

Strasbourg, 2 décembre 2004

Public
Greco Eval II Rep (2004) 5F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la France

Adopté par le GRECO lors de sa 21^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre - 2 décembre 2004)

I. INTRODUCTION

1. La France est le 12^{ème} membre du GRECO à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. Une Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a visité la France du 21 au 25 juin 2004. Cette EEG était composée de M. Pieter VERREST, Administrateur principal, Ministère de la Justice (Pays-Bas), M. Peter DE ROECK, Auditeur Général des Finances, Service Public Fédéral Budget, Service Contrôle de l'Intégrité (Belgique), M. Panagiotis KAISARIS, Procureur général près la Cour d'Appel d'Athènes (Grèce) et fut accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse très complète au questionnaire d'évaluation [Greco Eval II (2004) 4F], ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Ministère des Affaires Etrangères (Direction des Affaires Juridiques ; M. l'Ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée) ; Ministère de la Justice (Inspection des Services Judiciaires, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces - Sous-Direction de la Justice Pénale Spécialisée - Bureau du Droit Economique et Financier - Bureau de la Lutte contre le Terrorisme, le Blanchiment et la Criminalité Organisée ; Direction des Affaires Civiles et du Sceau - Sous-Direction du Droit Economique ; Direction des Services Judiciaires ; Service des Affaires Européennes et Internationales) ; Service Central de Prévention de la Corruption ; Ministère de l'Intérieur (Direction Centrale de la Police Judiciaire - Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption ; Office Central pour la Répression de la Grande Délinquance Financière ; Direction Générale des Collectivités Locales ; Inspection Générale de la Police Nationale) ; Ministère de la Défense (Direction Générale de la Gendarmerie Nationale ; Contrôle Général des Armées) ; Ministère de la Fonction Publique (Sous-Direction des Statuts et de la Rémunération ; Commission de Déontologie de la Fonction Publique d'Etat ; Inspection Générale de l'Administration) ; Ministère de l'Économie et des Finances (Direction du Trésor ; Direction des Relations Economiques Extérieures ; Direction Générale des Impôts ; Direction générale des Douanes et des Droits Indirects ; Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières ; TRACFIN ; Inspection Générale des Finances) ; Tribunal de Grande Instance de Paris (Pôle Financier ; Greffe du Tribunal de Grande Instance) ; Greffe du Tribunal de Commerce de Paris ; Parquet de la Cour des Comptes ; Parquet de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière ; Médiateur de la République ; Commission d'Accès aux Documents Administratifs ; Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité ; Autorité des Marchés Financiers ; Ecole Nationale d'Administration ; Ecole Nationale de la Magistrature ; Ecole Nationale des Douanes. L'EEG a également rencontré l'expert en matière économique et financière près la Cour de Cassation et les représentants du Secrétariat Général de la Commission Bancaire ; de la Fédération Française Bancaire ; du Haut Conseil du Commissariat aux Comptes ; de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes ; de cabinets d'audit ; d'entreprises privées ; du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) et de Transparence Internationale.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 10^{ème} Réunion Plénière (juillet 2002) que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle porterait sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption, le blanchiment et le crime organisé), tels que complétés, pour les Membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)¹, par les articles 19 paragraphe 3, 13 et 23 de la dite Convention ;

¹ La France a signé la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 9 septembre 1999.

- **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation en matière fiscale), tels que complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention STE n° 173, par les articles 14, 18 et 19 paragraphe 2 de la dite Convention.
4. Le présent rapport a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et de l'information fournie lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'effectivité des mesures adoptées par les autorités françaises en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la France en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions sous examen.

II. THEME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

Mesures provisoires

5. En droit français, la saisie consiste dans le placement sous main de justice d'objets et documents utiles à la manifestation de la vérité. Le Code de Procédure Pénale (CPP) autorise les saisies sur les instruments ayant servi ou destinés à la commission de l'infraction, sur les objets révélant la preuve de l'infraction et sur ceux paraissant en être le produit (article 54 CPP). Peuvent être saisis tous les objets mobiliers ou immobiliers quel que soit le lieu où ils se trouvent et quelle que soit la personne les détenant, y compris les personnes morales (à l'exception des correspondances entre l'avocat et la personne mise en examen si la participation de l'avocat à une activité délictueuse n'est pas établie). De même, les documents classés secret défense ne peuvent être saisis dès lors que le secret n'est pas levé par la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale.
6. La saisie des instruments et des produits de corruption est toujours possible que ce soit dans le cadre d'une enquête de flagrance (article 54 et 56 CPP), d'une enquête préliminaire (article 76 CPP) ou d'une information judiciaire (article 97 CPP). Les saisies peuvent être déléguées aux officiers de police judiciaire (OPJ) par commission rogatoire nationale ou internationale du juge d'instruction (article 81 et 151 et suivants CPP). L'inventaire et le placement sous scellés des objets saisis sont obligatoires afin de garantir la provenance et l'intégrité de ces derniers (article 56, 76, 97 alinéa 2 CPP), exception faite des comptes bancaires ou postaux, lesquels sont simplement bloqués. Les autorités judiciaires recourent enfin au cautionnement, prévu par l'article 138 11 et 15 CPP à l'égard de personnes mises en examen.
7. La cellule française de renseignement financier (TRACFIN), peut également imposer le blocage administratif de transactions bancaires suspectes pour une durée de douze heures. Ce délai peut être prorogé par décision du Président du Tribunal de Grande Instance de Paris (article L 562-5 du Code Monétaire et Financier - CMF).
8. Il n'y a pas d'organisme spécialisé dans la gestion des avoirs saisis. Les biens meubles saisis sont déposés au greffe des tribunaux et les immeubles sont placés sous la surveillance d'un gardien ou d'un séquestre nommé par un magistrat. Si la saisie porte sur des espèces, lingots, effets ou valeurs dont la conservation en nature n'est pas nécessaire à la manifestation de la

vérité ou à la sauvegarde des droits des parties, le juge d'instruction peut autoriser le greffier à en faire le dépôt à la Caisse des Dépôts et Consignations ou à la Banque de France.

9. Dans le cadre des enquêtes relatives à des faits de corruption, des investigations financières sont systématiquement initiées pour identifier des comptes bancaires et autres titres sur lesquels les sommes litigieuses auraient transité, ainsi que l'origine, les ayants droits et les bénéficiaires de ces comptes. Le secret bancaire n'est pas opposable aux autorités judiciaires de même que le secret des affaires. Afin de faciliter ces enquêtes, un fichier automatisé dit FICOBA a été créé, lequel recense l'ensemble des comptes bancaires existant en France (article 1649A et suivants du Code Général des Impôts). Par ailleurs, il est possible de recourir au fichier SPI (simplification des procédures d'imposition) qui permet un traitement, au plan national, des informations concernant les personnes physiques ou morales entrant dans le champ d'application de tout impôt, droit ou cotisation relevant du champ de compétence de la Direction Générale des Impôts.

Confiscation

10. La confiscation est une peine complémentaire facultative qui peut devenir obligatoire et avoir lieu sans condamnation pour les objets qualifiés de dangereux ou de nuisibles (article 131-10 et 131-21 du Code Pénal). Les peines complémentaires sont spécialement prévues pour chaque infraction, y compris toutes les infractions de corruption ou de trafic d'influence. Elles peuvent être prononcées soit cumulativement avec les peines principales d'amende et d'emprisonnement, soit au lieu et place de celles-ci, y compris à l'attention de personnes morales. Elles doivent être expressément prononcées par la juridiction de jugement, y compris en l'absence de réquisitions spécifiques du parquet. Sauf disposition contraire (destruction ou attribution), la chose confisquée est dévolue à l'Etat.
11. La confiscation peut être prononcée aussi au terme de procédures administratives. Ainsi, en vertu des dispositions spécifiques du Code des Douanes, des capitaux provenant d'un fait de corruption peuvent être saisis et confisqués lorsqu'ils ne sont pas dûment déclarés à la frontière.²
12. La confiscation peut porter sur les instruments, les produits et les objets de l'infraction. Pour certaines infractions, tels les crimes contre l'humanité, le trafic de stupéfiants, le blanchiment, la traite des êtres humains et le proxénétisme, le Code Pénal prévoit la possibilité d'ordonner la confiscation générale des biens du condamné, personne morale ou privé, quelle qu'en soit la nature, mobilière ou immobilière. Aux termes de l'article 131-21 alinéa 4 CP, « lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut être représentée, la confiscation est ordonnée en valeur ». Le montant est fixé par la juridiction de jugement, souvent après expertise. La contrainte par corps est possible pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de l'objet confisqué.
13. Il est possible de confisquer des biens détenus par une tierce personne dès lors que cette dernière est de mauvaise foi, qu'elle a déjà été poursuivie ou condamnée ou qu'elle n'est pas en mesure de justifier d'un titre de propriété ou de détention régulier (article 131-21 CP précité).
14. En ce qui concerne la répartition de la charge de la preuve, le juge a la possibilité d'induire des circonstances d'acquisition des biens le caractère frauduleux de ceux-ci. Cette possibilité est utilisée sans difficultés dans la pratique judiciaire aux dires des autorités françaises.

² En application de l'article 419 du Code des douanes, les produits criminels ou dont on ne peut prouver l'origine, y compris les produits provenant de la corruption peuvent être saisis et/ou confisqués au passage des frontières au titre d'effets de contrebande.

15. Il n'existe pas de données statistiques en matière de saisie et de confiscation d'instruments, de produits de corruption ou de biens équivalents à de tels produits, mais des mesures de saisie de comptes bancaires sont prises dans la quasi totalité des dossiers de corruption.³

Coopération internationale

16. La coopération judiciaire en matière de mesures provisoires et de confiscation est soumise aux normes et mécanismes applicables à l'entraide judiciaire en matière pénale en général. Les demandes d'entraide adressées par les autorités judiciaires françaises à l'étranger s'effectuent conformément aux conventions applicables (notamment : Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (STE n°30) ; Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) ; Convention de l'Union Européenne du 29 mai 2000⁴ ; et Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990). Des procédures de transmissions directes entre les autorités judiciaires de l'espace européen sont possibles, même en dehors des cas d'urgence, dans les cas prévus par ces conventions ou les dispositions pertinentes du CPP (Titre X du livre IV). Les mesures d'exécution, à l'étranger, des mesures provisoires et des mesures de confiscation sont celles de l'Etat d'exécution et leur validité s'apprécie normalement au regard des principes fondamentaux de la procédure pénale étrangère, en particulier au regard des droits de la défense.
17. Lorsqu'une demande d'entraide est adressée par des autorités étrangères à l'Etat français, les demandes de confiscation et de saisie sont régies en principe par les dispositions de la loi n° 96-392 du 13 mai 1996, en application de la Convention STE n° 141. Ces dispositions sont applicables quelle que soit l'infraction et, par conséquent, aussi aux demandes relatives aux produits de la corruption. L'exécution est soumise à l'autorisation d'une juridiction (le président du tribunal de grande instance pour les demandes de saisie et le président du tribunal correctionnel pour les demandes de confiscation), saisie sur requête du Procureur de la République. Elle peut être refusée, si l'Etat requérant ne remplit pas les conditions de réciprocité (d'incrimination et de peine ou mesure de confiscation). Les juridictions appliquent aussi un mécanisme simplifié de saisie de comptes et procèdent à la confiscation des sommes saisies ainsi qu'à leur restitution dans les conditions prévues à l'article 14 de la loi no 96-392 du 13 mai 1996⁵. Les autorités judiciaires ont la faculté de donner suite à une demande d'entraide à un Etat, même en l'absence de convention d'entraide applicable.
18. TRACFIN coopère avec ses homologues étrangers sur le fondement du Code Monétaire et Financier (CMF), sous réserve de réciprocité. Aux fins de faciliter la coopération, TRACFIN a conclu des accords bilatéraux avec 28 homologues étrangers.

³ Il existe environ une centaine de condamnations pour actes de corruption chaque année. A ceci il convient d'ajouter les condamnations pour abus de biens sociaux qui permettent de réprimer le versement de pots-de-vin par des dirigeants d'entreprise à des agents publics pour obtenir un marché. Dans une affaire de corruption active et trafic d'influence d'un administrateur judiciaire par un gérant de société en difficulté, les juges de fond ont ordonné la confiscation de la somme saisie (Cass. Crim., 27 octobre 1998).

⁴ La convention du 29 mai 2000, en cours de ratification a déjà été transposée en droit interne par la loi du 9 mars 2004, dite loi Perben II.

⁵ L'autorisation d'exécution de la confiscation entraîne le transfert à l'Etat français des biens confisqués sauf s'il en est convenu autrement avec l'Etat requérant.

Blanchiment d'argent

19. Le délit de blanchiment d'argent (articles 324-1 et 324-2 du CP) s'applique à toutes les infractions qualifiées de crimes et délits en France et, par conséquent, aux infractions de corruption et de trafic d'influence même si les infractions ont été commises à l'étranger. L'incrimination couvre l'auto-blanchiment.⁶ L'article 222-38 CP incrimine séparément le blanchiment d'argent provenant du trafic de stupéfiants. Il y a eu 63 condamnations pour blanchiment en 2003.
20. D'autres dispositions complètent le dispositif légal de lutte anti-blanchiment. Il y a d'abord le délit de blanchiment douanier (art. 415 Code des Douanes). Par ailleurs, les personnes physiques sont soumises à l'obligation de déclarer les transferts internationaux des titres et capitaux dont le montant est égal ou supérieur à 7600 euros. Les délits de non justification de ressources (en lien avec le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, l'association de malfaiteurs, l'extorsion de fonds et le terrorisme) permettent d'appréhender les personnes qui, sans participer directement à l'activité criminelle, profitent des revenus générés par les criminels qu'elles côtoient. Enfin, le système de déclarations de soupçon permet de détecter des transactions liées au blanchiment.
21. Les institutions soumises à l'obligation de déclarer leurs soupçons à TRACFIN sont énumérées à l'article L 562-1 du CMF. Leur liste a été étendue par l'article 70 de la loi n° 2004-130 du 11 février 2004. TRACFIN informe systématiquement le parquet lorsque les faits s'inscrivent dans le cadre d'une activité criminelle organisée, de corruption, de fraude aux intérêts des Communautés, de trafic de stupéfiants et de financement du terrorisme (article L 562-4 du CMF). Le procureur communique à TRACFIN les décisions définitives prononcées dans les affaires ayant fait l'objet d'une déclaration. TRACFIN a été destinataire de 9007 déclarations de soupçon en 2003. La même année il a remis 302 dossiers au parquet.
22. La divulgation sans droit d'une déclaration de soupçon à la personne concernée est punie d'une peine d'amende⁷. Toutefois, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, les avocats et les avoués près les Cours d'Appel sont autorisés à révéler à leur client l'existence d'une déclaration les concernant (article L574-1 CMF modifié).
23. Par ailleurs, toute personne (autre que celles assujetties aux déclarations de soupçon) qui, dans l'exercice de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entraînant des mouvements de capitaux qu'elle sait provenir du trafic de stupéfiants, de la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes, d'activités criminelles organisées, de financement de terrorisme ou de corruption a l'obligation de les déclarer au parquet (déclaration de certitude) (art. 561-1 CMF).

b. Analyse

24. De manière générale, le dispositif existant en matière d'identification, de gel ou saisie et de confiscation des produits de la corruption, de même que le régime anti-blanchiment démontrent l'importance accordée par les autorités françaises à la lutte contre la corruption et au recouvrement des produits criminels. Le dispositif est développé, aussi bien au plan législatif qu'au niveau de la mise en œuvre dans la pratique judiciaire. Sur ce dernier point, il convient de souligner l'importance des activités conduites par le Ministère de la Justice, qui sous la forme

⁶ Cass. CRIM. 14-01-2004, Bull. crim. 2004, no. 12.

⁷ L'auteur d'une telle divulgation encourt une peine d'amende de 22.500 euros, sans préjudice de l'application des peines prévues pour l'une des infractions réprimées par les articles 222-34 à 222-41 du Code Pénal et 415 du Code des Douanes.

notamment de circulaires ministérielles, informe les praticiens des dernières évolutions de la jurisprudence et énonce des lignes directrices afin de mieux utiliser les moyens existants en matière de saisie et de confiscation en vue de réquisitions ou de jugements.

25. L'EEG a pris acte de l'absence de données statistiques spécifiques en matière de mesures conservatoires, confiscation, blanchiment et coopération internationale en rapport avec des infractions de corruption. La Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) du Ministère de la Justice collecte cependant et traite des données pénales sur des cas précis à partir de procédures significatives. Par ailleurs, il est prévu de mettre en place un système de collecte de données relatives à toutes les enquêtes pénales, baptisé « Cassiopée » et qui devrait être opérationnel à partir de 2007.
26. Les pouvoirs d'investigation pour enquêter sur le produit du crime, les pouvoirs de réquisition et de perquisition paraissent suffisants. La Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite Loi Perben II) a ajouté des dispositions sur la réquisition de documents, notamment aux institutions financières (art. 60-1 et 77-1-1 CPP). Néanmoins, les méthodes spéciales d'investigation applicables en matière de criminalité organisée, telles qu'introduites par la Loi Perben II (ex : l'infiltration) ne sont pas applicables en matière de corruption (v. Rapport de Conformité de 1^{er} Cycle).
27. Les possibilités de recourir à des mesures provisoires sont étendues. La saisie aux fins de la manifestation de la vérité peut se prolonger en saisie conservatoire. Les autorités judiciaires recourent au cautionnement, qui, lié au placement d'une personne mise en examen sous contrôle judiciaire (et compatible avec d'autres mesures conservatoires), sert à garantir, à la fois, la représentation et l'indemnisation des victimes, ainsi qu'une éventuelle confiscation. Les dispositions nouvelles de la Loi Perben II concernant la saisie conservatoire (art. 706-103) en vue de la mise en œuvre de la confiscation générale sont applicables en matière de blanchiment mais pas en cas de corruption. *L'EEG observe qu'il serait souhaitable d'étendre l'application des nouvelles dispositions de la loi Perben II en matière de saisie conservatoire à la corruption.*
28. L'expertise des praticiens en matière de saisies conservatoires est assurée à deux niveaux : (i) par la mise à disposition d'une documentation détaillée (circulaires, manuels ou autres) ; et (ii) par l'intervention de magistrats spécialisés, assistants spécialisés et experts, regroupés notamment au sein des pôles économiques et financiers⁸. Les documents susmentionnés sont compilés et diffusés sur l'intranet du Ministère de la Justice. L'EEG considère en effet que l'accessibilité de ces informations à tous les praticiens revêt une grande importance compte tenu de la complexité des procédures en question.
29. En ce qui concerne les investigations financières, l'action combinée de l'OCRGDF, de TRACFIN et de la nouvelle Brigade centrale de lutte contre la corruption, de même que la coopération avec les services fiscaux et le recours à des fichiers tels que le FICOBA ou le SPI, permettent de disposer d'une information de qualité en ce qui concerne la situation patrimoniale des personnes (physiques ou morales) suspectées de corruption et les produits criminels. Toutefois, les biens immobiliers illicitement acquis, notamment au travers de sociétés civiles immobilières sont moins détectables. Une réflexion est en cours en vue de renforcer la surveillance des actifs de telles sociétés. Par ailleurs, l'information disponible suite aux enquêtes patrimoniales n'est pas toujours réactualisée entre le début et la fin d'une procédure. Dans le cadre du "Chantier" sur le renforcement de la lutte contre les trafics de produits stupéfiants et le blanchiment des fonds

⁸ On retrouve également des assistants spécialisés au sein des juridictions interrégionales à compétence économique et financière nouvellement créées.

provenant de ces trafics, lancé par le Ministre de l'Intérieur en mai 2004, la Direction Centrale de la Police Judiciaire a fait une proposition de création d'une structure d'investigations spécialisée en vue de renforcer l'efficacité de telles enquêtes. Ce service spécialisé dans le domaine de l'identification des avoirs et des patrimoines illégalement acquis, serait chargé de détecter des biens issus des faits de blanchiment, de corruption ou d'atteintes à la probité dans la mesure où, depuis 1996, l'on peut initier des poursuites pour le blanchiment de tout crime ou délit. Ce service serait également chargé de la réactualisation des informations patrimoniales et financières recueillies depuis l'enquête préliminaire jusqu'au procès éventuel. **L'EEG recommande de poursuivre les activités en cours au sein des services de police judiciaire en vue de parvenir à une efficacité accrue des enquêtes patrimoniales.**

30. Il n'y a pas d'organisme spécialisé en matière de gestion des biens saisis. Or, l'EEG a pu vérifier lors de la visite, que la gestion des avoirs saisis soulevait certaines questions parmi les praticiens et que le recours aux différents procédés existants (par exemple, dépôts au greffe des tribunaux, à la Caisse des dépôts et consignations ou à la Banque de France, saisie de comptes, de portefeuilles de titre, de parts sociales, placement sous surveillance ou sous séquestre, prise d'hypothèque) comportait de nombreuses formalités et contraintes. Un mécanisme spécial de gestion, qui pourrait prendre en charge l'ensemble des questions d'expertise en matière de saisie et de gestion (par exemple frais, modalités de stockage, l'aliénation de biens périssables) pourrait simplifier le travail des magistrats. *L'EEG observe qu'il conviendrait d'examiner l'opportunité de créer un organisme spécifique de gestion des biens saisis.*
31. La confiscation est possible pour le produit (direct ou indirect) de tous les délits de corruption (art. 131-24 CP). La confiscation en valeur est possible, mais selon les praticiens rencontrés par l'EEG, elle ne serait pratiquement pas appliquée. La peine de confiscation peut aussi être imposée à des personnes morales. Dans les faits et par souci de simplification, les confiscations portent sur des biens préalablement saisis ou des amendes sont infligées. Le recours plutôt faible à la confiscation dans les affaires de corruption est souligné par une circulaire du Garde des Sceaux (CRIM 04-6/G3-15.6.2004), datant du 21 juin 2004. Elle demande aux magistrats d'envisager plus souvent l'application de la peine de confiscation. Après évaluation des résultats qu'aura donnés cette circulaire, les autorités françaises pourraient vérifier s'il ne serait pas utile d'encourager les magistrats à recourir systématiquement, lorsque cela est approprié, à la confiscation, y compris par équivalent.
32. Il ressort de la pratique, que les magistrats contournent parfois les difficultés rencontrées en ce qui concerne l'administration de la preuve en « remontant » à la corruption par le biais d'autres infractions voisines, notamment, le blanchiment, le détournement, la violation des règles de passation des marchés publics ou le favoritisme, l'abus de biens sociaux ou l'abus de confiance. L'attention de l'EEG a été appelée sur le fait que pour l'abus de biens sociaux (art. L 241-3, 242-6 Code de commerce), il n'est pas possible d'infliger la peine complémentaire de confiscation, alors que les produits en cause peuvent être considérables. La peine complémentaire de confiscation est toutefois possible pour le recel d'abus de biens sociaux. *L'EEG observe qu'il conviendrait d'examiner la possibilité de prévoir la peine de confiscation également pour les délits d'abus de biens sociaux.*
33. La coopération internationale en matière de saisie conservatoire et de confiscation des produits du crime est basée notamment sur la Convention STE no 141 et représente environ une quinzaine de demandes par an (saisies conservatoires et confiscation confondues).

34. Le dispositif juridique en matière de blanchiment recouvre des infractions pénales (générales et spéciales en matière de stupéfiants), des infractions douanières et les déclarations de soupçon. Il assure par ces moyens une couverture large pour prévenir, détecter et réprimer les différentes formes de blanchiment. Pour le délit du blanchiment général (art. 324-1 CP), tous les délits, y compris les délits de corruption peuvent constituer une infraction principale. Les informations disponibles ne permettent pas d'identifier tous les cas où l'infraction principale du blanchiment était la corruption. Le Rapport d'activité 2003 du SCPC appelle l'attention sur les liens entre la corruption et le blanchiment. D'un côté, des produits de la corruption utilisés ou transformés sont constitutifs du délit de blanchiment. D'un autre côté, les enquêtes de blanchiment (basées sur les flux financiers suspects) peuvent mettre à jour des affaires de corruption et permettent de recourir à une palette plus large de méthodes d'investigation ou à la confiscation générale.
35. Le système de déclarations de soupçon a été récemment étendu à la corruption. Les personnes et institutions visées par la nouvelle loi du 11.2.2004 ont le devoir de rapporter des transactions entachées d'un soupçon de corruption à TRACFIN. Ces personnes et institutions ne disposent pas encore de lignes directrices ou typologies d'opérations suspectes en matière de corruption. TRACFIN envisage de combler cette lacune, avec l'aide, notamment, du SCPC et du Comité de liaison de la lutte contre le blanchiment des produits des crimes et des délits, coprésidé par TRACFIN et le Ministère de la Justice, composé de représentants du secteur privé, de superviseurs, de la police nationale, du Ministère public, des Ministères de la Justice et des Finances et de l'Economie. **L'EEG recommande de poursuivre activement les initiatives existantes en vue d'établir des lignes directrices et typologies d'opérations suspectes en matière de lutte contre la corruption à l'attention des personnes et institutions soumises à l'obligation de procéder à des déclarations de soupçon.**

III. THEME II - ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Organisation administrative et contrôles

36. La France est un Etat de type unitaire, déconcentré et décentralisé. Conformément aux exigences des principes de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les administrations publiques françaises, au niveau de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres organismes de droit publics établis par la loi, doivent se conformer aux règles de droit applicables et agir dans un but d'intérêt général. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 prévoit déjà que les citoyens peuvent constater la nécessité d'une contribution publique et demander compte à tout agent public de son administration (articles 13, 14 et 15). Tout organe investi de missions de service public a le devoir d'opérer dans le respect des principes de légalité, d'égalité, de neutralité, de continuité et d'adaptabilité.
37. Le droit français garantit plusieurs voies de recours contre des décisions et actes relevant de l'administration publique : recours gracieux, hiérarchique et juridictionnel. Les recours gracieux et hiérarchique prorogent le délai de recours contentieux et peuvent porter sur des moyens de fait, de droit et d'opportunité. Le recours juridictionnel, s'exerce devant une juridiction dont les compétences territoriales et d'attributions sont définies par la loi. Les juges ainsi saisis doivent examiner la recevabilité des recours qui peuvent porter soit sur une demande d'annulation d'un texte présumé illégal (voie d'action), soit sur une demande visant à en écarter l'application au cas d'espèce (voie d'exception). Pour être recevable, le recours d'un requérant doit remplir certains

critères. Ainsi, un recours pour excès de pouvoir peut être introduit contre tout acte administratif par tout requérant disposant d'un intérêt personnel à agir, dès lors que le recours est introduit dans les délais de recours (2 mois sauf exception). L'exception d'illégalité, elle, n'est enfermée dans aucun délai de recours lorsqu'elle est dirigée contre un acte à caractère réglementaire.

38. La loi du 3 janvier 1973 (modifiée par celle du 24 décembre 1976) a institué la fonction de Médiateur. Celui-ci peut être saisi, de même que ses délégués, par toute personne physique ou morale au moyen d'une réclamation formée auprès d'un parlementaire. Il peut également s'auto saisir pour toute question relative à la détection ou à la prévention de la corruption au sein d'une administration publique. Les autorités administratives saisies par le Médiateur doivent coopérer et transmettre les documents nécessaires à l'instruction des réclamations dont il est saisi. Par une instruction préalable, le Médiateur s'assure de la recevabilité de la réclamation tant sur le fond que sur la forme (épuisement des voies de recours). Il peut énoncer une proposition de médiation ou adresser des recommandations ou des propositions de réformes au Gouvernement, au Parlement ou aux administrations et services en cause en cas de dysfonctionnements récurrents ou d'une application inéquitable des lois et règlements. Pour mener à bien sa mission, il dispose du concours des autorités et corps de contrôle ; de pouvoirs d'investigation, de pouvoirs disciplinaires, d'injonctions et de publication attribués selon la loi du 3 janvier 1973.
39. L'administration fait également l'objet d'autres contrôles a priori et a posteriori. *A priori*, les comptables publics sont contrôlés sur les paiements. *A posteriori*, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes contrôlent les comptes. En outre, des sanctions peuvent être prononcées par la cour de discipline budgétaire et financière à l'encontre des violations des règles budgétaires et comptables par les décideurs publics. Par ailleurs, de nombreuses commissions spécialisées (telles que la commission d'enquête sur le coût et le rendement des services publics) et des corps d'inspection (telles que les grandes inspections interministérielles, à savoir l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales ; les inspections ministérielles au sein de chaque ministère, telle que l'Inspection des Services Judiciaires placée auprès du Ministre de la justice ; et les inspections techniques, qui dépendent des directeurs généraux, telles que l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN), l'Inspection Technique de la Gendarmerie Nationale (ITGN) et l'Inspection de la Sécurité Civile), complètent le dispositif. Ces différentes inspections ministérielles et interministérielles sont composées de 800 hauts fonctionnaires. Il existe, par ailleurs, des « conseils généraux » tels que les Conseils Généraux des Ponts et Chaussées, de la Technologie, du Génie Rural des Eaux et Forêts, etc. Ces institutions intègrent à divers degrés les éléments de prévention de lutte contre la corruption.

Politique anti-corruption

40. La prévention et la lutte contre la corruption de même que le rappel et le développement de la déontologie constituent un des axes majeurs de la réforme de l'administration, comme en témoignent les réformes dans ce domaine des dix dernières années (institution de contrôles dans le cadre des marchés publics, dispositifs de lutte anti-corruption, contrôle des départs des agents publics vers le secteur privé, renforcement des formations à la déontologie). Cette politique anti-corruption est venue renforcer, par l'exigence d'une plus grande transparence dans le service public, les dispositions déjà en vigueur sur la répression des faits de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts et de pantouflage.⁹ La loi n°13-122 du 29 janvier 1993 a

⁹ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et Décret n° 95-168 du 17 février 1995 sur les activités privées exercées par des agents publics ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions.

créé le Service Central de prévention de la Corruption (SCPC) qui a notamment pour mission de centraliser les informations qui peuvent servir à la détection d'activités de corruption et de rendre des avis à l'attention d'autorités publiques pour prévenir de tels faits. Le SCPC joue un rôle fondamental dans la conception, l'adaptation et la mise en œuvre des stratégies anti-corruption. Il a mis en place des modules de formation à l'attention de plusieurs organismes institutionnels, agents publics et ordres professionnels. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi n°2000-595 du 30 juin 2000 relative à la lutte contre la corruption modifiant le Code Pénal et le Code de Procédure Pénale, les différentes administrations françaises font des efforts encore plus soutenus pour sensibiliser tous les agents publics à la problématique de la corruption et à la nécessité de la dénoncer.

Transparence dans l'administration publique

41. Les lois essentielles ayant contribué à la mise en place d'une obligation de communication et de transparence de l'administration sont celles du 17 juillet 1978 portant amélioration des relations entre l'administration et le public (Loi n°78-753) et celle du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs (Loi n°79-587). Ce dispositif élaboré a été complété par la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Les autorités administratives ne peuvent refuser l'accès aux documents administratifs que lorsque cela est nécessaire dans les conditions et pour les finalités légitimes prévues par la loi. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est chargée de contrôler l'exécution effective des dispositions de ces lois. L'usage des nouvelles technologies (Internet par exemple), a accru la transparence de l'administration publique. La France s'est dotée d'une Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA) et d'une Agence pour le Développement de l'Administration Electronique (ADAE) pour continuer à améliorer les relations entre l'administration et les individus. Enfin, on peut avoir recours aux procédures de consultation des citoyens, à des enquêtes d'utilité publique ou encore à des commissions spécialisées (ad hoc ou permanentes) avant la prise de décisions entraînant des dépenses publiques importantes.

Emploi dans l'administration publique

42. Font parties de la Fonction Publique, toutes les personnes occupant les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que les personnels d'établissements publics hospitaliers. Les fonctionnaires civils sont régis par des textes législatifs et réglementaires qui définissent leurs droits, notamment, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (statut général des fonctionnaires). Par ailleurs, l'administration peut engager des agents non titulaires ou s'adjoindre des employés ou collaborateurs sur la base de contrats de droit privé.
43. Le recrutement des agents publics au sein de la Fonction Publique s'organise principalement par concours. Cette procédure de droit commun est considérée comme offrant de nombreuses garanties, tant pour les agents des Services Publics que leurs usagers. Elle vise à assurer le respect des principes d'égalité, de neutralité et d'impartialité des Services Publics. Les mentions portées au bulletin n°2 du casier judiciaire ne doivent pas être incompatibles avec l'exercice des fonctions souhaitées.
44. La mise en place de formations initiales et professionnelles continues contribue à informer les agents de l'Etat des principes fondamentaux et des règles éthiques auxquels ils sont soumis, tant au début, qu'au cours et à la fin de leur carrière. Ces formations visent également à leur faire prendre conscience de leur responsabilité pénale et insistent sur la prévention des

comportements susceptibles de la déclencher. Les autorités françaises et notamment le SCPC se sont largement investis dans différentes actions de formation, d'information et de sensibilisation des agents publics aux dangers de la corruption, et plus spécifiquement, des agents exerçant des fonctions à risque ou susceptibles de déceler des faits de corruption dans l'exercice de leurs fonctions (Ministère des Affaires Etrangères – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie – Ministère de la Défense – Ministère de l'Intérieur). Des modules de formation sont également mis en place et généralisés en vue de favoriser le contrôle interne et ainsi, de contribuer à la prévention de la corruption dans des administrations publiques. Le SCPC a aussi pour mission d'aider les services de contrôle, en élaborant des indicateurs qui permettent d'identifier des montages financiers et de faire la preuve de leur existence.¹⁰

45. Dans les administrations les plus vulnérables à la corruption, il existe un système de mobilité obligatoire. Il vise notamment les corps de l'encadrement supérieur de l'Etat, de direction du Ministère des Finances ou des Travaux Publics de l'Etat. De même, le recours au détachement des agents appelés à prendre des décisions ayant, notamment, des incidences budgétaires importantes, ne permet un maintien en poste que pour une durée limitée. Une communication en Conseil des Ministres du 22 octobre 2003 a mis l'accent sur la nécessité de mener une politique de mobilité constante au sein de l'administration.

Conflits d'intérêts, incompatibilités, pantouflage

46. La question des conflits d'intérêt et des incompatibilités est régie par des normes statutaires ou des lois spéciales (par exemple en ce qui concerne la participation d'élus ou de fonctionnaires dans des sociétés d'économie mixte locale). Pour favoriser la probité des agents publics, le Code pénal français réprime la prise illégale d'intérêts des agents publics tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'après la cessation desdites fonctions (Article 432-12 et 432-13 du Code pénal).
47. De même, le Statut Général des Fonctionnaires prohibe les incompatibilités de fonctions en définissant de façon limitative les activités privées qu'un agent public en disponibilité, en congé ou ayant cessé ses activités est en mesure d'exercer (article 87 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, mis en œuvre par le décret du 17 février 1995). Plus spécifiquement, le départ d'un fonctionnaire vers le secteur privé est strictement encadré pendant une durée de cinq années suivant la cessation des fonctions. Pour y être autorisé, le fonctionnaire doit préalablement faire l'objet d'un contrôle statutaire s'il envisage d'être placé en disponibilité ou s'il cesse définitivement ses fonctions afin de vérifier si l'exercice de l'activité privée le conduirait à se mettre en situation de prise illégale d'intérêt ou si cette activité que l'agent entend exercer ne porte pas préjudice au service ou au crédit de l'administration. Une Commission de déontologie, pour chaque fonction publique, dont la saisine est obligatoire, a été instituée auprès du Premier Ministre pour veiller au respect de ces interdictions. Elle rend un avis qui ne lie pas l'autorité gestionnaire ; cette dernière reste seule compétente pour autoriser ou non le départ du fonctionnaire. Par ailleurs, le fonctionnaire peut, le cas échéant, faire l'objet d'un contrôle par le juge judiciaire sur le fondement du délit pénal de prise illégale d'intérêts (article 432-13 du code

¹⁰ Des formations sont dispensées également en dehors des organismes institutionnels traditionnels, notamment : des entreprises publiques ou à participation publique, l'association pour l'achat dans les services publics (APASP), l'Observatoire des risques juridiques des collectivités locales (SMACL), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), etc. Des fiches pratiques sont élaborées dans le cadre de leur rapport annuel, y compris à l'attention des publics qui n'ont pas nécessairement une formation juridique et sont reprises, par exemple, dans "La gazette des communes", à l'attention des maires des 36 000 communes de France.

pénal). Ce contrôle intervient a posteriori et est indépendant du contrôle effectué par la Commission de déontologie.

Codes de conduite / d'éthique

48. Les agents des administrations publiques sont soumis au respect de règles déontologiques. La déontologie, qui peut être définie comme « l'ensemble des règles qui régissent une profession et la conduite de ceux qui l'exercent » résulte, dans la fonction publique, de la loi, du règlement, des circulaires et dans une certaine mesure, de la jurisprudence et des guides professionnels de bonnes pratiques. S'il n'existe pas de code de déontologie ainsi dénommé pour l'ensemble des agents publics, l'ensemble des normes existantes (Statut Général des Fonctionnaires, textes juridiques spécifiques, jurisprudence et codes et guides de déontologie de chaque administration) constitue un corpus de règles homogène. Néanmoins, plusieurs administrations, telles que la Police Nationale, la Direction des Impôts, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Équipement ont élaboré des guides de déontologie détaillés adaptés à leur situation et aux risques spécifiques auxquels ils pourraient être confrontés. Par ailleurs, les rapports annuels des Commissions de Déontologie font l'objet d'une large diffusion à travers l'ensemble des administrations.
49. En cas de violation de ces règles, les agents publics peuvent faire l'objet de sanctions, après contrôle de leur responsable hiérarchique. L'agent peut exercer un recours gracieux ou hiérarchique à l'encontre de telles sanctions ou saisir la Commission de recours du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat, laquelle transmettra son avis au Ministre compétent. Ainsi, des sanctions disciplinaires peuvent être prononcées, allant du simple blâme à la révocation. Pour toutes les sanctions dont la gravité excède le blâme, une Commission Disciplinaire doit être consultée. Les statistiques relatives aux sanctions disciplinaires sont centralisées au Bureau des Statuts de la Fonction Publique et communiquées par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, sans pour autant préciser les cas dans lesquels des faits de corruption sont à l'origine de ces sanctions.

Cadeaux

50. En son article 432-11, le Code Pénal prohibe l'acceptation de cadeaux par un agent public lorsqu'ils sont destinés à obtenir certaines faveurs ou avantages de sa part. Dans le même sens, le Statut Général des Fonctionnaires prohibe tout comportement de nature à porter atteinte à l'indépendance des fonctionnaires. Etant donnée la diversification des situations possibles, il a paru préférable au Gouvernement de ne pas adopter de réglementation exhaustive couvrant tous les cas de figure. Il incombe alors aux chefs de service d'apprécier si des cadeaux éventuellement reçus par leurs agents ont seulement une valeur symbolique. Plus le service est sensible aux pressions, plus l'interdiction de l'acceptation des cadeaux est étendue.

Signalement de la corruption

51. Les agents publics soupçonnant des faits de corruption ou toute autre infraction portant atteinte à la probité sont tenus de les signaler au procureur de la République (article 40, alinéa 2 du CPP), indépendamment de l'accord de leur supérieur hiérarchique. Le Code de Procédure Pénale ne prévoit pas de procédure particulière quant à la mise en œuvre de cette obligation (Cass. Crim 28 février 1992). Lorsqu'un fonctionnaire met en œuvre cette obligation il ne peut se voir adresser de sanction disciplinaire de la part de ses supérieurs hiérarchiques (CE, Guignon, 15 mars 1996), ni être accusé d'avoir violé le secret professionnel qui lui incombe (article 229-14 du CP).

L'auteur d'une telle dénonciation peut être entendu sur autorisation du juge des libertés sans que son identité soit révélée si une telle audition était susceptible de porter atteinte à sa vie ou à celle de ses proches (article 706-58 à 706-62 du CPP).

Procédures disciplinaires

52. Les principales entités chargées de mener des enquêtes disciplinaires sont les inspections générales, ministérielles, interministérielles ainsi que la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (dont le Ministère Public est exercé par le Parquet Général de la Cour des Comptes). Leurs interventions peuvent se faire *ex ante* ou *ex post* (v. ci-dessus). Ex ante, leur intervention vise la vérification du fonctionnement des services. Ex post, une enquête peut être confiée à l'inspection générale lorsqu'une faute disciplinaire a été relevée. Néanmoins, une enquête n'est pas systématique et elle est généralement décidée par le conseil de discipline lors de l'examen d'un dossier ou du lancement d'une procédure disciplinaire. Dans cette hypothèse, la responsabilité du fonctionnaire ne sera engagée que lorsqu'une faute disciplinaire a été commise au sens de la loi statutaire du 13 juillet 1983 dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Les sanctions disciplinaires qu'un agent peut encourir sont limitativement énumérées à l'article 66 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat. Les procédures disciplinaires peuvent déboucher sur une procédure pénale lorsqu'une faute disciplinaire est susceptible de caractériser un crime ou un délit. Dès lors, il appartient au supérieur hiérarchique de dénoncer cet agent au procureur de la république compétent. Le procureur doit informer le supérieur hiérarchique de tout agent poursuivi pour une infraction commise dans l'exercice de ses fonctions.

b. Analyse

53. Les administrations publiques françaises disposent en matière d'éthique, de transparence et de contrôle d'atouts traditionnels et éprouvés aux plans normatif et organisationnel. L'exigence éthique et la qualité du service rendu aux administrés constituent une préoccupation de premier plan des réformes successives de l'administration. Les notions de probité et d'intégrité revêtent une importance fondamentale. Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), les différents corps d'inspection et la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique jouent un rôle essentiel pour rappeler et développer cette exigence nécessaire à une lutte efficace contre la corruption et pour la traduire en réalisations concrètes. La coopération encore insuffisante entre ces organismes, par exemple en termes de formations, est d'ailleurs appelée à être renforcée.

54. L'exigence de transparence administrative est ancienne, prévue par la loi et assortie de contrôles adéquats. La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) joue un rôle important en contrôlant que tout individu puisse effectivement accéder aux documents administratifs sous réserve des limitations nécessaires prévues par la loi. L'EEG a reçu des exemples représentatifs de décisions de la CADA qui ont contribué à lutter contre la corruption en favorisant la transparence dans le fonctionnement des administrations, des établissements publics, et des organismes privés (bénéficiaires de subventions publiques ou dotés d'une mission d'intérêt public). La Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA) et l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique (ADAE) contribuent à la mise en place d'une politique d'information plus active de l'administration fondée sur l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information.

55. En termes de contrôle, la France dispose d'un large éventail d'outils performants, des contrôles, administratifs, juridictionnels et spécialisés ainsi que d'un système élaboré d'inspections, telles que l'Inspection Générale de l'Administration ; l'Inspection Générale des Finances ; l'Inspection des Services Judiciaires ; l'Inspection Générale de la Police Nationale ; l'inspection Technique de la Gendarmerie Nationale, le Contrôle Général des Armées. Les contrôles réalisés par les juridictions financières (Cour des comptes, chambres régionales des comptes) peuvent conduire à ce qu'un comptable public qui n'est pas en mesure de justifier une dépense publique qu'il aura cependant autorisée peut être tenu de la rembourser sur son propre patrimoine. Malgré un système de saisine indirecte (par le filtre parlementaire), le Médiateur et ses 227 délégués départementaux auront reçu près de 55.000 réclamations individuelles en 2003 et réalisé une vingtaine de propositions de réformes. En 30 ans d'existence, le Médiateur n'a toutefois jamais été saisi pour des faits de corruption. D'après les interlocuteurs de l'EEG, les administrés sont enclins à suivre un autre parcours lorsqu'ils soupçonnent de tels faits. L'EEG est d'avis que le Médiateur et ses organes décentralisés disposent pourtant de moyens de contrôle très importants qui peuvent s'avérer très efficaces en matière de lutte contre la corruption tels que décrits précédemment. Le Médiateur est membre du Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics qui permet d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement des administrations. Il peut aussi engager contre tout agent une procédure disciplinaire ou saisir les juridictions administratives, bien qu'il ne l'ait pas encore fait. L'action de cette institution pourrait donc être renforcée, par exemple, par une plus grande information des administrés sur le rôle du Médiateur et de ses délégués départementaux en matière de lutte contre la corruption. Dans ces domaines également, une coopération plus importante pourrait être établie entre les services du Médiateur, les différents corps d'inspection, le SCPC, et les autres services chargés de lutter contre la corruption.
56. Bien que la fonction publique en France possède une longue tradition en matière de déontologie administrative, l'EEG a eu l'impression, qu'en dehors de l'action menée par le SCPC, l'approche des autorités à l'égard des questions de lutte contre la corruption peut s'avérer inadaptée à l'évolution de l'environnement de la fonction publique, aux exigences accrues d'efficacité et de performance, si elle n'est assortie d'une démarche préventive, coordonnée et orientée vers la gestion quotidienne des services publics et de l'éthique organisationnelle. Ainsi, les démarches actuelles de modernisation de l'administration et les contrôles internes et externes existants ne prennent pas suffisamment en compte, aux yeux de l'EEG, les risques de corruption et les enjeux déontologiques. En dehors de certaines initiatives prises par les administrations les plus concernées par le risque de corruption, et en dépit des recommandations du SCPC et de ses modules de formation spécifiques, les systèmes de contrôle existants ne permettent pas suffisamment de maîtriser de tels risques. L'efficacité de leurs actions se trouverait renforcée si les divers organes impliqués dans le contrôle interne et externe coopéraient davantage et mutualisaient leurs expériences et leurs résultats. L'instauration généralisée d'un système de contrôle interne au sein des services publics permettrait de mieux maîtriser les risques de corruption et de comportements non intègres (tels que les promesses ou dons douteux, les fonctions et liens incompatibles, les abus d'information, les abus de compétences, la mauvaise ou la non-exécution d'obligations ; la discrimination et l'intimidation, la corruption et la fraude), par exemple, en fournissant des indicateurs, en veillant à la séparation des fonctions, au suivi du budget, à l'inventaire des actifs, aux moyens disponibles et aux informations échangées. Afin de contribuer à la bonne gouvernance dans les services publics, le dispositif de contrôle interne devrait être assorti d'un système d'audit indépendant, lequel pourrait notamment s'opérer par le biais d'un renforcement du contrôle externe exercé par les juridictions financières. Une gestion intégrée des risques, conduite notamment avec le concours du SCPC, permettrait, par exemple, d'identifier les domaines et les fonctions des administrations publiques françaises qui sont les

plus exposées, la capacité des administrations à s'opposer à des comportements non intègres, à les détecter et à les réprimer. Enfin, le changement culturel accompagnant la modernisation nécessite un mode de gestion complémentaire au droit et à la déontologie. Les profondes mutations de l'administration, l'instauration des nouvelles méthodes de gestion afin de devenir plus transparente, efficiente et efficace, devraient être accompagnées d'une véritable éthique organisationnelle (par exemple, par l'énoncé, le rappel et le développement des valeurs éthiques, le dialogue et l'engagement éclairé des agents d'y souscrire). **L'EEG recommande d'examiner l'opportunité de renforcer les dispositifs existants de contrôle interne et externe au sein des services publics, assortis d'une gestion intégrée des risques de corruption et déontologiques ainsi que d'une éthique organisationnelle.**

57. Le mode de recrutement des agents au sein de la Fonction Publique, à savoir le concours, garantit, en principe, l'objectivité du processus de recrutement. Mais, en dehors du contrôle des mentions portées au bulletin n°2 du casier judiciaire, les agents publics ne sont pas testés sur les valeurs éthiques et les comportements déontologiques attendus dans l'accomplissement de leurs futures missions. Les compétences éthiques ne sont pas non plus évaluées en cours de carrière.
58. En matière de formation, les grandes écoles et de nombreuses branches de l'administration, notamment sous l'égide ou avec l'assistance du SCPC, offrent une panoplie importante de cours et autres activités pour sensibiliser les agents aux risques déontologiques et de corruption. A cet égard, il est à noter que la police nationale conduit une politique de prévention en matière de déontologie dans le cadre de la formation initiale et continue de l'ensemble de ses fonctionnaires. Les modules de formation du SCPC ont pour objectif de prévenir l'apparition de la corruption dans les organisations publiques ou privées et d'aider les contrôleurs à détecter la fraude et la corruption par une analyse détaillée des risques. De telles formations sont également dispensées dans le cadre de nombreuses missions de coopération et d'assistance internationales. Néanmoins, il est des domaines et des agents, y compris des agents non statutaires, qui n'ont pas encore été sensibilisés aux risques de corruption. La formation qu'ont reçue des agents plus anciens n'est pas toujours réactualisée. Enfin, les formations dispensées en dehors du cadre du SCPC n'insistent pas toujours suffisamment sur les risques déontologiques et de corruption. L'EEG se félicite du rôle central joué dans ce domaine par le SCPC, qu'il s'agisse de ses recommandations (notamment dans son rapport d'activité pour 2002) ou de ses modules de formation pratiques, qui prennent aussi en compte les normes internationales telles que la Recommandation R (2000) 10 du Conseil de l'Europe. Ceci dit, l'EEG est amenée à constater que, d'une part, cet organisme n'est sollicité que par certaines administrations (surtout celles représentées en son sein) et d'autre part, qu'il dispose encore de ressources limitées en termes de personnel et de budget. Le SCPC, par sa composition interministérielle et son expertise juridique et technique, serait pourtant à même de devenir le référent par excellence en matière de corruption au sein de toutes les administrations, pour valider des initiatives prises (au niveau normatif ou organisationnel), pour sensibiliser ou former les agents aux risques de corruption et pour centraliser les informations pertinentes dans ces domaines. Par suite, **L'EEG recommande d'assurer que des formations adéquates en matière de déontologie et de risque de corruption soient dispensés à tous les agents publics, le cas échéant, avec l'appui du Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC).**
59. Les règles déontologiques résultent du statut de la fonction publique mais aussi des lois, règlements, circulaires, de la jurisprudence et des guides professionnels de bonnes pratiques pertinents. Le SCPC a consacré à cette question une grande partie de son rapport 2002 et il conviendrait que les secteurs public et privé en France continuent de s'en inspirer. L'EEG se félicite du dispositif législatif étoffé qui assortit de sanctions pénales certaines infractions

commises par des agents dans l'exercice de fonctions publiques (le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêt, le favoritisme, le pantouflage, etc.). L'EEG tient à souligner le rôle joué par la Commission de déontologie. Au fil des années, ladite Commission a développé une jurisprudence qui prend en compte la diversité des situations existantes au sein des différentes administrations. L'EEG note cependant que le contrôle de la commission est limité à certaines possibilités offertes aux agents publics d'exercer une activité privée (disponibilité, cessation définitive de fonctions). L'EEG s'interroge en conséquence sur l'opportunité d'étendre le champ de compétence de la commission à l'ensemble des situations permettant aux agents publics d'exercer une activité privée afin de renforcer le niveau d'exigence déontologique des agents. Par conséquent, **l'EEG recommande d'examiner la possibilité d'étendre le champ de compétence de la Commission de déontologie.**

60. Enfin, au niveau des procédures disciplinaires, certaines administrations disposent de statistiques précises en ce qui concerne les procédures et sanctions disciplinaires à l'égard de leurs agents. Ainsi, de 1995 à juin 2004, il y a eu 48 sanctions disciplinaires prononcées au sein de la Police nationale pour faits de corruption. Depuis 2001, il y a eu 16 cas de corruption dans les douanes. Il est apparu néanmoins, qu'il n'y avait pas un aperçu clair quant au nombre et au motif des procédures et sanctions disciplinaires engagées au sein de certaines branches de l'administration. Il pourrait être envisagé, pour accroître l'efficacité et le suivi des procédures disciplinaires et vérifier la pertinence des sanctions, sous réserve de prévoir des garanties adéquates en termes de protection des données, de créer un système adéquat d'enregistrement des procédures et sanctions disciplinaires à l'encontre des agents publics et de confier au SCPC la centralisation des informations relatives à ces procédures, du moins lorsqu'elles ont trait à des actes de corruption ou des infractions ou violations voisines.

IV. THEME III - PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

Définition des personnes morales

61. Le droit français distingue les personnes morales de droit public des personnes morales de droit privé. Les premières comprennent l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les ordres professionnels et les groupements d'intérêt public. Les deuxièmes sont constituées des associations, des sociétés civiles et commerciales, des groupements d'intérêt économique, des syndicats, des fondations ainsi que des partis et groupements politiques. Les personnes morales disposent d'une capacité juridique égale leur permettant d'ester en justice et d'avoir un patrimoine propre. Il existe aussi des sociétés d'économie mixte au capital desquelles sont associées des personnes privées et des personnes publiques. Une législation développée traite précisément des questions de conflit d'intérêt et d'incompatibilité dans ces sociétés d'économie mixte, y compris les sociétés d'économie mixte locales.

Constitution et Enregistrement

62. Les conditions d'établissement et d'enregistrement des personnes morales diffèrent selon leur forme, publique ou privée, et sont précisées à suffisance dans les normes instituant chaque catégorie. Les sociétés commerciales sont inscrites et immatriculées au registre du commerce et des sociétés tenu au greffe des tribunaux ; ce registre est public. Les associations font l'objet d'une déclaration et sont enregistrées dans le registre des associations du Ministère de l'Intérieur.

Interdictions professionnelles

63. Les personnes reconnues coupables d'infractions peuvent se voir interdire l'exercice de certaines activités professionnelles par les autorités répressives, soit à titre de peine de substitution (Articles 131-6 et 131-7 du Code pénal), soit à titre de peine complémentaire (articles 131-27 à 131-29 du Code pénal). Il existe également des incapacités professionnelles spéciales s'appliquant de plein droit, sans condamnation pénale. Par ailleurs, les élus mandataires locaux qui exercent un contrôle sur les sociétés d'économie mixte locales dont ils sont les principaux actionnaires, ne peuvent cumuler certaines fonctions. Certaines dérives du passé ont conduit les autorités françaises à préciser davantage le statut des élus locaux et les infractions au titre desquelles ces derniers peuvent être poursuivis (Circulaire du 12 février 2003 relative à la présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales).

Responsabilité des personnes morales.

64. En vertu de l'article 121-2 alinéa 1 du Code pénal, toute personne morale de droit public ou privé, à but lucratif ou non, française ou étrangère, à l'exception de l'Etat¹¹, peut voir engager sa responsabilité pénale, pour des faits de corruption active, trafic d'influence et blanchiment d'argent. Il n'est pas nécessaire pour engager la responsabilité pénale d'une personne morale que celle-ci ait tiré profit de l'infraction ni que la personne physique auteur de l'infraction ait été identifiée. Les personnes morales sont pénalement responsables pour les infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou leurs représentants ayant pour mission la représentation légale de la personne morale. De même, peuvent être responsables les personnes auxquelles les organes de la personne morale ont donné pour mission générale ou mandat de la gérer et la représenter (Cass. Crim 26 juin 2001, Bull. crim n°161). Selon les autorités françaises, dans les cas où l'absence de surveillance ou de contrôle de la part d'un dirigeant d'une personne morale aurait permis la commission d'infractions de corruption, la responsabilité de la personne morale pourra être engagée aux plans pénal et/ou civil. Néanmoins, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, leur responsabilité pénale ne vaut que pour les infractions commises dans le cadre d'une activité pouvant faire l'objet d'une délégation de service public. Pour autant, la mise en jeu de la responsabilité de la personne morale n'exclut pas la responsabilité des personnes physiques, auteurs ou complices des faits.
65. Concernant les sanctions encourues, une personne morale reconnue coupable de corruption active ou de trafic d'influence encourt une peine d'amende¹² (art 131-38), de confiscation (art. 131-21) et risque, notamment, de se voir interdire l'exercice de son activité professionnelle pour une durée maximale de 5 ans (article 433-25 et 435-6 du Code pénal). Parallèlement, les condamnations font l'objet d'une inscription au casier judiciaire des personnes morales (Article 768-1 du Code pénal). Pour les auteurs d'infractions de blanchiment, d'autres sanctions et mesures additionnelles sont encourues, telles que le placement sous surveillance judiciaire, l'exclusion des marchés publics, la dissolution, etc. (Article 435-6 du Code pénal). En vertu du principe de personnalité des peines, aucune condamnation ne peut être prononcée à l'encontre d'une personne morale qui serait dissoute avant condamnation (Cass. crim 20 juin 2000 : Bull. crim n°237), mais en cas d'absorption préalable à la condamnation, la société absorbante pourrait être accusée de recel d'infraction. De même, aucune peine ne saurait s'appliquer à une personne morale dissoute après condamnation. Néanmoins, pour assurer l'effectivité des

¹¹ Pour l'application de l'article 121-2 CP les organisations internationales publiques sont assimilées à l'Etat. Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. Lorsqu'il s'agit d'un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques, l'amende encourue par les personnes morales est de 1 000 000 Euros.

sanctions, les amendes et confiscations restent exécutoires. Une société mère française pourrait aussi voir sa responsabilité mise en cause s'il s'avère qu'elle a autorisé, incité ou ordonné à une filiale étrangère la commission d'un acte de corruption. En dépit de ce dispositif, aucune condamnation de personne morale n'est intervenue pour le chef de corruption. Ce fait trouverait son explication, notamment, dans la difficulté de mettre en cause une personne morale pour des faits de corruption. Plusieurs condamnations ont été toutefois prononcées à l'égard de dirigeants de sociétés, d'experts comptables ou d'avocats.

66. La responsabilité civile des personnes morales pour des faits de corruption ou de trafic d'influence peut également être engagée sur le fondement de l'article 1382 du Code civil, dès lors que le plaignant est en mesure de justifier d'un préjudice, d'une faute et d'un lien de causalité.

Obligations comptables

67. Le droit français prescrit à l'encontre de tout commerçant, personne physique ou morale, l'obligation de conservation des documents comptables et des pièces justificatives pendant 10 ans (article L.132-22 du Code de commerce). Cette responsabilité est conférée aux dirigeants des sociétés. Pour les personnes morales de droit privé non commerçantes, il n'existe aucune prescription générale en matière comptable, à moins qu'elles aient une activité économique qui dépasse les seuils fixés par le décret n°85-295 du 1 mars 1985. Elles peuvent également être assujetties à des obligations comptables en cas de désignation volontaire d'un commissaire aux comptes. En ce qui concerne les autres personnes morales, la tenue d'une comptabilité s'impose aux associations bénéficiant d'un financement public, aux partis politiques et aux fondations.
68. Les contrevenants aux dispositions du droit comptable sont passibles de sanctions pénales sévères. Les personnes physiques coupables de faux et usage de faux encourrent une peine principale d'emprisonnement avec amende ainsi que des peines complémentaires définies à l'article 131-39 du Code pénal. D'autres mesures ou sanctions sont également prévues par la loi de 1966 sur les sociétés et la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire. Enfin, la destruction ou la dissimulation d'une comptabilité est passible de sanctions pénales, patrimoniales et personnelles. La jurisprudence est illustrative de cas de condamnations de dirigeants pour faux et usage de faux destinés à masquer la destination des fonds dans des affaires de corruption de fonctionnaires.

Déductibilité fiscale

69. L'EEG a été informée du fait que les dispositions de la Recommandation de l'OCDE sur la déductibilité fiscale des pots de vin versés à des agents publics étrangers ont été reprises en droit interne à l'article 39-2 bis du Code général des impôts (CGI). Ainsi, les sommes versées ou les avantages octroyés, directement ou non, au profit d'un agent public étranger ne peuvent faire l'objet de déduction fiscale. L'exclusion de ces déductions est de portée générale et est indépendante de la valeur de l'avantage, de son résultat, des usages ou de la tolérance des autorités locales.¹³ En outre, toute présentation à un agent public des impôts de documents attestant du versement d'un pot-de-vin à un agent public national en vue d'obtenir une déduction fiscale conduira l'agent des impôts à faire application de l'article 40 CPP en dénonçant cette

¹³ Dans le cadre des directives aux vérificateurs d'entreprises, l'instruction réservée aux services (4 C-1-00, n° 205 du 14 novembre 2000) prévoit que le rejet des charges déductibles doit systématiquement être accompagné d'une information du Parquet, conformément aux dispositions de cet article 40 du CPP. Il paraîtrait cependant que la non déductibilité fiscale des pots-de-vin n'est pas garantie au sein de certains des territoires français d'outre-mer disposant d'un statut fiscal autonome.

infraction au ministère public. De ce fait, dans la pratique, les commissions occultes ne sont pas déductibles fiscalement.

Autorités fiscales

70. Les agents des impôts qui ont connaissance d'un crime ou d'un délit sont tenus d'en donner avis au Procureur de la République et de lui transmettre tous les renseignements nécessaires (article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale). De plus, les agents des Directions Générales de la comptabilité publique¹⁴ des douanes, des impôts, de la concurrence et des fraudes ne peuvent opposer le secret professionnel aux demandes des officiers et agents de police judiciaire, dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteintes à l'ordre public et à la sécurité publique (article L135 L du Livre des procédures fiscales). Enfin, le Procureur de la République, le juge d'instruction ou le tribunal saisi peuvent obtenir la communication de tout renseignement utile sans que puisse être opposée l'obligation au secret.

Rôle des comptables et auditeurs

71. Les Commissaires aux comptes, à la différence des experts-comptables, sont tenus de vérifier la sincérité et la concordance des documents comptables qu'ils examinent. En outre, ils sont soumis à l'obligation de révéler les inexactitudes auprès des dirigeants et organes de contrôle et les faits délictueux dont ils auraient connaissance auprès du Procureur de la République. Cette dernière obligation légale s'applique à tous les crimes et délits et le non-respect de cette obligation est assorti de sanctions pénales. La loi N° 2003-706 du 1^{er} août 2003 est venue renforcer l'indépendance des commissaires aux comptes en créant notamment un Haut Conseil aux Commissaires aux Comptes chargé de la surveillance de la profession. Ce renforcement de l'indépendance des commissaires aux comptes devrait faciliter la détection des infractions et la mise en oeuvre de l'obligation de déclaration de soupçons. Enfin, les Parquets financiers, notamment celui de Paris, souhaitent développer un système d'alerte systématique des Commissions Régionales de Commissaires aux comptes lorsque des dysfonctionnements sont constatés parmi leurs membres afin de pouvoir prendre des mesures disciplinaires à l'égard de ceux ayant failli à leur obligation de révélation.

b. Analyse

72. Au niveau des personnes morales, un système élaboré a été mis en place à la fois au niveau préventif et au niveau répressif pour éviter qu'elles ne soient les victimes ou les vecteurs d'actes de corruption, de trafic d'influence ou de blanchiment. Le dispositif est complété par une réglementation rigoureuse en matière d'infractions et manipulations comptables, par une coopération efficace entre les autorités répressives et les autorités fiscales et par le biais d'une contribution accrue des Commissaires aux comptes dans ces domaines.
73. Lors de la visite, l'EEG a rencontré plusieurs représentants du secteur privé, faisant état de la détermination croissante des grandes entreprises françaises de faire face aux risques de corruption. Certaines de ces entreprises ont élaboré des codes de déontologie à l'égard de leurs employés, de même que des typologies de risques et ont développé leurs activités de sensibilisation. Suite à une recommandation du GRECO dans le cadre du 1^{er} Cycle d'évaluation,

¹⁴ La Direction Générale de la comptabilité publique réglemente les procédures financières et comptables de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics locaux. Elle informe les pouvoirs publics des conditions d'exécution des lois de finances et des budgets locaux. Enfin, elle dirige et anime le réseau du Trésor Public (Trésorerie Générale, Recettes des Finances, Trésoreries).

plusieurs entreprises réputées ont également signé des accords de partenariat avec le SCPC en matière d'échange d'information, de conseil et de formation. De plus, le SCPC intervient régulièrement à l'IFACI (formation des auditeurs d'entreprises). Enfin, le SCPC a consacré plusieurs études, dans ses rapports, aux risques de corruption au sein et au travers des sociétés commerciales et autres personnes morales de même qu'aux manipulations comptables. Une partie importante du rapport 2003 traite d'ailleurs des dérives possibles du monde associatif et le SCPC donne des orientations concrètes en matière de lutte contre la corruption, le blanchiment, les manipulations comptables et la fraude. Par ailleurs, suite à des cas d'employés sanctionnés par leur société pour avoir dénoncé des irrégularités, le MEDEF a entamé une réflexion pour mettre en place un dispositif de dénonciation des infractions de corruption commises au sein des entreprises. L'EEG se félicite de ces initiatives *et observe qu'il conviendrait de les étendre également aux petites et moyennes entreprises, ce qui ne paraît pas être le cas à présent.*

74. Au niveau de la constitution, de l'enregistrement et du fonctionnement des personnes morales, les dispositions existantes semblent satisfaisantes. Les systèmes de contrôle interne et externe mis en place sous l'impulsion souvent de la Direction des Affaires civiles et du Sceau du Ministère de la Justice semblent adéquats. L'Autorité des Marchés financiers établie par la Loi sur la sécurité financière du 1^{er} août 2003¹⁵, contribue à encourager le comportement intègre des opérateurs financiers et à accroître la transparence dans le fonctionnement des marchés et des sociétés en détectant et sanctionnant les manipulations de cours et les délits d'initiés. La Cour des Comptes exerce un contrôle sur les entreprises publiques et les chambres régionales des comptes sur les sociétés d'économie mixtes locales ; parmi les transmissions qui sont faites aux autorités judiciaires, il y a un nombre plutôt faible d'infractions de corruption et de trafic d'influence (2%). 31% des cas de transmission concernent des abus de biens sociaux, abus de confiance, favoritisme et prise illégale d'intérêt.
75. En matière de responsabilité des personnes morales, la loi prévoit, entre autre, la responsabilité pénale des personnes morales pour des infractions de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment commises, pour leur compte, par leurs organes ou leurs représentants ayant pour mission la représentation légale de la personne morale. Cette responsabilité s'étend à toute personne morale de droit public ou privé, y compris des syndicats ou des partis politiques, à but lucratif ou non, française ou étrangère, à l'exception de l'Etat.
76. Les sanctions prévues par la loi semblent effectives, proportionnées et dissuasives. Les condamnations de personnes morales sont inscrites au casier judiciaire. Néanmoins, l'EEG a été informée de l'absence de condamnations à l'encontre de personnes morales pour des faits de corruption. En conséquence, l'EEG n'est pas en mesure d'apprécier si les sanctions appliquées sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Il semble que les dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales soient peu utilisées dans la pratique bien que dans le cadre de la formation des magistrats cette problématique soit abordée. D'après les interlocuteurs de l'EEG, outre les difficultés quant à l'administration de la preuve, les sanctions patrimoniales seraient intéressantes à l'encontre des personnes morales qui ont une réelle activité commerciale. Les structures utilisées à des fins de corruption sont souvent des structures de façade, elles n'ont pas de poids économique et commercial réel. Pour ces structures fictives, il vaut mieux sanctionner les personnes physiques, les opérateurs, qui sont souvent les dirigeants d'autres structures réelles. Les sanctions pénales, y compris les sanctions pécuniaires à l'encontre de sociétés écrans ne rapporteraient pas grand-chose. Il conviendrait plutôt de sanctionner le dirigeant dans la société mère. L'EEG estime néanmoins que la responsabilité

¹⁵ L'AMF est issue de la fusion de la Commission des opérations de bourse (COB), créée en 1967, du Conseil des marchés financiers (CMF), créée en 1996, et du Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF), créée en 1989.

pénale des personnes morales est un dispositif décisif en matière de lutte contre la corruption, complémentaire à une poursuite efficace des auteurs et des produits d'infractions de corruption. Ceci est d'ailleurs rappelé dans la circulaire du Garde des Sceaux en date du 21 juin 2004 qui appelle l'attention des magistrats du parquet sur la nécessité, compte tenu des textes applicables et des engagements internationaux souscrits par la France, de mettre effectivement en jeu la responsabilité des personnes morales quand des faits de corruption sont avérés et de requérir des peines efficaces, proportionnées et dissuasives.

77. Au niveau de la répression des infractions comptables, les autorités fiscales semblent jouer pleinement leur rôle. Les représentants rencontrés par l'EEG ont démontré une grande sensibilisation à la problématique de la corruption. Ces services ont fourni à l'EEG, outre leur propre code de déontologie, une documentation étoffée (extraits de lois, précis de fiscalité, instructions et autres documents administratifs) en matière de sensibilisation et de détection des actes de corruption et des infractions comptables, qui prend en compte les normes internationales en la matière (y compris le manuel de l'OCDE). L'EEG a également reçu une fiche technique recensant les nombreuses activités réalisées au niveau de la formation initiale et continue des agents. A cet égard, le SCPC bénéficie de la présence parmi ses membres d'un inspecteur des impôts qui établit une liaison permanente avec les autorités fiscales en matières d'échanges d'informations techniques, de sensibilisation et de formations relatives aux phénomènes de corruption. En présence d'infractions pénales les agents des impôts font des déclarations aux autorités répressives sur la base de l'article 40 al 2 du CPP. Les autorités françaises n'accordent pas de déduction fiscale aux pots de vin. Seulement les interlocuteurs de l'EEG se sont prononcés en faveur d'une action plus déterminée au niveau international afin de s'attaquer à ce phénomène par des mesures telles que le soutien de programmes de bonne gestion des affaires publiques.
78. En matière de prévention, de détection et de signalement du risque comptable les lois du 1^{er} août 2003 sur la sécurité financière et de février 2004 en matière de blanchiment ont accru l'indépendance des Commissaires aux comptes et leur rôle en matière de lutte contre la corruption. Les représentants de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) et du Haut Conseil au Commissariat aux Comptes (HCCC), nouvellement créé pour assurer le respect de la déontologie de la profession ont fait preuve d'une sensibilisation particulière à la lutte contre la corruption et au regard de l'obligation de signaler les infractions pénales au parquet. Le HCCC est chargé de donner au Garde des Sceaux un avis sur toutes les normes d'exercice professionnel, dont les normes qui seraient prises sur la fraude ou la révélation de faits délictueux. Par ailleurs, il assure en appel la fonction d'organe disciplinaire, sur toutes sortes de manquements, y compris les manquements à l'obligation de signaler des infractions de corruption. Le Haut Conseil ne dispose pas encore de système de centralisation des informations relatives aux manquements disciplinaires. Il est sur le point de créer une base de données concernant les sanctions disciplinaires qui devrait voir le jour, sous réserve de l'avis de la CNIL. Les représentants des commissaires aux comptes ont toutefois rappelé les limites de leurs compétences. L'une est liée à l'identification de commissions ou avantages indus. L'autre a trait au champ de contrôle de la profession qui ne peut pas accéder à la totalité des opérations (avec les montages un tant soit peu complexes), notamment en dehors de l'entreprise ; il peut être extrêmement difficile de vérifier si une étude commandée par une entreprise est factice ou non. Au demeurant, l'EEG se félicite des initiatives prises ou envisagées par la CNCC pour élaborer une norme en matière de détection des cas de corruption et invite les instances représentatives des experts comptables à en faire de même. **L'EEG recommande de soutenir les initiatives existantes en matière de détection d'actes de corruption et, sous réserve**

des exigences en termes de protection des données, d'élaborer un fichier recensant les manquements à la déontologie ou fautes disciplinaires des Commissaires aux comptes.

V. CONCLUSIONS

79. Le système juridique français dispose d'outils performants pour ce qui est de la détection, de la saisie et de la confiscation de produits de la corruption. Cependant, un effort doit être consenti dans la pratique pour procéder effectivement à des confiscations des produits de corruption et des délits voisins, y compris la confiscation par équivalent. Cette effectivité accrue passe aussi par une meilleure information disponible au niveau des enquêtes et des mesures de saisie. Les administrations publiques opèrent avec un souci permanent d'assurer la probité et la compétence des agents. Cependant, il est possible d'améliorer le dispositif existant en assurant une meilleure coordination des activités de sensibilisation et de formation en matière de risques de corruption et d'enjeux déontologiques. Au niveau du contrôle des personnes morales et des contributions des autorités fiscales et des professions du chiffre à la détection et à la lutte contre la corruption, on rencontre également des atouts très importants. Par ailleurs, la France a assorti de sanctions pénales les infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou leurs représentants ayant pour mission la représentation légale des personnes morales. Dans tous ces domaines, certaines adaptations, telles que proposées dans les présentes recommandations, suivies, d'un renforcement de leur mise en œuvre, d'actions de sensibilisation et de formation ainsi que l'établissement de statistiques, devraient permettre d'obtenir les résultats escomptés.
80. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la France :
- i) poursuivre les activités en cours au sein des services de police judiciaire en vue de parvenir à une efficacité accrue des enquêtes patrimoniales (paragraphe 29) ;**
 - ii) poursuivre activement les initiatives existantes en vue d'établir des lignes directrices et typologies d'opérations suspectes en matière de lutte contre la corruption à l'attention des personnes et institutions soumises à l'obligation de procéder à des déclarations de soupçon (paragraphe 35) ;**
 - iii) examiner l'opportunité de renforcer les dispositifs existants de contrôle interne et externe au sein des services publics, assortis d'une gestion intégrée des risques de corruption et déontologiques ainsi que d'une éthique organisationnelle (paragraphe 56) ;**
 - iv) assurer que des formations adéquates en matière de déontologie et de risque de corruption soient dispensés à tous les agents publics, le cas échéant avec l'appui du Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) (paragraphe 58) ;**
 - v) examiner la possibilité d'étendre le champ de compétence de la Commission de déontologie (paragraphe 59) ;**
 - vi) soutenir les initiatives existantes en matière de détection d'actes de corruption et, sous réserve des exigences en termes de protection des données, élaborer un fichier recensant les manquements à la déontologie ou fautes disciplinaires des Commissaires aux comptes (paragraphe 78).**

81. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités françaises à tenir compte des *observations* formulées (paragraphe 27, 30, 32 et 73) dans la partie analytique de ce rapport.
82. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités françaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus le 31 mai 2006 au plus tard.