



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE – AFFAIRES JURIDIQUES
SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, le 16 octobre 2003

Public
Greco RC-I (2003) 10F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la France

Adopté par le GRECO
lors de sa 15^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 13-17 octobre 2003)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur la France lors de sa 6ème 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. Conformément à l'Article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités françaises ont, le 25 avril 2003, soumis leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures pour donner suite aux recommandations et observations. Des informations supplémentaires ont aussi été fournies après cette date à la demande des Rapporteurs.
3. Lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a sélectionné, conformément à l'Article 31.1 de son Règlement Intérieur, le Luxembourg et lors de sa 14^e Réunion Plénière, le GRECO a sélectionné la Belgique, pour désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés étaient M. Jean BOUR au titre du Luxembourg et M. Jean-Marie LEQUESNE au titre de la Belgique. Les Rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport RC a été adopté par le GRECO après avoir été examiné et débattu conformément à l'Article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 15^{ème} Réunion Plénière (13-17 octobre 2003).
5. Selon l'Article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et l'Article 30.2 du Règlement Intérieur, le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités françaises et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue d'être conforme aux recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à la France. La conformité des mesures prises par la France avec ces recommandations est commentée ci-dessous.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommande de développer plus activement, notamment par l'intermédiaire du SCPC, le soutien aux initiatives privées, en tissant des liens plus étroits entre la prévention publique et de telles initiatives.*
8. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :
 - Le Service Central de prévention de la Corruption (SCPC) a été choisi comme vecteur principal de soutien aux initiatives privées et constitue un relais adapté à la diffusion, dans la société civile, des politiques publiques de prévention de la corruption.
 - L'action du SCPC repose principalement sur une sensibilisation, un transfert de connaissances et un développement d'outils opérationnels en direction d'une part, d'organismes ou de groupements professionnels et d'autre part, d'une vingtaine d'entreprises privées. Ainsi, il a pris contact avec plusieurs groupements et organismes professionnels de même qu'avec un grand nombre d'entreprises ciblées intervenant sur des secteurs dits à risque et à l'international.
 - Certains organismes professionnels tels que l'Association Française des Entreprises Privées (AFEP) ; l'Association des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie ou le Mouvement des

Entreprises de France (MEDEF) de Paris se sont engagés à faire connaître les activités du SCPC à leurs adhérents. De nombreuses entreprises privées ont souhaité conclure ou ont conclu avec le SCPC des conventions de partenariat.

9. Le GRECO prend note des mesures rapportées par les autorités françaises pour soutenir les initiatives privées en matière de lutte contre la corruption et tisser des liens étroits entre celles-ci et la prévention publique. Il salue tout particulièrement les « conventions de partenariat » conclues entre le SCPC et des entreprises privées qui fixent les modalités de leur coopération dans le cadre des actions de prévention, de professionnalisation et d'investigation pour se prémunir contre des actes de corruption. Les engagements pris par des organismes professionnels doivent se concrétiser et de telles initiatives doivent être encouragées.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO recommande de renforcer la visibilité de la SDAEF comme instance de coordination globale des actions en matière de lutte contre la corruption et comme instance associant des représentants fonctionnaires de différentes administrations et services concernés (notamment celles rencontrées par l'EEG) pour approfondir le dialogue interministériel et inter service, nourrir la réflexion commune et développer l'émergence d'approches de synthèse tirées des expériences respectives.*
12. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :
 - Les compétences de l'ancienne sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF) sont exercées par la nouvelle « Sous-direction de la justice pénale spécialisée » (SDJPS), instance multidisciplinaire, regroupant magistrats, fonctionnaires des impôts, des douanes, officiers de gendarmerie et de police, et de coordination (Arrêté du 10 octobre 2001 portant réorganisation de la Direction des affaires criminelles et des grâces, v. **Annexe I**, doc. Greco RC-I (2003) 10F Annexes).
 - Le garde des sceaux veille à la cohérence de l'application de la loi pénale sur l'ensemble du territoire de la République. En conséquence, il doit être informé des procédures pénales en cours afin de pouvoir, en connaissance de cause, soit définir des orientations de politique criminelle, soit préconiser des modifications législatives ou réglementaires, soit, de façon beaucoup plus marginale, et conformément à l'article 36 du code de procédure pénale, donner des instructions écrites d'engagement de poursuites. Les parquets généraux ne signalent pas à la Chancellerie l'ensemble des procédures pénales en cours, mais uniquement les procédures médiatiques (en raison en particulier de la qualité des personnes mises en cause : élus, dépositaires de l'autorité publique), ou relatives à l'exercice de professions réglementées (huissiers, notaires...), celles qui révèlent des difficultés d'application de la loi, ou qui permettent d'évaluer une politique pénale préalablement définie et enfin celles qui mettent en œuvre une nouvelle incrimination (ainsi l'incrimination de corruption par un agent public étranger).
 - La SDJPS a coordonné l'élaboration de la circulaire du 18 décembre 2002 relative à la politique pénale dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.
 - La SDJPS a participé au renforcement du dialogue entre les différentes administrations : réunions entre le parquet général de la Cour des comptes et des représentants de la SDJPS, ayant permis notamment de formaliser une circulaire relative aux échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières en date du 11 juin 2003 ; participation du chef du S.C.P.C à la conférence des procureurs généraux et désignation d'un représentant de la conférence au comité permanent de liaison du SCPC.

- En 2002, quatre réunions ont été organisées par la SDJPS avec les parquets et les magistrats instructeurs des pôles économiques et financiers de Marseille, Lyon et Paris, ainsi qu'avec ceux de la juridiction spécialisée de Nanterre, afin de développer l'émergence d'approches de synthèse tirées des expériences respectives (ex : prise en charge par la justice de la délinquance économique et financière, recours aux Officiers de police judiciaire dans les Douanes).
13. Le GRECO prend acte des mesures adoptées afin de renforcer globalement les missions de coordination de la nouvelle sous-direction de la justice pénale spécialisée (SDJPS), en remplacement de l'ancienne sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF). Compte tenu de sa nouveauté, les autorités françaises sont appelées à renforcer et consolider la visibilité de la SDJPS, toutefois, le GRECO observe que le SDJPS a entrepris déjà de renforcer le dialogue avec d'autres institutions et a tenu plusieurs réunions de coordination. Les objectifs mentionnés dans la recommandation sont généralement récurrents.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii. a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO recommande de confirmer par la voie législative les engagements pris par le ministre de la Justice actuelle et son prédécesseur en ce qui concerne la non interférence dans les affaires individuelles.*
16. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :
- La non "interférence" dans les affaires individuelles, qui aurait pour objet, direct ou indirect, de faire obstacle à la mise en mouvement de poursuites pénales, est déjà inscrite dans la loi : l'article 36 du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de la loi n° 93-1013 du 24 août 1993 (Annexe II).
 - L'obligation pour le Ministre de la justice d'intervenir par instructions écrites et versées au dossier garantit la transparence. Le gouvernement actuel ne souhaite pas abroger l'article 36 aux termes duquel le Ministre peut enjoindre au procureur général, « *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* ».
 - La prohibition de toute intervention du Ministre de la justice dans le cadre d'une procédure pénale induirait une modification de l'équilibre constitutionnel existant. Elle nécessiterait, le cas échéant, une refonte du code de procédure pénale sur plusieurs points (relations procureur de la République - procureur général ; recours contre une décision de classement sans suite...) et une responsabilité accrue des magistrats.
 - Dans son rapport d'activité pour l'année 2001, le Conseil supérieur de la magistrature a souligné que « *les instructions individuelles écrites peuvent présenter un intérêt dans le cadre de certaines affaires civiles, commerciales ou pénales (...), de façon à faciliter la cohérence de l'application de la loi et l'efficacité dans la lutte contre la délinquance en ce qui concerne par exemple la délinquance astucieuse, le trafic des êtres humains, les trafics internationaux de stupéfiants...(...).* »
 - L'article 17 du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité¹ inscrit dans la loi le rôle du ministre de la justice en matière de politique pénale « *Le garde des sceaux, ministre de la justice veille à la cohérence de l'application de la loi pénale sur l'ensemble du territoire de la République* ».

¹ Le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 23 mai 2003 (Annexe III) et en première lecture par le Sénat le 7 octobre 2003. La numérotation et la rédaction définitive des articles sont susceptibles d'évoluer, le texte devant être examiné en seconde lecture.

- L'article 18 du projet de loi précise le rôle des procureurs généraux en matière de politique pénale en confortant les pratiques existantes. Il contient une disposition sur la « remontée de l'information ». Outre leur rapport annuel sur le parquet de leur ressort, les procureurs établissent des rapports particuliers, soit de leur propre initiative, soit sur demande du procureur général.
 - L'article 19 du projet de loi précise les modalités d'intervention du procureur général, en sa qualité de supérieur hiérarchique des procureurs de la République, dans la gestion des affaires de son ressort.
 - L'article 4 du projet de loi tend à sanctionner le fait de révéler, « *directement ou indirectement* », des informations issues d'une enquête ou d'une instruction à des personnes susceptibles d'être impliquées, comme auteurs, coauteurs, complices ou receleurs, dans la commission des ces infractions « *lorsque cette révélation est de nature à entraver le déroulement des investigations ou la manifestation de la vérité* ». Désormais, le *quantum* de la peine est de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, ce qui semble mieux proportionné à la gravité des conséquences attachées à la divulgation de telles informations.
17. Le GRECO prend acte des informations transmises par les autorités françaises. Il salue les progrès introduits dans le projet de loi qui renforcent les garanties offertes aux citoyens, et le cas échéant à toute personne physique ou morale victime de corruption, en cas de classement sans suite. L'article 19² du projet de loi prévoit désormais que : « *Le procureur général peut notamment enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites à la suite d'un recours hiérarchique formé par la victime contre une décision de classement. S'il estime le recours infondé, il en informe le requérant* ». L'article 21³ prévoit que : « *Lorsque l'auteur des faits est identifié mais que le procureur de la République décide de classer sans suite la procédure, il les avise [plaignants et victimes] de sa décision qui doit être motivée* ». Le corollaire de cette information réside dans la possibilité de contester la décision de classement sans suite du procureur devant le procureur général et, le cas échéant, d'obtenir que des poursuites soient effectivement engagées.
18. Par ailleurs, une injonction positive du Ministre de la Justice, lorsque l'intérêt général le commande, est précisément l'exception généralement acceptable au devoir de non-ingérence pour la mise en œuvre de l'action publique lorsque des poursuites pénales auraient dû être engagées et ne l'ont pas été. Le GRECO prend note que, selon la délégation française, il faut interpréter l'article 36 du code de procédure pénale comme excluant toute injonction de ne pas poursuivre.
19. Enfin, le GRECO n'entend pas s'immiscer dans les débats internes relatifs à l'équilibre constitutionnel des Etats membres. Toutefois, en ce qui concerne le rôle du pouvoir politique sur l'exercice par le parquet de ses prérogatives et sur l'indépendance des magistrats, il espère que cette réflexion se poursuivra de manière spécifique en matière de lutte contre la corruption. Il rappelle qu'aux termes du rapport d'évaluation, « le pouvoir judiciaire est évalué très défavorablement par le public en ce qui concerne son indépendance par rapport aux cercles économiques et financiers et par rapport au pouvoir politique »⁴. Les relations entre le pouvoir politique et le parquet ⁵ permettant un accès privilégié à des informations d'enquêtes ou des dossiers en instruction avaient été stigmatisées. Le rapport mentionnait l'élaboration d'un projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale et qui tendait à clarifier les rapports entre le Ministre de la Justice et l'organisation hiérarchique du Ministère public⁶ ainsi qu'à renforcer les garanties offertes aux

² Voir note 1.

³ Voir note 1.

⁴ Greco Eval I Rep (2001) 4F Final, paragraphe 10.

⁵ Greco Eval I Rep (2001) 4F Final, paragraphes 61-65 et 121.

⁶ prohibition d'instructions dans les affaires individuelles, interdiction pour le procureur général de donner des instructions faisant obstacle à la mise en mouvement de l'action publique dans les affaires individuelles

citoyens en cas de classement sans suite⁷. Ce texte a été partiellement abandonné et l'on n'entend pas prendre de nouveaux engagements dans le sens d'une prohibition des instructions dans les affaires individuelles. Toutefois, le nouveau projet de loi sur l'adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité clarifie les relations entre le Garde des Sceaux et le Ministère public et renforce les garanties offertes aux victimes de corruption en cas de classement sans suite, lorsque l'auteur des faits est identifié. Par conséquent, le GRECO invite 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.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO recommande d'engager, dans les limites des contraintes budgétaires, un effort en vue du développement des pôles économiques et financiers auprès des juridictions les plus importantes, en renforçant parallèlement les moyens des juridictions économique-financières au niveau des cours d'appel.*

22. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :

- Un projet de loi (n°784) sur l'adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité a été soumis au Parlement et débattu le 21 mai 2003 (**Annexe III**). Au moins 7 nouvelles juridictions spécialisées en matière économique et financière seront créées mais à compétence plus large, interrégionale, situées dans les grands bassins de criminalité, qui seront les interlocuteurs naturels des directions interrégionales de police judiciaire en cours de constitution.
- Les pôles économiques et financiers diffèrent des juridictions interrégionales à compétence économique et financière par leur champ de compétence matérielle et territoriale : (1) au plan matériel, aux termes de l'article 704 du code de procédure pénale, les pôles économiques et financiers sont compétents « *dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité* » ; les juridictions interrégionales connaîtront des « *affaires qui sont ou apparaîtraient d'une très grande complexité* ». L'article 7 du projet de loi précise que cette notion de très grande complexité doit s'apprécier en fonction notamment « *du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent* » ; (2) au plan territorial, alors que la compétence des pôles économiques et financiers s'étend sur le ressort d'une cour d'appel, la compétence des juridictions interrégionales s'étendra sur le ressort de plusieurs cours d'appel.
- Le mécanisme de dessaisissement des juridictions de droit commun au profit des juridictions spécialisées sera clarifié, ce qui devrait contribuer à alléger rationnellement la charge de travail. Le statut des assistants spécialisés destinés à assister les magistrats de ces juridictions est amélioré.
- Une étude a été lancée fin janvier 2003 en vue de la réalisation de tableaux de bord fiables de l'activité des pôles économiques et financiers, débouchant, le cas échéant, sur l'obtention d'un budget permettant l'octroi de nouveaux moyens et le recrutement de nouveaux assistants spécialisés.

23. Le GRECO prend acte des informations rapportées et de l'effort entrepris en vue de rationaliser l'action et l'utilisation des moyens des juridictions spécialisées en charge, entre autres, de lutter contre la corruption. Il note que le projet de loi sur l'adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité vise à réorganiser ces services en créant des juridictions interrégionales à compétence

⁷ Les décisions de classement sans suite devraient être motivées en droit et en fait, et pourraient faire l'objet de recours en premier ressort devant le procureur général et en dernier ressort devant une commission de recours composée de magistrats.

économique et financière sans attendre les résultats de l'étude visant à vérifier l'activité des pôles économiques et financiers afin de pouvoir tirer les conséquences de cette activité. Le GRECO note aussi que les pôles économiques et financiers sont compétents pour connaître des cas de corruption de magistrats (art.434-9 du code pénal et art.704 du code de procédure pénale). De même, en matière de corruption active d'agent public étranger dans les transactions commerciales internationales (art.435-3 et 435-4 du code pénal), Paris bénéficie d'une compétence nationale facultative et concurrente (art.706-1 du code de procédure pénale). Cette articulation entre les différentes juridictions pour les affaires complexes ou très complexes a été clarifiée par les autorités françaises. Il est probable que les pôles financiers continueront de traiter des affaires nombreuses et « complexes » en fonction des moyens qui leur seront accordés. La France pourrait souhaiter transmettre au GRECO des informations complémentaires en ce qui concerne l'articulation entre les pôles économiques et financiers et les juridictions interrégionales, notamment dans les affaires très complexes impliquant des magistrats et en ce qui concerne les résultats de l'étude en cours qui a pour objet de vérifier l'activité des pôles économiques et financiers afin de pouvoir tirer les conséquences de cette activité.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iv. a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation v.

25. *Le GRECO recommande d'engager une réflexion sur l'opportunité de légiférer afin de permettre le recours aux infiltrations dans les affaires de corruption.*

26. Les autorités françaises déclarent ce qui suit:

- Le projet de loi portant adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité réforme la législation relative aux opérations d'infiltration (cf. articles 706-81 à 706-87 du Code de procédure pénale insérés par l'article 1^{er} du projet de loi) et autorise le recours à de telles opérations pour les formes les plus graves de délinquance et de criminalité mais non pour la corruption.
- A terme, après évaluation du nouveau dispositif, « le recours aux opérations d'infiltration pourrait être autorisé pour les infractions de corruption commises en bande organisée ». L'article 132-71 du code pénal définit la bande organisée en ces termes : « *Constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions* ». Toutefois, à l'heure actuelle, il n'y a pas en droit positif de circonstance aggravante de bande organisée liée à la corruption.

27. Le GRECO prend acte de la réflexion engagée sur l'opportunité de légiférer afin de permettre le recours aux infiltrations dans les affaires de corruption. Il note les progrès accomplis dans le sens d'un élargissement du recours aux infiltrations pour les infractions les plus graves, dans le respect de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Il constate que la corruption n'a pas encore été incluse dans la liste de ces infractions mais est confiant que la poursuite de la réflexion pourra apporter les solutions préconisées par la recommandation v. Ainsi, le recours aux opérations d'infiltration devrait être autorisé au moins pour les infractions de corruption commises en bande organisée. La France pourrait souhaiter transmettre au GRECO des informations complémentaires en vue de renforcer les moyens d'enquête pour lutter efficacement contre la corruption.

28. Le GRECO conclut que la recommandation v. a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

29. *Le GRECO recommande d'engager une réflexion sur le développement de nouvelles techniques de travail répressif et faire au moins en sorte que la procédure permette d'entendre les dénonciateurs ou des témoins qui demandent à garder l'anonymat ou dont l'identité ne serait connue que du magistrat compétent ou gardée sous scellée. Les personnes qui acceptent de collaborer avec la justice devraient également pouvoir faire l'objet de mesures spécifiques de protection.*
30. Les autorités françaises déclarent ce qui suit:
- La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, complétée par la loi n° 202-307 du 4 mars 2002, a introduit en France la possibilité de recueillir les déclarations d'une personne, à l'encontre de laquelle il n'existe aucune raison plausible de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, sans que son identité apparaisse dans le dossier de la procédure. Les articles 706-58 à 706-62 du code de procédure pénale régissent cette procédure spécifique (**Annexe IV**).
 - Le projet de loi n° 784 précité prévoit d'introduire dans le code pénal un régime d'exemption des peines ou de diminution des peines en faveur des personnes qui respectivement, ayant tenté de commettre un crime ou un délit, auront averti l'autorité administrative ou judiciaire avant toute poursuite et ainsi évité la commission de l'infraction, ou ayant commis un crime ou un délit, auront averti l'autorité administrative ou judiciaire avant toute poursuite, et ainsi permis de faire cesser l'infraction, évité que l'infraction ne produise un dommage, ou permis d'identifier les autres coupables (cf. article 3 du projet de loi précité). Ces personnes pourront, en outre, en cas de nécessité, être autorisées, après leur condamnation, à faire usage d'une identité d'emprunt (nouvel article 132-78 introduit dans le code pénal par l'article 3 du projet de loi). En l'état, ce dispositif est limité aux crimes les plus graves contre les personnes ainsi qu'aux actes de terrorisme. Après évaluation de l'efficacité de ce dispositif, la possibilité de l'étendre aux faits de corruption sera étudiée.
31. Le GRECO prend acte des informations fournies par les autorités françaises. Il se félicite du travail de réflexion accompli par la France et des résultats obtenus pour permettre de recueillir les déclarations d'une personne qui souhaite préserver son anonymat dans les conditions prévues par la loi. Il note les progrès accomplis dans le sens d'un élargissement des mesures spécifiques de protection à l'égard des personnes qui acceptent de collaborer avec la justice pour l'avertir de la préparation ou la commission d'une infraction particulièrement grave ou pour identifier d'autres coupables. Il constate que la corruption n'a pas encore été incluse dans la liste de ces infractions mais est confiant dans le fait que la poursuite de la réflexion pourra apporter les solutions préconisées par la recommandation vi. Le GRECO note enfin, que l'Assemblée Nationale a souhaité régler la question de la rémunération des informateurs de police. La France pourrait souhaiter transmettre au GRECO des informations complémentaires afin de vérifier que les mesures envisagées aboutissent, en renforçant encore les moyens d'enquête pour lutter efficacement contre la corruption.
32. Le GRECO conclut que la recommandation vi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

33. *Le GRECO recommande de rappeler aux administrations publiques et à l'ensemble des agents publics l'existence et la portée de l'article 40 du Code de Procédure Pénale et faciliter son utilisation sans entrave dans les affaires de corruption.*
34. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :

Au plan national

- Plusieurs initiatives ont été prises pour rappeler l'importance de l'obligation de dénonciation prévue à l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale (**Annexe V**), ainsi que les conditions de sa mise en œuvre, notamment, l'inutilité de recueillir l'accord du supérieur hiérarchique. Tel est le cas, en particulier :
 - de la circulaire du 4 mars 2002 relative au décret N° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics (**Annexe VI**), à l'attention notamment de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) ;
 - de la circulaire du 12 février 2003 (**Annexe VII**), relative à la présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixte locales (SEML), en ce qui concerne notamment les directeurs des SEML, les préfets, les trésoriers payeurs généraux et les services fiscaux ;
 - de la circulaire de la Direction Générale de l'Armement du ministère de la Défense (DGA) en cours de signature ;
 - des télégrammes diplomatiques du Ministère des affaires étrangères en date des 17 mai 2000, 6 décembre 2001 et 27 mars 2003
- Une étude de 2001, réalisée sous l'égide du Ministère de l'économie et des finances, corrobore la thèse selon laquelle la mise en œuvre de l'obligation de dénonciation ne nécessite pas une autorisation de la hiérarchie ou une information de celle-ci. Les agents des différentes administrations en poste à l'étranger (direction des relations économiques extérieures du Ministère de l'économie et des finances – direction générale de l'armement du Ministère de la défense – Ministère des affaires étrangères) susceptibles d'être en contact avec des entreprises, ont été sensibilisés aux questions de lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales et ont reçu des instructions. D'une façon plus générale, une circulaire interministérielle est en cours d'élaboration.
- Le projet de loi d'adaptation de la justice contient un article dont l'objet est de rappeler, dans le code général des collectivités territoriales, l'obligation de signalement qui pèse sur les maires.

Au niveau local

- Dans le cadre des politiques de partenariat développées avec les échelons déconcentrés des administrations de l'Etat (douanes, impôts, DGCCRF, notamment), les parquets généraux organisent des réunions périodiques, associant des représentants des administrations concernées et des magistrats, au cours desquelles est rappelé le mécanisme de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale et ses conditions de mise en œuvre.
 - Enfin, les audiences solennelles de rentrée des Cours et Tribunaux, organisées à chaque début d'année judiciaire et qui se déroulent en présence des autorités administratives et militaires locales, offrent très souvent l'occasion aux représentants du ministère public de rappeler les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. A cet égard, la présence de la presse à ces manifestations contribue à une large diffusion de ces déclarations.
35. Le GRECO prend acte des informations fournies par les autorités françaises. Il salue les initiatives prises par les autorités françaises pour mettre en œuvre la recommandation vii. Les autorités françaises pourraient souhaiter informer le GRECO de la teneur de la circulaire interministérielle (actuellement en cours d'élaboration) facilitant l'exercice sans entraves de l'obligation de dénonciation des cas de corruption, lorsqu'elle aura été adoptée.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

37. *Le GRECO recommande 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, à ceux des pôles économiques et financiers. L'EEG recommande 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..*

38. Les autorités françaises déclarent que :

- Afin de se conformer pleinement à cette recommandation, le ministère de l'intérieur a donné son accord à la création d'une structure spécialisée, pour fin 2003, intitulée Brigade centrale de lutte contre la corruption, de composition pluridisciplinaire, au sein de la Direction centrale de la Police Judiciaire (DCPJ) à la Division nationale des Investigations Financières (**Annexe VIII**) et une concertation interministérielle est prévue.
- Les dispositions du code de procédure pénale permettent au procureur de la République ou au juge d'instruction saisi de mettre en place une structure adéquate de coordination pour une enquête déterminée (l'article 28-1 II permet la constitution d'unités temporaires multidisciplinaires, afin de rechercher et constater certaines infractions dont, le cas échéant, des infractions de corruption. Sont aussi pertinents, les articles 41 et 151 pour les officiers de police et de gendarmerie ; les articles 60 et 77-1 pour des " personnes qualifiées" ; l'article 77-1 pour les agents des impôts).
- La création des Groupes d'Intervention Régionaux (GIR) par une circulaire en date du 22 mai 2002 traduit la volonté d'institutionnaliser, au sein de structures permanentes, la nécessaire collaboration de la police, de la gendarmerie et des principales administrations de l'Etat. Les GIR sont compétents en matière d'économie souterraine, qu'elle qu'en soit l'origine, tous les prolongements douaniers et fiscaux possibles étant mis en œuvre. A court terme la méthodologie adoptée par les GIR pourrait s'étendre à la lutte contre la corruption. Sous certaines conditions, le secret fiscal peut être levé au profit des officiers de police judiciaire.

39. Le GRECO prend acte des informations fournies par les autorités françaises. La création de la Brigade centrale de lutte contre la corruption, de composition pluridisciplinaire, au sein de la Direction centrale de la Police Judiciaire (DCPJ) et le recours à des unités temporaires multidisciplinaires par le procureur général ou le juge d'instruction répondent à l'objectif principal de la recommandation. La mise en œuvre par les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR) de leur compétence en matière de corruption devrait également permettre d'accroître l'efficacité de l'action coordonnée de la police, de la gendarmerie et des principales administrations de l'Etat.

40. Le GRECO reconnaît que les mesures en préparation, notamment le projet de création de la Brigade centrale de lutte contre la corruption associée à la mise en place des GIR devraient permettre à la France de se conformer à la recommandation viii. Cependant, pour le moment,

dans l'attente du démarrage des activités de la Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption, il conclut que la recommandation viii. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

41. *Le GRECO recommande 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'auto-saisir des dossiers d'enquête ainsi qu'elle le demande dans son rapport d'activité de 1999.*
42. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :
- La Direction des services judiciaires du ministère de la justice a diffusé en mars 2003 un profil de poste de magistrat au sein de la MIEM
 - La circulaire du 4 mars 2002 relative au nouveau code des marchés publics prévoit que les agents de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) doivent rapporter directement au parquet territorialement compétent tout cas de comportement susceptible de caractériser des faits de favoritisme en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale. Cet échange d'informations est une garantie que l'autorité judiciaire sera saisie si un comportement de favoritisme est avéré, que le préfet saisisse ou non la MIEM.
 - Il est loisible au préfet de saisir la MIEM afin de recueillir tous éléments de nature à éclairer la procédure. Dans l'hypothèse où la MIEM conclurait en l'existence d'élément de favoritisme, il appartient au préfet, tenu par l'article 40 du CPP, d'en informer le parquet compétent.
 - L'article 2 alinéa 1 de la loi n°91-3 du 3 janvier 1991, relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, prévoit que le chef de la MIEM dispose d'un pouvoir d'extension d'enquête autonome lorsque l'enquête ordonnée sur un marché ou une convention de délégation de service public « fait présumer des irrégularités dans d'autres marchés ou conventions ».
43. Le GRECO prend acte des informations transmises par les autorités françaises. Lors de la visite 4 postes sur 7 étaient pourvus⁸ au sein de la MIEM. Il y a toujours aujourd'hui 4 membres permanents. Il y a aussi 14 autres membres qui ne font pas partie du personnel permanent. Le rappel fait aux agents de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), de ce qu'ils doivent rapporter directement au parquet tout cas suspect de favoritisme et la coopération entre la DGCCRF et la MIEM devraient favoriser les signalements de favoritisme aux autorités judiciaires. Toutefois, il n'est pas confirmé que la MIEM peut s'auto-saisir. Le GRECO invite la France à lui soumettre des informations complémentaires afin de vérifier que les moyens d'enquête sur les marchés et les conventions de délégations de services publics et leur efficacité ont été accrus.
44. Le GRECO considère que la recommandation ix. a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

45. *Le GRECO recommande de reconnaître à l'IGF le pouvoir de se saisir de certains sujets d'enquête ou de vérifications en plus des demandes d'enquête du ministre.*

⁸ Greco Eval I Rep (2001) 4F Final, paragraphe 136.

46. Les autorités françaises déclarent ce qui suit :

- Statutairement l'IGF (l'Inspection Générale des Finances) est indépendante pour programmer des contrôles ou des vérifications auprès de l'ensemble des services qui dépendent directement du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, notamment auprès du réseau des comptables publics, de la direction générale des impôts, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, du réseau de la douane. De même, l'IGF dispose de compétences autonomes, en vertu de la loi, sur un certain nombre d'organismes spécifiques, tels les chambres de commerce et d'industrie, ou les universités.
- Même si, en vertu de l'usage, l'exercice par l'IGF de ses compétences de contrôle sur les structures bénéficiant de fonds publics et externes au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie nécessite l'octroi d'un aval, même tacite, du ministre de tutelle, un tel aval ne constitue pas un frein aux pouvoirs de contrôle de l'IGF dans la mesure où il tend à rendre plus efficace l'usage même de ces pouvoirs, compte tenu de la nécessité de définir des priorités et de vérifier la pertinence de ses interventions en vertu de sa charge.
- On ne peut considérer que l'IGF pourrait avoir un rôle permanent de lutte contre la corruption sur la base de contrôles récurrents. Quand bien même cette mission lui serait allouée, ses moyens – une vingtaine de « juniors » et une trentaine d'inspecteurs généraux - ne lui permettraient pas d'y satisfaire au niveau national.

47. Le GRECO prend acte de la réponse des autorités françaises. Il observe la structure réduite de ce corps prestigieux et l'existence d'autres structures concurrentes chargées de la détection de la corruption. En outre, il admet qu'il peut être d'usage de solliciter l'accord même tacite du ministre pour que l'IGF exerce ses compétences. Il note cependant, que pour la mise en œuvre de la recommandation, le refus éventuel du ministre d'autoriser l'IGF d'exercer ses compétences à l'égard d'une administration ou d'un service particulier pourrait être assorti de garanties complémentaires et autoriser, le cas échéant, un certain contrôle. Ces éléments conduisent à considérer que 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. Pour mener à bien ses missions, l'IGF pourrait, le cas échéant, avoir besoin de moyens supplémentaires. Le GRECO invite la France à lui soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation x.

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

III. CONCLUSIONS

49. Le GRECO conclut que la France a mis en œuvre de façon satisfaisante ou partiellement satisfaisante toutes les recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.

50. Les recommandations i., ii., iv., v., vi. et vii. ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii., viii., ix. et x. ont été partiellement mises en œuvre.

51. Le GRECO invite les autorités françaises à lui soumettre des informations supplémentaires et, le cas échéant, la législation y relative en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations iii., viii., ix. et x.

52. Par ailleurs, les autorités françaises pourraient souhaiter transmettre au GRECO les informations supplémentaires mentionnées dans les parties du rapport relatives aux recommandations iv., v., vi. et vii.
53. Au vu de ce qui précède le GRECO invite le Chef de la délégation française à soumettre un rapport additionnel, avant le 31 mars 2005, sur les informations relatives au paragraphe 51.