

Strasbourg, 23 juin 2006

Public
Greco RC-I (2003) 10F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la France

Adopté par le GRECO
lors de sa 29^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur la France lors de sa 6^{ème} réunion plénière (12-14 septembre 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2000) 4F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités françaises, le 2 octobre 2001.
2. La France a soumis le Rapport de Situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 25 avril 2003. Sur la base de ce rapport et d'un débat en séance plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (rapport RC) sur la France lors de sa 15^e réunion plénière (17 octobre 2003) ; ce dernier a été rendu public le 11 février 2004. Le Rapport de Conformité (Greco RC-I (2003) 10F) concluait que les recommandations i, ii, iv, v, vi et vii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii, viii, ix et x avaient été partiellement mises en œuvre. Par conséquent, le GRECO a demandé aux autorités françaises de fournir des informations complémentaires sur les mesures prises pour se conformer aux recommandations qui ont été partiellement mises en œuvre. Ces informations complémentaires ont été transmises le 5 juin 2006.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, le présent addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations iii, viii, ix et x à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation iii.

4. *Le GRECO recommandait de confirmer par la voie législative les engagements pris par le Ministre de la Justice actuel et son prédécesseur en ce qui concerne la non interférence dans les affaires individuelles.*
5. Dans le rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre car les engagements pris par le Ministre de la Justice – de ne pas interférer dans des affaires individuelles – n'avaient pas été confirmés en tant que tels par la voie législative. Toutefois, des garanties accrues étaient prévues, dans le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, pour les victimes et plaignants qui peuvent, notamment, exercer un recours à l'encontre d'une décision de classement sans suite d'un procureur et, pour les victimes, s'assurer de la mise en mouvement de l'action publique en se constituant partie civile.
6. Le GRECO avait observé que, selon la délégation française au GRECO, les injonctions du Ministre ne pouvaient qu'être positives, c'est à dire obliger le parquet à poursuivre. Le GRECO avait invité la France à lui soumettre des informations complémentaires pour ce qui est des garanties accrues afin de proscrire toute interférence indue dans les affaires individuelles de corruption traitées par la justice.
7. Les autorités françaises ont informé à présent le GRECO du fait que le projet de loi en question a été adopté par le Parlement et qu'il a été publié au JO n° 59 du 10.3.2004. Cette loi conforte les pouvoirs du Ministre de la Justice, tels que celui de dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction

compétente de telles réquisitions écrites que le Ministre juge opportunes (article 30 du Code de procédure pénale).

8. Les autorités françaises souhaitent préciser qu'en ce qui concerne le pouvoir du Ministre de la Justice d'enjoindre au Parquet de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions que le Ministre juge opportunes, ces réquisitions, qu'elles portent sur une mesure d'instruction, le choix des qualifications juridiques, l'existence de charges suffisantes, la culpabilité de la personne poursuivie ou encore la (les) peine(s) susceptible(s) d'être prononcé(s) à son encontre, ne constituent que des demandes adressées à une juridiction indépendante, qui est libre de les suivre ou de ne pas le faire. De plus, le juge d'instruction et la juridiction de jugement apprécient librement la qualification juridique des faits qui leur sont soumis et l'existence de charges suffisantes. A cette garantie s'ajoute celle tirée du fait qu'en toute hypothèse, le Ministère public est libre de développer oralement à l'audience les observations qu'il juge opportunes (article 33 du Code de procédure pénale).
9. En vertu de cette loi, précitée, les articles 40.1 3^e alinéa, 40-2 et 40-3 du Code de procédure pénale (qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2005), encadrent davantage les décisions de classement sans suite des procureurs. En particulier, les décisions doivent être dûment motivées, les victimes et plaignants doivent en être informés et disposent de voies de recours. Par ailleurs, indépendamment d'une décision de classement sans suite, une victime peut déposer plainte pour corruption avec constitution de partie civile. Ce dépôt de plainte met automatiquement en mouvement l'action publique.
10. Les autorités françaises ont fait état aussi de la circulaire CRIM 04-6/G3-16-06 du 21.6.2004, qui est un exemple d'instruction générale d'action publique en matière de lutte anti-corruption et qui vise à renforcer la mise en œuvre des recommandations du GRECO et de l'OCDE. Cette circulaire rappelle aux représentants des Parquets, notamment, qu'un classement sans suite d'une procédure initiée du chef de corruption ne saurait être motivée par des considérations tenant à la qualité de l'agent et tirées de l'intérêt économique national ou des effets possibles sur les relations avec un autre Etat. En outre, les conditions de recevabilité des plaintes de victimes de corruption d'agents publics étrangers doivent être les mêmes que les plaintes avec constitution de partie civile du chef de corruption d'agents publics français (et par conséquent, entendre le plaignant avant de classer sans suite et initier des poursuites dès lors que des allégations de corruption peuvent paraître avoir causé le préjudice allégué par la victime).
11. Un certain nombre d'affaires récentes de corruption y compris internationale ont donné lieu à l'ouverture d'informations judiciaires à l'initiative du Parquet (sans plaintes de victimes).
12. Le GRECO prend acte des mesures nouvelles qui ont été adoptées. Il note que la nouvelle loi reprend effectivement les garanties prévues dans le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité en ce qui concerne les classements sans suite et que donc le principe de l'opportunité des poursuites se trouve mieux encadré. En revanche, le GRECO constate que la loi ne modifie pas la situation antérieure en ce qui concerne les risques d'interférences en particulier dans le choix des infractions retenues par le Ministère public. Il s'ensuit qu'il existe toujours un risque d'interférence dans des affaires de corruption.
13. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

14. *Le GRECO recommandait d'affirmer la nature d'organe spécialisé et pluridisciplinaire de la Division Nationale d'Investigations Financières de la Sous-Direction des Affaires Economiques et Financières de la Direction Centrale de la police judiciaire, en matière de traitement des infractions relevant du droit pénal des affaires. Au sein de cette division pluridisciplinaire, créer une structure d'enquête chargée de la lutte contre la corruption et délits voisins, incluant outre les policiers, des gendarmes et des fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances, aux fins notamment de répondre aux besoins des autorités judiciaires, et en particulier à ceux des pôles économiques et financiers. L'EEG recommandait également de favoriser la mise en place de cellules multidisciplinaires d'enquête ad hoc (incluant notamment des policiers et des gendarmes et des fonctionnaires spécialisés dans le domaine économique et financier) compétentes pour enquêter sur des dossiers du ressort des pôles économiques et financiers.*
15. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre car la Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption n'avait pas encore été créée.
16. Les autorités françaises ont informé à présent le GRECO que la Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption (BCLC), a été créée par une instruction interministérielle du 12.10.2004 (Ministères de l'intérieur, de l'économie, des finances et de l'industrie, de la défense et de la justice), au sein de la Division Nationale des Investigations Financières (Ministère de l'Intérieur au sein de la Direction centrale de la Police Judiciaire).¹
17. En vertu de l'instruction susmentionnée la BCLC a compétence pour procéder à tous les actes d'enquête relatifs à des faits de corruption, à des faits constitutifs de manquement au devoir de probité ainsi qu'à des abus de biens sociaux, de faux ou d'infractions comptables, seule ou avec l'assistance des services de police nationale, de la gendarmerie, des douanes et des droits indirects ou à la demande de ces services et ce, en accord avec les autorités judiciaires compétentes. Les derniers dossiers communiqués à la BCLC, notamment par le Parquet et le service de l'Instruction du Pôle financier de Paris, relèvent surtout de la corruption d'agents étrangers dans les transactions commerciales internationales (art 435-4 du Code Pénal).
18. L'objectif est de doter la BCLC *in fine* d'un effectif de vingt personnes. Depuis décembre 2005, elle compte quatorze fonctionnaires (onze policiers, deux gendarmes et un inspecteur des impôts). La BCLC est en attente d'affectation d'un fonctionnaire des douanes et d'un fonctionnaire de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.
19. L'existence de la BCLC a été portée à la connaissance des parquets par une circulaire du Ministère de la Justice du 23 février 2005 pour les inciter à la saisir dès lors que la complexité d'une procédure de corruption semblerait le justifier.
20. Le GRECO se félicite de la création de la Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption (BCLC) ainsi que de la circulaire du Ministère de la Justice en date du 23.2.2005 pour inciter les parquets à saisir ladite Brigade. Le GRECO note toutefois qu'il y a, à première vue, une disproportion entre les compétences qui sont assignées à la Brigade et les moyens qui lui sont alloués (14, voire 20

¹ Parallèlement à la BCLC, il existe d'autres structures rattachées à la Préfecture de police de Paris, compétentes dans le traitement d'affaires de corruption internationale : la Brigade de répression de la délinquance économique (BRDE) qui se compte 45 fonctionnaires et la Brigade financière qui comprend 80 fonctionnaires.

fonctionnaires pourrait paraître insuffisant compte tenu de l'importance du contentieux et de la taille du pays). Par ailleurs, la présence d'un fonctionnaire des impôts parmi les agents qui sont issus de la police nationale et de la gendarmerie n'est pas de nature à conférer à la Brigade un réel caractère pluridisciplinaire. Le GRECO note enfin que les Douanes et la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) n'ont pas encore désigné des représentants au sein de la BCLC. Par conséquent, s'il convient de féliciter les autorités françaises pour la création de la BCLC, le GRECO est d'avis que des mesures additionnelles devraient être prises pour renforcer son caractère pluridisciplinaire, son expertise et les moyens, notamment humains, mis à sa disposition afin qu'elle puisse répondre effectivement aux attentes des services judiciaires.

21. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante

Recommandation ix.

22. *Le GRECO recommandait d'attribuer à la Mission Interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégations de services publics (MIEM) des moyens en personnel plus importants, ainsi qu'un renforcement des garanties qu'un dossier dont elle aura été saisie pour avis technique et dont la présentation serait anonyme fasse l'objet d'une dénonciation au parquet par l'autorité de saisine, dans l'hypothèse où la MIEM conclurait en l'existence de tels faits délictueux et donner à la MIEM les pouvoirs de s'autosaisir des dossiers d'enquête ainsi qu'elle le demande dans son rapport d'activité de 1999.*

23. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre, notamment, parce que la MIEM ne pouvait toujours pas s'autosaisir et parce que ses moyens n'avaient pas été accrus.

24. Les autorités françaises ont informé à présent le GRECO que la MIEM ne dispose toujours pas du pouvoir de s'autosaisir et que ses effectifs ont diminué par rapport à 1999 en raison, notamment :

- de l'allègement des contrôles sur les marchés publics et délégations de services publics, par souci de respecter l'autonomie des élus locaux, qui a entraîné une baisse importante du nombre d'irrégularités signalées aux autorités publiques et des saisines de la MIEM. Depuis avril 2003, la MIEM n'a été saisie d'aucune demande d'enquête.
- du renforcement significatif des moyens attribués à d'autres outils consacrés à la lutte contre la corruption: cellules policières spécialisées en matière financière, compétence de la nouvelle Brigade Centrale de lutte contre la corruption, reconnue en matière de favoritisme, mise en place des juridictions inter-régionales spécialisées en matière économique et financière ayant vocation à connaître des affaires de favoritisme de grande complexité.

25. Les autorités françaises ont aussi précisé qu'au cours de l'année 2004, l'activité de la MIEM a consisté à achever les enquêtes en cours, répondre aux onze avis qui lui ont été adressés et mener des actions de formation au profit des acheteurs publics et des organismes de contrôle français ou étrangers. Ces signalements spontanés, qui ne donnent pas forcément lieu à des enquêtes judiciaires, montrent que la MIEM, compte tenu de son expertise dans le droit des marchés publics, droit technique, complexe et évolutif, est en mesure d'intervenir en amont en analysant un marché sur lequel les corps de contrôle traditionnels ont seulement exprimé des doutes.

26. Le GRECO rappelle que la Mission Interministérielle d'Enquête sur les Marchés publics et les conventions de délégation de service public (ci-après MIEM) a été créée en 1991 avec l'introduction du délit de favoritisme dans le droit pénal français. Le législateur a réservé la saisine de la MIEM aux seules autorités publiques: les autorités ministérielles et préfectorales et la Cour des Comptes, habilitées à lui confier une enquête. Cependant, la Cour de Cassation a eu l'occasion de préciser que, si le directeur général de la concurrence n'est pas autorisé par la loi à saisir la MIEM d'une demande d'enquête, il peut cependant lui transmettre pour information des renseignements, ce qui permet au chef de la MIEM de constater le délit de favoritisme et de communiquer le dossier aux autorités judiciaires de poursuite, dans le cadre de l'article 40 du Code de Procédure Pénale (obligation de signalement des fonctionnaires).
27. Le GRECO rappelle aussi que le secteur des marchés publics et des délégations de service public est un secteur particulièrement vulnérable à la corruption et que des affaires et jugements récents démontrent l'importance de la mise en place de systèmes adéquats de prévention et de détection des infractions de corruption et de favoritisme. Les autorités françaises reconnaissent elles-mêmes que la MIEM constitue un organe qui dispose d'une expertise utile dans le domaine de la prévention et de la détection de la corruption mais que le système de saisine actuel ne lui permet pas d'exercer ses fonctions de façon optimale et d'apporter une contribution substantielle à la lutte contre la corruption – tout en respectant le principe de l'autonomie locale. Enfin, le GRECO note que si les autorités répressives, telles que la BCLC disposent désormais de compétences en matière d'enquête sur des marchés publics, elles ne semblent pas remplir, à l'heure actuelle, le rôle joué en amont par la MIEM, ni ne disposent de son expertise pluridisciplinaire (en droit pénal, administratif et sur la pratique concrète de l'achat public).
28. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

29. *Le GRECO recommandait de reconnaître à l'Inspection générale des finances (IGF) le pouvoir de se saisir de certains sujets d'enquête ou de vérifications en plus des demandes d'enquête du ministre.*
30. Le GRECO rappelle que, d'après le Rapport de Conformité, la recommandation avait été partiellement mise en œuvre car si le pouvoir de l'IGF de se saisir de certains sujets d'enquête ou de vérifications en plus des demandes d'enquête du Ministre est globalement reconnu, il pourrait être consolidé en précisant ce pouvoir et en encadrant davantage les instructions ou les cas éventuels de refus du Ministre d'autoriser une enquête.
31. Les autorités françaises ont informé à présent le GRECO que, pour l'exercice de sa mission, l'IGF n'a pas de pouvoir de police judiciaire, comme cela a été reconnu à la MIEM et n'est donc pas habilitée à constater d'infraction de corruption. Si toutefois, à l'occasion d'un contrôle, l'IGF venait à suspecter des malversations, cette institution communiquerait sans délai ces informations au Procureur de la République, comme il revient à tout fonctionnaire ayant connaissance d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, par application de l'article 40 du Code de Procédure Pénale. Ces mêmes dispositions sont applicables aux inspections générales ministérielles et à la Cour des comptes.
32. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que la situation reste inchangée en ce qui concerne le pouvoir de l'IGF de se saisir de certains sujets d'enquête ou de vérifications en plus des demandes d'enquête du Ministre. Selon le GRECO, les inspections

générales, telles que l'IGF, peuvent être amenées à rechercher, détecter et signaler, dans le cadre de leurs missions, des cas suspects de corruption et elles devraient le faire indépendamment d'une demande d'enquête du ministre de tutelle. Par ailleurs, une meilleure connaissance des risques de corruption, des secteurs vulnérables et des indices de détection éventuels, pourrait renforcer la contribution de l'IGF à la lutte contre la corruption sans pour autant affecter ses compétences spécifiques et ses priorités.

33. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

34. Outre les conclusions du Rapport de Conformité du Premier Cycle sur la France et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de façon satisfaisante. Les recommandations ix et x restent partiellement mises en œuvre malgré un certain nombre de mesures constructives prises par les autorités françaises. Le GRECO encourage la France à consentir des efforts supplémentaires pour renforcer la contribution de l'Inspection générale des finances (IGF) et de la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégations de services publics (MIEM) à la détection et au signalement de cas de corruption. Le GRECO espère vivement que des mesures supplémentaires seront prises en ce qui concerne les risques d'interférences dans les affaires individuelles de corruption et que les moyens et le caractère pluridisciplinaire de la Brigade centrale de lutte contre la corruption (BCLC) seront accrus.
35. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation sur la France.