

LA CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS INTERNATIONALES : LE POINT DE VUE DE LA CHANCELLERIE

YVES CHARPENEL*

La lutte contre la corruption est présente sans discontinuer dans les préoccupations des législateurs, de l'Antiquité à nos jours.

Le souci de préserver la moralité publique est également constamment associé à la volonté de moraliser les échanges internationaux.

L'actualité des travaux sur la corruption dans les transactions internationales est clairement démontrée par l'intense activité normative de la communauté internationale à laquelle fait écho le mouvement sans précédent d'adaptation de notre droit interne aux nouvelles normes mondiales et européennes.

Dès lors, la réflexion sur la lutte contre la corruption ne peut plus être abordée sous le seul plan des moyens franco-français à mobiliser, mais davantage sous l'angle de notre capacité à mettre en oeuvre des lois et des dispositifs pratiques susceptibles de s'articuler, sans perte d'efficacité, avec les systèmes comparables de la communauté internationale.

Il en va bien sûr de la crédibilité de notre pays à tenir ses engagements internationaux, sans renier ou bouleverser ses propres fondements juridiques.

A cet égard, l'action de la chancellerie s'inscrit naturellement dans la logique de la déclaration de politique générale du Premier ministre le 19 juin 1997 qui vise à promouvoir un « pacte républicain ».

Précisément, les mécanismes de corruption contribuent à la rupture du pacte républicain et du lien social.

La lutte contre la corruption est donc une priorité. Elle s'inscrit d'une façon plus large dans le cadre de l'action gouvernementale menée contre la délinquance économique et financière.

Dans cette perspective, la politique de la chancellerie est actuellement engagée dans trois directions principales :

- 1 - Développer la prévention et la corruption,
- 2 - Renforcer les moyens répressifs,
- 3 - Prendre en compte la dimension internationale.

DÉVELOPPER LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Lutter contre la corruption, particulièrement dans le champ des transactions internationales, implique d'abord un

* Magistrat, Directeur des affaires criminelles et des grâces

dispositif interne de prévention lisible, car il s'agit de poser les règles du jeu avant d'envisager d'en sanctionner les violations.

Les lois sur la transparence de la vie économique, financière ou politique se multiplient

La loi du 3 janvier 1991 créant le délit de « favoritisme », la loi Sapin du 22 janvier 1993, puis la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, ont posé les jalons d'un dispositif cohérent anticorruption.

Le nouveau code pénal avait, en 1994, réaffirmé cette préoccupation en classant la corruption dans son titre III consacré aux atteintes à l'autorité de l'Etat.

Actuellement, un projet de refonte du droit de l'achat public est étudié, à la lumière notamment des premières jurisprudences pénales et administratives.

Le rôle de la direction des affaires criminelles et des grâces se recentre sur la mise à disposition des parquets de documents d'aide technique à la décision

C'est ainsi le cas de circulaires sur les marchés publics (2 juillet 1998, 19 mai 1999...).

L'élaboration de codes de bonnes pratiques, largement concertés, tend aussi à rendre plus cohérentes les réponses judiciaires, au moins au plan national.

Le Service central de prévention de la corruption

En liaison avec la Direction des affaires criminelles et des grâces, il poursuit des

actions de sensibilisation aux risques corrupteurs, notamment au profit des entreprises publiques et des élus.

RENFORCER LES MOYENS RÉPRESSIFS

L'engagement de la France dans la lutte contre la corruption dans les transactions internationales passe nécessairement par une professionnalisation des outils et des acteurs répressifs.

Au-delà des efforts de formation des magistrats et des enquêteurs aux réalités des entreprises et du commerce international, la chancellerie vient de se doter de deux moyens nouveaux : la création de pôles économiques et financiers et l'attribution à certains douaniers de pouvoirs de police judiciaire.

La création de pôles économiques et financiers

Afin d'améliorer les conditions de lutte contre la délinquance économique et financière, le Gouvernement a décidé de renforcer les moyens des tribunaux spécialisés en cette matière en créant de véritables pôles économiques et financiers.

La mise en place de ces pôles se caractérise par la concentration d'un ensemble de moyens humains et matériels mis à la disposition de ces tribunaux.

Les moyens humains résident dans la création des fonctions d'assistant spécialisé.

Il s'agit pour l'essentiel de permettre aux parquets et aux juridictions d'instruction de disposer, dans des matières très techniques et complexes, d'une équipe stable et interdisciplinaire de proches collaborateurs afin de faciliter le travail des magistrats.

En contrepartie, les assistants spécialisés sont soumis au secret professionnel et prêtent serment devant les cours d'appel au sein desquelles ils sont affectés.

Les assistants spécialisés ne peuvent accomplir aucun acte de procédure tel qu'interrogatoires, auditions, perquisitions, saisies. Ils n'ont en effet aucun des pouvoirs attribués par le code de procédure pénale aux magistrats du siège ou du parquet ou aux officiers de police judiciaire.

Le recrutement des assistants spécialisés est entré dans sa phase active depuis la publication du décret du 5 février 1999.

Dans un premier temps, le ministère de la Justice a recouru aux services des fonctionnaires de catégories A et B mis à disposition par le ministère de l'Economie et des Finances ainsi qu'à des agents de la Banque de France.

Les premiers assistants spécialisés sont ainsi des agents de la Banque de France, des inspecteurs des impôts, des douanes et droits indirects, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le recrutement en tant qu'agents contractuels de personnes provenant du secteur privé, comme des experts comptables, pourra être éventuellement étudié dans l'avenir.

Les tribunaux spécialisés de Paris, Bastia, Lyon, Marseille, Nanterre et Fort-de-France ont été choisis pour bénéficier en priorité des moyens affectés aux pôles économiques et financiers, compte tenu du nombre et de la complexité des procédures économiques et financières qui leur sont confiées.

Depuis juillet 1999, 9 assistants spécialisés sont affectés à Paris, 2 à Marseille, 3 à Bastia, 1 à Lyon, 1 à Bordeaux, 1 à Fort-de-France et 2 à Nanterre.

Ils doivent devenir un facteur décisif de professionnalisation du système français pour le plus grand bénéfice des luttes contre toutes les formes de corruption.

L'attribution à certains douaniers de pouvoirs de police judiciaire

L'article 28 de la loi du 23 juin 1999 a inséré dans le code de procédure pénale un article 28-1 tendant à associer certains agents des douanes aux missions de police judiciaire.

Ce texte prévoit en substance que certains agents des douanes, de catégories A et B, pourront recevoir des réquisitions de parquets et des commissions rogatoires en matière d'infractions au code des douanes, en matière de contributions indirectes et en matière de contrefaçon.

Il prévoit aussi la possibilité pour l'autorité judiciaire de constituer des équipes mixtes « agents des douanes/OPJ » en matière de stupéfiants.

Ces agents sont placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire placé auprès du directeur général des douanes.

Il prévoit un différé d'entrée en vigueur de sept mois (1^{er} janvier 2000) pour permettre la formation des agents concernés.

On peut raisonnablement y voir l'amorce d'une police judiciaire spécialisée en matière économique dont l'emploi, particulièrement par les pôles économiques et financiers, devrait sensiblement améliorer les performances de l'institution judiciaire.

La réalité du bilan répressif français

Pour ne s'en tenir qu'aux chiffres des condamnations prononcées par les juridictions françaises du chef de corruption, on peut noter une relative stabilité depuis cinq ans :

1994 : 79 dont 62 % commis par des particuliers (et donc 38 % visant des fonctionnaires) ;

1995 : 116 dont 45 % commis par des particuliers (et donc 55 % visant des fonctionnaires) ;

1996 : 97 dont 56 % commis par des

particuliers (et donc 44 % visant des fonctionnaires) ;

1997 : 139 dont 71 % commis par des particuliers (et donc 29 % visant des fonctionnaires) ;

1998 : 99 dont 64 % commis par des particuliers (et donc 36 % visant des fonctionnaires).

Ces premiers chiffres montrent que le phénomène de la corruption, en l'état des textes et des moyens actuels, est déjà significativement pris en compte par l'institution judiciaire. Le développement des dispositifs évoqués ci-dessus devrait encore accroître l'efficacité de l'action judiciaire.

REPRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION INTERNATIONALE

Lutter contre la corruption dans les transactions internationales présuppose l'existence d'instruments juridiques (des conventions) et judiciaires (des dispositifs) adaptés à une délinquance qui ignore les limites strictement nationales.

Ces dernières années, la France a accéléré le processus d'intégration de son droit interne dans le vaste mouvement international qui cherche à rendre effective la lutte contre la corruption.

Ainsi la France participe aux travaux du Comité spécial de l'ONU chargé d'appliquer la résolution « action contre la corruption » présentée par la France et les USA.

Il s'agit d'une approche globale de la corruption qui vise à :

- inclure la corruption dans le champ de la convention sans pour autant créer une nouvelle incrimination relative à des actes de corruption impliquant des organisations criminelles ;

- prendre en considération la corruption active et passive de tout agent public ;

- énumérer les autres formes de corruption prises en compte dans certains instruments régionaux ;

- évoquer la notion de complicité.

Au plan européen, la France est particulièrement présente sur deux fronts principaux : la convention de Strasbourg du 27 janvier 1999 du Conseil de l'Europe et la convention de l'OCDE de Paris du 17 décembre 1997.

La convention de Strasbourg du 27 janvier 1999 du Conseil de l'Europe, dont la volonté de globaliser le traitement de la corruption à travers une meilleure coopération internationale, pose le problème de l'adaptation des codes pénal et de procédure pénale à des concepts et à des mécanismes plus larges que ceux traditionnellement reçus en droit français.

C'est le cas de la définition des incriminations de corruption, des personnes concernées et du champ de compétence des juridictions françaises.

L'autre problème, révélé par l'application en l'état de cette convention, réside dans la crainte exprimée par les entreprises françaises de se voir exposées à des distorsions de concurrence face à des ressortissants de pays n'appliquant pas des règles aussi sévères.

La convention de l'OCDE de Paris du 17 décembre 1997 : cette convention a un champ plus étroit que la convention de Strasbourg en ce sens qu'elle ne vise que le cadre du commerce international et non la corruption en général.

Sa disposition la plus novatrice concerne la possibilité d'incriminer la corruption active d'un agent public étranger devant une juridiction française.

La notion d'agent public étant étendue aux membres des organisations internationales.

Au plan français, la loi du 27 mai 1999 a autorisé la ratification de la convention de l'OCDE et de cinq autres conventions de l'Union européenne qui tendent à définir les comportements incriminables,

élargir la compétence des juridictions françaises et notamment celle des juridictions spécialisées en matière économique et financière.

L'efficacité générale du dispositif français repose en outre sur le développement, certes prometteur, de deux innovations judiciaires, les magistrats de liaison d'une part, actuellement présents dans huit pays, et le réseau judiciaire européen d'autre part, qui met en relation directe les parquets européens.

De même, les progrès de la concertation entre les spécialistes du droit pénal international et ceux du commerce et de

l'entreprise seront déterminants pour asseoir la crédibilité des solutions françaises dans un domaine aussi complexe où il n'est pas possible de se résigner à opposer stérilement les impératifs de probité publique et ceux de la compétitivité de nos entreprises.

La volonté française de prendre toute sa part dans l'élan de coopération internationale, qui s'efforce de combattre les effets pervers de la corruption dans le commerce mondial, devrait trouver à s'exprimer avec force et persévérance lors des prochains sommets européens et particulièrement à l'occasion de la future présidence française.

