

Le Service Central de Prévention de la Corruption

INTRODUCTION

La prise de conscience par la communauté internationale des ravages causés par la corruption, dans l'ensemble des Etats, quel que soit leur stade de développement, et du coût global que représente ce phénomène a amené depuis une quinzaine d'années une réaction commune tant en matière de prévention que de lutte contre la corruption : convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (38 pays signataires) entrée en vigueur en France le 29 septembre 2000 ; conventions du Conseil de l'Europe, pénale de lutte contre la corruption du 27 janvier 1999 et civile contre la corruption du 4 novembre 1999 (48 pays signataires), entrées en vigueur en France le 1^{er} août 2008 ; convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (dite de Mérida, 148 pays signataires) entrée en vigueur en France le 14 décembre 2005 ; Travaux du GAFI, organisme intergouvernemental rattaché à l'OCDE (34 Etats membres) chargé de promouvoir la lutte contre le blanchiment ; travaux du G20 ; initiatives de l'Union Européenne, etc.

LE DISPOSITIF FRANÇAIS

L'édiction de normes législatives et réglementaires incombe en France à la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice, qui coordonne et est informée de l'activité des procureurs chargés de poursuivre les auteurs d'infractions, notamment dans le domaine des atteintes à la probité. La DACG est également l'autorité centrale qui, au sein du ministère de la Justice et des Libertés est en charge de l'entraide judiciaire en matière pénale.

S'il n'existe pas de juridiction anti-corruption spécifique, les infractions financières les plus complexes, dont celles de manquement à la probité, peuvent depuis 2004 être poursuivies, instruites et jugées dans des juridictions spécialisés interrégionales (JIRS), au nombre de 7. Par ailleurs, (articles 68-1 et 2 de la Constitution), les membres du gouvernement peuvent être poursuivis devant une juridiction spéciale, la Cour de justice de la République, pour les infractions commises pendant et à l'occasion de leurs fonctions (un ancien ministre de

l'Intérieur a ainsi été jugé en 2010 pour des faits notamment de corruption datant de 15 ans et légèrement condamné pour complicité d'abus de biens sociaux).

En revanche, le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), créé par la loi du 29 janvier 1993, joue un rôle essentiellement préventif.

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

1 – NATURE DU SCPC

Depuis l'origine, le Service central de prévention de la corruption ne dispose pas de moyens d'investigations qui lui auraient permis de se faire communiquer tous les documents qu'il aurait souhaités, et il ne peut pas plus convoquer pour les entendre des personnes (puisque ces auditions sans que ces personnes aient la possibilité de se faire accompagner d'un conseil, ni que soit dressé contradictoirement un procès-verbal de leur audition porteraient atteinte aux droits fondamentaux constitutionnellement garantis).

2- MISSIONS DU SCPC :

Il s'agit d'un Service :

- d'information et d'aide à l'action publique,
- d'alerte et de mobilisation des informations émanant des différents services concernés (s'il existe d'autres institutions étatiques dotées de mécanismes de lutte contre la corruption, force est de reconnaître que l'information circule plutôt mal et lentement),
- qui a développé au fil du temps des missions de formation et de coopération, notamment internationale, qui ne figurent pas dans la loi de 1993 créant le SCPC.

- a) *Un service chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption.*

La mission première du Service consiste à centraliser et exploiter les informations (provenant de sources ouvertes ou fermées) destinées à la prévention de la corruption. Il travaille, à cette fin, avec l'ensemble des ministères concernés par la lutte contre la corruption (Justice, Intérieur, Economie et Finances,...).

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

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

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

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

Ce service spécialisé constitue donc un nouvel instrument d'information et de contrôle pour lutter contre la corruption.

Il a été conçu comme une cellule d'experts, en matière de renseignement et d'expertise, au service des autorités administratives et judiciaires, auxquelles il ne peut toutefois se substituer en aucun cas.

C'est ainsi que le SCPC est partie prenante dans tous les débats internes qui en France portent sur la corruption au sens le plus large, et sa prévention en amont, notamment sur le sujet, très actuel en 2010 et 2011 des conflits d'intérêts et de leur prévention.

b) Un service chargé d'assister ou de conseiller à leur demande diverses autorités politiques, administratives ou judiciaires.

En ce qui concerne les autorités politiques ou administratives, la mission du SCPC est de répondre aux demandes d'avis que pourront lui adresser des responsables de l'Etat et des élus ayant des prérogatives de puissance publique. 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, qui a créé le Service central de prévention de la corruption a prévu dans son article 1^{er} alinéa 3 que le service «*donne, sur leur demande, aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir de tels faits*¹

La seconde mission d'assistance du service central de prévention de la corruption consiste à fournir des audits techniques aux autorités judiciaires, (parquets et juridictions saisis d'affaires de corruption ou assimilées) qui en feraient la demande, en leur apportant ainsi un soutien logistique et technique qui leur permettra d'accélérer la conduite des procédures.

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

¹ Faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, art. 1^{er} al. 1 de la loi.

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

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

c) Un service qui mène des actions de sensibilisation et de formation à la prévention de la corruption :

- avec le secteur privé français, par :

- Signature de conventions :
 - avec des entreprises publiques ou privées

qui ont pour objectifs :

- l'échange d'informations :
- l'aide à l'élaboration de codes d'éthique, de conduite ;
- la formation.

- Participation à des groupes de travail avec des organisations professionnelles.

L'expertise du service en matière de prévention l'a conduit, dans le cadre de ces partenariats public/privé, à donner son appui aux mouvements représentatifs des entreprises (et parfois même directement à ces dernières) lors de l'élaboration de leur programme de conformité, plus particulièrement sur le choix des intermédiaires étrangers avant la conclusion d'un marché. Deux livrets à visée pédagogique sur la prévention des risques de corruption dans la démarche export ont été élaborés conjointement avec le principal syndicat patronal français (Mouvement des entreprises françaises) et ont été largement diffusés.

L'objectif demeure de sécuriser l'action des entreprises françaises dans les pays n'ayant pas signé ou adopté la convention de l'OCDE, celles-ci craignant, dans ce contexte de pénalisation accrue, une éventuelle stigmatisation liée à une mise en cause pénale sur le fondement de la violation de la convention de l'OCDE.

- Le SCPC a également développé des liens avec **TRACFIN**, Service du ministère de l'économie et des finances, créé en 1990 ; cellule de renseignement financier au sens du GAFI et de l'UE, TRACFIN chargé de lutter contre les circuits financiers clandestins, en recevant et traitant les « déclarations de soupçon » que la loi française (art. L. 561-2 du code monétaire et financier) impose à une liste de professionnels de la finance ou non (banques et établissements financiers, mais aussi notaires, avocats, commissaires-priseurs responsables de cercles de jeux, loteries, paris, etc) qui relèvent des mouvements financiers suspects, laissant

soupçonner un blanchiment de capitaux provenant d'une infraction pénale punie d'au moins un an d'emprisonnement, et notamment, de la corruption.

Le SCPC et TRACFIN ont rédigé en 2008 un manuel commun, intitulé « Guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption », qui entend informer et former, les professionnels concernés par les déclarations de soupçons aux risques de blanchiment en France, notamment par intégration de fonds provenant de la corruption extranationale (en particulier de personnes politiquement exposées, PPE).

Avec des exemples concrets de « cas pratiques » réels Les trois étapes du blanchiment sont décrites et analysées :

- le placement, introduction dans le système financier français de fonds d'origine délictueuse ;
- l'empilage, par multiplication des opérations afin de dissimuler leur origine réelle
- l'intégration de ces fonds dans les circuits légaux de l'économie afin d'en tirer des bénéfices « blanchis »

Une nouvelle édition, actualisée, de ce manuel devrait paraître en 2011.

- avec des grandes écoles et des universités françaises (ENA, ENM, Ecole de Police, Universités, etc.) ou par le biais de missions de sensibilisation auprès de corps de contrôle ou d'inspections de l'Administration afin d'établir des cartographies des risques et de mettre en place des mécanismes de détection et de prévention des fraudes et pratiques de corruption (Ministères de la Défense, de l'Équipement...)

d) Un service qui a développé une action internationale devenue l'une de ses activités majeures :

Le SCPC répond à une demande croissante en matière de coopération internationale tant dans le cadre d'actions de coopération bilatérales (en liaison avec les services chargés de la coopération des différents ministères, Justice, affaires étrangères et européennes, intérieur) que sur le plan multilatéral.

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

- l'unité de coopération judiciaire de l'Union Européenne (Eurojust) : le SCPC a été désigné en qualité de point de contact français dans le cadre du réseau de lutte contre la corruption,
- le réseau de lutte contre la corruption (EACN) institué par décision du Conseil de l'Union Européenne du 24 octobre 2008 (groupe EPAC, European partners against corruption) : le SCPC a été désigné en qualité de point de contact français,
- le Conseil de l'Europe : le SCPC fait partie de la délégation française au sein du GRECO, chargé de veiller à l'application des conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe, dont il est de plus le point de contact français (réseau d'agences contre la corruption),
- l'ONUDC : en étroite collaboration avec le ministère des affaires étrangères et européennes, le SCPC suit l'élaboration, au sein des groupes intergouvernementaux

de travail, du mécanisme de suivi et de la restitution des avoirs provenant de la corruption qui découlent de la convention contre la corruption de l'ONU du 31 octobre 2003 (dite de Mérida). Le service participe, avec ses partenaires institutionnels, aux Conférences et sessions organisées par l'ONUSUDC dans le cadre de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

La France a désigné, dans le corps de cette convention, le SCPC comme autorité française habilitée à assister techniquement les Etats Parties qui le demandent (art. 6-3 convention) ; le SCPC pouvant être considéré par ailleurs comme étant l'un des « organes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression » prévu par l'article 36 de la convention, organes qui «se voient accorder l'indépendance nécessaire, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue ».

Le SCPC a été également associé à la création récente de l'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA), dont la Conférence des membres fondateurs, en présence de représentants des différents Etats membres impliqués, d'autres organisations internationales, du secteur privé ainsi que de la société civile, a eu lieu à Vienne en septembre 2010. Initiée par l'ONUSUDC et la République d'Autriche, avec le soutien de l'OLAF, cette structure naissante poursuit trois objectifs principaux : la professionnalisation du travail anti-corruption ; l'amélioration de l'efficacité des organisations et des personnes dans la prévention, la détection et les poursuites pénales en matière de corruption ; le développement de normes de bonnes pratiques dans le domaine de la recherche et de l'éducation anti-corruption. Le SCPC sera amené à effectuer plusieurs interventions dans le cadre de la transmission de ses savoir-faire et de son expérience dans le domaine de la prévention.

- L'OCDE : le SCPC participe activement aux travaux de l'OCDE, et en particulier ceux du groupe anti-corruption et ceux de la direction de la gouvernance publique; le service a été désigné en décembre 2009 tête de réseau dans la campagne triennale de l'OCDE de lutte contre la corruption. Le Service effectue des missions à l'étranger (évaluation, expertise) dans le cadre du programme SIGMA, programme conjoint entre l'OCDE et l'Union européenne pour développer des programmes de coopération dans les Balkans.
- Le SCPC est associé aux travaux de la banque mondiale dans le cadre du projet «STAR ».

Enfin, dans le cadre du G 20, sous présidence française, le SCPC participe, avec des représentants du MINEFI et du MAEE, au groupe de travail du G 20 contre la corruption, dont la création a été décidée lors du sommet du G 20 de Toronto en juin 2010.

Ce groupe a formulé des recommandations aux chefs d'Etat et proposé un plan d'action qui a été adopté au sommet du G 20 qui s'est tenu à Séoul les 11 et 12 novembre 2010.

CONCLUSION

Depuis l'entrée en vigueur de la convention de l'OCDE en France le 29 septembre 2000 et l'intégration dans le code pénal de ses dispositions répressives, la justice française a été saisie de nombreux dossiers (environ 40), bien qu'il n'ait été, à ce jour, prononcé que deux condamnations, à présent définitives.

Très peu de condamnations sont prononcées pour des infractions d'atteinte à la probité, et en général il s'agit d'affaires de prise illégale d'intérêts commises par des élus locaux.

Il convient de poursuivre le mouvement d'harmonisation des dispositifs conventionnels et des législations anti-corruption, en accordant une place, certes importante, au volet répressif, sans délaissier pour autant les voies alternatives de règlement des litiges (la transaction ou la négociation peuvent constituer des solutions efficaces).

La France à travers le Service central de prévention de la corruption, dont les grandes lignes viennent d'être exposées, est disponible pour offrir aux Etats qui le souhaitent son expertise et sa coopération pour augmenter l'efficacité des dispositifs internationaux de prévention et de lutte contre la corruption, qui demeure l'un des objectifs majeurs de la communauté internationale.