

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : ENJEUX INTERNATIONAUX ET RÉPONSE FRANÇAISE

FRANÇOIS BADIE*

La corruption est un phénomène qui affecte l'ensemble des économies, atteignant aussi bien les pays les moins industrialisés que les pays les plus développés.

Cependant, elle touche plus durement les pays en développement et y est source d'instabilité politique. Dans les cas les plus flagrants, les dirigeants eux-mêmes détournent des sommes initialement destinées à la santé ou à l'aide sociale, privant ainsi l'accès à ces mesures aux plus pauvres. L'accès à l'éducation est parfois conditionné au paiement de « pots-de-vin ».

Selon diverses études, le coût global de la corruption pourrait s'élever à environ 5 % du PIB mondial¹.

Dans les pays en développement, les fonctionnaires d'État et les politiciens corrompus reçoivent des « pots-de-vin » évalués par l'ONG Transparency International dans son rapport 2009 entre 20 Md\$ et 40 Md\$ chaque année, soit l'équivalent de 20 % à 40 % de l'aide publique au développement.

Le coût de cette corruption n'est pas seulement financier, mais s'étend, selon les pays, à d'autres secteurs de l'économie : pénurie d'eau, exploitation des travailleurs, exploitation illégale du bois ou d'autres ressources premières, médicaments dangereux, mauvaise qualité des constructions provoquant l'effondrement d'édifices aux conséquences dramatiques...

Or, pendant longtemps, les États n'ont pas disposé dans leur législation interne de règles réprimant la corruption internationale, cette attitude se justifiant par le principe de non-immixtion dans les affaires intérieures d'États indépendants et souverains.

*Magistrat ; docteur en droit ; chef, Service central de prévention de la corruption (SCPC).

De fait, la corruption bénéficiait d'une large tolérance sociale et était même considérée comme un préalable indispensable dans la conclusion de contrats internationaux et comme un moindre mal en contrepartie d'autres priorités de développement socioéconomique, voire de maintien de l'ordre public².

Dans les États les plus développés, la corruption a longtemps été réduite à des errements individuels frauduleux, pénalement définis et réprimés, parfois à des « affaires politico-financières » largement médiatisées, mais somme toute limitées.

Au fil du temps, une prise de conscience globale s'est manifestée et les liens pouvant exister entre la corruption, le blanchiment, le crime organisé et le terrorisme ont été relevés.

Différentes études ont analysé et classé les États sur l'échelle de la corruption, la plus connue étant l'élaboration d'un « indice de perception de la corruption » par Transparency International, réalisé à partir de sondages et d'analyses d'experts, qui tente d'évaluer le sentiment public sur la corruption de l'administration et de la classe politique d'un État. En 2010, la France arrive au 25^{ème} rang de ce classement sur 178 États évalués, avec une note de $6,8/10^3$.

LA RÉACTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE : LES TRAITÉS ET LES ACTIONS MULTILATÉRALES CONTRE LA CORRUPTION

Les analyses de la Banque mondiale, du FMI (Fonds monétaire international), de l'ONU (Organisation des Nations unies), de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et de certaines ONG, comme Transparency International déjà citée, ont mis peu à peu l'accent de façon convergente sur le coût réel de la corruption dans un contexte nouveau de mondialisation et de déréglementation. Peu à peu est apparue la volonté de moraliser les échanges internationaux et de contribuer à l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement.

Les États-Unis ont été les pionniers dans la mise en œuvre d'une loi contre la corruption. Le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA, sur les pratiques de corruption à l'étranger, 1977) constitue le premier texte législatif au monde prohibant et réprimant la corruption des agents publics étrangers à des fins commerciales. Sur cette base, les autorités américaines ont engagé de nombreuses procédures pénales contre des sociétés étrangères soupçonnées de corruption active d'agents publics étrangers⁴.

En moins d'une quinzaine d'années, une réaction de la communauté internationale, tant en matière de prévention que de lutte contre la corruption, s'est traduite par la négociation et l'adoption de plusieurs instruments internationaux :

- convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (38 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 », 154 pays signataires) entrée en vigueur en France le 14 décembre 2005.

Ces conventions internationales visent l'adoption dans les législations des États parties d'un certain nombre de normes communes (incriminations, réglementation du financement de la vie politique, règles de coopération internationale, y compris l'extradition, ...), mais aussi d'une véritable bonne gouvernance dans le domaine de la prévention de la corruption ou des conflits d'intérêts ; elles encouragent l'instauration dans les États de véritables « autorités anticorruption » autonomes.

Le suivi de l'application de ces différentes conventions se fait généralement dans le cadre de groupes de travail qui réunissent régulièrement les représentants des États signataires⁵ et dans le cadre des « revues par les pairs » (*peer reviews*) qui sont des évaluations de la situation de chaque État partie au regard des exigences de la convention considérée menées au sein du pays ainsi évalué par des experts d'autres États parties. Ces évaluations portent sur les différents aspects des conventions, en général de manière partielle (à titre d'exemple, la France a fait l'objet en 2011 d'une première évaluation portant sur les chapitres III « Incrimination, détection, répression » et IV « Coopération internationale » de la convention des Nations unies contre la corruption, les autres chapitres, notamment le chapitre II « Mesures préventives », étant réservés à un cycle ultérieur). Dans certains cas, l'évaluation porte sur un sujet particulier plus que sur un chapitre de la convention *stricto sensu* (c'est ainsi que le 4^{ème} cycle d'évaluation du GRECO – Groupe d'États contre la corruption – aura pour objet « la prévention de la corruption chez les magistrats – juges et procureurs – et les parlementaires »).

D'autres actions internationales méritent d'être citées en matière de lutte contre la corruption :

- les travaux du GAFI (*Groupe d'action financière*), organisme intergouvernemental (34 États membres) rattaché à l'OCDE et créé en 1989 pour promouvoir la lutte contre le blanchiment d'argent, puis le financement du terrorisme. Le GAFI a édicté des recommandations (au nombre de 40 dès 1990, plus 9 ultérieurement), dont le niveau de conformité des États membres à ces dernières est évalué régulièrement⁶. La troisième directive antiblanchiment du GAFI du 26 octobre 2005 a été transposée en France par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009. Elle prévoit l'extension de l'obligation, pour les institutions financières et les autres professions qui y sont astreintes, de déclarer

à Tracfin⁷ (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) leurs soupçons quant à l'origine des fonds douteux, à la fraude fiscale et aux infractions passibles d'une peine privative de liberté supérieure à un an, ce qui englobe toutes les infractions d'atteinte à la probité (corruption active et passive notamment). Le lien entre corruption et blanchiment a amené le GAFI à souligner en 2010 que la mise en œuvre de plusieurs de ses recommandations pouvait aider à la lutte contre la corruption⁸ ;

– *le groupe de travail anticorruption du G20*. Lors du sommet de Séoul de novembre 2010, les chefs d'État et de gouvernement des pays du G20 ont adopté un « Plan d'action anticorruption » avec pour ambition de « mener par l'exemple » les autres États dans le domaine de la lutte contre la corruption et pour cela, dans un premier temps, en améliorant la situation des États du G20 en ce domaine dans un certain nombre de secteurs clés, fondés sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003 et un rapprochement des standards plus exigeants de la convention de l'OCDE du 17 décembre 1997. Un groupe de travail a été mis en place, coprésidé par la France et l'Indonésie, chargé de suivre les avancées réalisées, tant de façon globale que dans des secteurs déterminés, et d'en faire un rapport qui a été soumis aux chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Cannes qui s'est tenu les 3 et 4 novembre 2011 et a clôturé la présidence française du G20. Le principal intérêt de cette action est qu'elle engage directement au plus haut niveau politique les États dans la lutte contre la corruption ;

– *le « paquet anticorruption de l'Union européenne »*. Tout récemment, le 6 juin 2011, dans une communication au Parlement européen, au Conseil européen et au Comité économique et social européen, la Commission européenne, se fondant sur une estimation chiffrant à 120 Md€ par an le coût de la corruption pour le PIB de l'Union européenne, a décidé de stimuler chez les États membres la volonté politique de combattre la corruption en mettant en place un mécanisme de suivi et d'évaluation des efforts et de la politique de lutte contre la corruption dans les États.

L'ORGANISATION FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Dans ce contexte de prise de conscience aiguë, les États ont apporté des réponses diverses quant aux organismes mis en place pour lutter contre la corruption.

Certains pays ont créé des autorités anticorruption (ACA – *anti-corruption authorities*) indépendantes en charge à la fois de la prévention de la corruption, des investigations et des poursuites pénales en ce domaine ; d'autres ont créé des autorités placées directement sous l'autorité du chef de l'État⁹, avec le soupçon d'instrumentalisation au profit du pouvoir en place, ou du Parlement ; d'autres

encore n'ont pas créé de structure nouvelle, laissant chaque secteur public ou privé mener sa propre politique de prévention et confiant aux autorités policières et judiciaires, au sein éventuellement de services spécialisés¹⁰, le soin d'enquêter, poursuivre et juger les infractions pénales liées à la corruption.

La France a opté pour une séparation entre organes de prévention de la corruption et organes d'investigation et de poursuite.

Des organes spécialisés d'investigation et de poursuite

S'il n'existe pas de juridiction anticorruption spécifique, les infractions financières les plus complexes, dont celles de manquement à la probité, peuvent depuis 2004 être poursuivies, instruites et jugées dans les sept juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) qui se répartissent le territoire français (six en métropole, une outre-mer). Par ailleurs, d'après les articles 68-1 et 2 de la Constitution, les membres du gouvernement peuvent être poursuivis devant une juridiction spéciale, la Cour de justice de la République (CJR), pour les infractions commises pendant et à l'occasion de leurs fonctions (un ancien ministre de l'Intérieur a ainsi été jugé en 2010 pour des faits notamment de corruption datant de quinze ans et légèrement condamné pour complicité d'abus de biens sociaux ; d'autres affaires sont actuellement en cours d'instruction devant la CJR).

Les infractions pénales relevant de la corruption sont donc poursuivies¹¹, les investigations menées et les affaires jugées par des organes spécialisés de police (divisions financières de la police judiciaire, offices centraux tels que l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière – OCRGDF –, la Direction nationale des investigations financières et fiscales – DNIFF – et, en son sein, la Brigade centrale de lutte contre la corruption – BCLC) et de justice (sections financières des parquets, juges d'instruction spécialisés en matière financière, chambres financières des juridictions de jugement¹²).

Au sein du ministère de la Justice et des Libertés, la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) prépare des projets de loi en matière pénale, coordonne et est informée de l'activité des procureurs chargés de poursuivre les auteurs d'infractions, notamment dans le domaine des atteintes à la probité. Elle établit et diffuse des circulaires détaillées de présentation des nouveaux textes votés¹³.

Tous ces organes ne sont donc pas des autorités anticorruption autonomes, mais des services spécialisés dont la compétence n'est pas discutée¹⁴.

Un organe autonome de prévention de la corruption

Par contre, la France s'est dotée dès 1993¹⁵, soit bien avant les grandes conventions internationales contre la corruption, d'une autorité anticorruption,

le Service central de prévention de la corruption (SCPC), dont la compétence est essentiellement préventive et d'analyse¹⁶.

La nature du SCPC

Il s'agit d'une structure interministérielle autonome, placée auprès du ministre de la Justice et des Libertés, qui est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire et composée de magistrats (des ordres judiciaire, financier ou administratif) et d'agents publics (administrateurs civils ou autres fonctionnaires) provenant de différents ministères (intérieur, finances, mais aussi éducation nationale, par exemple). Ses membres sont soumis au secret professionnel.

Dans le projet de loi initialement voté, il était prévu que le SCPC soit doté de certains pouvoirs d'investigation, mais ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel le 20 janvier 1993, après saisine de l'opposition parlementaire.

Le Conseil constitutionnel a en effet refusé la possibilité pour le SCPC de recourir, pour des investigations à caractère technique, à des personnes qualifiées ; ces investigations n'ayant pas de façon suffisamment claire et précise un caractère strictement administratif ont été considérées comme pouvant être de « nature à méconnaître le respect de la liberté personnelle et à porter des atteintes excessives au droit de propriété »¹⁷.

Cette formulation du Conseil constitutionnel laisse ouverte la possibilité d'une réécriture de la disposition censurée, précisant mieux les droits de communication et les pouvoirs d'enquête administrative qu'il serait opportun d'octroyer au SCPC.

Cette réécriture n'ayant jamais été effectuée depuis 1993, le SCPC fonctionne donc depuis sa création sur des bases légales amputées qui ont nui à son développement et sa notoriété.

Les missions légales du SCPC

Aux termes de la loi promulguée en janvier 1993, le SCPC a une double mission.

Un service chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption

La mission première du SCPC consiste à centraliser et exploiter les informations destinées à la prévention de la corruption. Il travaille, à cette fin, avec l'ensemble des ministères concernés par la lutte contre la corruption (justice, intérieur, économie...).

Dès que les informations centralisées par le SCPC mettent en évidence des faits susceptibles de constituer une infraction, il en saisit le procureur de la

République compétent, en application des dispositions de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale français qui dispose que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs »¹⁸.

La synthèse des informations recueillies par le SCPC et la typologie des mécanismes de fraudes qui en résultent sont publiées dans le rapport d'activité édité annuellement par le SCPC.

Ce document, qui peut également contenir des propositions au gouvernement (notamment de réformes législatives) en matière de politique de prévention de la corruption, est remis au Premier ministre et au garde des Sceaux, avant d'être largement diffusé auprès du public¹⁹.

Le SCPC constitue donc un instrument d'information et de contrôle pour lutter contre la corruption et est partie prenante dans tous les débats internes qui, en France, portent sur la corruption au sens le plus large et sa prévention en amont, comme par exemple sur le sujet, très actuel, des conflits d'intérêts et de leur prévention, tant dans le secteur public (Parlement, fonctionnaires, classe politique) que privé (secteur du médicament).

Un service chargé d'assister ou de conseiller à leur demande diverses autorités politiques, administratives ou judiciaires en matière de prévention et de lutte contre la corruption

L'une des missions légales du SCPC est de répondre aux demandes d'avis que pourront lui adresser des responsables de l'État et des élus ayant des prérogatives de puissance publique. La loi du 29 janvier 1993 dans son article 1^{er} alinéa 3 énonce qu'il peut être saisi par « les autorités administratives ».

Le décret du 22 février 1993 relatif au SCPC a énuméré de manière plus restrictive et aujourd'hui obsolète les autorités pouvant le saisir pour des demandes d'avis : ministres ; préfets ; chefs des juridictions financières ; présidents de la Commission de la transparence financière de la vie politique, de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, de l'Autorité de la concurrence, de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ; chefs de Tracfin, de la MIEM (Mission interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégation de service public), des divers organismes ou services d'inspection ou de contrôle relevant de l'État ; présidents et directeurs des établissements publics de l'État ; administrateurs des finances publiques (ex-TPG – trésoriers payeurs généraux) et autres comptables publics ; élus locaux (maires, présidents des conseils généraux et régionaux, des groupements de collectivités territoriales et autres établissements publics des collectivités territoriales) ; dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.

La seconde mission d'assistance du SCPC consiste à fournir des audits techniques aux autorités judiciaires (parquets et juridictions saisis d'affaires de corruption ou assimilées) qui en feraient la demande en leur apportant ainsi un soutien logistique et technique qui leur permettra d'accélérer la conduite des procédures. Dans ce cas, l'intervention du SCPC ne se situe plus dans le champ de la prévention, mais constitue une aide à la poursuite d'infractions liées à la corruption.

Les éléments communiqués aux autorités judiciaires (le plus souvent sous forme de note technique précédée ou non de visites sur place) sont versés aux dossiers de façon à assurer le respect des principes du contradictoire et d'égalité des parties devant la justice, et ce, à titre de simple renseignement (il ne s'agit pas d'une expertise au sens juridique du terme).

Néanmoins, la note établie par le SCPC dans le cadre de cette enquête pénale sera, du fait de son versement au dossier de la procédure, soumise à la discussion des parties et les recommandations ou les conseils formulés sur les orientations éventuelles de l'enquête ne pourront être occultés.

L'absence de pouvoir d'investigation propre du SCPC relevé plus haut se trouve ainsi partiellement compensée, la limite principale étant l'absence de pouvoir de saisine d'initiative du SCPC.

Une diversification de son champ d'activité

Au fil du temps, le SCPC a été amené à étendre son champ d'activité vers deux directions.

Un service menant des actions de sensibilisation et de formation à la prévention de la corruption

Ces actions peuvent être menées avec le monde économique français par des signatures de conventions avec des entreprises publiques ou privées qui ont pour objectifs l'échange d'informations, la formation, la participation à des groupes de travail avec des organisations professionnelles, l'aide à l'élaboration de codes d'éthique ou de conduite²⁰.

Le SCPC a également développé des liens avec Tracfin, cité plus haut, rédigeant en 2008 un manuel commun, intitulé *Guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption*, qui entend informer et former les professionnels concernés par les déclarations de soupçons aux risques de blanchiment en France, notamment par intégration de fonds provenant de la corruption extranationale (en particulier de personnes politiquement exposées – PPE).

Ces actions peuvent également être menées avec des grandes écoles et des universités françaises (ENA, ENM – École nationale de la magistrature –, écoles de police, universités, ...) ou par le biais de missions de sensibilisation auprès de corps de contrôle ou d'inspection de l'administration afin d'établir

des cartographies des risques et de mettre en place des mécanismes de détection et de prévention des fraudes et des pratiques de corruption (ministères de la défense, de l'équipement...).

Un service qui a développé une action internationale

Depuis 1993, les diverses conventions internationales en matière de lutte contre la corruption qui ont été négociées et adoptées²¹ ont naturellement conduit le SCPC à devenir un acteur de premier plan dans les mécanismes internationaux de coopération en matière de lutte contre la corruption.

Le SCPC est en effet statutairement présent dans plusieurs enceintes internationales :

- l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) : il a été désigné en qualité de point de contact français dans le cadre du réseau de lutte contre la corruption ;

- le réseau de lutte contre la corruption (European Anti-Corruption Network – EACN) institué par décision du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 2008 (groupe EPAC – European Partners Against Corruption) : il a été désigné en qualité de point de contact français ;

- le Conseil de l'Europe : il fait partie de la délégation française au sein du GRECO, chargé de veiller à l'application des conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe, dont il est de plus le point de contact français (réseau d'agences contre la corruption) ;

- l'ONU : en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, il participe aux conférences et aux groupes de travail (notamment sur la prévention de la corruption) organisés par l'ONUSD (Office des Nations unies contre la drogue et le crime) dans le cadre du suivi de l'application de la convention des Nations unies contre la corruption (dite « de Mérida »). La France l'a désigné, dans le corps de cette convention, comme étant l'autorité française habilitée à assister techniquement les États parties qui le demandent (article 6-3 de la convention), le SCPC étant un « organe spécialisé dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression » tel que défini par l'article 36 de la convention ;

- l'OCDE : il participe activement aux travaux de l'OCDE, en particulier au sein des groupes de travail « anticorruption » et « comité de la gouvernance publique » ; il effectue des missions à l'étranger (évaluation, expertise) dans le cadre du programme SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), programme conjoint entre l'OCDE et l'Union européenne pour développer des programmes de coopération dans les Balkans ou dans le cadre du programme MENA (*Middle East and North Africa*), programme conjoint entre l'OCDE et l'ONUSD pour développer des programmes de coopération au Proche-Orient et au Moyen-Orient ;

- il est associé aux travaux de la Banque mondiale dans le cadre de

l'initiative « StAR » (*Stolen Asset Recovery Initiative*) qui entend soutenir et coordonner les actions de coopération internationale en matière de recouvrement des produits du crime²² ;

– dans le cadre du G20, sous présidence française en 2011, il est membre, avec des représentants des ministères de l'économie et des affaires étrangères, du groupe de travail contre la corruption, dont la création a été décidée lors du sommet du G20 de Toronto en juin 2010. Ce groupe a formulé des recommandations aux chefs d'État et proposé un plan d'action qui a été adopté au sommet du G20 qui s'est tenu à Séoul les 11 et 12 novembre 2010. Le groupe de travail a continué à se réunir en 2011 et a élaboré un rapport qui énumère les avancées réalisées depuis le sommet de Séoul dans la mise en œuvre des différents aspects des conventions de l'ONU et de l'OCDE contre la corruption et formule diverses recommandations qui ont été retenues par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet du G20 de Cannes des 3 et 4 novembre 2011 assurant leur fonction d'exemplarité incitative (*to lead by example*) vis-à-vis des autres États dans la lutte contre la corruption ; ils ont prolongé la mission du groupe de travail.

À côté de ces actions menées dans un cadre multilatéral, le SCPC est également amené à recevoir de nombreuses délégations étrangères et à participer bilatéralement à des programmes de formation, de sensibilisation, de réformes, notamment dans des jumelages financés par l'Union européenne.

UNE ÉVOLUTION SOUHAITABLE

Idéalement, on pourrait concevoir la création en France d'une véritable autorité indépendante chargée de lutter contre la corruption de manière globale, à la fois en matière de prévention, reprenant et développant le rôle d'un SCPC rénové, et en matière d'investigation et de poursuite, ce qui mettrait la France en accord avec les plus hauts standards internationaux.

Toutefois, un tel dispositif, qui amènerait *de facto* la création d'un « parquet spécialisé » autonome, si ce n'est indépendant, et d'un service de police qui lui soit rattaché, ne pourrait voir le jour que dans le cadre d'une réforme de grande ampleur, tant au niveau des parquets que du rattachement de la police judiciaire à la justice.

Notre propos n'est donc pas d'élaborer un tel schéma, aujourd'hui hypothétique. Dans la situation actuelle, la lutte contre la corruption en France dispose d'un cadre législatif (incriminations, sanctions, recouvrements des avoirs²³) en adéquation pour l'essentiel avec les recommandations des conventions internationales, ainsi que de services d'investigation et de poursuites spécialisés, de juges d'instruction et de juridiction de jugement également spécialisés, qui ont la

possibilité technique, si on leur donne les moyens humains et matériels et les directives d'action publique nécessaires, d'accomplir leur mission.

Le secteur de la prévention constitue le premier stade d'une politique efficace de lutte contre la corruption car une bonne prévention dans tous les domaines de la délinquance²⁴ limite les commissions d'infraction, et ce, y compris en matière de corruption²⁵.

L'existence en France du SCPC est incontestablement un point positif, notamment au plan international. Toutefois, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, ses attributions et ses pouvoirs, définis à la hâte il y a près de vingt ans, ne sont plus adaptés aux nécessités actuelles de la prévention de la corruption, publique ou privée, nationale ou internationale.

Dans son rapport d'activité de 2010²⁶, le SCPC préconise une réécriture de la loi de 1993 et une réforme en profondeur de ses moyens d'action et de son autonomie pour le rendre, à relativement peu de frais, capable de remplir correctement ses missions au service de l'intérêt général.

La volonté et l'impulsion du politique sont les facteurs déterminants, dans tous les pays, des progrès de la lutte contre la corruption.

C'est pourquoi il est appréciable à cet égard de voir que la présidence française du G20 a inscrit cette lutte contre la corruption au rang de ses priorités et que le sommet de Cannes de novembre 2011, au-delà de l'importance prise par la crise grecque, a pu sur ce point être à la hauteur de ces enjeux qui constituent l'un des défis majeurs du XXI^{ème} siècle.

NOTES

1. Notamment de la Banque mondiale, de Transparency International, de l'initiative *UN Global Compact*.

2. La lutte antiterroriste, par exemple.

3. Les États les mieux classés étant *ex aequo* : le Danemark, la Nouvelle-Zélande et Singapour, avec une note de 9,3/10 ; l'État le moins bien classé étant la Somalie, avec une note de 1,1/10 ; seuls 45 États sur 178 obtiennent une note supérieure à 5/10. À titre d'exemples européens, les Pays-Bas ont une note de 8,8/10, l'Allemagne et l'Autriche de 7,9/10, le Royaume-Uni de 7,6/10, la Belgique de 7,1/10, l'Espagne de 6,1/10 et l'Italie de 3,9/10.

4. Les spécificités de cette loi « extraterritoriale », c'est-à-dire ayant vocation à s'appliquer même à des faits commis en dehors du territoire des États-Unis, et les caractéristiques de la procédure américaine qui peut contraindre les parties à produire des documents de toute nature (*discovery*) ont amené plusieurs États (Canada, Allemagne, Pays-Bas, France, Belgique) à adopter des lois dites « de blocage » tendant à interdire la communication de documents ou de renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique lorsque cette communication pourrait être de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels du pays ou à l'ordre public (pour la France, loi 68-678 du 26 juillet 1968 modifiée par la loi 80-538 du 16 juillet 1980).

5. À Strasbourg, pour les conventions du Conseil de l'Europe qui se réunissent quatre fois par an au sein du GRECO ; à Paris, au siège de l'OCDE pour la convention de l'OCDE ; à Vienne (Autriche), au siège de l'ONUDC pour celle de l'ONU.

6. La France a ainsi fait l'objet d'une évaluation (la troisième dans ce cadre) au début de 2011.

7. Tracfin est un Service du ministère en charge de l'économie créé par une loi du 12 juillet 1990 ; il s'agit d'une cellule de renseignement financier au sein du GAFI et de l'Union européenne chargée de lutter contre les circuits financiers clandestins en recueillant et en analysant les « déclarations de soupçons » que la loi (article L. 561-2 du Code monétaire et financier) impose à diverses professions du secteur financier au sens large (dont la liste augmente au fil du temps pour inclure, outre les banques et les établissements financiers, les notaires, les avocats – hors fonctions de conseil dans le cadre d'affaires judiciaires –, les commissaires-priseurs, les responsables de cercles de jeux, loteries, paris, ...). Il peut saisir la justice (les procureurs de la République, sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale) pour des faits qui pourraient être constitutifs d'une infraction pénale.

8. FATF/OCDE (2010), *FATF-GAFI : Corruption, a Reference Guide and Information Note on the Use of the FATF Recommendations to Support the Fight against Corruption*.

9. Notamment dans les pays où la corruption est endémique et atteint largement la police et la justice.

10. C'est le cas, par exemple, du parquet anticorruption espagnol, parquet spécialisé à compétence nationale, qui ne peut, pas plus que le parquet français, être considéré comme une autorité anticorruption au sens des conventions internationales.

11. Des modifications législatives ont introduit dans le Code pénal les nouvelles incriminations résultant de la ratification par la France des conventions anticorruption, notamment par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 (qui a notamment redéfini les éléments constitutifs du délit de corruption), la loi n° 2005-750 du 4 juillet 2005 (incrimination de la corruption dans le secteur privé), la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 (prise illégale d'intérêts ; art. 432-13 du Code pénal), la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 (corruption et trafic d'influence internationaux ; art. 435-1 à 15 du Code pénal), ou sont venues étendre les possibilités de confiscation et de recouvrement des produits du crime (loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010).

12. Depuis l'entrée en vigueur de la convention de l'OCDE en France le 29 septembre 2000 et l'intégration dans le Code pénal de ses dispositions répressives, la justice française a été saisie de nombreux dossiers (environ 40) bien qu'il n'ait été, à ce jour, prononcé que trois condamnations, à présent définitives en matière de corruption d'agents publics étrangers. Par ailleurs, très peu de condamnations sont prononcées pour des infractions d'atteinte à la probité et il s'agit en général d'affaires de prise illégale d'intérêts commises par des élus locaux.

13. Cf. note 11.

14. Malgré le débat récurrent et parfois polémique sur l'indépendance des services de police et du parquet vis-à-vis du pouvoir politique.

15. 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.

16. 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) est une autorité administrative indépendante (AAI) présidée par le vice-président du Conseil d'État et chargée de recevoir les déclarations de patrimoine d'un grand nombre d'élus (environ 6 000 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 neuf membres, hauts magistrats judiciaires, administratifs et financiers, et chargée de contrôler les obligations comptables et financières des partis politiques ainsi que les comptes de campagne des candidats (contrôle de régularité).

17. Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993.

18. Le procureur de la République, tout en conservant intégralement ses pouvoirs d'appréciation sur les suites à donner à ce signalement, tant en opportunité qu'en légalité, sera toutefois particulièrement sensibilisé par cette transmission à l'intérêt des éléments qui lui sont ainsi soumis.

19. C'est ainsi que le dernier rapport d'activité du SCPC, portant sur l'année 2010, a été publié en juillet 2011 à la Documentation française où il est librement accessible en ligne.

20. Notamment dans le cadre de « programmes de conformité » (*compliance*) destinés à réduire les risques de corruption dans les transactions commerciales internationales.
21. OCDE, Conseil de l'Europe, ONU, cf. *supra*.
22. *Stolen Assets Recovery Initiative* : l'idée est de constituer, en partenariat avec Interpol, un réseau de correspondants nationaux (un policier et un magistrat dans chaque pays participant à ce projet) capables de partager des informations et de favoriser l'entraide judiciaire internationale en matière de suivi, de localisation, de confiscation, de recouvrement des produits du crime, dont en particulier, à côté de ceux de la criminalité organisée, les produits de la corruption, sujet particulièrement actuel au niveau international depuis le « printemps arabe » où le renversement des chefs d'État tunisien, égyptien et libyen a mis à jour des détournements colossaux de fonds publics dans le cadre d'une corruption érigée en système.
23. Notamment avec la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 et le décret n° 2011-134 du 1^{er} février 2011, qui est destinée à améliorer et rationaliser la gestion des biens saisis par les juridictions judiciaires dans le cadre des procédures pénales.
24. Délinquance routière, délinquance des mineurs, délinquance liée aux violences domestiques ou « de genre », à la toxicomanie, ...
25. D'où l'intérêt, par exemple, d'une bonne prévention des conflits d'intérêts, publics ou privés, qui mal détectés ou mal gérés peuvent dans certains cas aboutir à des infractions (notamment de prise illégale d'intérêts) souvent largement évitables lorsqu'elles sont traitées en amont.
26. Cf. note 19 et annexe.

ANNEXE

Le rapport d'activité 2010 du Service central de prévention de la corruption

La synthèse des informations recueillies par le SCPC et la typologie des mécanismes de fraudes qui en résultent se retrouvent dans le rapport d'activité publié annuellement par le SCPC. Il comporte des propositions et analyse thématiquement selon les années les secteurs à risques en matière de corruption.

Le rapport d'activité pour l'année 2010 a été remis au garde des Sceaux et adressé au Premier ministre le 15 juin 2011. Il a été publié à la Documentation Française en juillet 2011.

Outre l'analyse annuelle de la corruption en France, telle qu'elle ressort de l'exploitation des informations recueillies par le SCPC auprès de ses différentes sources, qui apporte des informations concrètes et détaillées, le rapport 2010 recense pour les années 2008-2009-2010 les arrêts de la Cour de cassation concernant les atteintes à la probité, à savoir les délits de corruption, de trafic d'influence,

de concussion, de prise illégale d'intérêts, d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement dans les marchés publics.

Après une présentation synthétique de chacune de ces infractions, les arrêts les plus significatifs rendus par la Cour de cassation sont présentés et analysés, ce qui permet d'en tirer certaines conclusions, comme par exemple :

- la mise en échec de l'action publique due à l'ancienneté des faits dans le cadre d'infractions le plus souvent occultes, de sorte que les faits sont, dans bien des cas, prescrits lorsqu'ils sont découverts. La prescription de trois ans applicable à ce type de délit a fait l'objet de vives critiques de la part des instances internationales en charge de la lutte contre la corruption. Il convient de relever que la jurisprudence de la Cour de cassation inaugurée en matière d'abus de biens sociaux et visant à suspendre la prescription lorsque les faits ont été dissimulés a été étendue aux atteintes à la probité ;

- la position novatrice adoptée par la Cour de cassation dans l'affaire dite des « biens mal acquis » par un arrêt de la chambre criminelle du 9 novembre 2010 qui a ouvert indirectement une brèche dans le principe du monopole du parquet dans la poursuite des faits de corruption d'agents publics étrangers, en déclarant recevable la constitution de partie civile d'une ONG dénonçant des détournements de fonds publics commis par des chefs d'État étrangers ;

- la limitation du risque pénal en matière de lutte contre la corruption, en dépit des craintes souvent exprimées dans certains milieux. Le domaine des marchés publics illustre cette situation, la régulation de cette activité paraissant désormais s'opérer principalement par le biais du juge administratif qui ne statue que sur la validité des actes soumis à son examen.

Le rapport d'activité 2010 aborde en outre plusieurs thématiques particulières qui lui donnent l'occasion de formuler certaines propositions de réformes législatives.

Le rôle du juge administratif face aux atteintes à la probité

Si le juge administratif n'est pas, par définition, le juge de la répression pénale, l'examen de sa jurisprudence sur une longue période montre cependant qu'il est conduit, régulièrement, à prononcer des décisions qui, de près ou de loin, ont un lien avec des affaires de corruption ou avec d'autres infractions qui leur sont associées (prise illégale d'intérêts, favoritisme, trafic d'influence...).

Il ressort de l'étude des décisions rendues par les trois degrés de la juridiction administrative entre 2000 et 2010 que le juge administratif a affirmé son autonomie vis-à-vis du juge pénal, tant pour ce qui est du traitement des atteintes à la probité que pour ce qui concerne leur impact sur le contentieux de la légalité.

Cette autonomie régulièrement revendiquée et affirmée, sur le plan procédural comme sur le fond, a conduit à l'émergence de constructions jurisprudentielles

souvent originales et a contribué à la prise en compte par le droit administratif de concepts qui, jusque-là, relevaient de la compétence exclusive du juge pénal.

Mais cette autonomie peut également, parfois, se traduire par un manque de dialogue entre les deux ordres de juridictions et constituer un frein à une bonne administration de la justice.

Le conflit d'intérêts dans la sphère publique

La notion de conflits d'intérêts, si elle n'est pas nouvelle, a fait un retour en force remarqué dans le débat public français au cours de l'année 2010.

La création, en septembre 2010, à l'initiative du président de la République, d'une « Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » a témoigné de la volonté affichée par les autorités exécutives de mettre un terme à des situations de nature à créer un doute quant à l'impartialité des membres du gouvernement et des plus hauts fonctionnaires de l'État.

La présentation du rapport de cette Commission, au début de 2011, donne au SCPC l'occasion d'exposer ses analyses et de rappeler les mesures qu'il juge utiles de mettre en œuvre afin d'assurer un traitement efficace des conflits d'intérêts.

Le SCPC estime, en particulier, que le dispositif de régulation des conflits d'intérêts devrait être suffisamment ambitieux pour prendre en compte l'ensemble des situations à risques et devrait être assorti de mécanismes tant préventifs que répressifs destinés à en garantir l'effectivité.

Le rapport d'activité pose également clairement la question d'une réécriture de la loi de 1993 ayant créé le SCPC afin de tenir compte des évolutions survenues depuis cette date, tant au plan international qu'au plan interne, dans la prise en considération des conséquences de la corruption et de la nécessité d'une politique globale qui réponde aux exigences actuelles du corps social et de la communauté internationale en matière de prévention de la corruption.

