de prévention de la corruption peut demander à l'autorité à l'origine de la mise en relation communication de tout document ou élément d'information en rapport avec l'infraction signalée ; cette communication consiste en une prise de connaissance et, le cas échéant, de copie, sans possibilité de rétention de documents.* »
« *Ce service peut également obtenir de l'entreprise ou de l'administration mentionnée au premier alinéa communication de tout document ou élément d'information relatif à la situation de la personne ayant signalé l'infraction.* »

9. ALLÉGER LE COÛT DES PROCÉDURES JUDICIAIRES

Le coût d'une procédure juridictionnelle, au moment où ils subissent les conséquences économiques de leur geste, reste de nature à dissuader les lanceurs d'alerte de faire valoir leurs droits en justice.

Le SCPC recommande que 1) toute action en justice engagée par un lanceur d'alerte ou à son encontre et se soldant par une décision favorable à ce dernier ouvre droit au déchargement des dépens à son profit ; 2) quelle que soit l'issue du procès, le lanceur d'alerte de bonne foi soit exonéré de toute condamnation sur le fondement de l'article 700 du Code de procédure civile.^{94, 95}

10. AMÉLIORER LE RÉGIME D'INDEMNISATION DES LANCEURS D'ALERTE

Le 5 mars 2015, une lanceuse d'alerte, ex-salariée d'une banque, s'est vu accorder 30 000 euros de dommages-intérêts par la justice prud'homale, montant qualifié par de nombreux commentateurs comme très modeste au regard des préjudices subis.

Le SCPC recommande la mise en place, en faveur des lanceurs d'alerte, d'un régime spécifique d'indemnisation, permettant au lanceur d'alerte, salarié du secteur privé ou agent public, d'obtenir réparation intégrale des préjudices réellement subis en représailles à son action.

11. CRÉER UN FONDS DE SOUTIEN AUX LANCEURS D'ALERTE

Ceux des lanceurs d'alerte du secteur privé qui se trouvent licenciés pour faute se retrouvent souvent dans une situation économique critique, beaucoup d'employeurs appréhendant de les recruter nonobstant leurs compétences professionnelles. Dans le secteur public, la révocation

94. « Le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer : 1° À l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; 2° Et, le cas échéant, à l'avoca du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Dans ce cas, il est procédé comme il est dit aux alinéas 3 et 4 de l'article 37 de la loi n° 91 [...] du 1^{er} juillet 1991 (...) ».

95. Ces deux recommandations ont été formulées initialement par la Fondation des Sciences citoyennes (FSC).

(qui n'ouvre pas droit aux allocations chômage) peut s'avérer tout aussi dévastatrice. Dans les deux cas, le recours aux juridictions reste le meilleur moyen de faire reconnaître la violation d'un droit, y compris dans le domaine de l'alerte, mais avec l'inconvénient inhérent à tout contentieux, celui du délai de réponse, parfois très long au regard de l'avantage tiré du recours.

Le SCPC recommande la création d'un fonds de soutien aux lanceurs d'alerte ayant notamment pour vocation d'aider à la reconversion professionnelle de ceux d'entre eux qui se retrouvent, de facto, en situation d'exclusion professionnelle.

CHAPITRE V

**LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION : UN
IMPÉRATIF POUR LES ENTREPRISES FRANÇAISES**

SCPC

INTRODUCTION

Aujourd'hui, les réglementations relatives à la lutte contre la corruption, notamment dans les transactions commerciales, se développent dans de nombreux États. Plusieurs pays se sont, par ailleurs, dotés de lois de portée extraterritoriale qui leur permettent de poursuivre, et dans certains cas, de sanctionner lourdement des entreprises, quelle qu'en soit la nationalité, pour des actes de corruption transnationale commis n'importe où dans le monde.

Les dirigeants et les cadres des entreprises sont soumis à une pression permanente pour obtenir des résultats plus importants dans un contexte où la compétition est très soutenue, mais ne s'inscrit pas dans un « *fair level playing field*¹ », du fait des très fortes disparités entre les politiques de lutte contre la corruption dans le cadre des transactions commerciales mises en œuvre par les États, tant en termes d'ambition des textes répressifs, d'intensité de leur mise en application, que de degré d'incitation à la prévention de la corruption.

Ce constat souligne le besoin croissant d'une régulation efficace des pratiques et d'un renforcement de l'éthique des affaires par l'action conjuguée et simultanée des pouvoirs publics et des acteurs économiques, comme en témoigne l'émergence de nouvelles propositions pour y répondre.

C'est pourquoi l'encouragement des entreprises françaises à prévenir la corruption à travers la mise en place de lignes directrices destinées à leur proposer un guide (juridiquement non contraignant) dans l'élaboration de leurs programmes d'éthique et de conformité pour prévenir et détecter la corruption, doit être valorisé d'une part, par la volonté politique soutenue et cohérente des autorités publiques et d'autre part, par une mobilisation résolue des entreprises pour intégrer l'éthique, la conformité et la maîtrise des risques dans l'enjeu de compétitivité.

1. Charles-Albert Michalet, dans « *Mondialisation, la grande rupture* » – La Découverte (2007). Il s'agit d'un environnement dans lequel toutes les entreprises d'un marché donné doivent suivre les mêmes règles et bénéficient ainsi de la même capacité à être compétitives.

LE NOUVEL ENVIRONNEMENT NATIONAL ET MONDIAL INSCRIT L'ÉTHIQUE ET LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU CŒUR DE SES DISPOSITIFS

Les conventions internationales de lutte contre la corruption ont déterminé² le développement, depuis une quinzaine d'années, d'une dynamique mondiale anti-corruption et l'émergence d'un spicilège d'instruments juridiques internationaux, globaux et régionaux contre la corruption.

L'importance croissante de l'éthique et de la prévention de la corruption dans la vie économique internationale s'illustre notamment dans les nombreuses législations nationales qui sont mises en place ou se développent, dans les procédures de sanctions souvent en lien avec des lois extraterritoriales, dans les classements et les sanctions des banques multilatérales de développement, ainsi que dans la normalisation ISO qui s'est récemment étendue à cette problématique.

Le délit de corruption est devenu l'une des rares infractions pénales auxquelles s'applique, dans certains pays, le principe d'extraterritorialité. Un ressortissant français ou une entreprise française peuvent dès lors être condamnés par un pays étranger pour un acte commis dans un pays tiers, sans que les parties prenantes à l'acte incriminé aient de lien direct avec le pays étranger à l'origine de la sanction.

LE RISQUE PÉNAL

Le risque pénal est lié à l'évolution et au développement des principales lois anti-corruption nationales en France et à l'étranger³.

2. La Convention de l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés ou des fonctionnaires des États-membres du 26 mai 1997, entrée en vigueur le 28 septembre 2005 ;
 - la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 17 décembre 1997, entrée en vigueur le 15 février 1999 ;
 - la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption du 4 novembre 1998, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 ;
 - la Convention pénale de l'Union européenne sur la corruption du 27 janvier 1999, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 ;
 - la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption du 21 novembre 1999, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2003 ;
 - la Convention des Nations-unies contre la corruption (ou Convention de Mérida) du 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005 ;
 - décision cadre du Conseil de l'Union européenne du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.
3. À titre d'exemple, la corruption est sanctionnée par la peine capitale en Chine ou encore jusqu'à 2 millions de dollars d'amendes aux États-Unis.

Le nouveau cadre juridique français

Les réformes récentes en matière de lutte contre la corruption contribuent à faire évoluer dans le bon sens la législation française.

La création du procureur de la République financier

Dans le prolongement des lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, la loi organique du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier et la loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière créent un procureur de la République financier au niveau national.

Celui-ci exerce ses attributions près le tribunal de grande instance de Paris, et assure le ministère public devant les juridictions parisiennes du premier degré, sous l'autorité hiérarchique du procureur général près la cour d'appel de Paris.

Doté d'une compétence exclusive en matière de délits boursiers, le procureur de la République financier possède une compétence concurrente avec les autres procureurs territorialement compétents pour les atteintes à la probité telles que par exemple la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, les escroqueries à la TVA et la fraude fiscale, lorsque ces infractions sont d'un grand degré de complexité⁴, ainsi que pour le blanchiment de l'ensemble de ces infractions.

Appelé à connaître des affaires susceptibles de provoquer un retentissement national ou international de grande ampleur le Procureur de la République financier a vocation à être saisi dans les cas de corruption d'agents publics étrangers, d'atteintes à la probité lorsqu'ils révèlent l'implication d'un agent mis en cause exerçant des responsabilités de haut niveau ou en présence d'entreprises et de dirigeants à forte visibilité économique, ainsi que dans les cas de fraude fiscale complexe ou internationale ou commise en bande organisée et d'escroqueries à la TVA.

S'il peut saisir les services d'enquête spécialisés, il peut également travailler avec les offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire, comme l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRDGF), et plus particulièrement avec l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)⁵.

4. La grande complexité résulte notamment « du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel les affaires s'étendent ».

5. L'OCLCIFI a été créé par le décret n°2013-960 du 25 octobre 2013

Les associations anti-corruption agréées peuvent désormais se constituer partie civile

L'article 2-23 nouveau du Code de procédure pénale permet à celles d'entre elles déclarées depuis plus de 5 ans de se constituer partie civile dans les dossiers d'atteinte à la probité.

En vertu du décret n° 2014-327 du 12 mars 2014 relatif aux conditions d'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile, l'agrément est accordé, pour 3 ans, par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, puis publié au Journal Officiel de la République française. L'agrément est renouvelable dans les mêmes conditions que l'agrément initial⁶.

Cette nouvelle disposition met fin de facto au monopole du parquet en matière de poursuites pour corruption d'agent public étranger, sans préjudice toutefois des dispositions de l'article 113-8 du Code pénal dont il résulte que, lorsque les faits ont été intégralement commis à l'étranger, la requête du ministère public demeure nécessaire aux fins de poursuite de l'infraction.

À ce jour, trois associations anti-corruption ont été agréées⁷ : Transparency International France, Sherpa et Anticor.

De nouveaux outils procéduraux permettent d'améliorer l'efficacité des investigations

Le renforcement des pouvoirs d'enquête en matière de grande délinquance économique et financière

La loi du 6 décembre 2013 étend les possibilités de recours à des mesures d'investigation dérogatoires du droit commun⁸ à certaines infractions économiques et financières. Jusqu'alors, ces mesures étaient applicables en matière de criminalité organisée, de corruption et de trafic d'influence. Elles répondent notamment aux besoins liés à la lutte contre

6. La composition du dossier de demande est fixée par l'arrêté du 27 mars 2014 relatif à l'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice.

7. Les arrêtés portant agrément d'association au titre de 2-23 CPP sont parus aux JORF suivants : JO du 30 octobre 2014 concernant Transparency International France et JO du 7 mars 2015 concernant Sherpa & Anticor.

8. Il pourra être recouru aux mesures suivantes :

- extension de compétence aux fins de surveillance ;
- infiltration ;
- interceptions de correspondances ;
- captation, fixation, transmission et enregistrement de paroles dans les lieux ou véhicules privés ou publics (sonorisation), ou d'image dans un lieu privé ;
- captation, conservation et transmission de données informatiques ;
- saisies conservatoires.

la corruption lorsqu'elle est utilisée comme outil du crime organisé et des grands trafics illicites⁹.

Aujourd'hui, elles sont également applicables dans certains cas d'atteintes à la probité¹⁰ (corruption passive et trafic d'influence par des agents publics, corruption active et trafic d'influence par des particuliers, par exemple), et, sous certaines conditions, aux délits de fraude fiscale visés aux articles 1741 et 1743 du Code général des impôts, aux délits douaniers visés au dernier alinéa de l'article 414 et à l'article 415 du Code des douanes (punis d'une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement), au blanchiment de ces délits, aux abus de biens sociaux aggravés.

L'aggravation des peines d'amende en matière d'atteinte à la probité

La loi du 6 décembre 2013 (article 6) prévoit une aggravation substantielle des peines d'amendes encourues par les personnes physiques comme les personnes morales en matière d'atteintes à la probité (*cf.* tableau ci-après) afin de rendre ces incriminations plus dissuasives.

Les personnes physiques.

Les délits commis par des personnes physiques punis jusqu'alors d'une amende de 75 000 euros (la concussion, le trafic d'influence visant à entraver le cours de la justice nationale ou internationale et la corruption privée, la corruption d'agent public français ou étranger, le trafic d'influence d'agent public français) sont désormais punis d'une amende de 500 000 euros, ou, alternativement, d'un montant double de celui du produit du délit.

Les personnes morales

L'augmentation du quantum encouru par les personnes physiques pour corruption d'agent public étranger, combinée à l'article 131-38 du code pénal qui prévoit que les peines d'amendes des personnes morales peuvent être portées au quintuple, a eu pour effet de porter l'amende maximale encourue par les personnes morales de 1 million € à 5 millions € (5 x 1 M €). Toutefois, la loi du 6 décembre 2013 prévoit que le montant de l'amende encourue par une personne physique peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, ce qui implique, en application de la règle du quintuple, que ce montant peut être porté au décuple du produit tiré de l'infraction pour les personnes morales.

Le tableau ci-après récapitule les nouvelles sanctions concernant la corruption.

9. Voir «Les trois cercles de la corruption», de François Badie in *Cahiers de la sécurité* n°25, septembre 2013.

10. Articles 432-11, 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1, 435-4, 435-7, 435-10 du Code pénal.

Infractions	Peines d'amende antérieurement encourues par les personnes physiques	Peines d'amende désormais encourues par les personnes physiques	Peines d'amende encourues par les personnes morales	Peines d'emprisonnement (non modifiées)
Concussion (article 432-10 du Code pénal) Prise illégale d'intérêts (art. 432-12 du Code pénal) Trafic d'influence – particulier (art. 433-2 du Code pénal) Trafic d'influence – personnel judiciaire (434-9-1 du Code pénal) Trafic d'influence – personnel d'organisation internationale publique (art. 435-2 et 435-4 du Code pénal) Trafic d'influence – personnel de juridiction internationale (art. 435-8 et 435-10 du Code pénal) Corruption – secteur privé (art. 445-1 et 445-2 du Code pénal) Corruption sportive (art. 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal)	75 000 € d'amende	500 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction	2 500 000 € d'amende, ou cinq fois le montant de l'amende encourue par la personne physique	5 ans d'emprisonnement
Trafic d'influence et corruption – agent public national (art. 432-11 et 433-1 du Code pénal) Corruption – personnel judiciaire (art. 434-9 du Code pénal) Corruption – agent public étranger (art. 435-1 et 435-3 du Code pénal) Corruption – personnel de juridiction étrangère ou internationale (art. 435-7 et 435-9 du Code pénal) Détournement de fonds publics (art. 432-15 du Code pénal)	150 000 € d'amende	1 000 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction	5 000 000 € d'amende, ou cinq fois le montant de l'amende encourue par la personne physique	10 ans d'emprisonnement
Favoritisme (art. 432-14 du Code pénal)	30 000 € d'amende	200 000 € d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction	1 000 000 € d'amende, ou cinq fois le montant de l'amende encourue par la personne physique	2 ans d'emprisonnement

Les dispositifs d'alerte

Les lanceurs d'alerte sont les personnes qui portent à la connaissance de leurs employeurs, des autorités administratives ou judiciaires ou de tiers (associations par exemple), des faits jugés par elles répréhensibles qu'elles ont découverts dans l'exercice de leur fonction.

Ils sont des acteurs essentiels de la lutte contre la corruption, en ce qu'ils contribuent à la découverte des atteintes à la probité, au déclenchement d'investigations et le cas échéant de poursuites.

Leur protection, juridique, mais aussi sociale, est dès lors nécessaire pour garantir une lutte plus efficace contre ce type d'infractions.

S'il n'existe pas, dans le secteur privé, d'obligation générale de signalement, contrairement au secteur public, la protection du lanceur d'alerte du secteur privé signalant des faits de corruption est inscrite dans la loi depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption¹¹.

La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière complète le dispositif de protection des lanceurs d'alerte pour améliorer leur protection. Elle étend le champ de cette protection à d'autres catégories de lanceurs d'alerte.

Aucun salarié du secteur privé ou public (fonctionnaire et agent non titulaire de droit public) ne peut être sanctionné pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, y compris si ce témoignage a été adressé à des tiers, par exemple à la presse.

L'article 35 de la loi protège les lanceurs d'alerte, dans le cadre professionnel, contre toute mesure de représailles qui serait prise à leur rencontre et notamment à l'occasion de la procédure de recrutement, affectant l'accès à un stage, la rémunération, le licenciement, la titularisation, la formation, la promotion¹².

Cette protection concerne les révélations faites tant à l'employeur qu'aux autorités administratives ou à un tiers.

Par ailleurs, la loi aménage la charge de la preuve au profit du lanceur d'alerte. Si celui-ci présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'il a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime, il incombe à la partie défenderesse de prouver que

11. Articles L.1132-3, L.1132-4, L.1152-2, L.1152-3, L.1153-2, L.1153-3, et L.1161-1 du Code du Travail.

12. La loi rajoute à l'article L.1132-3 du code du travail un alinéa qui dispose qu'« aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, au sens de l'article L.1132-3, de mesures d'intéressement ou de distribution d'actions, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage du lanceur d'alerte.

Enfin, la loi prévoit la mise en relation du lanceur d'alerte avec le Service central de prévention de la corruption à l'initiative du Parquet.

Selon l'article 40-6 du CPP, « *la personne qui a signalé un délit ou un crime commis dans son entreprise ou dans son administration est mise en relation, à sa demande, avec le Service central de prévention de la corruption lorsque l'infraction signalée entre dans le champ de compétence de ce service.* »¹³

L'augmentation significative en France du nombre de procédures du chef de corruption d'agent public étranger commis dans le cadre de transactions commerciales internationales.

En octobre 2012, le rapport de phase III sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, établi par l'OCDE, faisait état de 33 procédures initiées par la France pour corruption d'agent public étranger (dont 23 en cours) depuis le 29 septembre 2000, date d'entrée en vigueur en France de la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997.

En décembre 2014, on comptait 58 procédures (dont 34 non encore définitivement jugées), soit une augmentation de plus de 56% en deux ans (et de plus de 67% pour les affaires en cours).

L'augmentation significative de ces chiffres depuis 2012 traduit les efforts consentis par la France, ces dernières années, pour développer une politique pénale déterminée dans la lutte contre la corruption d'agent public étranger.

Dans le cadre des réformes récentes¹⁴, la possibilité pour les associations anti-corruption de se constituer partie civile, mais également sur le plan des moyens, la création du procureur de la République financier et l'augmentation des peines encourues, sont de nature à conforter cette tendance.

Les personnes physiques

Au total, depuis l'entrée en vigueur de la Convention de l'OCDE, 7 personnes physiques ont fait l'objet, en France, d'une condamnation pénale définitive dans le cadre de 5 procédures distinctes. Deux d'entre

13. Voir chapitre IV supra « La protection des lanceurs d'alerte » dans le présent rapport.

14. Cf. Loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier, loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

elles ont fait l'objet de peines de prison avec sursis et amendes, les cinq autres ont été sanctionnées par des peines d'amendes uniquement, toutes inférieures à 50 000 €.

Ainsi, ont été condamnés par la justice française, entre autres, un dirigeant de PME qui avait versé un pot-de-vin d'un montant de 90 000 euros à des agents publics libyens afin de faciliter la conclusion de marchés de dépollution¹⁵, ainsi que, dans une autre affaire, les codirigeants d'une autre PME pour avoir remis 194 440 euros à un fonctionnaire djiboutien en vue d'obtenir un marché de forage hydraulique¹⁶.

Les personnes morales

Concernant plus spécifiquement les personnes morales, 21 sociétés faisaient en France, lors du dépôt du présent rapport, l'objet de poursuites du chef de corruption d'agents publics étrangers (4 sociétés faisaient l'objet de réquisitions du parquet aux fins de renvoi devant le tribunal correctionnel, 14 faisaient l'objet d'une ordonnance de renvoi d'un juge d'instruction à cette même fin, et 3 d'un appel).

Au 30 mars 2015 toutefois, aucune personne morale française n'avait fait l'objet d'une condamnation définitive pour corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales.

Une affaire de corruption impliquant la société Safran (ex-Sagem) au Nigeria, en marge d'un contrat pour la fabrication de 70 millions de cartes d'identité entre 2000 et 2003, s'est en effet soldée par une relaxe en appel le 7 janvier 2015. La décision a ainsi infirmé celle prononcée en première instance par le tribunal correctionnel de Paris le 5 septembre 2012, qui avait condamné le groupe d'aéronautique et de défense à 500 000 euros d'amende. La cour d'appel de Paris a en outre confirmé la relaxe de deux cadres de l'entreprise, un ingénieur commercial de Sagem au Nigeria, et l'ancien dirigeant du département « *systèmes d'identifications* ».

Le risque pénal lié aux législations étrangères extraterritoriales^{17, 18}

Dans le système international issu du Traité de Westphalie de 1648, qui fait de la souveraineté et de l'intégrité des États des principes suprêmes du droit international, l'application extraterritoriale de leur droit par les États revêt le caractère d'une exception.

15. TGI de Paris, 11^e chambre/1, n° d'affaire 0825992023, Jugement du 29 septembre 2009, n°2.

16. TGI de Paris, 11^e chambre/2, n° d'affaire 0703392018, Jugement du 25 mars 2011, n°10.

17. Cf. http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/scpc_rapport_2012.pdf p. 156-163.

18. Cf. annexe « Les lois anti-corruption extraterritoriales ».

Or, on assiste depuis quelques années, dans le cadre de la mondialisation des échanges, au développement de législations de portée extraterritoriale qui deviennent une réalité incontournable, qualifiée de « *puissant catalyseur de l'élaboration du droit international* »¹⁹.

Ainsi, « *les enjeux du débat sur l'extraterritorialité sont liés au décalage persistant entre la globalisation des flux économiques et informationnels et la fragmentation nationale des souverainetés et des systèmes juridiques* »²⁰.

Le risque pour les entreprises françaises de tomber sous le coup de procédures étrangères ne cesse alors de s'élargir.

En effet, si les États-Unis ont été les premiers à légiférer²¹ et à appliquer des règles anti-corruption dès avant la signature de la convention de l'OCDE du 17 décembre 1997, on constate un renforcement des dispositifs d'incrimination de la corruption parmi les pays signataires de la Convention de l'OCDE²² ainsi qu'en Chine²³ où les poursuites à l'égard des entreprises – notamment du secteur pharmaceutique – se sont renforcées, constituant un véritable risque pour les entreprises étrangères et notamment françaises.

Le renforcement de la politique de sanctions émanant d'autorités étrangères : Le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) – États-Unis

Entré en vigueur le 19 décembre 1977, le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) fut la première législation nationale incriminant la corruption d'agents publics étrangers.

Modifiée par l'*International Anti-Bribery Act* de 1988, qui en étend le champ d'application, cette loi s'applique :

- aux personnes physiques ou morales étrangères, se trouvant sur le sol américain ou, depuis 1998, cotées sur un marché boursier américain, ainsi que, selon la jurisprudence, aux filiales étrangères de sociétés mères, elles-mêmes soumises au FCPA ;
- aux personnels de ces personnes physiques ou morales, américaines ou étrangères, où qu'ils se trouvent dans le monde.

19. Laurent Cohen-Tanugi – « L'application extraterritoriale du droit américain, fer de lance de la régulation économique internationale ? » En Temps Réel – Les cahiers. Décembre 2014.

20. *Idem*.

21. Loi du 19 décembre 1977 modifiée par la loi du 10 novembre 1998 pour la mise en œuvre de la Convention anti-corruption de l'OCDE.

22. Par exemple, l'Italie, le Brésil, l'Argentine, la Suisse, le Royaume Uni, la Suède, l'Espagne, la Russie. Dans ce dernier pays, la loi fédérale russe n°273 du 1^{er} janvier 2013 « oblige, entre autres, les organisations à mettre en place une politique anti-corruption ».

23. La Chine vient de réformer sa législation anti-corruption en reprenant à son compte certaines dispositions du droit américain globalisé, et notamment sa portée extra territoriale.

Le FCPA s'applique indirectement aux dirigeants, administrateurs, salariés, agents et actionnaires agissant pour le compte des sociétés visées²⁴.

Les affaires récentes montrent que dès lors qu'ils considèrent que le délit de corruption allégué a un lien quelconque avec le territoire américain, le *Department of Justice (DoJ)* et la *Securities Exchange Commission (SEC)*, autorité des marchés financiers des États-Unis, ont une appréciation particulièrement large de ce lien pour retenir leur compétence.

Même minime, un lien de rattachement avec les États-Unis peut permettre aux autorités américaines de poursuivre une société étrangère sur le fondement du FCPA pour des faits de corruption commis partout dans le monde.

Ainsi, peut constituer un lien de rattachement suffisant avec les États-Unis, le fait que les transactions en lien avec des actes de corruption soient effectuées en dollars, même lorsqu'elles se déroulent entre deux acteurs dont aucun n'est américain, en un lieu situé hors des États-Unis.

Le même raisonnement amène la justice des États-Unis à se déclarer compétente en cas d'utilisation de messageries électroniques américaines (par exemple Google).

Cette loi interdit notamment les pots de vin et impose aux entreprises un haut niveau de transparence comptable notamment pour empêcher la dissimulation de pots de vin²⁵.

Sont également interdits les paiements effectués indirectement par le biais d'un consultant, d'un fournisseur, de distributeurs, de partenaires de joint-venture ou de tout autre intermédiaire, quel que soit le lieu où ils sont commis.

Depuis sa création en 1977, l'application du FCPA a concerné 71 % d'entreprises américaines et 29 % d'entreprises non américaines²⁶.

24. http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/scpc_rapport2012.pdf

25. Toutefois, le FCPA permet les « paiements de facilitation ». Ces paiements à destination des agents publics visent à influencer uniquement le délai d'action de ceux-ci (par ex : les paiements pour accélérer la délivrance d'un visa ou le dédouanement des marchandises à la douane), mais non leur résultat. Dans ces conditions, le risque est grand pour les entreprises de confondre paiement de facilitation et actes de corruption sanctionnés par cette loi. C'est pourquoi de nombreuses entreprises les ont systématiquement interdits.

26. Annalisa Le bold. « *Extraterritorial Application of the FCPA Under International Law* », *Willamette Law Review*, N° 51, 225 (2015). Annalisa Leibold, avocate, ancienne collaboratrice du cabinet Hughes, Hubard & Reed (Washington, DC), travaille actuellement auprès du juge David Campbell, au tribunal de Phoenix (Arizona).

Le FCPA prévoit de lourdes sanctions²⁷ :

- des peines d’amende allant jusqu’à 2 millions de dollars par infraction constatée²⁸ ; les dirigeants, administrateurs, salariés, agents et actionnaires agissant pour le compte de sociétés peuvent être condamnés à une amende allant jusqu’à 100 000 dollars, ainsi qu’à des peines d’emprisonnement maximales de 5 ans ;
- la confiscation des produits de l’infraction ;
- la possibilité pour les entreprises mises en cause de solliciter le bénéfice d’un accord de suspension des poursuites (« *Deferred Prosecution Agreement* » – DPA) avec le Département de la Justice (DoJ) et s’il y a lieu la « *Securities and Exchange Commission* » (SEC).

Le tableau ci-après récapitule les 13 amendes les plus élevées prononcées à ce jour par les autorités américaines dans le cadre d’accords transactionnels.

S’agissant du montant des pénalités, le montant total de ces 13 pénalités financières s’élève à 4 824,4 millions de dollars (hors pénalités pour les associés le cas échéant) répartis à hauteur de :

- 963 millions de dollars pour les entreprises américaines, soit 20 % ;
- 3 861,14 millions de dollars pour les entreprises non américaines soit 80 % ;²⁹
- 1 645 millions de dollars pour les entreprises françaises, soit 34 %.

Au demeurant, dans le cadre des accords de suspension des poursuites ainsi conclus, les entreprises n’ont pas eu seulement à s’acquitter de pénalités financières considérables, mais aussi à se soumettre à un programme de réformes internes destiné à prévenir tout risque d’agissements pouvant contrevenir aux dispositions législatives américaines ou internationales anti-corruption dans les transactions commerciales internationales.

27. United State Code (USC), accessible par titre sur <http://www.gpoaccess.gov/usCode/browse>

28. Or, il peut y avoir cumul d’infractions dans le cadre d’une même affaire.

29. *Idem*.

LES 13 PLUS IMPORTANTS ACCORDS TRANSACTIONNELS CONCLUS
AVEC LES AUTORITÉS AMÉRICAINES (FÉVRIER 2015)

		Date DPA	Localisation des faits	Montant de l'amende négociée
1	SIEMENS (Siemens AG + trois filiales) ALLEMAGNE	Décembre 2008	Argentine, Bangladesh, Venezuela	800 millions US\$ (s'ajoutant à 596 millions d'euros d'amende en Allemagne)
2	ALSTOM FRANCE	Décembre 2014	Indonésie, Arabie Saoudite, Égypte et Bahamas	772 millions US \$
3	KELLOGG, BROWN & ROOT LLC & HALLIBURTON ETATS-UNIS	Février 2009	Nigeria	579 millions US \$
4	BAE Systems PLC ROYAUME-UNI	Mars 2010	Arabie saoudite, Hongrie, République Tchèque, Autriche	400 millions US \$
5	TOTAL SA FRANCE	Mai 2013	Iran	398 millions US \$
6	ALCOA ÉTATS-UNIS	Janvier 2014	Bahreïn	384 millions US \$
7	ENTE NAZIONALE IDROCARBURI (ENI) + filiale néerlandaise Snamprogetti ITALIE & PAYS-BAS	Juillet 2010	Nigéria ENI = Algérie Filiale = Hong Kong	365 millions US \$
8	TECHNIP et associés au sein de joint-ventures FRANCE	Juin 2010	Nigéria	338 millions US \$ +917 millions US \$ pour les associés
9	JGC Corporation JAPON	Avril 2011	Nigéria	218, 8 millions US \$
10	DAIMLER (Daimler AG + 3 filiales) ALLEMAGNE	Avril 2010	Russie, Chine, Irak	185 millions US \$
11	WEATHERFORD INTERNATIONAL LTD SUISSE	2013	Différents pays africains (dont l'Angola) + Irak	152,6 millions US \$
12	ALCATEL-LUCENT (Alcatel-Lucent + 3 filiales) FRANCE	Décembre 2010	Costa-Rica Taïwan, le Honduras, la Malaisie et Taïwan	137 millions US \$
13	MAGYAR TELEKOM & DEUTSCHE TELEKOM HONGRIE & ALLEMAGNE	Décembre 2011	Hongrie, Macédoine, Grèce, Monténégro	95 millions US \$

Sur les treize entreprises ainsi sanctionnées :

- 2 seulement sont des entreprises américaines, soit 15 %;
- 11 sont des entreprises non américaines, soit 85 %;³⁰
- 4 (Alcatel-Lucent, Alstom, Total SA et Technip) sont des entreprises françaises, soit 31 %.

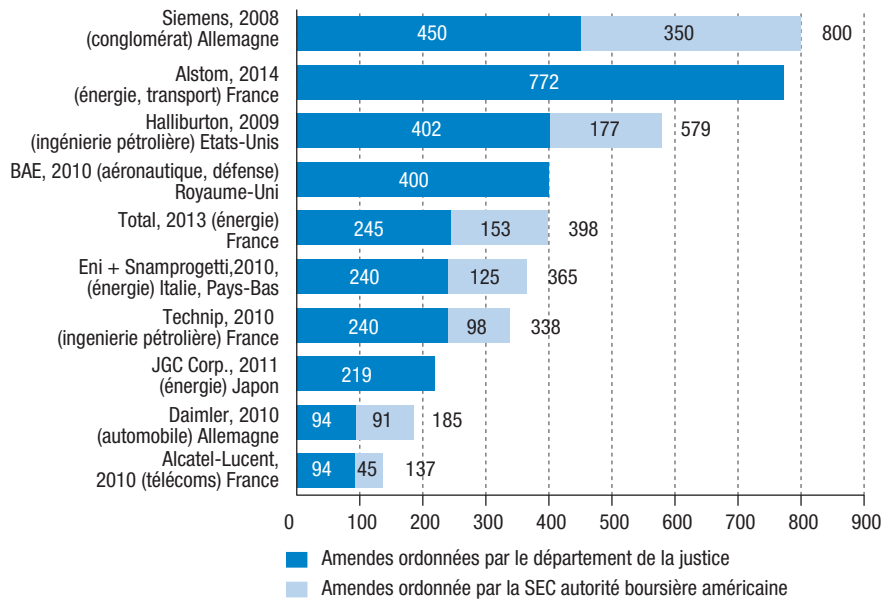
30. Dont les entreprises françaises.

Dans ce cadre, les entreprises concernées peuvent se voir imposer la nomination d'un moniteur indépendant, chargé de contrôler la mise en œuvre des obligations prévues dans le DPA et d'en faire rapport aux autorités américaines.

Ce processus est long (3 ans en moyenne) et très coûteux.

La mise en place d'un programme de conformité, sous réserve de son caractère effectif, permet une modération des charges potentielles.

Le tableau ci-après présente quelques exemples de sanctions financières pour corruption émanant respectivement du DoJ et de la SEC.



Source : Département américain de la justice

À l'occasion de la conférence de présentation du premier rapport d'ensemble de l'OCDE sur la corruption transnationale, le 2 décembre 2014, à Paris, Leslie R. Caldwell, adjointe au Procureur général des États unis pour les affaires criminelles³¹, a présenté, au-delà du bilan de l'application du FCPA, une ligne claire pour la politique pénale à venir : « Depuis 2009, le département de la Justice a fait condamner plus de 50 personnes, plus de 50 entreprises ont été amenées à verser plus de 3 milliards de dollars. La SEC a obtenu quant à elle près de 4,5 milliards... Nous allons avoir de plus en plus de telles procédures pour les années à venir ».

31. Assistant Attorney General for the DOJ Criminal Division.

venir, car nous allons désormais nous concentrer sur les dossiers importants, avec des impacts importants, impliquant de grandes multinationales... ».

Le renforcement de la politique de sanctions émanant d'autorités étrangères : l'exemple du Royaume-Uni (UKBA)

Le *United Kingdom Bribery Act* (UKBA)³² réprime non seulement la corruption sous toutes ses formes, mais également et de manière autonome, l'absence de dispositif efficace (« *procédures adéquates* ») de prévention de la corruption au sein de l'entreprise. Cette loi prévoit notamment une amende illimitée pour les personnes morales ou physiques responsables et jusqu'à 10 ans d'emprisonnement pour les personnes physiques déclarées coupables de l'un des délits visés par cette loi.

Le gouvernement britannique a publié le 18 décembre 2014³³ un « plan anti-corruption pour le Royaume-Uni », qui définit l'orientation stratégique pour l'année 2015 de toutes les activités anti-corruption et organise les conditions d'une meilleure collaboration et d'une plus grande cohérence entre les actions des secteurs public et privé.

Structuré autour de quatre thèmes principaux (« *poursuivre* », « *prévenir* », « *protéger* » et « *préparer* ») ce plan anti-corruption comporte plus de soixante points concernant tant le gouvernement que les acteurs économiques. Au nombre de ces points, on citera notamment :

- l'examen par le ministère de la Justice du bien-fondé de l'introduction d'une nouvelle infraction d'échec de la prévention de la délinquance économique. Une entreprise pourrait ainsi être tenue pénalement responsable d'une série « *d'infractions économiques* » commises en son nom par ses employés ou des tierces parties, tels que les agents, même si les membres du conseil d'administration ou les cadres dirigeants n'avaient pas connaissance de l'acte répréhensible ;
- la création par le Home Office³⁴ d'un registre central contenant des informations accessibles au public sur les propriétaires véritables (*beneficial owners*) des sociétés britanniques, au-delà de leurs propriétaires officiels (*legal owners*). Les personnes qui possèdent ou contrôlent plus de 25 % des parts d'une société au Royaume-Uni ou des droits de vote, ou qui exercent un contrôle sur cette société ou sa direction, pourront par conséquent être identifiées ;
- la formation par l'Agence nationale de la criminalité d'une équipe nationale de renseignement multi-agences, qui mettra l'accent sur la corruption nationale et internationale ;

32. Loi du 8 avril 2010, (sections 1, 2, 6 et 7) entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011

33. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf

34. Ministère de l'Intérieur.

- le renforcement du dialogue entre les secteurs public et privé en créant un forum régulier de la société civile et des chefs d'entreprise pour amener le gouvernement sur les questions de corruption.

Le UKBA, en raison de sa portée extra territoriale, a potentiellement vocation à s'appliquer aux entreprises étrangères et, en particulier, aux entreprises françaises. Celles d'entre elles qui succomberaient à la facilité de la corruption tomberaient sous le coup de cette loi qui prévoit également la possibilité d'une procédure de « *deferred prosecution agreement* » (DPA), dans des conditions toutefois sensiblement différentes qu'aux États-Unis.

LES RISQUES NON PÉNAUX

La corruption coûte d'autant plus cher que les chiffres d'affaires obtenus par ce moyen sont aléatoires, non pérennes, imprévisibles, donc non fiables, tandis que les risques encourus se révèlent particulièrement élevés.

Au-delà du coût financier lié aux amendes, il convient de prendre en compte les autres coûts³⁵, notamment économiques et humains, liés à la non-conformité.

Dans ce domaine, PME, ETI et groupes multinationaux encourent les mêmes risques : au-delà des amendes financières, la condamnation pénale de leurs dirigeants, l'interdiction de concourir à des marchés pendant plusieurs années, une réputation durablement entachée, avec ce que cela comporte de conséquences au plan commercial.

Le risque financier

Les entreprises poursuivies par les autorités des pays étrangers dotés d'une législation anti-corruption de portée extraterritoriale trouveront avantage à préférer, aux risques de la procédure pénale, la négociation d'un accord transactionnel afin de mettre fin aux poursuites (*Deferred prosecution Agreement*, accord de poursuite différé, ou *Non-Prosecution Agreement*, accord d'arrêt des poursuites).

Toutefois, les coûts directs et indirects liés à ces accords transactionnels peuvent s'avérer considérables.

Aux États-Unis, le refus de coopérer ou le manque d'empressement à coopérer dans le cadre de menaces de poursuites pénales s'avère si coûteux que le choix de la coopération s'impose désormais le plus souvent et que les entreprises choisissent généralement de négocier.

35. Certains coûts sont chiffrables et d'autres pas, cf. *supra*.

Ainsi, une entreprise sous la menace de poursuites pénales dans un pays étranger (jusqu'à présent les États-Unis), pourrait être amenée à négocier un accord de suspension ou d'abandon des poursuites – NPA ou DPA – en échange, d'une part du paiement d'une amende considérable (cf *supra*), mais aussi de la mise en œuvre d'un suivi.

Dans ce cadre, l'entreprise est obligée, pendant plusieurs années, de mettre en place des réformes structurelles pour prévenir les risques de corruption.

Cette surveillance est placée sous le contrôle d'un moniteur indépendant, qui adresse ses rapports annuels aux autorités étrangères avec lesquelles l'entreprise a conclu l'accord transactionnel (pour les États-Unis, il s'agit du *Department of Justice* et de la *Security Exchange Commission*) avant d'aboutir à la certification finale de l'entreprise.

Cette procédure s'avère très coûteuse si l'on considère les centaines de millions de dollars versés à ce titre par des entreprises à des autorités étrangères auxquels s'ajoutent les coûts liés aux honoraires du moniteur indépendant et des avocats nationaux et étrangers ainsi qu'au temps consacré par les personnels à ces procédures.

Toutefois, même si le coût de la mise en conformité forcée est beaucoup plus lourd que la mise en place par l'entreprise, à son initiative, d'un programme d'éthique et de conformité, cette procédure permet à l'entreprise de bénéficier de l'expertise du moniteur indépendant sur son fonctionnement global et de mettre en œuvre les mesures recommandées, véritables « accélérateurs » dans la mise en place de la conformité anti-corruption. À ces coûts, s'ajoute le risque financier lié à une réaction sur les marchés financiers.

Le risque économique

*La corruption est un « frein dans le processus de croissance externe »*³⁶

Le risque de rupture de processus d'acquisition

La découverte de cas de corruption à l'occasion des procédures préalables à une acquisition à la suite de la réalisation de « *due diligence* » peut entraîner la rupture du processus d'acquisition.

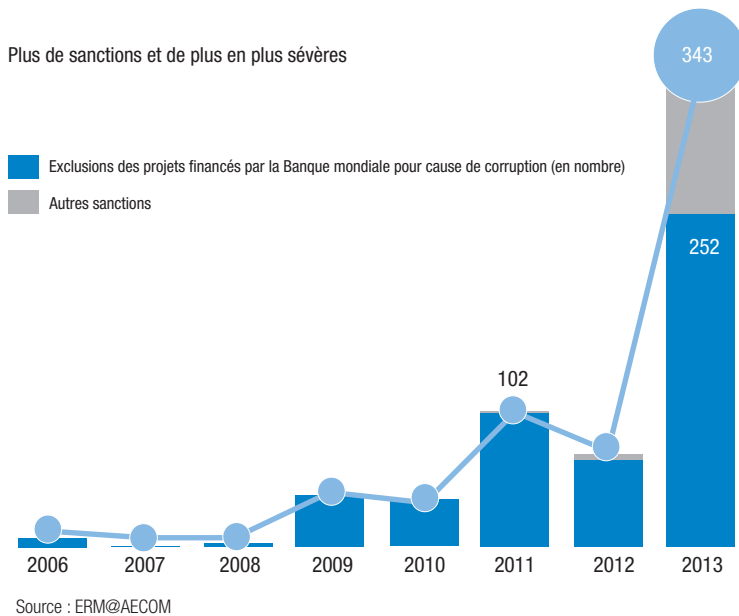
Tel fut, par exemple, le cas dans l'affaire Titan-Lockheed. En 2004, Lockheed Martin Corp abandonna le projet d'achat de Titan Corp pour 1,66 milliard USD suite à l'ouverture d'une enquête par le ministère de

36. Philippe Montigny, « L'entreprise face à la corruption internationale » – Ellipses- 2006.

la Justice pour déterminer si des filiales à l'étranger de Titan (Datron World Communications Titan Wireless au Bénin et Secure Systems Titan en Arabie Saoudite) avaient violé le FCPA.

Le risque pour l'entreprise d'être inscrite sur des listes noires ou de se voir retirer ses garanties

L'exclusion des marchés publics financés par les États, les collectivités territoriales et par les banques d'investissements³⁷ constitue une sanction particulièrement dissuasive pour une entreprise tournée vers le développement international.



Ainsi que le montre le schéma ci-dessus, le nombre d'entreprises qui ont été exclues des marchés financés par la Banque mondiale³⁸ ou d'autres banques de développement, pour cause de corruption, a considérablement augmenté depuis 2008.

37. Appelées également « banques multilatérales de développement », par exemple, la Banque européenne d'Investissement, la Banque africaine de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement. La décision finale d'exclusion est prise par le Comité des sanctions de la Banque Mondiale

38. À titre d'exemple, la Banque Mondiale, dans le communiqué de février 2015 annonçant l'exclusion pour faute de son financement pour quatre entreprises, dont l'Enterprise Co. du Cambodge, Ltd exclue pendant trois ans pour corruption de fonctionnaires dans le cadre du projet d'électrification rurale, rappelle que les entreprises sont tenues d'adopter et de mettre en œuvre un programme de conformité et d'intégrité efficace.

Or, dans certains secteurs d'activités, ne plus pouvoir répondre à des appels d'offres internationaux ou ne plus avoir accès à des financements internationaux revient quasiment à remettre en cause la pérennité même de l'entreprise.

Les atteintes à l'image et à la réputation de l'entreprise

À titre d'exemple, la société allemande Siemens, condamnée en 2008 à payer plus d'un milliard de dollars d'amende pour faits de corruption par des tribunaux américains et les autorités allemandes, s'est vu contester au début de l'année 2012 la possibilité de siéger à la Chambre de commerce et d'industrie américaine à cause du risque de réputation pesant sur elle.

En outre, il convient de considérer le coût de l'impact médiatique qui se traduit notamment par les frais d'une campagne de communication spécifique, le temps passé en heures travaillées, et les frais liés à la communication de crise.

Enfin, le traitement médiatique des affaires de corruption peut, dans certains cas, entraîner une réaction des clients et des consommateurs, qui peut se traduire par une baisse du chiffre d'affaires, et, corrélativement, du résultat et de la performance boursière de l'entreprise.

Le risque humain

Les entreprises doivent prendre en compte le fait que, même pour une affaire ancienne de corruption, certains de ses dirigeants ou représentants peuvent être pénalement poursuivis dans leur pays ou à l'étranger, ou même incarcérés.

Ainsi un cadre d'Alstom a été incarcéré aux États-Unis pendant plus d'un an (2012-2013) pour des faits de corruption commis en Indonésie en 2003-2004.

Par ailleurs, il convient également de considérer la perte de confiance et le niveau de stress des salariés dans l'entreprise qui craignent les risques de contrôle, d'investigations, ou de saisie.

L'ÉMERGENCE DE NORMES ISO³⁹ ANTI-CORRUPTION

Les travaux de normalisation anti-corruption se déroulent sur le plan international dans le cadre des comités techniques « *Compliance Management Systems* » (ISO/PC 271) et « *Anti-bribery management system – Requirements* » (ISO/PC 278) auxquels participent plusieurs pays⁴⁰, dont la France dans le cadre de l'AFNOR⁴¹ (membre de l'ISO), ainsi que des entreprises et des institutions publiques françaises⁴². Ces travaux portent d'une part, sur les systèmes de conformité et d'autre part, sur la prévention de la corruption.

La norme ISO 19600 « *Compliance management systems-Guidelines* »

Adoptée le 15 décembre 2014, la norme ISO 19600 est une norme « *de recommandations* » qui ne concerne pas seulement l'anti-corruption mais prend également en compte chaque branche du droit (financier, concurrence, pénal, santé, etc.).

Inspirée de la norme australienne AS/NSZ 3806 « *compliance programme* » de 2006, cette norme encadre les systèmes de management et la conformité au sens large, au-delà du seul respect des législations. Elle est destinée à aider les organisations à concevoir, développer, mettre en œuvre, maintenir et améliorer un système de management de la « *conformité* » efficient.

39. L'ISO (Organisation internationale de normalisation) est une organisation non gouvernementale, sans but lucratif, produisant des Normes internationales d'application volontaires. Elle est composée de 163 membres qui sont les organismes nationaux de normalisation de 166 pays (l'AFNOR pour la France) et son secrétariat général est situé à Genève.

40. Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Danemark, Égypte, Espagne, États-Unis, France, Hongrie, Inde Israël, Malaisie, Mexique, Nigéria, Norvège, République Tchèque, Royaume-Uni, Serbie, Suisse, Suède, Tunisie, République Tchèque, Zambie.

41. Créée en 1926, AFNOR est une association régie par la loi de 1901, composée de près de 2 500 entreprises adhérentes. Sa mission est d'animer et de coordonner le processus d'élaboration des normes et de promouvoir leur application. Reconnue par les pouvoirs publics – qui ont confié au ministère chargé de l'Industrie un rôle de coordination interministérielle et de contrôle – AFNOR est le noyau central du système français de normalisation. Elle rassemble autour d'elle tous les grands acteurs socio-économiques et collabore étroitement avec les 25 bureaux de normalisation et autres instances professionnelles. Elle développe une collection de normes répondant à leurs objectifs stratégiques.

42. Dont le SCPC depuis 2014.

ISO 37001 «Anti-bribery management system-Requirements»

La norme ISO 37001, actuellement en cours de définition, est, quant à elle, une norme «*d'exigence*», destinée à être certifiable. Sa finalité concerne la prévention et la détection de la corruption en conformité avec les lois en vigueur.

Inspirée par la norme anglaise BS 10 500 «*Anti-bribery management system – Requirements*», cette norme vise à définir un outil (norme et lignes directrices) pour aider les organisations à mettre en place des procédures anti-corruption et à permettre ainsi aux entreprises de démontrer qu'elles ont mis en place des contrôles anti-corruption efficaces.

En effet, alors qu'il existe une quantité significative de guides anti-corruption, il n'existe pas de système pour démontrer que les pratiques anti-corruption d'une organisation sont adéquates.

Tenant compte des bonnes pratiques reconnues au plan international, la norme ISO 37001 est destinée à tous les types d'organisations, quels qu'en soient la taille et la nature ou l'activité, et dans les secteurs public et privé, y compris le secteur associatif sans but lucratif.

Elle porte sur les risques de corruption que l'organisation peut rencontrer dans le cadre de ses activités (corruption directe et indirecte, active et passive, nationale et transnationale).

LES TENDANCES ÉMERGENTES

Les critiques des organisations internationales et en particulier de l'OCDE et du GRECO, ont été partiellement prises en compte par la France, si l'on considère l'adoption des nouvelles dispositions législatives de 2013⁴³ destinées à renforcer la lutte contre la corruption et à améliorer la transparence.

Ces nouvelles pénalités renforcées doivent être effectivement appliquées pour conférer à ces récentes mesures l'efficacité escomptée.

Toutefois, les sanctions pénales ne constituent pas la seule sanction pour les entreprises.

En dépit d'un cadre juridique de plus en plus strict, la corruption reste un défi pour les entreprises. Au regard de ces différentes contraintes⁴⁴, on observe l'émergence de plusieurs tendances stratégiques pour apporter, à côté de la réponse pénale, des réponses alternatives propres à faire face à ce défi.

Ces tendances s'articulent principalement autour de cinq axes : le renforcement de la prévention de la corruption, le recours à la justice transactionnelle dans les dossiers de corruption internationale, le développement de la lutte contre les sollicitations, le regain d'intérêt pour les actions collectives anti-corruption et l'accompagnement des entreprises poursuivies par des autorités étrangères.

FAVORISER UNE CULTURE DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES ENTREPRISES : LA PUBLICATION DES LIGNES DIRECTRICES FRANÇAISES VISANT À RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES.

Il est primordial pour les entreprises de mettre en place et développer une « *culture de l'éthique et de l'intégrité qui motive par des valeurs, des normes, des incitations, des sanctions et des procédures transparentes* »⁴⁵.

Les entreprises ont tout intérêt également à renforcer les mesures de prévention de la corruption qui rendront les erreurs plus difficiles, les

43. Cf. supra, chapitre I.

44. *Idem*.

45. Ben W. Heineman JR. – *High performance with high integrity* – Harvard Business review press “2008.

fautes plus facilement repérables et grâce auxquelles des mesures adéquates pourront être prises.

Des efforts ont été entrepris. Ils méritent d'être poursuivis et une réflexion a été engagée depuis quelques années, par le SCPC, en particulier sur les modalités d'accompagnement des entreprises dans la mise en place d'un système de conformité anti-corruption.

Dans son rapport 2012⁴⁶, le SCPC a abordé la problématique des risques encourus par les entreprises françaises face à la corruption dans le cadre de leurs transactions commerciales.

Poursuivant la réflexion engagée sur les améliorations à apporter en matière de prévention de la corruption, le SCPC a constitué à cet effet, à partir de l'automne, 2012, un groupe de travail et d'échanges associant différents acteurs du monde de l'entreprise.

Ce groupe de travail a notamment cherché comment développer la prévention de la corruption de manière à protéger les entreprises françaises des risques de corruption dans les relations commerciales, nationales comme internationales.

Partant du constat que les entreprises françaises souhaitant mettre en place un programme éthique de conformité ne disposent à ce jour que des lignes directrices, américaines, anglaises ou établies par des organisations internationales, le SCPC a proposé plusieurs pistes de réflexion qui ont abouti, en mars 2015, à la publication de lignes directrices propres à la France destinées à guider les entreprises dans la mise en œuvre d'une politique d'éthique et de conformité permettant de mieux prévenir les faits de corruption.

Correspondant aux standards internationaux de prévention de la corruption les plus élevés, mais adaptés par ailleurs aux spécificités françaises, ces lignes directrices s'adressent aux entreprises françaises et à toutes les organisations réalisant des transactions commerciales ainsi qu'aux organisations professionnelles, qui aident les entreprises dans leurs efforts.

Résultant d'une large consultation auprès des principaux acteurs du secteur, ces lignes directrices proposent aux entreprises un guide juridiquement non contraignant pour l'élaboration de leurs programmes de conformité pour prévenir et détecter la corruption au niveau national et transnational.

46. http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/scpc_rapport2012.pdf, chapitre IV « Les entreprises françaises face aux risques de la corruption ».

Flexibles, elles peuvent être adaptées par les entreprises, en particulier de petite et moyenne taille ou encore de taille intermédiaire (PME ou ETI), en fonction des caractéristiques propres à chacune d'elles telles que par exemple la taille, la structure juridique, le secteur d'activité, les zones géographiques.

Les lignes directrices s'articulent autour de six principes :

- l'engagement clair des dirigeants au plus haut niveau ;
- l'évaluation du risque ;
- la mise en place d'un système de prévention de la corruption et de procédures adaptées ;
- le contrôle interne et l'audit de conformité ;
- la communication ;
- la formation et la mise en place d'une politique de sanctions.

La publication de lignes directrices françaises en matière de prévention de la corruption dans les transactions commerciales apparaît de nature à répondre à leur demande d'accompagnement, tant il est vrai que le sujet de la corruption devient de plus en plus sensible et stratégique pour les entreprises.

Accompagnées de quatre annexes⁴⁷ présentant un glossaire des termes employés, la présentation des infractions, des conseils pratiques et les principales références normatives nationales et internationales en matière de prévention de la corruption dans ce secteur, elles sont disponibles gratuitement en ligne sur le site Internet du SCPC <http://www.justice.gouv.fr>.

Ce document est inséré à la fin du présent chapitre.

FAVORISER LE RECOURS À LA JUSTICE TRANSACTIONNELLE

Selon le premier rapport d'ensemble de l'OCDE sur la corruption transnationale, publié le 2 décembre 2014⁴⁸, 69 % des affaires de corruption transnationale définitivement clôturées dans les 41 États parties à la convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ont été résolues par la voie de règlements négociés⁴⁹.

47. Consultables sur le site du SCPC.

48. Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale : une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers ». OCDE– Décembre 2014.

49. Mis en place par le Département de la Justice américain (DoJ), Cf. *A. Garapon et P. Servan-Schreiber. Deals de justice– Le marché américain de l'obéissance mondiale – PUF, 2013.*

Les accords transactionnels ont un double objectif : sanctionner l'entreprise mise en cause et prévenir le renouvellement des faits par la mise en place de programmes de conformité sous la surveillance d'un moniteur pendant une durée de 3 ans en moyenne.

Ils permettent ainsi de concilier sanction, prévention et dissuasion et sont plébiscités par les entreprises pour leur pragmatisme, leur rapidité. La stigmatisation de la personne poursuivie est relativement moindre qu'en cas de mise en examen et au jugement en audience publique.

La justice négociée, ou justice transactionnelle, est née aux États-Unis où les deux premières transactions ont été signées il y a plus de 20 ans, en 1992 et 1993.

Outre les États-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse, et l'Allemagne recourent également à des dispositifs de justice négociée.

En Allemagne⁵⁰, le dispositif du plaider coupable ne concerne que les personnes physiques, les personnes morales étant indirectement visées grâce aux informations collectées à l'occasion de ces procédures négociées.

En France, cette tendance à la « *contractualisation de la sanction pénale* » s'est traduite par l'introduction de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de responsabilité (CRPC) dans le droit positif par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

La CRPC s'applique aux infractions de corruption et assimilées depuis la loi du 13 décembre 2011 relative à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles⁵¹.

La procédure de CRPC, dont l'initiative appartient toujours au Procureur de la République, concerne les personnes physiques majeures et les personnes morales qui reconnaissent les faits qui leur sont reprochés. L'assistance d'un avocat est obligatoire.

En France, un mouvement se développe depuis quelques années en faveur du recours aux accords de justice négociés avec les entreprises, une forme de « *droit sans l'État* »^{52, 53}.

50. L'Allemagne souhaite améliorer le montant des sanctions anti-corruption. À cet effet, une loi est actuellement en discussion pour augmenter de 10 fois le niveau des sanctions administratives applicables aux personnes morales.

51. La loi du 13 décembre 2011 relative à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (art 27) étend le recours à la CRPC aux délits punis de peines de 10 ans d'emprisonnement.

52. Laurent Cohen-Tanugi, « Le droit sans l'État », PUF, 1985.

53. A. Garapon et P. Servan-Schreiber. Deals de justice – Le marché américain de l'obéissance mondiale. – PUF, 2013.

En 2012⁵⁴, faisant le constat que les réponses pénales classiques n'étaient pas toujours adaptées notamment en matière de corruption, le SCPC a fait le point sur cette nouvelle orientation, et proposé qu'une réflexion soit engagée.

En février 2015, l'organisation non-gouvernementale Transparency International France (TIF) a préconisé⁵⁵ d'introduire dans le droit français une nouvelle forme de transaction pénale pour les faits de délinquance économique et financière les plus complexes, dont la corruption (et notamment des affaires de corruption d'agents publics étrangers).

L'ONG constate que «... *Quinze ans après l'entrée en vigueur de la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans le commerce international et alors qu'Alstom vient de payer une amende record aux États-Unis [...] seules quatre personnes ont été condamnées à ce titre à des sanctions minimales et aucune entreprise n'a fait l'objet d'une condamnation définitive en France*».

Afin d'y remédier et afin «*que la France se mette au diapason des grandes économies de marché*» telles que par exemple les États-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse, l'ONG recommande l'introduction en France de cette procédure alternative aux poursuites en matière de corruption d'agents publics étrangers conçue tout à la fois comme un outil de répression réellement dissuasif et un vecteur de mise en conformité des entreprises avec la législation anti-corruption.

Cette nouvelle forme de transaction pénale devrait par ailleurs, selon TIF, donner un véritable rôle aux magistrats du siège et être organisée de manière à garantir le respect des droits de la défense ainsi que ceux des victimes. L'issue de la procédure devrait enfin faire l'objet de mesures de publicité afin de répondre aux attentes de transparence légitimes des citoyens.

Force est de constater que l'efficacité des procédures transactionnelles demeure cependant «*liée à l'existence d'une menace de poursuites judiciaires et de sanctions dissuasives*»⁵⁶.

En effet, seul un risque suffisamment élevé de sanctions pénales est de nature à inciter les entreprises, en particulier en matière de

54. http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/scpc_rapport2012.pdf, «Il s'agit de développer avec habileté et efficacité ce mouvement nécessaire et vertueux qui, comme toute activité sociale, a besoin de la politique pour avancer».

55. Transparency International, «*Prévenir et combattre la corruption dans les transactions commerciales internationales– Plaidoyer pour la justice transactionnelle*», 25 février 2015.

56. *Idem*.

corruption, à prendre la décision de changer radicalement les pratiques et les comportements⁵⁷.

LUTTER CONTRE LES SOLLICITATIONS

La sollicitation implique une démarche initiale du corrompu, une réalité dont rend mal compte l'expression juridique de « *corruption passive* », qui désigne le comportement fautif tant de celui qui accepte la somme d'argent ou l'avantage d'une autre nature qui lui est spontanément proposé que celui qui demande le bénéfice d'une somme d'argent ou d'un avantage en contrepartie de son action ou de son inaction.

Dans la pratique, il arrive fréquemment que ce soit l'agent public (ou, dans les entreprises, le prospect) qui invite son interlocuteur, d'une façon directe ou par des moyens détournés, à comprendre qu'il doit « *payer* » pour obtenir l'accomplissement ou le non-accomplissement de l'acte de la fonction ou de l'acte facilité par elle. Il sollicite par exemple des avantages auprès des entreprises afin qu'elles puissent voir avancer et aboutir leurs projets commerciaux, qu'il s'agisse de marchés publics ou simplement de démarches administratives, douanières, fiscales, ou autres.

Les initiatives des autorités publiques.

La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) du 9 décembre 2003, dite « Convention de Mérida », recommande de conférer à la sollicitation le caractère d'infraction pénale (articles 15 b et 16)⁵⁸.

57. Cf. *supra*, « Le risque pénal ».

58. Art. 15b de la CNUCC : *Corruption d'agents publics nationaux*

b) Au fait pour un agent public de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Art 16 de la CNUCC : *Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques*

1. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement, au fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public étranger ou à un fonctionnaire d'une organisation internationale publique, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles, en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu en liaison avec des activités de commerce international.
2. Chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement, au fait, pour un agent public étranger ou un fonctionnaire d'une organisation internationale publique, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Les membres du B20⁵⁹ ont également identifié le problème de la sollicitation de pots-de-vin de la part d'agents publics et ont lancé, lors du sommet du G20 à Los Cabos (Mexique) en 2011, un appel pour que des mesures de lutte contre ce phénomène soient prises à l'échelon international.

Lors de la 5^e Conférence des États Parties à la CNUCC, qui s'est tenue à Panama en novembre 2013, la France a présenté une résolution 5/2 tendant à appeler les États Parties à renforcer l'application des dispositions relatives à la sollicitation. Cette résolution a été adoptée avec l'appui de l'Union Européenne, des États-Unis d'Amérique, du Maroc et de quelques États d'Amérique latine.

Toutefois, en pratique, pour l'instant, seule une minorité des 174 États parties à la CNUCC incriminent pénalement la sollicitation.

Les initiatives émanant du secteur privé.

Par ailleurs, afin de donner aux entreprises des moyens de prévenir ces situations et d'y répondre, plusieurs initiatives privées ont été engagées.

Tel est le cas du guide pratique élaboré par le Conseil des Investisseurs en Afrique (CIAN)⁶⁰. Ce guide définit clairement le harcèlement administratif, développe les raisons de ne pas y donner suite et prodigue des conseils sur la façon d'y résister.

De même, un séminaire de formation a été organisé en 2014 à Paris par la Chambre de Commerce Internationale (ICC) afin de proposer aux directeurs commerciaux, aux directeurs financiers, aux négociateurs internationaux, aux acheteurs et aux juristes d'entreprises de toutes tailles ainsi qu'à leurs conseils, des « *outils pratiques afin de résister aux sollicitations* ».

En dépit de ces initiatives, la question des sollicitations reste une préoccupation importante pour les entreprises qui restent dans l'attente de solutions de la part des pouvoirs publics.

59. Le B20 (ou Business 20) est un lieu d'expression et d'échange d'opinions de la communauté des affaires au niveau international qui se réunit en amont du G20, groupe composé de dix-neuf pays et de l'Union européenne dont les ministres, les chefs des banques centrales et les chefs d'États se réunissent régulièrement. Créée en marge du G7 du 25 septembre 1999 de Washington lors d'une réunion des ministres des Finances du groupe, le G20 a réuni pour la première fois, le 15 novembre 2008, ses chefs d'États et de gouvernements.

60. Le CIAN, est une organisation patronale privée française qui rassemble environ 120 entreprises industrielles et de services, grands groupes ou PME-PMI, investies en Afrique. Il a notamment pour objet de promouvoir et de défendre les intérêts de ses membres en favorisant le partage d'expérience, en apportant conseil et appui et en proposant des solutions pragmatiques aux difficultés liées à leur développement. À ce titre, le CIAN a notamment publié plusieurs guides pratiques tels que « Résister aux sollicitations indues dans le domaine fiscal et douanier ». Guide pratique (CIAN) – Février 2010.

LES « ACTIONS COLLECTIVES » MENÉES PAR LES ENTREPRISES

Dans ce cadre, l'action collective se définit comme « des actions volontaires prises par un groupe afin de réaliser des intérêts communs »⁶¹. Elle se distingue de la procédure judiciaire dite « d'action collective » présente notamment dans le droit anglo-saxon sous le terme de « class action » ou en droit français de la consommation⁶².

Le World Bank Institute, dans son guide « *Fighting Corruption through Collective Action* » (2008) définit l'action collective comme étant « un processus collaboratif et soutenu de coopération entre les parties prenantes, qui augmente l'impact et la crédibilité de l'action individuelle » (...) « Toutes les actions collectives, indépendamment de leur forme, utilisent la même logique : réunir toutes les parties engagées dans l'élimination de la corruption, donner une visibilité publique de l'action collective, créer un mécanisme pour contrôler la mise en œuvre et le respect de cet engagement »⁶³.

L'action collective, si elle n'est pas un concept nouveau⁶⁴, rencontre un intérêt croissant comme outil de lutte contre la corruption notamment de la part des entreprises, de leurs organisations⁶⁵, des ONG, et même, parfois, des autorités publiques, pour garantir la transparence dans les affaires telles que par exemple les marchés publics.

Le but de ces actions conjointes⁶⁶ est de créer des conditions d'égal accès au marché pour tous les acteurs et d'éliminer les tentations de corruption pour chacun d'eux.

Les actions collectives anti-corruption contribuent à créer les conditions d'une concurrence équitable, de manière à ce que les entreprises agissant de façon éthique et ayant mis en place des programmes de conformité anti-corruption efficaces ne soient pas désavantagées. Elles

61. Meizen-Dick et Di Gregorio, 2004.

62. Loi n° 2014 344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

63. Philippe Montigny. *Ethic Intelligence*. Anti-corruption Newsletter.

Le Réseau anti-corruption Maritime est un exemple de cette collaboration et a été créé pour limiter la corruption dans le transport international tandis que le Forum international sur la conduite des affaires éthique (IFBEC), partage le même objectif pour les industries aéronautiques et de la défense.

64. Il ya plus de dix ans Mark Pieth, alors Président du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption et de l'Institut de Bâle sur la gouvernance, a été l'un des premiers à identifier des actions collectives comme l'une des méthodes les plus efficaces pour lutter contre la corruption. Citons également son ouvrage : Pieth, Mark éd., « Collective Action : « Innovative Strategies to Prevent Corruption », Dike, Zurich, 2012.

65. Cf. « Déclaration sur la prévention de la corruption du CIAN » (12 décembre 2014).

66. Par exemple, des pactes d'intégrité entre concurrents à l'occasion d'appels d'offres publics, engagements collectifs contre la corruption de groupes d'entreprises. Par exemple, l'initiative pour la transparence dans les industries extractives.

fournissent un moyen complémentaire de lutte contre la corruption en collaboration avec parfois également le concours des gouvernements, des ONG et d'organes de presse.

Cette approche est encouragée par exemple par l'Institut de la Banque mondiale⁶⁷ et par l'ONU.

Les actions collectives anti-corruption permettent aux entreprises d'aller plus loin que la mise en place de programmes d'éthique et de conformité en démontrant par leur conduite leur engagement à lutter contre la corruption et à éviter d'être pris dans le dilemme de la corruption.

Au cours des dernières années, plusieurs initiatives mondiales se sont développées afin d'améliorer la transparence et la responsabilité dans plusieurs secteurs, à savoir : l'Initiative de transparence dans le secteur de la construction (ITSC)⁶⁸, l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) et le Medicines Transparency Alliance (Meta).

L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)⁶⁹ a été lancée en 2002, dans 35 pays riches en ressources naturelles. Les pouvoirs publics de ces pays ainsi que certaines des plus grandes compagnies pétrolières, gazières et minières se sont engagés à rendre publics, respectivement, ce qu'ils perçoivent et ce qu'ils paient. Ainsi, les citoyens peuvent désormais théoriquement connaître le montant des recettes que leur gouvernement tire des ressources naturelles de leur pays et, le cas échéant, lui demander des comptes.

La «norme ITIE», consistant en un ensemble d'exigences que les pays adhérant à l'ITIE doivent satisfaire, a été actualisée pour la dernière fois en mai 2013. Les pays sont soumis à une évaluation indépendante de pratiques de divulgation et de notification.

Dans plusieurs pays, les rapports de l'ITIE ont permis de mettre au jour un certain nombre d'irrégularités financières et d'établir alors une

67. Collective Action in the Fight Against Corruption. A joint publication by the members of the World Bank Institute Working Group (the World Bank Institute, the Center for International Private Enterprise, Global Advice Network, Grant Thornton, Siemens, Transparency International and the United Nations Global Compact, Internet portal about Collective Action available at [ww 1](http://www.1). Tous les paiements matériels, versés par les entreprises aux gouvernements, au titre de l'exploitation pétrolière, gazière et minière («les paiements») et toutes les recettes matérielles, reçues par les gouvernements de la part des entreprises pétrolières, gazières et minières («les recettes»), sont publiés et diffusés régulièrement au grand public sous une forme accessible, complète et compréhensible. www.fightingcorruption.org).

68. *En anglais, CoST – Construction Sector Transparency Initiative.*

69. *En anglais, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Annoncée par Tony Blair au Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, en octobre 2002, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) a été officiellement lancée lors de la première Conférence plénière de l'ITIE à Lancaster House à Londres en juin 2003.*

«feuille de route» pour des réformes approfondies des secteurs pétrolier, gazier et minier.

L'adhésion à l'ITIE permet d'envoyer un signal sans équivoque à toutes les parties prenantes quant à l'engagement d'un pays en faveur de la transparence, d'adopter une norme mondiale perçue comme un moyen concret de réduire le risque pour les investisseurs, d'instaurer un cadre systématique de collaboration entre les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile et de réunir en un seul endroit les informations sur les recettes et les flux financiers des industries extractives.

À ce jour, l'ITIE regroupe 48 pays, dont 32 sont considérés comme conformes à la norme établie. La France a fait connaître en 2013 son intention d'adhérer à l'ITIE et poursuit ses travaux de préparation en vue d'une pleine mise en œuvre.

À l'appui des efforts entrepris dans ces pays, un fonds fiduciaire multi donateur (MDTF) administré par la Banque mondiale (secteur Pétrole, gaz naturel et mines) apporte des dons et une assistance technique pour aider à la mise en œuvre des principes de transparence des recettes et de responsabilité, mais aussi au renforcement des capacités de la société civile.

Les pays collaborent étroitement avec les équipes de la Banque mondiale et d'autres partenaires au développement.

L'Initiative de transparence dans le secteur de la construction (ITSC)⁷⁰ est une coalition de pays qui vise à renforcer la transparence et la responsabilisation en matière de projets de construction publique à l'échelle internationale. Elle regroupe actuellement 13 pays. La France évalue l'opportunité d'adhérer à l'initiative.

Sur la base de principes directeurs, l'ITSC s'adresse aux gouvernements, au secteur privé et à la société civile en vue d'offrir un soutien (technique, financier, sensibilisation) dans la réalisation des projets d'infrastructure.

Il convient cependant d'être vigilant sur le risque que ces accords nés d'une intention louable de lutte contre la corruption ne soient pas le prétexte à des ententes anticoncurrentielles.

70. <https://eiti.org/fr/itie>

L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES POURSUIVIES PAR DES AUTORITÉS ÉTRANGÈRES

Dans le contexte actuel de compétition économique mondiale, la protection légitime de la valeur de nos entreprises se traduit notamment aujourd'hui par l'accompagnement de celles-ci dans la mise en œuvre de la loi de blocage et la protection du secret des affaires.

La communication à des autorités étrangères de rapports détaillés sur la structure, la politique commerciale et le fonctionnement global d'une entreprise n'est pas sans poser problème du point de vue de la protection des intérêts économiques d'un pays et de manière plus générale, du secret des affaires.

C'est la raison pour laquelle de nombreux pays, dont la France, ont adopté des lois protectrices à cet effet, dites lois de « blocage ».

La loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 (modifiée par la loi du 17 juillet 1980) relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères est la loi de blocage française⁷¹.

Les procédures transactionnelles⁷² négociées entre une entreprise française et des autorités étrangères dotées de législation extraterritoriale, du type DPA⁷³ ou NPA⁷⁴ s'inscrivent dans le cadre de procédures judiciaire (DoJ) et administrative (SEC) étrangères, au sens de l'article 1^{er} de la loi de blocage, voire de l'article 1 bis (« dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative étrangère ») et non pas dans le cadre de la recherche d'obtention de preuves dans un litige pénal, civil ou commercial.

Une entreprise française peut donc légitimement s'inquiéter de la difficulté résultant de la signature d'un accord transactionnel passé avec un État étranger au regard de la loi de blocage.

71. L'article 1^{er} de la loi interdit à toute personne – sous réserve des traités ou accords internationaux – de communiquer à des autorités publiques étrangères tout document ou renseignement d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public. L'article 1 bis interdit – toujours sous réserve des traités ou accords internationaux – toute communication des mêmes documents ou renseignements tendant à la constitution de preuves en vue de procédures judiciaires ou administratives étrangères ou dans le cadre de celles-ci. L'article 2 de la loi impose à toute personne se trouvant saisie de telles demandes de communication, d'en informer sans délai le ministre compétent. L'article 3 et dernier de la loi punit de 6 mois d'emprisonnement et 18 000 € d'amende toute infraction aux dispositions des articles 1 et 1 bis.

72. À ce jour, ces accords sont mis en place principalement par les autorités américaines pour violation de leur législation anti-corruption (*Foreign Corrupt Practices Act*), mais également par les autorités britanniques (*UK Bribery Act*).

73. Accords de poursuites différés.

74. Accords de non poursuite.

Dans le même temps, l'autorité étrangère qui a signé cet accord avec l'entreprise peut tout aussi légitimement considérer qu'à défaut de remplir les conditions figurant dans l'accord, l'entreprise pourra être sanctionnée.

Cette difficulté s'est posée en France puisque trois entreprises françaises (Technip, Alcatel-Lucent et Total) ont fait l'objet d'une procédure de monitoring dans le cadre d'un accord négocié de DPA, signé avec les autorités américaines.

Pour l'une d'entre elles, Total, cette procédure est actuellement toujours en cours.

Une solution pragmatique a été trouvée, en 2010, à propos de la société Alcatel-Lucent, et reprise en 2013 à propos de la société Total.

Elle consiste dans le fait que l'accord de DPA signé entre l'entreprise et les autorités américaines (DoJ et SEC) prévoit expressément que toutes les transmissions du moniteur indépendant à destination des autorités américaines seront faites par le canal d'une « *autorité gouvernementale française* » chargée de s'assurer que les documents transmis ne contreviennent pas aux dispositions de la loi de blocage.

Cette solution permet de concilier des exigences à première vue contradictoires, d'une part, les intérêts de l'entreprise et les intérêts économiques essentiels de la France, d'autre part, le bon déroulement de la procédure de monitoring et la nécessaire exigence de transparence qui en résulte à l'égard des autorités américaines.

Le moniteur indépendant est sensibilisé à la nécessité d'éviter de faire figurer dans ses rapports des indications inutiles qui pourraient tomber sous le coup de la loi de blocage et les autorités américaines acceptent cette restriction qui n'affecte en rien le but poursuivi dans le cadre du DPA.

Cette procédure a fonctionné depuis 2010 de manière tout à fait satisfaisante.

Le SCPC a été désigné en qualité d'« *autorité française* » dans les procédures de DPA concernant Alcatel-Lucent et Total⁷⁵.

La procédure de monitoring d'Alcatel-Lucent suivie depuis fin 2010 par le SCPC⁷⁶, s'est achevée fin décembre 2014 avec l'envoi par le SCPC aux autorités américaines concernées du Rapport final du moniteur

75. Par le directeur du Cabinet du ministre de la Justice pour ALU et par celui du Premier ministre pour Total, sur saisine dans les deux cas des dirigeants des entreprises.

76. En relation avec les services concernés notamment du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), du ministre des Finances et des Comptes publics, de la Délégation interministérielle à l'intelligence économique, du Service de coordination à l'intelligence économique des ministères de l'Économie, de l'Industrie et du numérique ainsi que des Finances et des Comptes publics.

indépendant attestant du niveau suffisant de conformité anti-corruption désormais atteint par la société ALU.

À la suite de cet envoi, la procédure de DPA a été clôturée aux États-Unis, fin janvier 2015, par un abandon des charges et un classement de la procédure.

En effet, les obligations de réforme mises à la charge d'Alcatel-Lucent par le DPA, et contrôlées par le moniteur indépendant, ont été considérées par les autorités américaines comme totalement remplies.

La valeur de la loi de blocage de 1968 mérite d'être reconnue, néanmoins la modernisation⁷⁷ de ce texte s'avère nécessaire⁷⁸.

Par ailleurs, il importe que le principe d'un canal de transmission des informations aux autorités étrangères soit affirmé par la loi et que la notion « d'autorité française de transmission » soit précisée.

Telle est notamment la demande du MEDEF dans sa publication de janvier 2015 « Prévenir les risques de corruption – Stratégie pour une politique de prévention compétitive et offensive »⁷⁹.

En effet, ces transmissions d'informations⁸⁰ sont susceptibles de concerner différents sujets tels que, par exemple, des faits de corruption, mais aussi des infractions aux règles relevant du secteur bancaire ou des assurances, ou une violation d'embargo comme ce fut le cas dans l'affaire BNP Paribas en 2014 dont la presse s'est largement fait l'écho notamment à propos du montant des amendes infligées à la BNP.

77. Ainsi, dans le cadre de l'examen du projet de « loi Macron », la commission spéciale de l'Assemblée avait adopté le 17 janvier 2015 un amendement visant à modifier la « loi de blocage » de 1968. Cet amendement précisait le champ d'application (les personnes physiques mais aussi les personnes morales établies en France. N'étaient plus concernées les personnes qui demandent ou cherchent à se faire communiquer directement des preuves (par exemple les avocats étrangers), les motifs d'opposition à transférer des informations demandées (l'ordre public et, d'autre part, le risque d'atteinte aux « intérêts fondamentaux de la nation ») et les modalités de mise en œuvre de cette loi (les personnes objets de demandes de « discovery » devaient informer sans délai le Premier ministre ou son délégué, un décret devant détailler les modalités de dépôt de la demande et de son instruction). En outre, l'amendement prévoyait un renforcement des peines encourues. Cet amendement a été rejeté lors du vote de la loi par l'Assemblée nationale.

78. « L'intérêt de la loi du 26 juillet 1968 et l'obtention des preuves au niveau international : un regain d'intérêt » (à propos de l'arrêt de la Cour d'Appel de Nancy le 4 juin 2014) « Noëlle Lenoir – Partner Cabinet Kramer Leven Nafalis et Frankel – Ancien ministre. Petites Affiches 19 janvier 2015.

79. « Protéger les entreprises françaises face à l'extra-territorialité des lois étrangères. Faire reconnaître dans le droit français une autorité de référence française comme compétente : faire l'interface entre l'entreprise française et les autorités étrangères lors des enquêtes et des demandes d'informations de ces dernières ; pour suivre le monitoring des sanctions imposées par une juridiction étrangère à une société française ; le cas échéant, créer ladite autorité de référence (*ex nihilo* ou en adaptant un organe de régulation existant).

80. Au-delà des procédures judiciaires et administratives de recherche de preuves (*cf. supra* p. 25).

Dans ces conditions le SCPC recommande que :

- le principe d'un canal de transmission des informations aux autorités étrangères soit affirmé par la loi ;
- l'autorité française, canal officiel de transmission de ces éléments à des autorités étrangères soit désignée par la loi ou un décret en fonction des faits concernés (corruption, infractions bancaires, infractions en matière d'assurance, etc.).

En matière de corruption, et en dehors des procédures judiciaires, les transmissions d'informations à des autorités étrangères dans le cadre de procédures telles que le DPA, pourraient être assurées utilement par le SCPC, compte tenu de son expérience reconnue en ce domaine.

RELEVER LE DÉFI DE L'ÉTHIQUE : UN ENJEU MAJEUR POUR LA PERFORMANCE DES ENTREPRISES

Le renforcement des législations anti-corruption dans de nombreux pays et leur portée extraterritoriale font courir aux entreprises des risques⁸¹ multiples sans précédent, qu'ils soient par exemple, juridiques – ce risque pèse également sur les individus qui peuvent être poursuivis en leur nom propre même lorsqu'ils agissent pour le compte d'un employeur-, commerciaux et de réputation.

En outre, au-delà de ces menaces qui pèsent sur l'entreprise, la notion de risque inclut également les opportunités manquées⁸².

En effet, la corruption coûte très cher aux entreprises, si l'on considère les sanctions qui leur sont infligées, pénales et non pénales⁸³. La corruption est devenue une stratégie perdante.

Les entreprises, en fonction de leur taille, devraient mettre en place un programme d'éthique et de conformité.

La conformité est la traduction française la plus proche de « *compliance* » en anglais. Or la conformité, en français, correspond plutôt au respect des règles tandis que la « *compliance* » anglo-saxonne est plus large et correspond non seulement au respect des règles, mais aussi de leur esprit et à une certaine conception du rôle de l'entreprise dans le monde où elle évolue.

Il faut donc insuffler, via les dirigeants, l'éthique dans l'entreprise et gérer des règles juridiques et des processus de conformité anti-corruption. Encore faut-il que ces programmes soient performants. L'éthique et la conformité doivent pénétrer tous les rouages de l'entreprise.

Par ailleurs, l'entreprise doit démontrer la pertinence des mesures prises pour vérifier que le dispositif est efficace.

L'éthique et la conformité vont bien au-delà de la protection juridique et du contrôle interne. Elles sont des enjeux stratégiques des équipes, des processus.

81. Le risque de sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires, de pertes financières significatives ou d'atteinte à la réputation naissant du non-respect des dispositions qui lui sont applicables qu'elles soient de nature législative, réglementaire ou qu'il s'agisse de normes professionnelles et déontologiques. Comité de la réglementation bancaire et financière, Regl. N°97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

82. AMF, « Les dispositifs de gestion des risques et de contrôles interne : Cadre de référence », 22 juillet 2010.

83. Cf. *supra*. Chapitre I.

TOUTES LES ENTREPRISES SONT CONCERNÉES PAR LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION.

Les obligations déjà existantes concernant les mesures de prévention de la corruption prises par l'entreprise.

Le droit français impose d'ores et déjà aux sociétés cotées et, sous certaines conditions aux sociétés non cotées, d'inclure dans le rapport annuel du conseil d'administration ou du directoire, des informations sociales, environnementales et sociétales au nombre desquelles figurent explicitement « *les actions engagées pour prévenir la corruption* ».

En application de l'article 1^{er} du Décret n° 2012-557 du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale, les conseils d'administration ou les directoires des sociétés, même non cotées, dont le total du bilan ou le chiffre d'affaires net excède le seuil de 100 millions d'euros et dont le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice excède 500 personnes doivent, pour les exercices ouverts après le 31 décembre 2013, établir un rapport annuel exposant les actions menées et les orientations prises par la société et, le cas échéant, par ses filiales ou par les sociétés qu'elle contrôle pour prendre en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité et remplir ses engagements sociétaux en faveur du développement durable.

Au nombre des informations à fournir figurent explicitement⁸⁴ « *les actions engagées pour prévenir la corruption* ».

L'obligation pour les sociétés cotées

Pour les sociétés cotées, l'obligation d'inclure des informations relatives à leurs responsabilités sociales et environnementales (RSE), dans le rapport annuel du conseil d'administration ou du directoire a été instituée par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques dites « *NRE* » complétée par le décret n° 2012-557 du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale.⁸⁵

Les informations à fournir.

84. (Article R. 225-105-1.-I du Code de commerce) sous la 3^e rubrique « Informations relatives aux engagements sociétaux en faveur du développement durable », à l'alinéa d) Loyauté des pratiques.

85. *Cf. supra.*

Le rapport doit présenter les données observées concernant notamment les actions engagées pour prévenir la corruption au cours de l'exercice clos et, le cas échéant, au cours de l'exercice précédent, de façon à permettre une comparaison entre ces données. Si, eu égard à la nature des activités ou à l'organisation de la société, ces informations ne peuvent être produites ou ne paraissent pas pertinentes, le rapport doit fournir toutes explications utiles.

La vérification des informations fournies par un organisme tiers indépendant.

Le décret a prévu la vérification des informations fournies par un organisme tiers indépendant. Celui-ci est désigné, selon le cas, par le directeur général ou le président du directoire parmi les organismes accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou par tout autre organisme d'accréditation signataire de l'accord de reconnaissance multilatéral établi par la coordination européenne des organismes d'accréditation. La durée de son mandat est limitée à six exercices.

La vérification effectuée par l'organisme tiers indépendant comporte une attestation relative à la présence dans le rapport de gestion de toutes les informations prévues par les textes, un avis motivé portant, d'une part, sur la sincérité des informations et, d'autre part, sur les explications données par la société sur l'absence de certaines informations ainsi que l'indication des diligences qu'il a mises en œuvre pour accomplir sa mission de vérification.

Cette obligation s'est appliquée aux sociétés cotées à partir des exercices ouverts après le 31 décembre 2011.

L'obligation pour les sociétés non cotées.

Les informations à fournir.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » a étendu l'obligation de présenter les données observées concernant notamment les actions engagées pour prévenir la corruption au cours de l'exercice clos et, le cas échéant, au cours de l'exercice précédent⁸⁶ à certaines sociétés non cotées, dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires et le nombre de salariés excèdent certains seuils.

86. L'obligation d'inclure des informations sociales, environnementales et sociétales dans le rapport annuel du conseil d'administration ou du directoire instituée par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économique dite « NRE ».

En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2012-557 du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale, sont concernés les conseils d'administration ou les directeurs des sociétés, même non cotées, dont le total du bilan ou le chiffre d'affaires net excède le seuil de 100 millions d'euros et dont le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice excède 500 personnes. Cette obligation s'applique donc également aux entreprises de taille intermédiaire (ETI)⁸⁷.

La vérification des informations fournies par un organisme tiers indépendant.

À partir de l'exercice clos au 31 décembre 2016, la vérification des informations fournies devra être effectuée par un organisme tiers indépendant désigné, selon le cas, par le directeur général ou le président du directoire, pour une durée qui ne peut excéder six exercices, parmi les organismes accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou par tout autre organisme d'accréditation signataire de l'accord de reconnaissance multilatéral établi par la coordination européenne des organismes d'accréditation.

Cette pratique pourrait être utilement mise en œuvre sur une base volontaire par les entreprises qui n'y sont pas tenues par la loi.

Toutes les entreprises sont concernées quelle que soit leur taille

Les entreprises doivent apporter la preuve qu'elles mettent en tous leurs efforts pour prévenir et lutter contre la corruption, comme c'est déjà le cas en matière de sécurité du travail.

Toutes les entreprises sont concernées quelle que soit leur taille : grandes entreprises, entreprises de taille intermédiaire, petites et moyennes entreprises..

87. Cf. « La typologie des entreprises » *infra*.

Les grandes entreprises

Les 243 grandes entreprises françaises ont au moins 5 000 salariés ou bien moins de 5 000 salariés, mais plus de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires et plus de 2 milliards d'euros de total de bilan.

Les entreprises de taille intermédiaire (ETI)

Les 4 959 entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont entre 250 et 4 999 salariés, et soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard d'euros soit un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros. Une entreprise qui a moins de 250 salariés, mais plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et plus de 43 millions d'euros de total de bilan est également considérée comme une ETI.

Les petites et moyennes entreprises (PME)

Les 137 534 petites et moyennes entreprises (PME) ont moins de 250 salariés, et un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Assurant une grande partie du commerce mondial, en particulier dans les économies émergentes, les PME sont souvent confrontées au problème de la corruption et leurs ressources limitées les mettent parfois en difficulté pour résister à ces pressions.

Les PME sont également concernées notamment en tant que sous-contractants de l'entreprise cliente qui exporte. En effet, les grandes entreprises internationales imposent de plus en plus de critères à leurs fournisseurs afin qu'ils apportent la preuve qu'ils disposent de politiques et de systèmes anti-corruption appropriés.

Certaines grandes entreprises parrainent et accompagnent leurs sous-traitants, la plupart du temps, des PME, pour comprendre les conventions et les législations internationales ainsi que pour mettre en place les programmes d'éthique et de conformité adaptés, tel Ethos au Brésil.

Les micro entreprises (MIC)⁸⁸

Les 3 001 329 micro entreprises sont des entreprises occupant moins de 10 personnes, et qui ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros.

Source : INSEE 2011.

88. Cette notion, utilisée à des fins d'analyse statistique et économique, diffère de celle du régime fiscal de la micro-entreprise et ne s'apparente pas non plus au statut d'auto-entrepreneur.

LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME D'ÉTHIQUE ET DE CONFORMITÉ : UNE INITIATIVE GAGNANTE POUR LES ENTREPRISES

À ce jour, en France, en matière de corruption, il n'existe pas d'obligation légale de prévention pour les entreprises, à travers l'adoption d'un programme d'éthique et de conformité contrairement à d'autres domaines (par exemple, l'hygiène et la sécurité) et ceci contrairement à d'autres pays comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne.

Ceci explique en grande partie l'interrogation des entreprises d'une part, sur l'intérêt de s'engager dans une telle démarche et, d'autre part, sur les bénéfices qu'elles pourraient en tirer au regard des contraintes⁸⁹ et des coûts qu'un tel dispositif engendre.

Si les entreprises doivent faire en sorte que le risque de corruption soit limité, donc faire de la prévention, c'est surtout parce que c'est leur intérêt, au-delà de l'aspect moral.

Or en matière pénale, l'évaluation de la prévention est difficilement visible et quantifiable si ce n'est au regard des sanctions encourues. C'est en quelque sorte une économie réalisée sur le futur.

Si ces difficultés ne doivent pas être négligées, elles ne doivent pas masquer pour autant les bénéfices que l'entreprise pourra tirer de la mise en place d'un tel système.

En effet, les bénéfices liés à la mise en œuvre d'un programme éthique et de conformité sont multiples.

« Dans un monde en mutation rapide, un avantage fondamental pour une entreprise consiste à réunir une haute performance avec une grande intégrité, ce qui réduit les risques indésirables et les coûts... »⁹⁰.

Un programme d'éthique et de conformité constitue un moyen de gestion approprié du risque juridique résultant des législations nationales et étrangères extraterritoriales

Les législations étrangères extraterritoriales posent de vrais problèmes. En effet, lorsque les entreprises françaises sont poursuivies par celles-ci, elles sont obligées de se mettre en conformité sous peine de se voir exclure du secteur géographique, par exemple américain, se trouvant ainsi privées de débouchés commerciaux importants, voire vitaux.

89. Notamment en termes d'organisation.

90. Ben W. Heineman JR. – "High performance with high integrity" – Harvard Business review press. 2008.

Elles doivent donc mettre en place sous la contrainte des réformes importantes et coûteuses⁹¹. C'est pourquoi elles ne doivent pas attendre d'être poursuivies par des autorités étrangères pour se mettre en conformité⁹².

Le premier objectif de ces programmes est de prévenir les infractions de corruption qui pourraient être commises par les collaborateurs.

Si l'objectif final d'un programme d'éthique et de conformité est d'instituer la prise en compte systématique des règles anti-corruption dans les décisions commerciales, dans le même temps l'entreprise réduit son exposition au risque juridique en mettant en place des procédures propres à encadrer les comportements susceptibles d'être illégaux. Un tel programme permet également à l'entreprise d'organiser la démarche à suivre en cas de découverte d'infractions de corruption.

Le SCPC recommande d'explorer la possibilité de prendre des mesures incitatives en faveur de la prévention de la corruption. Par exemple, la mise en place d'un programme d'éthique ou de conformité par l'entreprise, pourrait, sous certaines conditions, lui permettre dans certains cas de bénéficier d'un choix de réponse pénale adaptée (par exemple la CRPC) et d'une réduction de la sanction pécuniaire encourue.

Un programme d'éthique et de conformité met à la disposition de l'entreprise un outil managérial vecteur de performance

Un tel programme représente en effet une opportunité pour l'entreprise, pour laquelle il représente un outil de centralisation et de diffusion de l'information.

Si son succès dépend en premier lieu de l'implication des organes de direction dans son déploiement, un programme d'éthique et de conformité permet par ailleurs aux dirigeants de connaître les pratiques des collaborateurs de l'entreprise, de disposer d'une vision claire des procédés commerciaux des opérationnels, de déceler les sources d'inefficacité ou de risques juridiques pour l'entreprise et le cas échéant, de diffuser les bonnes pratiques à mettre en œuvre.

91. Cf. *supra*, Chapitre I– Le nouvel environnement national et mondial inscrit l'éthique et la prévention de la corruption au cœur de ses dispositifs / A – Le risque pénal/ 1-Le risque pénal lié à l'évolution et au développement des principales lois anti-corruption nationales en France et à l'étranger.

92. Cf. Rapport 2013, chapitre I, p.90. Le SCPC a constaté que les entreprises ayant dû s'engager dans un processus de monitoring sous contrainte d'une autorité étrangère (États-Unis ou Banque Mondiale) avaient les processus de conformité les plus élevés.

La remontée d'informations qui résulte de la mise en place d'un tel programme s'avère particulièrement utile pour les entreprises très décentralisées ou pour le nouvel actionnaire de l'entreprise en cas d'acquisition.

La mise en œuvre d'une démarche éthique contribue à réduire les risques liés à la réputation⁹³, qui menacent l'existence même des entreprises

Les dommages pour l'entreprise liés à sa réputation constituent pour celle-ci une sanction commerciale qui peut parfois se révéler beaucoup plus importante qu'une condamnation à payer une amende qui sera toujours réduite au regard de son chiffre d'affaires.

L'entreprise appartient à un système plus large d'interrelations multiples avec son environnement notamment juridique, commercial, culturel, national et international. De plus, avec Internet et le numérique au sens large, la rapidité de transmission, d'enregistrement et de diffusion à une audience potentiellement planétaire de l'information amplifie le sentiment des entreprises de perte de contrôle sur leur réputation.

Or, les impacts d'un scandale notamment en lien avec la corruption ne sont pas seulement redoutables sur le plan qualitatif, mais les effets sur les résultats peuvent se révéler souvent catastrophiques, voire définitifs pour l'entreprise.

La prise de conscience en est encore insuffisante si l'on considère que les entreprises ont tendance à surestimer leur réputation, 76% d'entre elles estimant que leur réputation est au-dessus de la moyenne⁹⁴. Dans le même temps, plus de la moitié (58%) investissent dans l'information et la veille afin d'être alertées du moindre problème.

Un programme d'éthique et de conformité constitue un investissement de l'entreprise dans sa relation avec ses actionnaires et une source de compétitivité durable

Soucieuses d'être compétitives, les entreprises, notamment celles qui vont chercher leur développement dans les pays où le risque est le plus grand, ne doivent pas attendre des investigations administratives ou pénales pour commencer à se soucier de ces sujets. En effet, l'éthique et

93. Henry Ford : «Les deux choses les plus importantes n'apparaissent pas au bilan de l'entreprise : sa réputation et ses hommes».

94. Guillaume Scifo, *L'Atelier, étude Deloitte / Forbes Insight, décembre 2014* http://www.atelier.net/trends/articles/reputation-peurmajeure-entreprises_432881

la conformité anti-corruption peuvent constituer de réelles sources de compétitivité.

Ainsi, de plus en plus, pour les investisseurs, le poids des risques associés à la corruption compte dans leurs décisions d'investissements pour lesquels ils privilégient désormais des entreprises ayant mis en place des programmes d'éthique et de conformité pertinents.

L'ÉTHIQUE, PROCESSUS DE PERFORMANCE DE L'ENTREPRISE DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Dépassant une approche traditionnelle fondée sur le respect des procédures, « *une approche pragmatique de l'éthique des affaires s'avère mieux adaptée à un environnement complexe et perpétuellement mouvant. Elle repose sur des valeurs communes, connues, que chacun s'engage à respecter au sein de l'entreprise* »⁹⁵.

Au-delà des multiples bénéfices⁹⁶ pour l'entreprise d'un programme d'éthique et de conformité, celui-ci lui permet de transformer le risque en opportunité, et de s'appuyer sur un nouveau levier de performance⁹⁷.

Le développement de systèmes éthiques de prévention de la corruption constitue une forme d'investissement de l'entreprise dans sa relation avec ses clients, ses actionnaires et les autres parties prenantes.

Un avantage concurrentiel qui favorise l'accession à de nouveaux marchés

À l'échelle internationale, un nombre croissant d'entreprises quelles que soient leurs motivations, pour des raisons éthiques, pour garantir que l'organisation et ses employés ne tombent pas sous le coup des lois anti-corruption, ont répondu au changement de l'environnement juridique et éthique en mettant en œuvre des systèmes anti-corruption au sein de leurs organisations.

95. Manifeste pour une éthique des affaires – Cercle d'éthique des affaires. Dominique Lamoureux, Emmanuel Bloch, Alain Anquetil, Cédric Dubar, Jean-Michel Guibert, Emmanuel Lulin, Yves Médina, Marie-Agnès Vieitez. Décembre 2014.

96. Cf. *Supra*.

97. « Le MEDEF considère que la prévention de la corruption est un défi majeur de la mondialisation. Pour *faire gagner la France* », la prévention de la corruption doit devenir un avantage compétitif pour nos entreprises et un « *facteur de l'environnement de confiance* » – Extrait de la publication du MEDEF de Janvier 2015 « Prévenir les risques de corruption – Stratégie pour une politique de prévention compétitive et offensive ».

À ce titre, de nombreux groupes internationaux notamment américains, comme General Electric ou le leader de l'ingénierie mondiale Aecom, qui ont adopté des programmes éthiques et de conformité très poussés, tendent de plus en plus à ne travailler qu'avec des entreprises ayant assaini leurs pratiques.

Ainsi, l'adoption de programme d'éthique et de conformité donne aux entreprises la possibilité de décrocher de nouveaux contrats.

À l'inverse, dans un souci de fonctionnement concurrentiel du marché, tous les concurrents devant respecter les mêmes règles, ceux qui ne les respectent pas sont amenés à être exclus des marchés publics et des financements internationaux.

Ces exclusions sont de nature à mettre en cause l'existence même des entreprises, dont on sait désormais qu'elles peuvent mourir de la corruption.

L'intégrité : critère des agences de notation

Introduire le principe de lutte contre la corruption peut constituer un préalable pour que les entreprises puissent assumer leurs responsabilités en matière de droits de l'homme, de protection des conditions de travail et de respect de l'environnement. Une approche responsable et durable de l'entreprise suppose de s'assurer que l'activité commerciale est conduite sans le truchement de la corruption.

Ces engagements en matière d'intégrité vont désormais être pris en compte par les agences de notation ou les index boursiers éthiques (Dow Jones Sustainability⁹⁸, Footsee4Good⁹⁹, etc.) amenés à statuer sur l'engagement des entreprises en matière de responsabilité sociétale.

Progressivement, les entreprises réagissent en intégrant l'éthique dans leurs valeurs fondamentales.

Toutefois, il ne suffit pas que l'entreprise mette en œuvre des contrôles dans sa propre structure. Les entreprises éthiques doivent également s'assurer¹⁰⁰ que leurs partenaires et tous les maillons de leur chaîne

98. <http://www.sustainability-indices.com/index-family-overview/djsi-family-overview/index.jsp>

99. www.ftse.com/ftse4good

100. Cf. *supra*, Les lignes directrices visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales.

d’approvisionnement et de distribution adoptent eux aussi des mesures anti-corruption¹⁰¹.

La valorisation des programmes d’éthique

Aujourd’hui, le sujet doit être abordé sous l’angle de la valorisation des programmes de conformité sous réserve qu’ils s’inscrivent dans une stratégie pérenne et non qu’ils soient une coquetterie de gouvernance, voire un simple affichage.

Valoriser les programmes d’éthique consiste à évaluer ce que cela rapporte à l’entreprise.

Cette évaluation peut être effectuée par comparaison avec ce que coûterait l’absence de programme d’éthique et de conformité.

Par exemple, dans l’affaire Walmart, entreprise poursuivie pour corruption aux États-Unis, le coût de l’enquête interne s’est élevé à 439 millions de dollars; pour Siemens, à près de 1,8 million de dollars.

Par ailleurs, la mise en place d’une politique éthique constitue un projet mobilisateur et d’adhésion des salariés d’une entreprise.

Dans ce cadre, il serait intéressant d’examiner les différents moyens permettant d’intégrer le raisonnement éthique dans l’entreprise (par exemple, la communication, la formation, l’engagement des dirigeants¹⁰²), ainsi que les incidences des systèmes de récompense, d’appréciation des performances et de promotion sur les comportements éthiques.

L’entreprise peut mettre en avant ses vrais atouts pour se développer

Faire le choix de l’éthique en instituant une vraie culture de l’intégrité à tous les niveaux de l’entreprise lui permet de s’appuyer sur ses vrais atouts, par exemple son savoir-faire, sa capacité d’innovation, ses compétences techniques et humaines.

De même, les équipes techniques et commerciales sont contraintes de se concentrer sur l’essentiel tout en éliminant les coûts d’interlocuteurs corrompus, coûteux et générant des risques souvent inutiles.

101. En décembre 2011, après la condamnation de sa filiale suisse à une amende de plus de 32 millions d’euros pour corruption, le groupe Alstom a lui été placé sous haute surveillance par le fonds norvégien qui détient 2% de son capital.

102. L’exemplarité des dirigeants est essentielle. L’exemplarité est souvent la discipline des dirigeants à la fois parce qu’ils ont plus de marge que la plupart des salariés, mais aussi parce que leurs actions sont plus en vue et ont donc un fort impact.

Une entreprise qui réussit sans recourir à la corruption montre qu'elle fonde sa croissance uniquement sur la qualité de ses produits et services.

LE RÔLE DES INSTANCES INSTITUTIONNELLES

Il est du rôle de l'État de définir les réglementations relatives à une bonne gouvernance et de veiller à leur application. Il appartient aux entreprises de respecter ces règles.

La démarche des entreprises ne saurait se substituer à la responsabilité des États et des organisations internationales en la matière.

La lutte contre la corruption est un sujet vaste et complexe qu'aucune entreprise ne peut appréhender seule.

Certes, pour une entreprise, être conforme avant d'y être contrainte sous la pression d'amendes importantes, et de préjudices divers (commerciaux, financiers, d'image, etc.), est plus judicieux, mais il appartient aux pouvoirs publics de les y inciter, notamment par la reconnaissance des programmes de conformité.

Les entreprises semblent en attente d'initiatives des pouvoirs publics pour promouvoir une meilleure prise en considération de l'éthique et de la conformité, par l'incitation ou la réglementation.

Depuis le sommet de Séoul en 2010, et notamment dans les priorités du groupe de travail anti-corruption du G20 pour les années 2015-2016, la collaboration du secteur public avec le secteur privé dans la lutte contre la corruption s'inscrit dans le cadre du G20¹⁰³.

De même, selon Neill Stansbury, président du comité de projet ISO/CP 278 sur les systèmes de management anti-corruption, « *une bonne gestion au sein des pouvoirs publics, des entreprises et au niveau des projets peut concrètement réduire la corruption. Elle doit être traitée avec le même soin que le management de la qualité et de la sécurité.* »

Donner, en France, un cadre légal aux entreprises qui s'investissent dans un programme de conformité : reconnaître une valeur juridique aux programmes d'éthique et de conformité

S'il est essentiel de renforcer le volet « *prévention des risques de corruption* » auxquels l'entreprise est exposée, il convient de prendre en

103. Cf. *supra*, p.34 – B20.

considération la nécessaire reconnaissance des programmes de conformité, notamment au stade de l'appréciation de la gravité des faits, en cas d'infraction, et comme circonstance atténuante possible pour l'entreprise (personne morale).

Pour les entreprises qui ont commis une infraction, il y aurait une possibilité de réduction de sanctions, si elles s'engagent à créer un programme de conformité ou à améliorer un programme existant.

Ainsi la reconnaissance par les autorités françaises d'une valeur juridique aux programmes d'éthique et de conformité pourrait créer une avancée par rapport aux dispositions européennes actuelles sur ce point.

Dans cette perspective, l'introduction d'une obligation légale de conformité en matière de prévention de la corruption pourrait être envisagée.

Par ailleurs, la France pourrait également étudier la possibilité de se doter d'une législation de lutte contre la corruption transnationale de portée extraterritoriale¹⁰⁴.

Le rôle des pouvoirs publics au niveau de l'Union européenne

Une réflexion au niveau européen concernant les mesures pouvant être utilement adoptées pour lutter contre la corruption dans les transactions commerciales s'avère désormais nécessaire. Il pourrait être envisagé, dans ce cadre, d'instituer l'obligation pour les entreprises de mettre en place des programmes d'éthique et de conformité, les actions collectives, la lutte contre les sollicitations.

Cette réflexion pourrait s'inscrire dans le cadre du suivi du premier rapport anti-corruption de l'Union européenne, publié le 3 février 2014, et notamment dans le cadre du programme de partage d'expériences, ainsi que des ateliers qui sont prévus à cet égard. L'un des séminaires pourrait ainsi être consacré à la prévention de la corruption dans les transactions commerciales nationales et internationales.

À cette occasion, pourrait être envisagé la création de lignes directrices européennes afin d'accompagner les organisations dans leur démarche de mise en place d'un programme de conformité efficace visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales.

104. http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/scpc_rapport201_P.189.pdf

Le projet « Confiance et Affaires » de l'OCDE

L'OCDE a lancé début mars 2015 une large consultation sur le thème de « *l'intégrité et la gouvernance d'entreprise* » dans le cadre du projet « *Confiance et Affaires* »¹⁰⁵ avec pour but de promouvoir l'intégrité des entreprises grâce à une gouvernance d'entreprise renforcée.

Cette organisation internationale constate l'existence de nombreux outils, juridiques et politiques visant à conseiller les entreprises sur la façon de créer des conditions de marché équitables et de promouvoir des pratiques commerciales responsables. Pourtant, malgré ce cadre, il reste un écart entre ces règles et leur mise en œuvre effective par les entreprises.

C'est pourquoi le projet « *Confiance et Affaires* » de l'OCDE a pour objectif de combler cette lacune entre les normes existantes et leur mise en œuvre, non pas en créant une nouvelle norme pour les entreprises, mais en encourageant les entreprises à adopter des politiques d'intégrité d'affaires et en travaillant avec les gouvernements et la société civile pour soutenir leurs efforts visant à prévenir et détecter la corruption.

Dans cette perspective, l'OCDE a lancé une enquête anonyme en ligne¹⁰⁶ et une consultation publique sur le projet¹⁰⁷.

Les entreprises ont été également invitées à participer, lors du « *Forum Intégrité* » qui s'est tenu les 25-26 mars 2015, à des entretiens autour d'études de cas pour illustrer les défis ou les bonnes pratiques liées au rôle de la gouvernance d'entreprise dans le renforcement de l'intégrité de l'entreprise et la gestion des risques.

CONCLUSION

Il existe un large consensus sur le rôle essentiel que peuvent jouer les autorités publiques et les entreprises, chacune dans le cadre de ses attributions et compétences, pour prévenir la corruption dans les transactions commerciales et favoriser ainsi un meilleur usage des ressources.

Pour une entreprise, il est judicieux de mettre en place un programme d'éthique et de conformité avant d'y être contrainte par le paiement d'amendes importantes et de subir des préjudices multiples.

105.« OECD Trust and Business (TNB) Project 5 Mars 2015.

106.Sur le site TNB projet : www.oecd.org/corporate/trust-business.htm

107.www.oecd.org/corruption/oecd-integrity-week-2015.htm

Toutefois, les actions mises en place par les entreprises doivent s'inscrire dans le cadre d'une action résolue des pouvoirs publics français pour la mise en œuvre de la législation anti-corruption.

Il leur appartient d'inciter les entreprises, en particulier les PME et les entreprises de taille intermédiaire, à mettre en place des programmes d'éthique et de conformité.

C'est l'objectif des lignes directrices, proposées par le SCPC et présentées à la fin du présent chapitre.

Il faut en effet donner un encouragement public aux entreprises qui souhaitent s'investir dans la mise en place de programme d'éthique et de conformité, mais aussi aller au-delà de ces encouragements en proposant aux entreprises des bonnes pratiques et des conseils concrets.

Pour réussir à relever ce défi, outre les entreprises et les pouvoirs publics, la société civile qui est de moins en moins tolérante aux transgressions du monde économique, en particulier les organisations professionnelles et consulaires, les ONG, les consommateurs, sont des acteurs incontournables.

Les prémices d'une évolution sont visibles, mais la France à l'instar de l'Europe a encore des marges de progrès à réaliser.

Il en va de notre image dans le monde et de la compétitivité de nos entreprises.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU SCPC POUR AMÉLIORER LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES

Les principales propositions du SCPC pour améliorer la prévention de la corruption dans les transactions commerciales sont récapitulées ci-après :

1. Introduire en droit positif une obligation générale (de moyens) de prévention de la corruption dont le défaut pourrait être sanctionné pénalement.
2. Actualiser la loi de blocage, en prévoyant :
 - que soit affirmé par la loi le principe d'un canal officiel de transmission des informations aux autorités étrangères, par l'intermédiaire d'une autorité française ;
 - que cette autorité française soit désignée par la loi ou un décret en fonction des faits concernés (corruption, infractions bancaires, infractions en matière d'assurance, par exemple). En matière de corruption, et en dehors des procédures judiciaires, les transmissions d'informations à des autorités étrangères dans le cadre de procédures telles que le DPA, pourrait être utilement assuré par le canal du SCPC, compte tenu de son expérience reconnue en ce domaine.
3. Reconnaître une valeur juridique aux programmes d'éthique et de conformité mis en place par les entreprises, pouvant être prise en considération, en cas de commission d'infraction, au moment du choix de la réponse pénale par les autorités de poursuite.



LIGNES DIRECTRICES FRANÇAISES VISANT À RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES

À ce jour, il n'existe pas en France d'obligation légale pour les entreprises, quelle que soit leur taille, de prendre des mesures internes pour prévenir la corruption, contrairement à ce qui existe dans de nombreux pays et, en France, dans d'autres secteurs tels que l'hygiène et la sécurité au travail, où les entreprises sont tenues à une obligation de moyens.

Or, l'adoption par un nombre croissant d'États d'une réglementation relative à la lutte contre la corruption de portée extraterritoriale, leur permet aujourd'hui de poursuivre des entreprises étrangères, dont les entreprises françaises, pour des faits de corruption commis n'importe où dans le monde, et parfois de pénaliser le simple défaut de prévention.

Dans le même temps, progressivement, certaines entreprises françaises mettent en place des programmes d'éthique et de conformité pour améliorer la prévention du risque de corruption dans leurs transactions commerciales, souvent sur la base de principes ou prescriptions émanant de structures internationales ou de législations étrangères.

C'est pourquoi, dans le cadre de sa mission générale de prévention de la corruption, le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) a souhaité mettre à la disposition des entreprises, quelle que soit leur taille, un outil pour les aider à mettre en place et développer des politiques efficaces pour prévenir la corruption.

Les présentes lignes directrices de prévention de la corruption ont été définies par le SCPC, en concertation avec les principaux ministères intéressés (de la justice, des affaires étrangères et du développement international, des finances et des comptes publics) et après une large concertation avec les principaux acteurs du secteur (secteur privé et autorités publiques). Elles correspondent aux standards internationaux de prévention de la corruption les plus élevés. Elles s'adressent, d'une part, aux entreprises françaises et à toutes les organisations (GIE, autres groupements, etc.) réalisant des transactions commerciales, en vue d'établir et de veiller à l'efficacité des systèmes de conformité pour prévenir la corruption dans leurs transactions commerciales, et, d'autre part, aux organisations professionnelles, qui aident les entreprises dans leurs efforts.

Ces lignes directrices sont flexibles et peuvent être adaptées par les organisations, en particulier les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, en fonction des caractéristiques propres à chacune d'elles (taille, structure juridique, secteur d'activité, zones géographiques, etc.).

Elles ont pour objet de proposer des recommandations, juridiquement non contraignantes, aux organisations dans l'élaboration de leurs programmes de conformité pour prévenir et détecter la corruption au niveau national comme transnational. Elles sont accompagnées de quatre annexes présentant un glossaire des termes employés, les infractions de corruption, des conseils pratiques et les principales références normatives.

Les présentes lignes directrices de prévention de la corruption sont disponibles gratuitement en ligne sur le site Internet :

<http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/service-central-de-prevention-de-la-corruption-12312/>

François Badie
Chef du Service Central de Prévention de la Corruption
Le 25 mars 2015

POURQUOI CES LIGNES DIRECTRICES ?

1. Considérant que la corruption dans les transactions commerciales nationales ou internationales affecte la bonne gestion des affaires publiques et le développement économique durable et fausse les conditions de la concurrence, au-delà des graves préoccupations morales et politiques qu'elle suscite.

2. Considérant l'accroissement du risque juridique et financier résultant du renforcement de la législation française.

3. Considérant les conventions anti-corruption ratifiées par la France ainsi que l'existence et le développement de lois anti-corruption étrangères de portée extraterritoriale.

4. Considérant que les banques multilatérales de développement exigent de plus en plus des candidats à leur financement la démonstration préalable de leur conformité anti-corruption, par l'existence de procédures spécifiques effectivement mises en œuvre.

5. Considérant que la responsabilité de la lutte contre la corruption dans le cadre des transactions commerciales incombe aux États qui doivent, chacun en ce qui les concerne, mettre en application les conventions internationales de lutte contre la corruption qu'ils ont signées et leur transposition en droit interne.

6. Considérant les efforts déployés par les entreprises, les organisations patronales et syndicales ainsi que par les organisations non gouvernementales spécialisées dans la lutte contre la corruption.

7. Considérant que tout progrès dans ce domaine exige des efforts conjugués et simultanés des pouvoirs publics et des acteurs économiques notamment du secteur privé.

Le Service Central de Prévention de la Corruption recommande aux organisations, quelle que soit leur taille, de se doter d'une politique effective de prévention de la corruption adaptée à leurs risques propres. Dans cette perspective, elles pourront utilement s'appuyer sur les lignes directrices développées ci-après.

LES LIGNES DIRECTRICES

Les lignes directrices françaises s'articulent autour des six principes suivants :

L'engagement des dirigeants au plus haut niveau

L'engagement des dirigeants est le préalable nécessaire à la mise en place des autres mesures de prévention de la corruption ; il est donc essentiel que les dirigeants au plus haut niveau s'engagent à ne tolérer aucun acte de ce type (« tolérance zéro ») et que cet engagement soit explicitement porté par l'organisation et connu de l'ensemble du personnel.

Cet engagement devrait par ailleurs être décliné à tous les niveaux de l'organisation et auprès des tierces parties.

L'évaluation des risques

Une cartographie et une évaluation initiales des risques de corruption auxquels peut être exposée l'organisation au travers de ses activités ou, le cas échéant, de celles des entités qui la composent (filiale, bureau de représentation, etc.) devraient être effectuées afin que les procédures de conformité à mettre en place soient adaptées et proportionnées aux risques identifiés.

Pour cela, il convient que les dirigeants disposent d'informations suffisantes sur les différents risques encourus pour définir et valider de façon pertinente la politique de prévention de la corruption de l'organisation.

L'évaluation du risque devrait être documentée, périodiquement renouvelée, et se traduire par une allocation suffisante des ressources financières et humaines de l'organisation, destinées à la lutte contre la corruption en fonction des risques identifiés.

La mise en place d'un programme de conformité anti-corruption

L'engagement des dirigeants devrait se traduire concrètement au sein de l'organisation par la mise en place d'un programme de conformité anti-corruption comportant notamment un document de référence, l'identification d'un référent et des procédures appliquées à toutes les fonctions exposées et/ou concernées de l'organisation (telles qu'identifiées par l'évaluation des risques), ainsi que la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte interne.

Ce programme sera complété par une politique de sanctions et de formation adéquate des personnels.

L'établissement d'un document de référence

Ce document de référence (Code de conduite, guide déontologique, charte éthique, ou tout autre document interne approprié) constitue le socle commun des valeurs auxquelles l'organisation adhère et doit souligner l'importance attachée à la prévention de la corruption. Il permet la diffusion d'une culture d'intégrité. Sa déclinaison opérationnelle s'inscrit dans le cadre d'un programme de conformité anti-corruption applicable et opposable, en interne, à tous les niveaux et, en externe, à toutes les entités sur lesquelles l'organisation exerce un contrôle effectif.

La désignation d'un référent

Le référent, une personne physique ou, le cas échéant en fonction de la taille de l'organisation, un département « *conformité* », a pour rôle de s'assurer de la mise en œuvre du programme de conformité de l'organisation et de répondre aux interrogations des personnels sur des situations potentielles ou réelles en lien avec la corruption, tant en prévention qu'en réaction.

Le référent en charge de la conformité devrait avoir un niveau élevé dans la hiérarchie de l'organisation, et disposer de l'indépendance propre, des moyens et des relais en interne¹⁰⁸ nécessaires pour remplir sa mission en toute impartialité. Il rapporte au plus haut niveau¹⁰⁹.

Le référent est notamment chargé de :

- concevoir et définir les modalités de mise en œuvre de la politique de prévention et de lutte contre la corruption ;
- s'assurer du déploiement des procédures de prévention, de la vérification de leur respect ;
- organiser éventuellement les procédures d'investigation en cas de soupçon.

Il est responsable du compte-rendu de la mise en œuvre de cette politique. Il fournit des conseils opérationnels aux directeurs, cadres et employés concernant les modalités d'application du programme de conformité de l'organisation. Il peut également être le point de contact des partenaires commerciaux sur ces problématiques.

108. Dans les organisations de taille importante, un référent local ou sectoriel devrait être désigné dans chaque entité opérationnelle. Le référent du groupe s'appuiera sur ce réseau.

109. Selon la taille de l'organisation, le référent rapportera au responsable pénal ou à son délégué, ou à une instance collégiale dédiée dont le rôle et le lien hiérarchique avec le référent auront été préalablement définis.

Les procédures

L'intégration dans les contrats commerciaux d'une clause anti-corruption

Quelle que soit la taille de l'organisation, l'objectif général de l'intégration d'une clause anti-corruption dans les contrats commerciaux est de fournir aux parties une disposition contractuelle matérialisant une obligation de moyens de prévention de tout acte de corruption dans toutes les phases de réalisation du contrat.

Le non-respect de cette clause pourrait être invoqué comme moyen de défense par l'organisation dans l'hypothèse de sa mise en cause par une autorité ou même, lorsqu'aucune mesure correctrice n'est possible, comme motif de suspension ou de résiliation du contrat.

La définition de procédures adaptées aux risques identifiés

Des mesures opérationnelles définies, tant en termes d'organisation que de fonctionnement, permettent de prévenir ou corriger les risques qui auront été préalablement identifiés.

La vigilance vis-à-vis des tierces parties

Afin d'éviter d'entrer en relation d'affaires avec des tierces parties susceptibles de recourir à la corruption, l'organisation prend des mesures préventives appropriées.

L'objectif est de connaître précisément la tierce partie. L'organisation modulera les différents degrés et formes de vigilance possibles en fonction de l'évaluation du risque posé par chaque tierce partie.

La mise en place d'un dispositif d'alerte interne

Ce dispositif, adapté à la taille de l'organisation, vise à recueillir les éventuels signalements et à garantir une protection adéquate aux employés signalant les conduites ou situations illicites ou à risque.

Il est construit en conformité avec le droit du travail, le cas échéant avec les obligations de déclaration auprès de la CNIL et, à l'étranger, avec la réglementation locale en vigueur.

Ce dispositif, dont le périmètre doit être précisément circonscrit, permet :

- le signalement confidentiel ;
- la protection des directeurs, cadres, employés et, en tant que de besoins, des partenaires commerciaux :

- qui ne veulent pas commettre une infraction à la déontologie et aux normes professionnelles sur les instructions ou sous la pression de leurs supérieurs hiérarchiques ;

- qui souhaitent signaler de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables des manquements à la loi, à la déontologie ou aux normes professionnelles se produisant au sein de l'organisation ;

- de prendre les mesures appropriées sur la base de tels signalements.

Le dispositif d'alerte interne peut, en tant que de besoins, être ouvert aux tierces parties. En effet, celles-ci ne bénéficiant pas, à la différence des employés, de la protection légale des lanceurs d'alerte, l'organisation peut prévoir la protection de la tierce partie dans un cadre contractuel.

Le dispositif de contrôle

Une fois créé le dispositif de prévention de la corruption, il convient de s'assurer de sa mise en œuvre effective, en fonction de la taille de l'organisation. Le contrôle interne et/ou externe permet une vérification périodique de son efficacité.

Un système adéquat de procédures financières et comptables, notamment des contrôles comptables internes, doit garantir la tenue de livres, registres et comptes sincères et véritables, afin qu'ils ne puissent être utilisés à des fins de corruption ou pour masquer cette corruption.

Le compte-rendu de ces vérifications doit être porté à l'attention des instances dirigeantes.

L'audit de conformité peut utilement compléter le contrôle interne en offrant un diagnostic objectif sur les défaillances potentielles de la procédure mise en place et en fournissant des conseils sur la façon de l'améliorer.

La communication, la formation et le suivi du programme de conformité anti-corruption

L'engagement des dirigeants¹¹⁰ et le programme de conformité anti-corruption de l'organisation doivent être connus et appliqués à tous les niveaux et fonctions exposées et/ou concernées : équipe de direction, forces de vente, achats, comptabilité/finances, ressources humaines, etc.

La formation initiale et continue des employés et un examen périodique du programme anti-corruption sont nécessaires pour garantir la

110. Voir § 1 *supra*.

bonne compréhension et l'application du message et s'assurer que le programme demeure dynamique et en constante évolution.

Un programme de formation adapté est déterminant pour conférer au dispositif élaboré toute son efficacité et, partant, sa crédibilité.

Il s'agit de traduire en actions l'engagement de la direction, notamment par la mise en place d'un programme de formation pertinent tant par ses modalités que par la supervision et l'évaluation périodique dont il fait l'objet.

En cohérence avec les risques identifiés dans la cartographie, différents types de formation pourraient être distingués :

- la formation des dirigeants ainsi que des cadres et personnels exposés ;
- la sensibilisation générale des employés aux valeurs d'intégrité de l'entreprise ;
- le cas échéant, la sensibilisation de certaines tierces parties.

L'organisation devrait prendre les mesures nécessaires pour que le dispositif de prévention de la corruption s'adapte aux évolutions du contexte (par exemple, nouveaux risques identifiés et/ou réalisés, nouvelles normes, mesures correctrices dans le cadre du suivi) et fasse l'objet d'une communication externe régulièrement actualisée.

La mise en place d'une politique de sanctions

Sans préjudice de la faculté de signaler aux services de police ou au procureur de la République territorialement ou nationalement compétent les faits susceptibles de constituer une infraction, l'organisation devrait mettre en place une politique de sanctions internes par des procédures disciplinaires appropriées à l'encontre de tous les personnels, des employés aux cadres dirigeants, lorsqu'il a été démontré qu'ils ont commis des actes en violation des politiques et procédures internes anti-corruption.

La communication sur ces possibles sanctions devrait accompagner celle qui concerne le programme de conformité anti-corruption. L'organisation peut décider, selon les circonstances, s'il y a lieu de communiquer sur les décisions de sanctions mises en œuvre.

L'analyse des causes qui ont rendu possible le fait à l'origine des sanctions pourrait utilement compléter la politique de sanctions en apportant une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter son renouvellement.

LES ACTIONS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Les organisations professionnelles pourraient utilement participer à la mise en œuvre du programme de conformité anti-corruption à travers, par exemple :

- la veille législative et parlementaire ;
- la diffusion et l’actualisation d’informations sur les questions de corruption nationale et transnationale ;
- des actions de sensibilisation et d’incitation auprès des organisations.

CONCLUSION

Le présent document a pour but d’accompagner les organisations dans leur démarche de mise en place d’un programme de conformité efficace visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales en mettant à leur disposition des lignes de conduite adaptées.

Dans cette optique, les organisations devraient au minimum construire leur dispositif en s’appuyant sur les 6 principes suivants :

1. L’engagement des dirigeants au plus haut niveau

2. L’évaluation des risques

3. La mise en place d’un programme de conformité anti-corruption

Établissement d’un document de référence

Désignation d’un référent

Définition de procédures

Intégration dans les contrats commerciaux d’une clause anti-corruption

Définition des procédures adaptées aux risques identifiés

Vigilance vis-à-vis des tierces parties

Mise en place d’un dispositif d’alerte interne

4. Le dispositif de contrôle

5. La communication, la formation et le suivi du programme de conformité anti-corruption

6. La mise en place d’une politique de sanctions

L’efficacité du dispositif de prévention de la corruption ne résulte pas du nombre de mesures prises, mais de la réalité de leur mise en œuvre.

*

* *

CHAPITRE VI

UN EXEMPLE ÉTRANGER D'AGENCE ANTI-CORRUPTION : LA DIRECTION NATIONALE ANTI-CORRUPTION DE ROUMANIE (DNA)

Chaque année, le SCPC procède dans son rapport annuel à la présentation d'un exemple étranger de service ou d'autorité anti-corruption et en fait une brève analyse comparative. Cette année le SCPC a choisi de présenter la Direction nationale Anti-corruption de Roumanie (DNA), institution avec laquelle il s'est notamment engagé dans différents processus de coopération. Ainsi, entre 2012 et 2014, du projet européen ISEC – «Promotion de l'échange de bonnes pratiques en matière de détection, d'investigation et de sanction de la corruption», sous l'égide de la Commission européenne, programme dans le cadre duquel ont été tenus trois ateliers de travail, dont le dernier à Paris, à l'École Nationale de la Magistrature les 17 et 18 avril 2014. Par ailleurs, un conseiller du SCPC a participé activement à un programme de renforcement des capacités des policiers et magistrats roumains dans le domaine de la lutte contre la corruption, programme organisé par l'Institut de la Gouvernance de Bâle et le Conseil de la Magistrature roumain, et qui s'est déroulé tout au long de l'année 2014.

LA DIRECTION NATIONALE ANTI-CORRUPTION DE ROUMANIE

Au cours des 15 dernières années, la corruption et la lutte contre ce phénomène ont été au cœur des débats publics et politiques en Roumanie. La presse, tant nationale qu'internationale, s'est régulièrement fait l'écho de cette problématique, qui a marqué la dernière élection présidentielle, en novembre 2014. Cette élection s'est caractérisée par une forte participation et a finalement vu la victoire « surprise » du candidat de l'opposition, lequel avait justement pris des engagements forts durant la campagne électorale en faveur de la lutte contre la corruption.

La Roumanie, ancien pays communiste, est entrée, à partir de la chute de Nicolae Ceaucescu, dans une longue période de transition économique et politique, qui a été à l'origine de l'émergence de conditions favorables au développement de la corruption. Dans les années qui ont suivi la révolution de 1989, la Roumanie a procédé à la mise en place de nouvelles institutions démocratiques et a dû s'adapter aux mécanismes de l'économie de marché. Cependant, les systèmes de contrôle et de transparence dans l'administration publique ne se sont pas développés au même rythme que la privatisation des entreprises publiques et la restitution des biens autrefois nationalisés ou illégalement saisis par le régime communiste, et ceci dans un contexte marqué par l'accumulation de capital par une nouvelle élite économique et par l'émergence concomitante d'un nouvel ordre politique.

Le classement de « l'indice de perception de la corruption » établi par Transparency International pour 2014 positionne la Roumanie au 25^e rang des pays de l'Union Européenne, avec un indice inférieur à 50, comparable il est vrai à celui des pays anciennement communistes ayant intégré le plus récemment l'Union. (Bulgarie, Croatie...)¹

LE CONTEXTE DE CRÉATION DE LA DIRECTION NATIONALE ANTI-CORRUPTION

Au début des années 2000, la Roumanie se trouvait en plein processus de négociation relative à son adhésion à l'Union européenne. À cette occasion, la corruption a été identifiée au niveau national comme un problème majeur, la lutte contre celle-ci apparaissant comme une condition

1. <http://www.humanite.fr/dna-ces-incorruptibles-qui-font-trembler-la-classe-politique-556168#sthash.2ktuBe17.dpuf>
http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/aujourd-hui-la-justice-roumaine-est-independante-du-pouvoir_1616851.html#iZLFqHufxhPDpkG.99

importante du chapitre des négociations d'adhésion en matière de justice et d'affaires intérieures.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi n° 78/2000 sur la prévention et la répression de la corruption. Celle-ci a entre autres ajouté aux infractions de corruption classiques, déjà incriminées par le Code pénal roumain (le fait de recevoir ou donner un pot-de-vin, le trafic d'influence, le fait de recevoir des avantages indus), une série de nouvelles infractions, définies de manière plus adaptée aux nouvelles réalités politiques, économiques et sociales du pays.

Ces nouvelles incriminations ont été conçues par le législateur en réponse aux abus de pouvoir et aux diverses méthodes utilisées pour détourner l'argent public, pratiques devenues de plus en plus fréquentes dans le processus de transition d'une économie « fermée » à une économie de marché, et dans le cadre du développement d'une société démocratique. Ont été visées, en particulier, les fraudes dans les procédures de privatisation d'entreprises publiques ou dans les procédures relatives à la vente d'actifs appartenant à des institutions de l'État (fraudes généralement en rapport avec l'évaluation des actifs en question).

D'autres incriminations spécifiques ont été créées, visant par exemple l'utilisation d'informations non publiques à des fins d'enrichissement privé, ou l'utilisation abusive de l'influence conférée par une position politique afin de recevoir des avantages indus ou d'en faire bénéficier certaines personnes privées. Ces nouvelles incriminations se sont avérées être nécessaires et mieux adaptées aux nouvelles réalités économiques et sociales du pays, mais plusieurs années se sont cependant écoulées avant que les infractions correspondantes puissent être systématiquement poursuivies et sanctionnées.

Au cours de la même période, plus précisément en 2002, un procureur spécialisé dans les enquêtes sur les infractions de corruption a été mis en place dans le cadre d'une structure indépendante : le Bureau du Procureur national anti-corruption (PNA).

Après la révision en 2003 de la Constitution Roumaine, cette nouvelle institution s'est avérée n'être plus adaptée, la Cour constitutionnelle ayant jugé qu'elle ne pouvait pas enquêter sur les membres du Parlement, ceux-ci relevant de la compétence exclusive du Bureau du Procureur auprès de la Haute Cour de cassation et de Justice. Aussi, en 2005, une réforme a été entreprise afin de placer les membres du Parlement sous la juridiction des procureurs anti-corruption. La nouvelle structure, dénommée Direction Nationale Anti-corruption a donc été créée en tant que l'une des directions du Bureau du Procureur auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, tout en conservant son autonomie. L'Union

Européenne a été fortement impliquée dans la mise en place de la DNA, à travers notamment des processus dits de «jumelage».

L’ORGANISATION DE LA DNA

La DNA est dirigée par le procureur général de Roumanie à travers son procureur en chef, qui a le rang de vice-Premier procureur général de la Roumanie. Il est assisté de deux adjoints ayant rang d’adjoint du procureur général de la Roumanie.

Le procureur en chef de la DNA, ses adjoints, et les procureurs en chef des sections qui la composent sont nommés par le Président de la République de Roumanie sur proposition du ministre de la Justice, approuvée par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le mandat du procureur en chef de la DNA et des adjoints est d’une durée de 3 ans, renouvelable une fois. La DNA a une compétence territoriale étendue à tout le territoire national, avec une structure centrale à Bucarest et 14 services territoriaux correspondant aux Cours d’Appel.

L’activité des procureurs est organisée selon la division traditionnelle de la procédure pénale roumaine, à savoir l’enquête pénale puis le procès.

La structure centrale est divisée en sections criminelles d’enquête, chargées des enquêtes et interpellations, et en sections judiciaires, fonctionnant avec les procureurs qui plaident les affaires de la DNA devant les tribunaux.

Une des spécificités de la DNA est que les procureurs bénéficient de l’appui, d’une part des policiers affectés à leur service, et d’autre part de «spécialistes» de haut niveau (non policiers) dans les domaines économique, financier, bancaire, douanier, ou informatique.

La DNA comptait fin 2014 145 procureurs, 220 officiers de police judiciaire, 55 «spécialistes», ainsi que 200 auxiliaires, personnel administratif et économique. Il s’agit donc, à l’échelle du pays, d’une structure très étoffée sur le plan des ressources humaines.

Pour être nommé à la DNA, un procureur doit avoir au moins 6 ans d’expérience. Les nominations sont sans limitation de durée.

Quant aux policiers, ceux-ci sont détachés par ordre du ministre de l’Intérieur pour une durée de six années, qui peut être renouvelée. Une fois détachés, les policiers travaillent sous la direction directe et le contrôle des procureurs, ne gardant aucun lien de commandement vis-à-vis de la hiérarchie du ministère de l’Intérieur et sont rémunérés par la DNA en fonction d’une grille de salaires spécifique.

Les « spécialistes » de la DNA non policiers sont des personnes hautement qualifiées dans des domaines tels que l'économie, les finances, la banque, ou l'informatique. Leur mission consiste à clarifier, par le biais de rapports, les détails techniques ou économiques nécessaires aux procureurs dans les enquêtes pénales, et ce jusqu'au stade des poursuites. Versés aux dossiers, leurs rapports ont valeur de preuve. Ils peuvent par exemple avoir traité à l'évaluation des dommages causés à la suite de l'infraction, à l'explication du mécanisme de la fraude utilisée dans une procédure de marché public ou de privatisation, ou à l'explication du circuit financier du blanchiment de l'argent provenant de la corruption, etc..

LES COMPÉTENCES DE LA DNA

La DNA n'a pas vocation à traiter de toutes les affaires de corruption ou infractions liées, mais seulement de celles de « haute et moyenne » importance, les bureaux du procureur attachés aux tribunaux étant quant à eux en charge des infractions dites de « petite corruption ».

Les faits relevant de compétence de la DNA sont légalement définis par trois critères :

- les positions publiques détenues par les personnes soupçonnées d'avoir commis un délit de corruption ;
- le montant des dommages causés ;
- la valeur du pot-de-vin donné ou reçu ;

Ainsi, la DNA est compétente pour enquêter et poursuivre les affaires concernant les catégories suivantes d'infractions pénales :

- les infractions de corruption, si le pot de vin dépasse la somme de 10 000 euros ;
- les infractions assimilées à la corruption, incriminées par la loi n. 78/2000, telles que :

- La sous-évaluation des actifs d'une société en voie de privatisation.
- Le fait d'utiliser des renseignements obtenus en vertu d'une position officielle pour effectuer des opérations financières incompatibles avec la position en question ;
- Le fait d'utiliser son influence en tant que chef d'un parti politique, d'un syndicat ou une d'une organisation non gouvernementale afin d'obtenir des avantages indus (si la valeur des dommages causés est supérieure à 200 000 euros).

Ces deux catégories d'infractions, quel que soit le montant de la corruption ou des dommages, relèvent de la compétence de la DNA dès lors qu'elles sont commises par des personnes ayant des positions publiques de haut niveau (les membres du Parlement, les membres du

gouvernement, des généraux, des magistrats, des préfets, des maires, des policiers, les administrateurs de sociétés nationales, etc.).

- Les infractions contre les intérêts financiers de l'Union européenne, quelle que soit la valeur des dommages.
- Les infractions économiques graves, telles que l'abus de pouvoir, le détournement des marchés publics (si le dommage causé est évalué à plus d'un million d'euros).

Par ailleurs, les organismes de l'État ayant des attributions de contrôle, les services de renseignement et la police ont l'obligation de porter à la connaissance de la DNA toutes les données et informations qu'ils détiennent concernant la perpétration des infractions de corruption qui relèvent de la compétence de cette dernière.

LES MOYENS DE SAISINE DE LA DNA

Dans son activité quotidienne, les modes de saisine les plus fréquemment utilisés par la DNA sont :

- les dénonciations des citoyens, personnes physiques ou morales ;
- les plaintes ;
- les « auto-dénonciations », situation dans laquelle l'auteur ou le bénéficiaire du délit de corruption en informe l'autorité judiciaire afin de bénéficier de circonstances atténuantes ou d'une exonération de responsabilité pénale en vertu de la loi ;
- les révélations des autorités publiques et des institutions (Organismes de contrôle des ministères, ainsi que du Premier ministre, l'Agence nationale de l'administration fiscale) ;
- les dénonciations reçues des unités de police ou des bureaux de ministères publics ;
- les notifications et rapports reçus des services spécialisés dans la collecte du renseignement.

L'UTILISATION DES TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE

Le Code de procédure pénale roumain prévoit une série de « techniques spéciales d'enquête » pouvant être mise en œuvre par les procureurs et les enquêteurs pour recueillir des preuves et identifier les auteurs dans les affaires concernant certaines infractions pénales très graves, parmi lesquelles la corruption et les infractions assimilées. Ces mesures doivent être préalablement autorisées par le « juge des libertés et des droits » :

- interception des communications ;
- accès à un système informatique ;

- vidéo, audio, photo surveillance;
- géolocalisation et suivi par des moyens techniques;
- obtention de données sur les transactions financières;
- saisie des envois postaux;
- recours à des enquêteurs infiltrés;
- participation à certaines activités illicites (sans provocation);
- livraisons surveillées;
- obtention de données générées par les communications électroniques.

L'ACTIVITÉ ET LES RÉSULTATS DE LA DNA

L'activité du service n'a cessé de croître depuis sa création. Selon les chiffres communiqués par l'institution elle-même, au cours des 10 premiers mois de l'année 2014, plus de 4000 dossiers ont été ouverts pour enquête par la DNA.

Durant la même période, plus de 800 personnes ont été poursuivies, dont huit membres du Parlement (6 députés et 2 sénateurs), une secrétaire d'État du ministère des Transports, cinq présidents et vice-présidents de différents organismes nationaux, un président de la Chambre de Commerce de la Roumanie, un général, un préfet et un sous-préfet, ainsi qu'une vingtaine de magistrats, dont un appartenant à la Haute Cour de cassation et de Justice, trois procureurs en chef, trois procureurs, et une vingtaine d'élus locaux.

Au cours de la même période de temps, des décisions de condamnation définitive ont été prononcées par les tribunaux pour des faits de corruption ou délits assimilés pour des procédures ouvertes antérieurement, et ce contre plus de 1000 personnes, dont l'ancien Premier ministre de la Roumanie, deux anciens ministres, cinq membres du Parlement (4 députés et 1 sénateur), deux présidents d'organismes nationaux, un préfet, deux sous-préfets, 22 maires, six juges et 9 procureurs.

Le taux de dossiers traités par la DNA aboutissant à des condamnations définitives est de 90%.

S'AGISSANT DE LA TYPOLOGIE DES INFRACTIONS CONSTATÉES PAR LA DNA

Les infractions de corruption et celles assimilées à la corruption, qui ont été poursuivies par les procureurs de la DNA touchent différents domaines de la vie économique et politique.

Le secteur des marchés publics apparaît sans surprise comme particulièrement touché par les pratiques de corruption ou de favoritisme, le phénomène affectant les finances publiques locales et nationales, mais également et dans des proportions importantes les financements d’origine européenne.

Le niveau de responsabilité des personnes mises en cause ou leur qualité est très variable :

- fonctionnaires intervenant dans le processus de passation ou d’exécution des marchés publics ;
- gestionnaires d’institutions ou organismes publics ;
- représentants des autorités locales (maires, présidents de conseils) ;
- ministres et secrétaires d’État.

Le niveau des préjudices constatés peut aller de quelques milliers d’euros à plusieurs millions d’euros. Ces agissements affectent l’économie du pays en provoquant un appauvrissement des communautés locales ou de l’État (les marchés frauduleusement gagnés n’étant parfois tout simplement pas exécutés, mal exécutés la plupart du temps, et/ou surpayés), mais ces faits provoquent également une distorsion de la concurrence et découragent les investisseurs, notamment étrangers.

Un phénomène propre à la Roumanie (mais que l’on retrouve aussi dans certains pays de l’ex-« Bloc de l’Est ») est celui des infractions commises par les autorités locales, communément dénommées « barons locaux », ou par les gestionnaires des organismes d’État, qui reçoivent des pots de vin et qui se livrent à des abus de pouvoir dans le cadre de la reprivatisation des biens anciennement nationalisés par le régime communiste (forêts, terrains, maisons, etc.), ou du dispositif de compensations qui y est attaché (sous-évaluation des actifs nationalisés ou cession dans des conditions privilégiées en contrepartie du paiement de pots de vin).

La DNA s’est intéressée tout particulièrement aux agents publics et aux personnes privées qui ont utilisé dans leur propre intérêt des informations dont elles pouvaient disposer de manière privilégiée à raison de leur fonction. Suspectant des interventions frauduleuses, elle a également enquêté sur le cas de certains représentants du pouvoir exécutif ou législatif et les conditions dans lesquelles ont été proposées ou votées des lois ayant eu manifestement pour conséquence de favoriser anormalement des personnes ou catégories de personnes.

La DNA a traité également quelques cas d’infractions liées au financement illégal des partis politiques ou des campagnes électorales.

Les enquêtes concernant les membres du Parlement rencontrent des obstacles procéduraux spécifiques quoique classiques, ces derniers bénéficiant d’une immunité (en matière de garde à vue ou de perquisition)

qui ne peut être levée que sur autorisation de la Chambre à laquelle ils appartiennent. Par ailleurs, ils ne peuvent être jugés que par la Haute Cour de Cassation et de Justice.

Des obstacles procéduraux existent aussi lorsque des ministres sont mis en cause pour des actes commis au cours de leurs mandats, l'ouverture des enquêtes étant subordonnée à l'approbation préalable du président de la Roumanie.

Les demandes de levée d'immunité parlementaire adressées par la DNA aux Chambres du Parlement paraissent être souvent refusées quel que soit le parti politique auquel appartient la personne en cause.

Il est à noter enfin que nombreuses sont les procédures menées par la DNA mettant en cause des membres de la police ou de la magistrature, à tous les niveaux hiérarchiques, signe d'un niveau élevé de corruption de l'appareil judiciaire dans son ensemble.

LES ÉVALUATIONS INTERNATIONALES

L'activité de la DNA depuis sa création a été constamment suivie et évaluée par les institutions européennes qui ont souligné dans leurs rapports successifs les progrès réalisés en Roumanie dans le cadre de la lutte contre la corruption. Ainsi, le premier rapport anti-corruption de la Commission européenne, publié en 2014, qui fournit une image globale sur l'état de la corruption dans l'Union ainsi qu'une description des mesures et des politiques anti-corruption en vigueur dans chaque État membre, cite la DNA en exemple de « bonne pratique » :

« ... La direction nationale anti-corruption de Roumanie (DNA), parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption à moyen et à haut niveau, a fait ses preuves, tout en demeurant non partisane, en matière d'enquêtes et de poursuites dans des affaires de corruption présumée dans les plus hautes sphères du pouvoir politique, dans l'appareil judiciaire et dans d'autres secteurs tels que l'administration fiscale, les douanes, l'énergie, les transports, la construction, la santé, etc. » (Page 16 du rapport).²

Par ailleurs, la Commission européenne a adopté en février 2015 ses rapports de progrès annuels au titre du « Mécanisme de Coopération et de Vérification » (MCV) concernant la Roumanie et la Bulgarie.

Mis en place fin 2006, effectif au 1^{er} janvier 2007, le MCV a été conçu dans l'optique de l'adhésion de la Roumanie (et de la Bulgarie) à l'UE.

2. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf

En effet, lorsque ces pays ont intégré l'Union, il avait été considéré qu'ils avaient de nombreuses lacunes en matière d'État de droit (réforme du système judiciaire, lutte contre la criminalité organisée et la corruption).

Concernant la Roumanie, le rapport de la Commission 2014 a pu mettre en évidence un certain nombre de domaines en progrès. Il souligne notamment que les mesures prises par les principales institutions judiciaires en faveur de l'intégrité et pour lutter contre la corruption de haut niveau ont maintenu une dynamique « impressionnante », entraînant une élévation du niveau de confiance accordé par les Roumains à leur système judiciaire en général, et à la poursuite de la lutte anti-corruption en particulier.

Cependant, les progrès doivent être consolidés.

Plus spécifiquement, il apparaît nécessaire :

- D'améliorer les procédures en matière de saisie et recouvrement des avoirs issus de la corruption et d'assurer une meilleure efficacité de cette mission en créant une véritable agence dédiée.
- D'intensifier les actions préventives et répressives contre les conflits d'intérêts, le favoritisme, la fraude et la corruption dans les marchés publics ainsi que de donner une attention particulière à des domaines clés, tels que la magistrature ;
- D'utiliser la stratégie nationale anti-corruption afin de mieux identifier les zones à risque en matière de corruption, avec le soutien des ONG et en tirant parti des possibilités offertes par les fonds communautaires.
- De continuer à améliorer la lutte contre la « petite corruption », qui ne relève pas de la compétence de la DNA), à la fois par la prévention et par des sanctions dissuasives.

FORCES ET FAIBLESSES DE L'INSTITUTION

Les forces de la DNA, conditions de la pérennisation des succès enregistrés jusqu'ici, pourraient être battues en brèche si la volonté politique nécessaire à maintenir un tel rythme de poursuites judiciaires venait à fléchir.

Ces forces sont constituées tout d'abord par l'assise législative qui fonde et organise le fonctionnement de l'institution.

Ainsi, le statut spécial des policiers détachés, rémunérés sur le budget de l'institution, et placés sous la direction exclusive des procureurs, peut être vu comme l'atout majeur de la DNA, dans un contexte de corruption policière assez répandue. L'appui technique de haut niveau dont

bénéficient les procureurs de la DNA de la part des fonctionnaires spécialisés dans les domaines de l'économie, de la finance, de la banque, de l'informatique, est une deuxième force, car il contribue à la clarification des détails techniques, ou économiques qui sont nécessaires dans des affaires souvent complexes pour les procureurs afin que ceux-ci puissent mettre en œuvre efficacement les poursuites.

Par ailleurs, le travail en équipes mixtes qui caractérise la DNA permet une célérité satisfaisante dans les investigations et garantit en même temps le niveau de confidentialité nécessaire.

Pour continuer à assurer ses missions, la DNA a cependant besoin d'une stabilité de son cadre législatif et institutionnel, qu'il s'agisse de son organisation, de ses compétences, ou de ses ressources financières et humaines, voire du cadre plus général entourant la lutte contre la corruption en Roumanie.

En décembre 2013 ont été lancées une série d'initiatives législatives, visant à faire sortir les membres du Parlement de la catégorie des personnes pouvant être mises en cause pour des faits de corruption ou abus de pouvoir et les élus locaux de celle des personnes susceptibles d'être mises en cause pour des conflits d'intérêts. Ces initiatives ont fort heureusement rapidement été mises en échec, devant l'émoi des autorités judiciaires, d'une société civile de plus en plus sensible à la problématique et des organisations internationales. Ces mesures, si elles étaient entrées en vigueur, auraient évidemment risqué d'anéantir les efforts et progrès accomplis jusque-là et cet événement témoigne d'une relative fragilité de la situation et d'une forme d'isolement dont pourrait être menacée l'institution dans un pays où le niveau de la corruption, quelle que soit sa nature, reste très élevé en raison des spécificités historiques et des réalités économiques.

L'irréversibilité des progrès réalisés jusqu'à présent et la poursuite de la lutte contre la corruption au même rythme dépendent donc beaucoup de la volonté politique, mais aussi nécessitent d'aborder le phénomène selon un ensemble cohérent de politiques publiques mêlant la prévention et la répression en associant de façon étroite la société civile, de plus en plus réceptive à cette problématique et engagée.

ROUMANIE

Capitale : Bucarest

Population : 19,94 millions – (Eurostat - 2014)

Superficie : 238 391 km² – (Eurostat - 2013)

Date d’adhésion à l’UE : 1^{er} janvier 2007

Taux de croissance du PIB : 3,5% – (Eurostat - 2013)

Taux de chômage : 7,3% – (Eurostat - 2013)

Dettes publiques : 38,4% – (Eurostat - 2013)

Inflation : 0,9% – (Eurostat - 2014)

Monnaie : Leu

Découpage administratif : 41 départements et une municipalité de statut spécial (Bucarest), 103 municipalités, 208 villes, 2 825 communes

Système politique : République dotée d’un parlement bicaméral

POLITIQUE

La Roumanie est une République dotée d’un parlement bicaméral. Le pays est membre du Conseil de l’Europe (1993) et de l’OTAN (2003).

Suite aux élections présidentielles des 2 et 16 novembre 2014, un candidat issu de la minorité germanophone, Klaus Iohannis (Parti Chrétien Libéral), qui avait fait campagne sur le thème de la lutte anti-corruption, a succédé pour cinq ans à Traian Basescu, malgré des sondages qui prédisaient pourtant une large victoire du Premier ministre sortant, Victor Ponta.

LE PAYS ET L’UE

Le 22 juin 1995, le pays a déposé sa candidature formelle à l’adhésion à l’Union européenne, mais les négociations n’ont été ouvertes qu’après le Conseil européen d’Helsinki (1999). La Roumanie a été écartée de la première vague d’adhésion par le Conseil européen de Laeken (2001). Le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2004 a souligné les efforts et progrès réalisés par le pays. Le traité d’adhésion a été signé à Luxembourg, le 25 avril 2005, après un avis favorable du Parlement européen donné le 13 avril.

La Commission européenne a pour sa part confirmé en octobre 2005 que la Roumanie remplissait les conditions politiques pour entrer dans l'UE, malgré les efforts restant à accomplir pour renforcer l'État de droit (lutte contre la corruption, réforme du système judiciaire, renforcement des capacités administratives, protection des minorités). Finalement, le 26 septembre 2006, la Commission a rendu un avis favorable pour l'entrée de la Roumanie dans l'UE dès 2007. Assortie de « mesures d'accompagnement », l'adhésion du pays a donc été effective au 1^{er} janvier 2007.

La Roumanie compte 32 députés au Parlement européen.

ÉCONOMIE

Albanie exceptée, la Roumanie est le pays le moins urbanisé d'Europe centrale et orientale. Après avoir subi une nationalisation de type soviétique, le pays a bénéficié d'un programme de stabilisation économique lancé par le FMI en 1997. Si la situation économique s'est améliorée (le PIB a connu une forte croissance - 8,3 % en 2004 – et l'inflation est passée de 40,7 % à 9,3 % en 4 ans), le malaise social et politique s'en est trouvé exacerbé : les réformes mettent en relief les faiblesses de l'économie roumaine, entraînant inflation et perte de pouvoir d'achat.

La première loi relative aux privatisations remonte à 1991, mais une ordonnance s'est avérée nécessaire (1998) pour rendre le processus équitable, transparent et conforme aux mécanismes de marché afin de rassurer les partenaires extérieurs, dont notamment l'UE qui représente près des trois cinquièmes de l'investissement direct étranger.

Le poids de l'agriculture reste important (10,65 % de la superficie agricole de l'UE). Le secteur primaire occupe 25 % de la population active. Les principales activités industrielles sont le secteur manufacturier, l'énergie et les industries extractives.

La Roumanie fait également partie des pays fortement touchés par la crise. Sa situation économique s'est détériorée à partir du quatrième trimestre 2008 : après une croissance de 7,1 % en 2008, le PIB a reculé de 8 % en 2009, avant d'augmenter de nouveau très légèrement en 2010 et de poursuivre son augmentation en 2011.

Le FMI a constaté au cours de plusieurs missions effectuées en 2010 et 2011 que l'objectif de rétablissement des équilibres macroéconomiques avait été atteint. Le 31 mars 2011, un accord « de précaution » a cependant été mis en place entre le FMI, l'Union européenne, la Banque mondiale et la Roumanie pour un montant total de 5 milliards d'euros. Il comporte un volet de consolidation budgétaire, ainsi qu'un volet prioritaire de relance de l'activité. Une nouvelle délégation a constaté le 9 mai

2011 que tous les critères de performance du programme de précaution avaient été remplis et les cibles indicatives atteintes.

Après une année de croissance importante en 2013 (3,5%), le pays semble désormais avoir renoué avec une bonne santé économique.³



3. <http://www.toutleurope.eu/les-pays-de-l-union-europeenne/roumanie.html>

