

Évaluation de la loi Sapin 2 et de l'action de l'Agence française anticorruption

JUILLET 2020

Julien **DUBERTRET**
Alexandre **SINÉ**
Chloé **SOREL**

Thierry **DRACK**
Frédéric **BAAB**
Isabelle **FENAYROU-DEGAS**



**MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES
FINANCES ET DE LA RELANCE
CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Inspection générale
des finances
N° 2019-M-072-04

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Inspection générale
de la justice
N° 61-20

RAPPORT

**ÉVALUATION DE LA LOI SAPIN 2 ET DE L'ACTION
DE L'AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION**

Établi par

ALEXANDRE SINÉ
Inspecteur des finances

Avec la participation de
CHLOÉ SOREL
Assistante de mission

Sous la supervision de
JULIEN DUBERTRET
Inspecteur général des finances

THIERRY DRACK
Inspecteur général de la justice

FRÉDERIC BAAK
Inspecteur général de la justice

ISABELLE FENAYROU-DEGAS
Inspectrice générale de la justice

- AOÛT 2020 -

SYNTHÈSE

La garde des Sceaux, ministre de la Justice et le ministre de l’Action et des Comptes publics ont conjointement demandé à l’inspection générale de la justice et à l’inspection générale des finances de conduire une mission d’évaluation de la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 », et de ses résultats en matière de lutte contre les atteintes à la probité, trois ans après sa publication et dans le contexte d’évaluation à venir du dispositif français par l’OCDE.

La loi Sapin 2 a largement remis à niveau un dispositif français de lutte contre la corruption qui était auparavant pointé pour son efficacité modérée. Cette performance médiocre, à mettre en relation avec un acteur pivot faible (le service central de prévention de la corruption), une prévention peu contraignante, et un nombre faible de condamnations, conduisait à une exposition dommageable des entreprises françaises aux poursuites d’autorités judiciaires étrangères. Aussi, la loi Sapin 2 a-t-elle, en s’inspirant notamment des législations américaine et britannique, posé des exigences renforcées pour la prévention et détection des atteintes à la probité par les acteurs économiques et dans une moindre mesure publics, institué l’Agence Française Anticorruption (AFA), service à compétence nationale relevant des ministères de la Justice et de l’Économie et des Finances, institué la convention judiciaire d’intérêt public (CJIP) comme alternative à des poursuites judiciaires souvent longues et de résultat incertain, et défini un statut général des lanceurs d’alerte.

Les enjeux de ces avancées sont majeurs : la lutte contre la corruption est une action de plus en plus stratégique pour l’image et l’attractivité des pays comme pour la confiance des citoyens dans les institutions ; elle favorise un développement économique durable là où les atteintes à la probité induisent de la destruction de valeur économique ; elle permet enfin de gagner en souveraineté judiciaire, en protégeant les entreprises françaises des poursuites extraterritoriales.

La loi Sapin 2 a ainsi initié une dynamique que la mission appelle à relancer, notamment dans la perspective de l’évaluation de la France par l’OCDE à compter du second semestre 2020 et de la présidence française de l’Union européenne au premier semestre 2022. Afin d’assurer le succès de ces échéances importantes, de consolider les premiers résultats obtenus et de compléter notre dispositif, une nouvelle impulsion politique est nécessaire, dont ce rapport propose les termes.

L’AFA, instituée par la loi Sapin 2 et dotée de compétences de contrôle, de conseil et de coordination administrative au bénéfice d’une mission générale d’aide à la prévention et de détection de la corruption, s’est rapidement mise en place, avec un début d’activité dès la fin de l’année 2017, et compte actuellement environ soixante agents.

Au-delà du succès que constitue ce démarrage, qui a permis à la nouvelle structure de se positionner dans le paysage de la lutte contre la corruption, plusieurs difficultés ont été relevées.

De façon générale, la structure hiérarchique, lourde pour une structure de petite taille, l’absence de plus-value du Conseil stratégique de l’Agence, le manque de fluidité dans les relations avec les cabinets, notamment sur les questions d’animation de la politique de lutte contre la corruption, appellent des mesures correctrices, proposées dans ce rapport.

Rapport

En matière de contrôle, des objectifs trop ambitieux rapportés aux moyens, un profil inadéquat de certains des premiers recrutements, une circulation insuffisante de l'information et des modalités souvent peu participatives de gestion des relations de travail, ont induit des problèmes opérationnels non négligeables, plus particulièrement dans le département chargé du contrôle des acteurs économiques, qui a connu un engorgement majeur en 2018 et 2019.

Des maladresses initiales doivent également être relevées dans la conduite des contrôles, qui ont pesé sur l'efficacité et l'image de l'AFA : intervention simultanée d'autres autorités, judiciaires ou de contrôle, du fait d'un défaut de coordination, exigences parfois trop formelles au détriment d'une analyse de pertinence et d'efficacité, recommandations parfois élevées au rang de la règle de droit, demandes d'informations manifestement surdimensionnées, délais excessifs, appréciation exclusivement critique. On doit relever également l'impact d'image négatif, tant pour les entreprises concernées que pour l'AFA des deux saisines de la commission des sanctions, même si les décisions de cette dernière s'avèrent pédagogiques et structurantes pour l'avenir.

La mission formule plusieurs recommandations à l'effet de remédier à ces difficultés, portant en particulier sur la méthode du contrôle à ses différentes étapes. Il convient de noter que l'AFA a déjà d'elle-même procédé à un début de mise en œuvre de certaines de ces recommandations. Ce mouvement doit maintenant être amplifié.

L'activité de conseil de l'AFA peut être générique, spécifique au profit d'un public sélectionné, ou même individuelle. Deux chartes décrivent ces actions d'accompagnement, s'adressant respectivement aux acteurs économiques et publics. Par ailleurs, différents documents, et au premier chef un corpus de recommandations pour la mise en place des dispositifs anticorruption, ont été publiés, dès décembre 2017 s'agissant des recommandations. La mission recommande une mise à jour régulière de cette documentation, notamment sur la base du retour d'expérience des activités de contrôle qui doit être systématiquement exploité.

En matière de formation, l'activité de l'AFA est montée en puissance, mais pourrait chercher à structurer davantage les compétences des professionnels en matière de lutte contre la corruption, notamment l'ensemble des porteurs de formation continue et initiale, y compris les grandes écoles et universités. Le développement de cours en ligne, où une première expérience s'est révélée concluante, la certification de formations et la mise en place de formations continues qualifiantes seraient de nature à accroître l'impact de la politique de formation mise en œuvre par l'AFA.

L'activité de communication, qui a permis à l'AFA d'asseoir sa notoriété et sa reconnaissance institutionnelle pourrait être désormais davantage ciblée sur les bonnes pratiques et les acteurs exemplaires, tandis que l'activité internationale bénéficierait d'un ciblage sur les partenaires et les pays à plus forts enjeux.

Le rôle de coordination des acteurs de la politique nationale de lutte contre la corruption porte en particulier sur la préparation et la mise en œuvre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption et sur la coordination de l'action internationale de la France mobilisant notamment le MEAE, le SGAE, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la justice.

Le plan pluriannuel constitue une occasion manquée, faute de se hisser au niveau des meilleures pratiques étrangères dans ce domaine. La comparaison avec les plans ou documents de suivi de plusieurs autres pays ne laisse pas de place au doute à cet égard. Plusieurs déficiences, qui au demeurant ne sont pas imputables exclusivement à l'AFA, doivent être relevées : l'élaboration du plan n'a pas été suffisamment concertée, il souffre d'un manque de vision stratégique comme d'un volet gouvernance qui assurerait sa mise en œuvre dans la durée, et a vu son annonce occultée par la présentation simultanée du rapport du GRECO. La mission recommande donc de procéder rapidement à la refonte complète du plan anticorruption français. À la fois plan d'action au niveau national et affirmation de notre ambition à l'international, il doit devenir une institution clef de notre politique anticorruption, particulièrement dans la perspective de la prochaine évaluation OCDE qui sera déterminante pour la réputation et l'image de la France, mais aussi de la présidence française de l'UE.

L'action de la France au sein des enceintes internationales souffre quant à elle d'une coordination imparfaite en raison de la multiplicité des acteurs.

La mission estime que ces difficultés relatives tant au plan pluriannuel anticorruption qu'à la coordination de l'action internationale ne pourront être remédiées que par un renforcement du portage institutionnel de la politique anticorruption. À cet effet, la mission estime essentielle la mise en place d'un comité interministériel annuel réuni au niveau politique, appuyé et relayé au niveau administratif par un comité directeur, véritable groupe de travail réunissant, au moins chaque trimestre, les responsables des principales directions concernées par la lutte contre la corruption. Le secrétariat général et l'animation de ce comité directeur devraient être confiés à l'AFA, pleinement légitime dans ce rôle.

S'agissant des acteurs publics, outre une moindre exigence de la loi Sapin 2 que pour les acteurs économiques, l'analyse des contrôles et enquêtes effectués par l'AFA a conduit la mission à faire le constat d'une faible maturité en matière de prévention de la corruption. Moins de 10% des acteurs publics locaux ont mis en place un plan ou des mesures ponctuelles de prévention, moins de 15% ont un dispositif de recueil des alertes, 20% environ ont un référent déontologique. La situation d'ensemble des ministères, opérateurs et établissements de santé n'est pas connue, mais les contrôles de l'AFA révèlent, sur une base individuelle, la faiblesse de leurs dispositifs anticorruption.

L'exposition des acteurs publics est pourtant loin d'être négligeable, en particulier pour ceux d'entre-eux qui sont présents à l'international ou attribuent des marchés publics importants. La politique italienne de lutte contre la corruption des acteurs publics, fondée sur la loi *Severino* de 2012, plus ambitieuse et contraignante que le cadre français, témoigne d'une bien meilleure prise en compte de ces risques. Face à ces carences, la mission recommande d'une part d'étendre plusieurs bonnes pratiques à cadre législatif constant : approfondissement de l'action d'accompagnement de l'AFA, extension du champ de l'enquête menée à ce stade sur les seules collectivités locales ; d'autre part, et en vue à terme de compléter la loi Sapin 2, il est proposé d'engager une démarche progressive de renforcement des exigences. Faisant d'abord appel à la réalisation d'un diagnostic d'exposition aux risques de corruption des acteurs publics, puis reposant sur des expérimentations de plans de prévention et de détection, elle aurait vocation à déboucher sur le déploiement général de dispositifs obligatoires légaux ou réglementaires tenant compte des leçons des étapes précédentes. Un travail commun de l'AFA, de la DGAFP, de la DGCL et du SGG pour définir la fonction de responsable de la gestion des risques dans le secteur public compléterait utilement cette démarche de développement par étapes.

Rapport

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est parfois présentée comme la « clef de voûte » de la loi Sapin 2. Face à une situation où la faiblesse du cadre juridique français en matière de lutte contre la corruption conduisait des autorités étrangères, notamment américaines, à appliquer de très lourdes sanctions financières à nos entreprises dans le cadre de négociations transactionnelles, la CJIP a été voulue comme un moyen de renforcer la crédibilité de la France et d'épargner aux entreprises globales le risque de poursuites étrangères. Ce nouvel outil transactionnel commun à plusieurs États apporte une protection inestimable aux entreprises globales, celle d'une juste application du principe *non bis in idem* dans le cadre d'une transaction discutée avec une juridiction française.

Réservée aux personnes morales, la CJIP, en contrepartie de l'absence de poursuites pénales et sous réserve de validation par un juge, conduit, dans des délais rapides, au paiement d'une amende d'intérêt public lourde, à la réparation du préjudice des victimes identifiées et le cas échéant à l'application d'un programme de mise en conformité. Les représentants légaux de la personne morale concernée demeurent responsables en tant que personnes physiques.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi Sapin 2, onze CJIP, portant sur des atteintes à la probité et des faits de nature fiscale ont été validées, représentant un montant cumulé d'amendes de plus de 3 Mds€ et quasi-systématiquement assorties, pour les affaires de corruption, de programmes de mise en conformité.

La poursuite d'un développement équilibré de ce nouvel outil appelle plusieurs remarques et recommandations de la part de la mission.

S'agissant des conditions de recours à la CJIP, elles ne sont pas établies par la loi. La mission considère qu'à l'instar de la législation britannique, le cadre législatif de la CJIP devrait être enrichi par la notion d'intérêt public, qui conduirait les parquets et le juge de la validation à évaluer et vérifier que l'intérêt de recourir à une CJIP dans un dossier particulier correspond bien à l'intérêt public. Une circulaire de politique pénale serait nécessaire pour par ailleurs fixer et hiérarchiser les différents intérêts à prendre en considération par les autorités de poursuite.

Le statut de la victime et l'étendue de ses prérogatives, qui ne participe pas à la discussion de la CJIP, devrait être clarifié, notamment dans le cas où la personne morale ou le parquet considèreraient ses prétentions illégitimes.

La pratique observée suggère un changement de paradigme dans les rapports Justice-entreprises, avec le développement d'une coopération des entreprises, qui ne prendra toute sa mesure que lorsque les entreprises décideront de révéler d'elles-mêmes aux parquets des faits susceptibles de faire l'objet d'une CJIP. À cet effet, les avantages financiers susceptibles d'être retirés par les entreprises optant pour ce type de démarche doivent être précisés.

La question de la confidentialité attachée aux pièces de l'enquête interne communiquées par l'entreprise est d'une grande importance, en particulier dans un contexte d'accords multilatéraux négociés avec des autorités de poursuite étrangères. D'une part la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 1968 dite loi de blocage, appelle à mettre en place une organisation réactive pour éviter que des délais de traitement excessifs ne viennent fragiliser des négociations en cours. D'autre part, l'application restrictive du secret professionnel avocat-client à certains documents et l'inexistence d'une confidentialité attachée aux avis des juristes d'entreprises sont de nature à affaiblir les sociétés françaises en tant qu'ils emportent renonciation au secret professionnel au regard des législations étrangères. En pratique, le PNF veille à tenir compte de cette contrainte, et dans l'attente d'une clarification législative, il est souhaitable que les parquets continuent de se tenir à cette ligne.

Rapport

L'obligation pour l'entreprise de s'engager à la mise en place ou au renforcement de son programme de conformité par une période de *monitoring* dans le cadre d'une CJIP constitue un nouvel enrichissement du dialogue Justice-entreprises. Eu égard à l'importance de cette mise en conformité, la mission recommande, afin d'éviter un risque d'échec dans les cas les plus lourds et complexes, que le délai maximum de *monitoring* prévu par la loi soit porté de trois à cinq ans, réalisant au demeurant un alignement sur les législations étrangères.

S'agissant de la possible extension du champ de la CJIP, après de nombreux échanges avec ses interlocuteurs, la mission recommande d'y ajouter le favoritisme, autre délit d'atteinte à la probité, ainsi que les délits de blanchiment et de recel de corruption, de trafic d'influence et de favoritisme. L'extension à d'autres infractions ne devrait en revanche être décidée qu'au vu de travaux menés par un groupe de réflexion dédié. Enfin, la mission recommande d'écartier l'extension de la CJIP aux personnes physiques, sauf à marquer une profonde rupture avec le régime de responsabilité pénale des personnes physiques.

D'un point de vue matériel, la mission considère qu'un véritable réseau de compétences doit être mis en place, reposant sur le PNF et les JIRS. Afin de soutenir la capacité de traitement et les compétences de ce réseau, un retour financier vers les services d'enquête et de justice d'une fraction des recettes d'importance macro-budgétaire générées par les CJIP serait légitime. La mission recommande donc la mise en œuvre, dans le cadre du prochain budget pluriannuel, d'un contrat d'objectifs et de moyens avec la direction du Budget prévoyant l'octroi de ressources supplémentaires, sans compensation avec d'autres crédits et assorti d'engagements de performance.

Il est enfin proposé d'instituer une convention judiciaire d'intérêt public européen en lien avec la mise en place du futur parquet européen et à cet effet d'en préciser le régime procédural dans le cadre du projet de loi de transposition du règlement.

Le statut des lanceurs d'alerte a bénéficié de progrès notables du fait de la loi Sapin 2. Ce statut récent est encore très peu connu, comme la mission a pu le constater auprès de ses interlocuteurs. Il doit au surplus être actualisé par la transposition de la directive européenne du 23 octobre 2019. Compte tenu de ces éléments, la mission a estimé qu'il n'était pas pertinent de procéder à une évaluation. A ce stade, elle souligne toutefois la nécessité d'éviter toute surtransposition de la directive.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PARTIE I LES ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN FRANCE ET LES APPORTS DE LA LOI SAPIN 2.....	3
1. L’ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION A ÉTÉ LARGEMENT RENOUVELÉE PAR LA LOI SAPIN 2 À LA SUITE D’ÉVALUATIONS EN DEMI-TEINTE DE LA FRANCE	3
1.1. Avant la loi Sapin 2, le dispositif français de lutte contre la corruption était pointé pour son efficacité modérée en raison d'une prévention peu contraignante et de la faiblesse de sa répression	3
1.2. La loi Sapin 2 a renouvelé le dispositif institutionnel de prévention de la corruption et a introduit des dispositions de politique pénale innovantes.....	6
1.2.1. <i>L’Agence française anticorruption a été placée au cœur du dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité.....</i>	6
1.2.2. <i>La loi Sapin 2 a créé de nouveaux outils de politique pénale afin d’améliorer la réponse judiciaire et d’accompagner les entreprises mises en cause pour des faits d’atteinte à la probité</i>	8
1.2.3. <i>Enfin, la loi Sapin 2 a créé un statut général de protection des lanceurs d’alerte pour favoriser les signalements.....</i>	11
1.3. Dans un contexte d'accroissement des lois à portée extraterritoriale et des sanctions des faits de corruption transnationale, la loi Sapin 2 visait également à hausser le dispositif français de prévention et de détection au niveau des meilleurs standards internationaux.....	12
1.3.1. <i>Le dispositif issu de la loi Sapin 2 favorise la convergence vers les normes internationales en matière de prévention et de détection des faits de corruption</i>	12
1.3.2. <i>Toutefois, le référentiel français en matière de prévention formé par la loi Sapin 2 apparaît plus analytique que les référentiels anglo-saxons et suggère une approche plus formelle et moins souple.....</i>	16
2. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EST UNE ACTION PUBLIQUE DE PLUS EN PLUS STRATÉGIQUE POUR LES PAYS EN TERMES D’IMAGE, D’ATTRACTIVITÉ ET DE CONFIANCE DES CITOYENS DANS LES INSTITUTIONS	17
2.1. Malgré des progrès attestés après la loi Sapin 2, le classement de la France demeure modeste et les avancées récentes demandent à être confirmés	18
2.2. Les évaluations de la France par les organisations internationales mettent également en évidence le besoin d'améliorer notre dispositif de lutte contre la corruption	21

3. LES FAITS DE CORRUPTION FRAGILISENT NOTRE SOUVERAINETÉ JUDICIAIRE DÈS LORS QU'ILS EXPOSENT LES ENTREPRISES FRANÇAISES À DES POURSUITES EXTRATERRITORIALES NOTAMMENT DE LA PART DES AUTORITÉS AMÉRICAINES	24
3.1. L'usage extensif par le département de la Justice américain de sa compétence extraterritoriale en matière de corruption conduit à craindre une instrumentalisation du droit à des fins d'intelligence économique	24
3.2. Dans ce contexte, le renforcement du dispositif français de lutte contre la corruption par la loi Sapin 2 concourt à la préservation de notre souveraineté judiciaire et à la protection de nos entreprises	25
4. EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE, LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EST FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE DU PAYS ET DES ENTREPRISES.....	28
4.1. Au niveau des États, la lutte contre la corruption a un effet positif sur l'activité économique, y compris dans les pays développés	29
4.2. La corruption est également défavorable au niveau et à la qualité des dépenses publiques	30
4.3. Pour les entreprises françaises, la corruption est devenue un risque majeur dont elles doivent se prémunir pour assurer le développement durable de leur activité	32
5. LA DYNAMIQUE INITIÉE PAR LA LOI SAPIN 2 POURRAIT ÊTRE RELANCÉE POUR CONSOLIDER LES RÉSULTATS DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉVALUATION DE LA FRANCE PAR L'OCDE EN 2020 / 2021 ET DE LA PRÉSIDENCE FRANÇAISE DE L'UE AU PREMIER SEMESTRE 2022	37
PARTIE II LA GOUVERNANCE ET LES ACTIVITÉS DE L'AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION.....	41
1. SI L'AFA A RAPIDEMENT DÉMARRÉ SON ACTIVITÉ, DES MALADRESSES EN TERMES DE PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ ET DES RESSOURCES HUMAINES ONT ENGENDRÉ DES PROBLÈMES OPÉRATIONNELS	41
1.1. Les travaux de préfiguration de l'Agence lui ont permis de démarrer son activité dès le dernier trimestre 2017	41
1.2. L'organisation de l'Agence est structurée autour de la distinction des missions de conseil et de contrôle réparties entre les acteurs publics et les acteurs économiques	42
1.3. L'Agence dispose de moyens suffisants, mais la sous-exécution de ses crédits témoigne de la montée en puissance progressive de son activité	44
1.4. La gestion des ressources humaines de l'AFA a été problématique et a contribué aux problèmes opérationnels en matière de contrôle	45
1.4.1. <i>Le dimensionnement des moyens humains a été revu à la baisse sans en tirer de conséquence sur le volume d'activité en matière de contrôle.....</i>	45
1.4.2. <i>L'Agence a rencontré d'importants problèmes dans la gestion de ses ressources humaines en 2018</i>	46

2. LA GOUVERNANCE DE L'AFa EST PERFECTIBLE ET L'AMÉLIORATION DU DIALOGUE AVEC LES INSTITUTIONS PARTENAIRES DEVRAIT ÊTRE UNE PRIORITÉ	51
2.1. La gouvernance institutionnelle de l'Agence fixée par la loi Sapin 2 est adaptée, mais sa structure hiérarchique est lourde.....	51
2.2. Les relations entre l'Agence et les cabinets ministériels mériraient davantage de fluidité et d'engagements réciproques.....	52
2.3. L'apport du Conseil stratégique à l'AFa n'est pas probant.....	53
2.4. Saisie à deux reprises, la Commission des sanctions a rendu des décisions structurantes pour l'activité de contrôle de l'Agence	54
2.4.1. <i>Les décisions de la Commission fournissent une jurisprudence claire en matière de procédure de contrôle et de régime probatoire</i>	55
2.4.2. <i>La première décision de la Commission montre l'enjeu de la maîtrise des délais de la procédure de contrôle.....</i>	56
2.4.3. <i>La deuxième décision de la Commission insiste sur la dimension pédagogique des contrôles.....</i>	59
3. LES ACTIVITÉS DE CONSEIL, DE FORMATION, D'EXPERTISE ET DE COMMUNICATION DE L'AFa POURRAIENT CONTRIBUER DAVANTAGE À LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET À LA MISE EN CONFORMITÉ DES ACTEURS CONCERNÉS	62
3.1. La mission de conseil de l'AFa prend la forme d'un appui à la fois générique, spécifique et individuel.....	62
3.2. Le référentiel anticorruption matérialise l'appui générique apporté par l'AFa aux acteurs économiques et publics.....	64
3.2.1. <i>Les « recommandations » de l'AFa ont été publiées le 22 décembre 2017, mais devraient être mises à jour en fonction des retours d'expérience en matière de conseil et de contrôle et du dialogue avec les acteurs concernés.....</i>	64
3.2.2. <i>Le référentiel est décliné dans des guides et supports pédagogiques pour en faciliter l'appropriation.....</i>	69
3.3. Les activités de formation, de relations internationales, de communication et de connaissance de la corruption complètent l'action de prévention.....	71
3.3.1. <i>L'activité de formation de l'AFa est montée en puissance, mais elle pourrait chercher à structurer davantage les compétences des professionnels en matière de lutte contre la corruption.....</i>	71
3.3.2. <i>L'activité internationale de l'AFa se déploie aux niveaux bilatéral et multilatéral</i>	73
3.3.3. <i>La communication de l'AFa lui a permis d'assoir sa notoriété et sa reconnaissance institutionnelle, mais elle pourrait à présent mettre en valeur les acteurs exemplaires</i>	75
3.3.4. <i>La recherche sur les phénomènes de corruption devrait être améliorée pour nourrir la stratégie nationale et orienter les contrôles d'initiative... </i>	75

4. L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DE L'AFA A ÉTÉ VOLONTAIRE MAIS MALADROITE ET LES RÉCENTES AMÉLIORATIONS DOIVENT ÊTRE ACCÉLÉRÉES POUR DES CONTRÔLES PLUS EFFICACES ET PLUS PÉDAGOGIQUES.....	78
4.1. Si le ciblage des contrôles a été pertinent, la programmation n'a pas été suffisamment prudente au démarrage de l'AFA et la modulation des contrôles devrait être significativement accrue	79
4.1.1. <i>Les objectifs de contrôle ont privilégié le volume sans progressivité et sans s'inscrire dans une démarche stratégique d'ensemble formulée.....</i>	79
4.1.2. <i>Le ciblage des contrôles est cohérent et pertinent, mais il devrait s'améliorer progressivement avec une meilleure connaissance du risque de corruption</i>	80
4.1.3. <i>L'activité de contrôle de l'AFA a été priorisée dans l'action de l'AFA, mais sa montée en régime a été mal maîtrisée.....</i>	82
4.1.4. <i>Un objectif de maîtrise de la durée des contrôles devrait être associé à la programmation.....</i>	84
4.1.5. <i>L'AFA devrait poursuivre ses efforts de coordination avec les autorités administratives et judiciaires en matière de contrôle.....</i>	85
4.1.6. <i>La démarche de modulation des contrôles, mise en place récemment par l'AFA sous la forme de contrôles hiérarchisés, mériterait d'être élargie et approfondie</i>	87
4.2. Si la méthodologie des contrôles est satisfaisante dans l'ensemble, elle peut être améliorée sur plusieurs points	90
4.2.1. <i>La Charte des droits et devoirs apporte des garanties aux entités contrôlées</i>	90
4.2.2. <i>Le déroulement des contrôles est correctement formalisé</i>	91
4.2.3. <i>Le volume et la nature des informations et documents demandés devraient être rationnalisés</i>	94
4.2.4. <i>La construction d'une relation de confiance entre les équipes de contrôle et les instances dirigeantes des entités contrôlées devrait devenir un objectif pour améliorer l'impact des contrôles de conformité</i>	95
4.2.5. <i>Les contrôles devraient faire ressortir aussi bien les manquements que les avancées et les bonnes pratiques en appréciant la maturité des dispositifs de prévention du risque de corruption</i>	96
4.2.6. <i>La gestion du contradictoire pourrait mieux accompagner la mise en conformité des entités</i>	101
5. L'ÉLABORATION DU PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET L'ACTION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DE LA FRANCE DEVRAIENT ÊTRE AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE AMBITIEUSE	102
5.1. Le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, publié en janvier dernier, est une occasion manquée qui n'a pas permis à la France de se hisser au niveau des meilleures pratiques étrangères dans ce domaine	103
5.1.1. <i>L'élaboration du plan anticorruption par l'AFA a abouti à un projet cohérent sur le fond, mais insuffisamment concerté et sans vision stratégique</i>	104
5.1.2. <i>Le trop long processus de validation interministérielle du projet préparé par l'AFA a débouché sur un plan insuffisant sur le fond et peu opérationnel, dont l'annonce aura été occultée par la présentation du rapport du GRECO sur la France</i>	106
5.1.3. <i>La diffusion du plan a été insuffisante et la communication sur le sujet parfois confuse</i>	110

5.2. Sur le fond, le plan national anticorruption aurait pu être plus ambitieux et plus concret.....	111
5.2.1. <i>La comparaison avec les modèles étrangers, notamment les deux plans anti-corruption britanniques, permettent d'identifier des bonnes pratiques dont la France pourrait s'inspirer</i>	114
5.2.2. <i>Dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne en 2022, un nouveau plan anticorruption français pourrait être porté au niveau politique dans le cadre d'un « Comité interministériel de lutte contre la corruption » présidé par le Premier ministre.....</i>	120
5.3. La coordination de l'action internationale de la France dans le domaine de la lutte contre la corruption.....	126
5.3.1. <i>Les évaluations du dispositif anticorruption français par les pairs : le GRECO et l'OCDE</i>	128
5.3.2. <i>La coordination des positions françaises au sein des grandes enceintes internationales (ONUDC, G20) est imparfaite en raison d'une multiplicité d'acteurs qui ne pourra être maîtrisée que dans le cadre du « Comité interministériel de lutte contre la corruption »</i>	140



PARTIE IV LES LANCEURS D'ALERTE.....	161
PARTIE V LA MISE EN ŒUVRE DE LA CJIP INTRODUITE PAR LA LOI SAPIN 2.....	162
1. LA CJIP CONSTITUE UNE MESURE ALTERNATIVE AUX POURSUITES ADAPTÉE AUX ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LES MANQUEMENTS À LA PROBITÉ	163
1.1. Un outil inspiré du « <i>deferred prosecution agreement</i> » anglo-saxon.....	163
1.2. Le choix pertinent de l'approche négociée face aux aléas du procès pénal pour les atteintes à la probité	165
2. LES CONDITIONS D'APPLICATION DU DISPOSITIF, DE LA MISE EN ŒUVRE À LA CONCLUSION DE LA CJIP, ONT ÉTÉ ÉCLAIRÉES PAR LA PRATIQUE ET DEVRAIENT FIGURER DANS LES TEXTES.....	168
2.1. Eclairées par la pratique, les conditions de mise en œuvre de la CJIP devraient être précisées.....	170
2.1.1. <i>Des CJIP conclues par des parquets de grande taille ou spécialisés, au stade de l'enquête préliminaire ou de l'instruction.....</i>	170
2.1.2. <i>Les parties signataires des onze CJIP.....</i>	170
2.1.3. <i>La nécessité de préciser dans les textes les critères de mise en œuvre ressortant des CJIP conclues.....</i>	172
2.1.3.1. <i>L'inscription dans les textes des critères selon lesquels les parquets peuvent recourir à la procédure de CJIP.....</i>	173
2.1.3.2. <i>L'inscription dans les textes des critères selon lesquels le juge de la validation doit vérifier le bien-fondé de la procédure de CJIP.....</i>	175
2.2. Les obligations imposées dans les CJIP permettent de prendre des sanctions dissuasives tout en préservant les intérêts économiques de l'entreprise et en garantissant l'indemnisation des victimes	176
2.2.1. <i>L'obligation de payer des amendes d'intérêt public dont les montants importants constituent une rupture symbolique en matière économique et financière.....</i>	176
2.2.2. <i>L'obligation de se soumettre à un programme de mise en conformité, sous le contrôle de l'Agence française anti-corruption, est quasi systématiquement imposée dans les dossiers de corruption.....</i>	181
2.2.3. <i>L'obligation de réparer les dommages subis par la victime consacre à son profit un droit à la réparation sans que la place des victimes dans le dispositif soit toutefois suffisamment précisée</i>	183
3. LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTÉRÊT PUBLIC SUGGÈRE UN CHANGEMENT DE PARADIGME POUR LES RAPPORTS JUSTICE-ENTREPRISES.....	186
3.1. La CJIP constitue un nouvel outil de dialogue entre les magistrats et les entreprises	186
3.1.1. <i>Le recours à la CJIP implique la rencontre d'intérêts convergents d'une entreprise et d'une autorité de poursuite.....</i>	187
3.1.2. <i>Des discussions menées avec pragmatisme, dans le respect du cadre juridique posé</i>	188
3.2. La coopération de l'entreprise, pierre angulaire du dispositif.....	189
3.2.1. <i>La rétribution de l'auto-accusation, une démarche nouvelle en matière économique et financière qui doit être encouragée</i>	190
3.2.2. <i>Les enjeux du développement d'enquêtes internes menées en amont d'une convention judiciaire d'intérêt public</i>	192

3.3. Une procédure qui inscrit l'entreprise dans une démarche vertueuse grâce au monitoring des entreprises par l'AFA	196
3.3.1. <i>Le dialogue Justice-entreprises se poursuit à travers le contrôle de l'obligation de mise en conformité réalisé par l'AFA</i>	197
3.3.2. <i>Un contrôle de l'obligation de mise en conformité confié à une autorité publique : une particularité française</i>	200
3.4. Une justice qui offre aux entreprises des règlements coordonnés des poursuites diligentées en France et à l'étranger	201
[REDACTED]	[REDACTED]
3.4.2. <i>Les difficultés relatives aux enquêtes transnationales : l'application de la loi de blocage.....</i>	203
3.4.3. <i>Les questions posées par la détermination commune des sanctions imposées.....</i>	205
4. LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTÉRÊT PUBLIC EST APPELÉE À CONNAITRE UNE ÉVOLUTION DE SON CADRE JURIDIQUE ET DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES Y AFFÉRENTES.....	208
4.1. Le bilan de trois années de mise en œuvre de la CJIP invite à une évolution du dispositif	208
4.2. Une révision nécessaire du cadre juridique de la CJIP	210
4.2.1. <i>Le champ d'application matériel de la CJIP doit être étendu à d'autres infractions pénales.....</i>	211
4.2.2. <i>Le champ d'application personnel de la CJIP doit rester cantonné aux personnes morales sans être étendu aux personnes physiques.....</i>	214
4.2.3. <i>Les deux régimes juridiques applicables à la CJIP, selon qu'elle intervient au stade de l'enquête ou de l'instruction, doivent être harmonisés</i>	215
4.3. L'extension des conditions d'engagement de la responsabilité des personnes morales	216
4.4. Une démocratisation de la CJIP sans « démonétisation » : l'organisation d'un réseau de compétences.....	218
4.5. La nécessaire mobilisation d'une partie du produit des CJIP pour financer les besoins de la lutte contre la criminalité économique	221
5. IL EST PROPOSÉ D'INSTITUER UNE CONVENTION JUDICIAIRE D'INTÉRÊT PUBLIC EUROPÉEN	222
5.1. Une convention judiciaire d'intérêt public « européen ».....	223
5.2. Une CJIPUE étendue à toutes les atteintes aux intérêts financiers de l'Union..	223
5.3. Une mise en œuvre spécifique au parquet européen.....	224

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	226
1. POURSUIVRE L'HARMONISATION DES NORMES ANTICORRUPTION AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL.....	226
2. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION.....	226
3. RENFORCER LE RÔLE D'ACCOMPAGNEMENT DE L'AFA.....	227
4. ADAPTER LES CONTRÔLES DE L'AFA.....	228
5. REFONDRE LE PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR PERMETTRE À LA FRANCE D'ÊTRE AU NIVEAU DES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES.....	230
6. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR PUBLIC	231
7. FAVORISER LA DÉTECTION ET LA POURSUITE DES FAITS DE CORRUPTION .	232
8. AMÉLIORER LA RÉPONSE PÉNALE AVEC LA CJIP POUR MIEUX SANCTIONNER LA CORRUPTION	232

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 7 novembre 2019, la garde des Sceaux, ministre de la Justice et le ministre de l’Action et des comptes publics ont conjointement demandé à l’inspection générale de la justice (IGJ) et à l’inspection générale des finances (IGF) de conduire une mission portant sur une première évaluation de la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin 2 » et de ses résultats en matière de lutte contre les atteintes à la probité trois ans après son entrée en vigueur et dans un contexte d’évaluation à venir du dispositif français par l’OCDE¹.

La loi n°2016-16-91 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a effectivement consacré de nouvelles avancées en matière de lutte contre les manquements à la probité.

En particulier, elle a créé l’Agence française anticorruption (AFA), service à compétence nationale placé sous l’autorité du ministre de la justice et du ministre chargé du budget et qui a pour mission d’aider les autorités compétentes et les personnes morales publiques et privées qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits d’atteinte à la probité.

Cette loi a également créé une nouvelle alternative aux poursuites, la convention judiciaire d’intérêt public (CJIP), applicable aux personnes morales en matière d’atteinte à la probité, de blanchiment de fraude fiscale et de fraude fiscale ainsi qu’une nouvelle peine complémentaire de programme de mise en conformité (PPMC).²

Plus précisément, la lettre de mission demandait d’analyser l’action de l’AFA et sa contribution à l’atteinte des objectifs de prévention et de détection des atteintes à la probité. En particulier, la mission s’est ainsi attachée à analyser :

- ◆ l’activité de conseil de l’AFA et notamment la publication et la diffusion des supports pédagogiques et des recommandations et les actions de formation, de sensibilisation et d’assistance ;
- ◆ l’activité de contrôle de l’AFA et notamment les méthodes mobilisées ainsi que les suites des contrôles et le suivi des peines de mise en conformité ;

¹ La France sera évaluée par le groupe de travail de l’OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales au titre du cycle de phase 4. Avant la déclaration d’état d’urgence sanitaire qui devrait modifier sans doute le calendrier de ces travaux, l’évaluation était prévue pour se dérouler courant 2020 : la réponse au questionnaire d’évaluation était attendue pour juin 2020 ; la visite des évaluateurs de l’OCDE devait intervenir en octobre 2020 et l’assemblée plénière de l’OCDE de mars 2021 devait adopter le rapport d’évaluation de la France. Depuis lors, la fin de l’évaluation a été reportée de quelques mois à fin 2021.

² La loi du 9 décembre 2016 comprend de nombreuses autres mesures comme le renforcement de la transparence des rapports entre les représentants d’intérêts et les pouvoirs publics, la modernisation des règles de la domanialité et de la commande publique, le renforcement de la régulation financière et de nombreuses dispositions de modernisation de la vie économique et financière. La mission se limite au titre 1, chapitres 1 (Agence française anticorruption) et 2 (lanceurs d’alerte) et 3 (obligations des entreprises en matière de lutte contre la corruption et des manquements à la probité) de la loi du 9 décembre 2016, c'est-à-dire, comme l'y invite la lettre de mission, aux dispositions relatives à la lutte contre les manquements à la probité. Il convient toutefois de noter que le statut protecteur des lanceurs d’alerte couvre un champ de délits bien plus large que celui des atteintes à la probité : il peut couvrir des atteintes à l’environnement, la fraude fiscale, des infractions à la consommation...

Rapport

- ◆ l'activité de coordination administrative de l'AFA avec les principaux acteurs et parties prenantes de la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité (parquet national financier, DACG, DACS, DGT, SGAE...)...

Le rapport comprend ainsi cinq parties correspondant aux différents points visés par la lettre de mission.

- ◆ partie 1 : les enjeux de la lutte contre la corruption en France et les apports de la loi Sapin 2 ;
- ◆ partie 2 : la gouvernance et les activités de l'Agence française anticorruption ;
- ◆ partie 3 : le renforcement de la prévention de la corruption dans le secteur public ;
- ◆ partie 4 : les lanceurs d'alerte ;
- ◆ partie 5 : la mise en œuvre de la CJIP introduite par la loi Sapin 2.

PARTIE I

LES ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN FRANCE ET LES APPORTS DE LA LOI SAPIN 2

1. L'action publique en matière de lutte contre la corruption a été largement renouvelée par la loi Sapin 2 à la suite d'évaluations en demi-teinte de la France

1.1. Avant la loi Sapin 2, le dispositif français de lutte contre la corruption était pointé pour son efficacité modérée en raison d'une prévention peu contraignante et de la faiblesse de sa répression

Un dispositif de lutte contre la corruption comporte généralement un volet préventif et un volet répressif.

En France, avant la loi Sapin 2, le volet préventif était incarné par le service central de prévention de la corruption (SCPC) placé auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice qui était chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption. Au-delà de cet acteur central, qui a été remplacé par l'AFA, plusieurs autorités concourent à la détection des faits de corruption³ :

- ◆ des administrations, telles que la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale de concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans le cadre notamment de leurs actions respectives de contrôle fiscal et de régulation concurrentielle des marchés ;
- ◆ des juridictions financières, telles que la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, à l'occasion des contrôles qu'elles effectuent ;
- ◆ des autorités administratives indépendantes, telles que la Haute autorité à la transparence de la vie publique (HATVP), l'Autorité des marchés financiers (AMF) et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), dans le cadre de leurs missions respectives de contrôle de la déontologie des responsables et agents publics, des acteurs et produits de la place financière française et des comptes de campagne et du respect par les partis de leurs obligations comptables et financières ;
- ◆ des services de renseignement, tels que TRACFIN, notamment dans sa fonction de recueil des déclarations de soupçons que les professionnels assujettis sont tenus de lui déclarer ;

³ Jean-Louis Nadal, 2015, « Renouer la confiance publique ».

- des services de police : leur action en matière de corruption a été renforcée en 2013 avec la création de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) au sein de la direction centrale de la police judiciaire⁴, chargé d'enquêter sur les faits de corruption nationale et internationale et doté d'effectifs renforcés⁵.

Le volet répressif de la lutte contre la corruption est incarné par les autorités administratives, policières et judiciaires. Il a été renforcé progressivement par la création de nouveaux acteurs judiciaires, à savoir les huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en 2004⁶ et le parquet national financier (PNF) en 2013⁷. Les premières regroupent, au sein des tribunaux de grande instance, des magistrats du parquet et de l'instruction spécialisés en matière de criminalité organisée et de délinquance financière et bénéficient de moyens d'enquête renforcés. Le second est compétent en matière de lutte contre la corruption et la fraude fiscale de grande complexité.

Alors que la France était classée à la 23^{ème} place mondiale en termes de lutte contre la corruption selon l'organisation non gouvernementale *Transparency International*⁸, plusieurs rapports d'institutions internationales mettaient en évidence les limites et les insuffisances du dispositif français de prévention et de répression de la corruption.

En premier lieu, la politique de prévention de la corruption, souffrait d'un manque de coordination de l'action des pouvoirs publics⁹, que pour l'essentiel le SCPC ne pouvait pas assumer. Par ailleurs, la politique de prévention de la corruption prenait, pour l'essentiel, la forme des lignes directrices établies par le SCPC à l'attention des acteurs publics et des grands acteurs économiques, qui n'avaient pas de caractère contraignant et n'étaient de ce fait pas nécessairement appliquées¹⁰. Enfin, le dispositif antérieur à la loi Sapin 2 ne permettait pas à la France de respecter ses engagements internationaux en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité. En particulier, le SCPC ne répondait pas pleinement à l'engagement de mettre en place un organe spécifique chargé de prévenir la corruption, prévu par la convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2013, dite « convention de Mérida »¹¹.

⁴ Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013.

⁵ Depuis le 1^{er} juillet 2019, il appartient, avec l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) chargé des escroqueries et des « biens mal acquis », à la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, créée pour mieux lutter contre la délinquance économique et financière.

⁶ Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

⁷ Lois n°2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier et n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, qui ont institué le parquet national financier

⁸ <https://www.transparency.org/cpi2015>.

⁹ Jean-Louis Nadal, « Renouer la confiance publique », 2015.

¹⁰ Direction des affaires criminelles et des grâces, « Mission d'étude et de prospective sur les moyens de moderniser le système français de détection, de prévention et de coordination en matière de lutte contre la corruption », 2014.

¹¹ Chap. 2, art. 6.

Au niveau pénal, les rapports de « phase 3 » de l'OCDE ont souligné la faiblesse du nombre de condamnations intervenues en France du chef de corruption d'agents publics étrangers, compte tenu du rôle majeur des entreprises françaises dans l'économie internationale¹². Or, la faiblesse des sanctions judiciaires et des condamnations, combinée à des normes peu contraignantes en matière de prévention de la corruption, a renforcé l'exposition des entreprises françaises aux poursuites d'autorités judiciaires étrangères notamment américaines.

[REDACTED]

[REDACTED]

Dans ce contexte, le dispositif français de lutte contre la corruption a été largement renouvelé et complété par la loi Sapin 2. Son objectif principal était de faire converger les acteurs économiques et publics français vers les meilleurs standards internationaux et de contribuer à une image plus favorable et plus attractive de la France au niveau international.

Encadré 1 : La corruption et les atteintes à la probité et les sanctions prévues par le code pénal

La corruption est un phénomène difficile à appréhender du fait de son caractère dissimulé et protéiforme. Elle désigne le fait, pour le « corrupteur », d'offrir au « corrompu » des avantages (offres, promesses, dons, cadeaux..) en échange de l'exécution indue par ce dernier d'un acte de sa fonction, de sa mission ou encore de son mandat. La loi française incrimine à la fois la corruption active, à l'initiative du corrupteur, et la corruption passive, à l'initiative du corrompu.

Le code pénal distingue quatre infractions de corruption, en fonction de la nature de la personne mise en cause, associées chacune à des peines d'amende renforcées par loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière : les peines encourues par les personnes physiques ont été augmentées de 150 k€ à 1 M€ s'agissant de l'infraction de corruption d'agents public étranger et de 75 k€ à 500 k€ s'agissant de la corruption privée (cf. tableau).

	Corruption d'agent public français ou étranger	Corruption privée
Articles du code pénal	Délit de corruption active : articles 433-1 (dans le cadre national) et 435-3 (dans le cadre international)	Délit de corruption active : article 445-1
	Délit de corruption passive : articles 432-11 (dans le cadre national) et 435-1 (dans le cadre international)	Délit de corruption passive : article 445-2
Peines encourues par les personnes physiques	Peine maximale de 10 ans de prison et d'1M€ d'amende (jusqu'au double du produit tiré de l'infraction)	Peine maximale de 5 ans de prison et 500k€ d'amende (jusqu'au double du produit tiré de l'infraction)

Les peines encourues par les personnes morales ont quant à elle été augmentées au niveau du quintuple des peines encourues par les personnes physiques (art. 131-38 du code pénal).

Toutefois, la loi Sapin 2, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ne vise pas seulement la corruption au sens strict du terme.

¹² OCDE, « Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption », 2012, et OCDE, « France : rapport de suivi écrit de phase 3 et recommandations », 2014.

[REDACTED]

[REDACTED]

En effet, le terme générique de « corruption » englobe six infractions, à savoir la corruption au sens du code pénal, mais également le trafic d'influence (art. 433-1 et 433-2 pour le trafic d'influence actif, art. 432-11 et 433-2 pour le trafic d'influence passif), la concussion (art. 432-10), la prise illégale d'intérêt (art. 432-12), le détournement de fonds publics (art. 432-15 et 433-4) et le favoritisme (art. 432-14), que l'AFA est chargée d'aider à prévenir et détecter :

- **les acteurs économiques sont concernés par les deux premiers, soit les faits de corruption ou de trafic d'influence** (article 17 de la loi). À l'instar du délit de la corruption, le délit de trafic d'influence peut être actif ou passif. Si l'auteur du délit de trafic d'influence passif est une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif (à l'inverse, la corruption peut être seulement privée), une personne privée peut être l'auteur du délit de trafic d'influence actif ;
- **les acteurs publics sont concernés par l'ensemble de ces six infractions**, désignées pour le secteur public comme « faits d'atteintes à la probité » : l'auteur de faits de corruption d'agent public, de trafic d'influence passif, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics ou de favoritisme étant nécessairement une personne issue du secteur public (cf. Partie III, section 2).

1.2. La loi Sapin 2 a renouvelé le dispositif institutionnel de prévention de la corruption et a introduit des dispositions de politique pénale innovantes

Dans ce contexte, la loi Sapin 2 a introduit de nouveaux outils de prévention et de répression de la corruption et des atteintes à la probité :

- ◆ elle a renforcé les exigences en matière de prévention et de détection des faits d'atteinte à la probité notamment pour les acteurs économiques et elle a institué l'Agence française anticorruption dotée d'un pouvoir de contrôle administratif ;
- ◆ l'introduction de la convention judiciaire d'intérêt public et de la peine de programme de mise en conformité constitue un volet pénal innovant, destiné à mieux réprimer les faits d'atteinte à la probité commis en France et à l'étranger et à prévenir leur récidive ;
- ◆ enfin, la définition d'un statut général des lanceurs d'alerte visait à favoriser les signalements qui sont une source d'information essentielle notamment pour la détection des atteintes à la probité.

1.2.1. L'Agence française anticorruption a été placée au cœur du dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité

La loi Sapin 2 a créé l'Agence française anticorruption (AFA) pour aider les autorités compétentes et les personnes qui sont confrontées à la corruption à prévenir et détecter les faits d'atteinte à la probité (art.1).

L'AFA est à la fois un organe de coordination de l'action publique en matière de probité, une structure de conseil et une autorité de contrôle administratif des acteurs publics et privés concernés, notamment les entreprises et les collectivités territoriales.

Encadré 2 : Les missions de l'Agence française anticorruption

L'article 3 de la loi, précisé par le décret du 14 mars 2017, décline les trois missions de coordination administrative, de conseil et de contrôle de l'AFA :

- **au titre de sa mission de coordination administrative**, elle prépare un plan national pluriannuel de lutte contre les atteintes à la probité et assiste les autorités françaises dans les différentes enceintes internationales dédiées à la lutte contre la corruption (OCDE, GRECO, ONUDC...), en participant à la coordination interministérielle conduite par le ministre des affaires étrangères et le secrétaire général des affaires européennes ;
- **au titre de sa mission de conseil**, elle élaborer des recommandations pour aider les personnes morales de droit public et privé à mettre en place des dispositifs de prévention et de détection des faits de corruption efficaces et fournit un appui en la matière aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale ;
- **au titre de sa mission de contrôle**, elle contrôle l'existence, la qualité et l'efficacité des procédures de prévention et de détection des faits de corruption mises en œuvre au sein des personnes morales de droit public, des entreprises soumises à une obligation de vigilance dans le domaine de la lutte contre la corruption et le trafic d'influence ainsi que des sociétés soumises à un programme de mise en conformité en vertu d'une décision de justice, française ou étrangère.

L'Agence française anticorruption, qui remplace le Service central de prévention de la corruption (SCPC), a été créée sous la forme d'un service à compétence nationale, placé sous l'autorité conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

Son double rattachement souligne sa dimension interministérielle, nécessaire à sa mission de coordination de l'action des pouvoirs publics.

La loi dispose en outre que son directeur est choisi parmi les magistrats de l'ordre judiciaire, pour une durée de six ans non renouvelable, tant pour asseoir l'image d'indépendance de l'Agence notamment pour ses missions de contrôle (art. 2) que pour faciliter son rôle de coordination et ses contacts avec les autorités judiciaires. Nommé par décret du Président de la République, il dispose d'une indépendance fonctionnelle pour l'accomplissement des missions de contrôle de l'agence.

L'objectif de mise en conformité est renforcé vis-à-vis des grands acteurs économiques, désormais soumis à l'obligation de mettre en place, en leur sein, un dispositif de prévention et de détection de la corruption (art.17) et sujets au contrôle administratif de l'AFA.

Une obligation de vigilance dans le domaine de la lutte contre la corruption et le trafic d'influence s'impose désormais aux présidents, directeurs généraux et gérants des sociétés, qui emploient au moins cinq cents salariés, ou qui appartiennent à un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France, dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros. Ils sont ainsi tenus de prendre les mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence.

La loi décline ensuite cette obligation en **huit mesures ou procédures à mettre en œuvre** :

- ◆ un code de conduite définissant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence ;
- ◆ un dispositif d'alerte interne destiné au recueil des signalements des employés relatifs à la méconnaissance du code de conduite de la société ;

- ◆ une cartographie des risques d'exposition de la société à des sollicitations externes aux fins de corruption ;
- ◆ des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires, au regard de la cartographie des risques établie ;
- ◆ des procédures de contrôles comptables afin que des faits de corruption ou de trafic d'influence ne puissent être masqués dans les livres, registres et comptes ;
- ◆ un dispositif de formation des cadres et personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence ;
- ◆ un régime disciplinaire de sanction en cas de violation du code de conduite ;
- ◆ un dispositif de contrôle et d'évaluation des mesures mises en œuvre.

Le constat de manquements à l'obligation de prévention de la corruption peut donner lieu à une sanction administrative afin d'inciter mais aussi d'accompagner les entreprises contrôlées dans la mise en place d'un dispositif interne anticorruption.

Encadré 3 : Le pouvoir de sanction de l'Agence française anticorruption

Le pouvoir de sanction de l'AFA est défini de façon graduée par la loi. Après avoir mis les représentants de la société concernée en mesure de présenter leurs observations, le directeur du service :

- peut leur adresser un avertissement
- ou peut saisir la Commission des sanctions afin qu'elle prononce ou non une sanction administrative, qu'elle peut rendre publique, sous la forme soit d'une injonction à adapter les procédures de conformité internes, dans un délai qu'elle fixe et qui ne peut excéder trois ans, soit d'une sanction pécuniaire, qui ne peut excéder 200 000 € pour les personnes physiques et un million d'euros pour les personnes morales et dont le montant est proportionné à la gravité des manquements constatés et à la situation financière de la personne physique ou morale sanctionnée.

1.2.2. La loi Sapin 2 a créé de nouveaux outils de politique pénale afin d'améliorer la réponse judiciaire et d'accompagner les entreprises mises en cause pour des faits d'atteinte à la probité

1.2.2.1. La conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public permet d'améliorer l'efficacité des poursuites judiciaires et d'éviter aux entreprises une procédure pénale à condition de se soumettre aux obligations qu'elle fixe et de verser une amende

La loi Sapin 2 a introduit la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)¹⁴, procédure transactionnelle applicable aux personnes morales en matière d'atteintes à la probité¹⁵ qui offre une alternative à la mise en mouvement de l'action publique.

¹⁴ Article 41-1-2 du Code de procédure pénale.

¹⁵ Depuis la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, la convention judiciaire d'intérêt public est également applicable en matière de blanchiment de fraude fiscale et de fraude fiscale.

Elle a été créée à la fois en réponse au nombre limité de condamnations en matière de corruption, à la longueur et au coût élevé des procès pénaux¹⁶, mais aussi pour éviter que le champ laissé libre ne soit occupé par les autorités étrangères, notamment américaines. Plusieurs multinationales françaises ont ainsi accepté de transiger, dans le cadre de la procédure américaine de *Deferred prosecution agreement* (DPA), afin d'éviter un procès public aux États-Unis, et au prix d'amendes considérables encaissées par le Trésor américain.

Le Procureur de la République peut ainsi proposer à une personne morale mise en cause de conclure une CJIP, qui vise à la fois à sanctionner et à accompagner l'entreprise dans sa mise en conformité. **Elle contient une ou plusieurs des obligations suivantes :**

- ◆ **verser une amende d'intérêt public au Trésor public.** Son montant est fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements ;
- ◆ se soumettre, pour une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, à un **programme de mise en conformité** ;
- ◆ **réparer les dommages** causés par l'infraction lorsque la victime est identifiée.

Encadré 4 : La mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public

Les **conditions de mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public** sont précisées par la loi et par le décret n°2017-660 du 27 avril 2017 relatif à la convention judiciaire d'intérêt public et au cautionnement judiciaire.

- lorsque la personne morale mise en cause donne son accord à la proposition de convention, le procureur de la République saisit par requête le président du tribunal judiciaire, juge du siège, aux fins de validation ;
- la décision du président du tribunal intervient après l'audition, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime, assistées, le cas échéant, de leurs avocats et après vérification du bien-fondé du recours à cette procédure, de la régularité de son déroulement et de la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements.

Si le président du tribunal ne valide pas la proposition de convention, si la personne morale mise en cause décide d'exercer son droit de rétractation ou si, dans le délai prévu par la convention, la personne morale mise en cause ne justifie pas de l'exécution intégrale des obligations prévues, le procureur de la République met en mouvement l'action publique.

Pour les entreprises, la **CJIP présente trois avantages** par rapport aux poursuites judiciaires, au jugement et au risque de condamnation :

- ◆ **au niveau de la réputation :**
 - la rapidité de la procédure permet de mettre fin à un procès pouvant potentiellement exposer une société pendant des années ;
 - l'ordonnance de validation de la convention n'emporte pas de déclaration de culpabilité et n'a ni la nature, ni les effets d'un jugement de condamnation ;
 - l'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés sur le site internet de l'Agence française anticorruption ;
- ◆ **au niveau de la sécurité juridique :**
 - la convention permet d'éviter l'aléa judiciaire attaché au procès pénal ;
 - la procédure est plus rapide ;

¹⁶ Exposé sommaire du 20 mai 2016 présentant l'amendement relatif à la CJIP.

- elle protège les entreprises d'une négociation équivalente des autorités étrangères, notamment américaines, qui ne prennent pas en compte les enjeux de préservation de notre patrimoine économique ;
- **sur le plan de l'activité économique**, comme il n'y a pas de déclaration de culpabilité avec la CJIP, le recours à la négociation permet d'échapper au prononcé de certaines peines complémentaires qui peuvent avoir des conséquences dommageables, notamment l'exclusion des marchés publics.

En pratique toutefois, l'intérêt du recours à ce dispositif **pourrait être nuancé par la rareté et la faiblesse des condamnations pénales prononcées en la matière en France**. En effet, l'observation du dispositif américain met en évidence la forte incitation des entreprises à conclure une convention au regard de la sévérité de la procédure judiciaire de droit commun.

1.2.2.2. *La peine complémentaire de programme de mise en conformité permet d'imposer à une entreprise contrevenante de mettre à niveau ses processus internes*

Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un délit peut être sanctionné par l'obligation de se soumettre à un programme de mise en conformité d'une durée maximale de cinq ans, sous le contrôle de l'AFA. Le non-respect de cette obligation est susceptible d'engager la responsabilité pénale du représentant de l'entreprise¹⁷.

Cette peine, qui s'ajoute à d'autres peines plus classiques comme le versement d'une amende, vise ainsi à favoriser l'adoption effective par les entreprises condamnées des procédures internes de prévention et de détection des faits d'atteinte à la probité et ainsi à prévenir leur réitération.

1.2.2.3. *La loi prévoit l'application de la loi pénale française aux délits de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger par une personne résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français*

La loi Sapin 2 modifie également le code pénal pour permettre l'application de la loi pénale française aux délits de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français, par dérogation aux règles de droit commun d'application de la loi pénale sur le territoire national.

Auparavant, seule l'infraction de corruption d'agent public étranger permettait de poursuivre les actes de corruption commis à l'étranger. La portée extraterritoriale de la loi permet ainsi de :

- mieux prendre en compte le caractère global et transnational des délits ;
- renforcer le rôle des autorités françaises vis-à-vis des entreprises françaises, qui peuvent être mises en cause dans des affaires de corruption par des autorités étrangères. En particulier, la législation anticorruption américaine s'applique dès lors qu'une société est cotée à la bourse de New-York, a des intérêts commerciaux importants aux États-Unis ou utilise des moyens situés aux États-Unis (paiement en dollars inclus)¹⁸.

¹⁷ Article 434-43-1 du code pénal.

¹⁸ Foreign Corrupt Practices Act (FCPA 1977), International Anti-Bribery Act (IABA 1998).

L'enchevêtrement de lois à portée extraterritoriale peut aboutir à la poursuite par des autorités relevant d'États différents de la même infraction, ce qui est source de coûts importants pour les personnes concernées. Dans ce cadre, juger efficacement l'affaire en France est de nature à décourager les poursuites étrangères, quand, à l'inverse, le manque d'effectivité de la répression française de la corruption leur donne davantage de justifications.

1.2.3. Enfin, la loi Sapin 2 a créé un statut général de protection des lanceurs d'alerte pour favoriser les signalements

La loi Sapin 2 a créé un statut général de protection des lanceurs d'alerte, qui se substitue aux dispositifs spécifiques créés antérieurement en matière de corruption, de santé publique et d'environnement ou encore de faits constitutifs d'un crime ou d'un délit¹⁹. Elle a également permis de mettre en conformité le droit interne avec plusieurs textes européens intervenant en matière financière²⁰, notamment en matière de procédures internes de recueil des signalements.

Un lanceur d'alerte est, aux termes de la loi, « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance » (art.6).

Sa responsabilité pénale ne peut pas être engagée dès lors que la divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause et qu'elle intervient dans le respect de la procédure de signalement définie par l'article 8 de la loi²¹, prévue en trois paliers :

- ◆ le signalement d'une alerte doit d'abord être porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci ;
- ◆ à défaut de vérification par celui-ci de la recevabilité du signalement dans un délai raisonnable ou en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, il peut être adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels ;
- ◆ à défaut de traitement par l'un de ces derniers dans un délai de trois mois ou en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être rendu public.

Afin de faciliter la démarche des lanceurs d'alerte, la loi impose aux personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, aux administrations de l'État, aux communes de plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, aux départements et aux régions de mettre en place des procédures appropriées de recueil des signalements. Toute personne peut également adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte (IV., article 8).

¹⁹ Loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption ; loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte ; loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

²⁰ Règlement du 16 avril 2014 sur les abus de marché ; règlement du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres.

²¹ Celles-ci ont été précisées par le décret du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

Enfin, la loi modifie le code du travail afin de renforcer le régime de protection des lanceurs d'alerte : ils ne peuvent être sanctionnés ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire.

Depuis la loi Sapin 2, la directive du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union impose de procéder, dans un délai de deux ans, à de nouvelles modifications de la procédure de signalement ou des conditions d'irresponsabilité pénale des lanceurs d'alerte.

1.3. Dans un contexte d'accroissement des lois à portée extraterritoriale et des sanctions des faits de corruption transnationale, la loi Sapin 2 visait également à hausser le dispositif français de prévention et de détection au niveau des meilleurs standards internationaux

Un des objectifs de la loi Sapin 2 était de hausser le dispositif français de lutte contre la corruption au niveau des meilleurs standards internationaux et en particulier anglo-saxons.

La mise en œuvre de ce dispositif s'est inscrite dans un contexte de progression des lois à portée extraterritoriale (cf. Partie I, section 3 relative aux enjeux de souveraineté judiciaire) et d'accroissement des procédures judiciaires et des sanctions des entreprises françaises pour des faits de corruption transnationale par des autorités judiciaires étrangères et notamment américaines (Total, Alcatel, Technip, Alstom, Société générale, Airbus...).

Au travers de la mise au niveau des meilleures pratiques, la loi cherchait à redonner aux autorités françaises une légitimité pour intervenir en premier lieu vis-à-vis des entreprises françaises impliquées dans des affaires de corruption internationale. Il s'agit ainsi d'éviter que celles-ci ne soient poursuivies et sanctionnées par des autorités étrangères²².

Dans ce contexte, la convergence du dispositif français de prévention et de détection de la corruption vers les standards internationaux était un élément essentiel de son efficacité.

1.3.1. Le dispositif issu de la loi Sapin 2 favorise la convergence vers les normes internationales en matière de prévention et de détection des faits de corruption

Dans l'ensemble, la loi française, qui s'inspire pour partie des lois britannique (*UK Bribery act*) et américaine (*Foreign Corrupt Practices Act*, FCPA), se conforme aux standards internationaux établis essentiellement par les États-Unis et le Royaume-Uni²³ et le respect de ses dispositions devrait permettre aux entreprises françaises de se situer au niveau des standards actuels de la lutte anticorruption et ainsi d'éviter qu'elles ne soient poursuivies et sanctionnées par des autorités étrangères.

²² Cf. Cas de la Société générale développé ci-après ou cas de la société de droit hollandais SMB Offshore dans lequel, en 2014, le procureur américain a renoncé à ses poursuites suite à un accord conclu entre la justice hollandaise et l'entreprise.

²³ Les standards internationaux sont issus pour l'essentiel des référentiels anglo-saxons et notamment du *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) américain adopté en 1977 et du *Bribery act* britannique adopté en 2010.

« A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act by the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission », novembre 2012.

« The Bribery Act 2010 – Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing » March 2011.

« Summary of World Bank Group Integrity Compliance Guidelines »

Si l'on compare les recommandations de la loi Sapin 2 et de l'AFA avec les normes internationales telles qu'édictees dans le « *FCPA resource guide* » (pour les sources américaines), les lignes directrices du *UKBA* (pour les sources britanniques) ainsi que les recommandations de la norme ISO 37001 et celles de la Banque mondiale, on observe qu'elles abordent les mêmes dispositifs et outils et les traitent de manière similaire²⁴.

Ainsi, l'analyse comparée par type de recommandation montre que « les huit mesures de prévention de la corruption définies dans la loi du 9 décembre 2017 et les recommandations de l'AFA à savoir le code de conduite, le dispositif d'alerte interne, la cartographie des risques, les procédures d'évaluation de la situation des tiers, les procédures de contrôles comptables, le dispositif de formation, le régime disciplinaire ainsi que le dispositif de contrôle et d'évaluation interne **présentent un niveau d'exigence équivalent à celui des référentiels anglo-saxons.** » (*ibid.*).

On peut illustrer cette convergence des normes en comparant les recommandations relatives à l'engagement des instances dirigeantes dans la détection et la prévention des faits de corruption. Ainsi les cinq normes présentent un niveau d'exigences comparable (cf. tableau infra) :

- ◆ l'affirmation d'une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption ;
- ◆ la formalisation des procédures et politiques d'anticorruption mises en œuvre au sein de l'entité ;
- ◆ une communication large autour de cette volonté et des procédures et politiques.

²⁴ Cf. Note interne de l'AFA, *Etude comparative des normes internationales en matière de lutte contre la corruption*.

Rapport

Tableau 1 : Exemple de comparaison des normes internationales en matière de lutte contre la corruption le cas de l'engagement des instances dirigeantes dans la détection et la prévention des faits de corruption

Recommandations Sous-recommandations	Recommandations de l'AFA Dispositif de prévention et de détection + code de conduite	Programme de conformité	Foreign Corrupt Practices Act	United Kingdom Bribery Act	Programme de conformité	Système de management anticorruption	Normes ISO	Normes Banque Mondiale
Définition et objet de l'engagement de l'instance dirigeante	Engagement des cadres dirigeants dans l'établissement d'une culture d'intégrité, de transparence et de conformité (par approbation du dispositif de prévention et de détection et du code de conduite)	Responsabilité et implication des dirigeants donnant le ton adéquat (" setting proper tone") et implication des cadres intermédiaires ("middle management")	Engagement des dirigeants afin de diffuser la culture : la corruption n'est jamais acceptable		Engagement de l'organe de gouvernance devant démontrer son leadership vis-à-vis du système de management anticorruption			Appui et engagement forts, explicites, visibles et actifs de la direction et du conseil d'administration en faveur du programme d'intégrité ; responsable pour la supervision, le développement du programme
Adoption d'une politique de tolérance zéro face au risque de corruption	Politique de tolérance zéro (prévention et détection des faits de corruption élevées au niveau prioritaire / veille sur les ressources allouées / attitude ferme envers tout cas de corruption / communication de sa volonté / s'assure de l'efficacité et actualisation du dispositif)	Culture forte de l'éthique : mise en œuvre d'une culture de conformité / doit démontrer sa bonne foi dans l'application	Politique de tolérance zéro Participer à l'établissement de procédures anticorruption et dans la prise de décision concernant les risques de corruption ; assurer la communication de sa politique anticorruption		Politique existante et appropriée à l'entreprise : interdiction de la corruption ; obligation du respect des lois anticorruption ; encouragement du signalement ; amélioration continue ; garantie de l'autorité et de l'indépendance de la fonction de conformité			Programme de respect de l'intégrité efficace : mener la politique / assurer les ressources et moyens / être informé du contenu du programme et des opérations s'y relatant / superviser la mise en œuvre et l'efficacité du programme/ s'assurer de la mise à jour correcte du programme
Engagement des instances dirigeantes dans la détection et de prévention des faits de corruption	La prise en compte de l'anticorruption dans les procédures et politiques	Prise en compte des mesures anticorruption dans les procédures de gestion des RH (recrutement et nomination ; fixation des objectifs annuels et évaluation des performances) ; dispositifs d'alerte visant à rapporter des cas de corruption suspectes ou avérées (garantir la protection personnelle et professionnelle) ; processus défini comme risqués par la cartographie des risques	Culture de la compliance mise en œuvre à tous les niveaux de l'entreprise	Culture de la compliance mise en œuvre à tous les niveaux de l'entreprise dans les décisions importantes et risquées	Imposer le respect et l'application des exigences du système de management anticorruption au sein des différents services		Imposer la mise en œuvre du programme	Assurer la responsabilité globale de la mise en œuvre et de la conformité du système de management
	La gouvernance du programme de prévention et de détection de la corruption	Gage de crédibilité de la démarche et du volontarisme de l'instance dirigeante ; désigner un responsable conformité et assurer l'adéquation des ressources allouées	Réunions avec les responsables conformité	Réunions avec les responsables conformité	Recrutement et formation de responsable conformité + supervision lors de manquement de procédures et retour d'informations au conseil d'administration et managers compliance concernés		Examen régulier et indépendant de la mise en application du programme ; recommander les mesures coercitives ou mise en place de nouvelles politiques si besoin ; veiller à ce que le programme soit bien mis en œuvre	
	La mise en œuvre d'une politique de communication	Communication à la fois interne et externe (aujourd'hui des partenaires extérieurs)	Communication interne de la politique anticorruption dans des termes sans ambiguïté	Communication interne et externe sur la politique anticorruption	Préconise une déclaration formelle adaptée et disponible à tout moment (des rappels doivent être effectués périodiquement) - communication interne et externe	Communication interne et externe sur le programme	Communication périodique sur le programme	

Source : AFA, Etude comparative des normes internationales en matière de lutte contre la corruption.

Plusieurs études de droit comparé viennent corroborer cette analyse de la convergence des dispositifs de prévention et de détection des faits de corruption²⁵.

L'analyse précise réalisée par l'AFA permet néanmoins d'identifier quelques écarts entre les référentiels français et anglo-saxons, qui pourraient exposer les entreprises se conformant au seul référentiel français à des risques de non-conformité au regard des autorités étrangères. Ainsi, à titre indicatif, ces standards recommandent notamment de :

- ◆ clarifier les responsabilités du responsable ou du département conformité, auquel doivent être attribués des moyens suffisants ;
- ◆ mettre en place, dans le cadre de la cartographie des risques et du code de conduite, des procédures relatives aux cadeaux et invitations ou encore aux frais de représentation et de déplacement ;
- ◆ établir des procédures visant à éviter les situations de conflit d'intérêt, identifiées explicitement comme une source de corruption ;
- ◆ mettre en place une communication externe sur les bonnes pratiques afin de diffuser la culture de lutte contre la corruption ;
- ◆ réaliser une *due diligence* approfondie lors des fusions-acquisitions afin de détecter les faits de corruption.

Dans le cadre d'une modernisation des obligations figurant à l'article 17 de la loi Sapin 2 et de l'examen des motifs des poursuites par des autorités judiciaires étrangères, la question de la poursuite de la convergence des standards devrait être posée car même si l'essentiel du chemin de convergence a été parcouru, l'harmonisation des normes au niveau international et européen est un facteur de simplification administrative pour les entreprises internationalisées.

Pour autant, au total, on peut considérer que le dispositif français initié par la loi Sapin 2 permet globalement aux entreprises françaises de se mettre en conformité avec les lignes directrices internationales et notamment américaines du FCPA et de réduire le risque de poursuite et de sanction par des autorités étrangères comme le *US Department of Justice (DOJ)* ou le *Serious Fraud Office* britannique (*SFO*).

Recommandation :

Sur la base des travaux de droit comparé (notamment ceux de l'AFA), des échanges avec nos partenaires européens et du retour d'expérience des entreprises confrontées à la diversité des systèmes de normes en matière de lutte contre la corruption, poursuivre la convergence des recommandations de l'AFA vers les normes internationales pour simplifier l'action de mise en conformité des entreprises françaises et des filiales d'entreprises étrangères en France. La mise à jour des recommandations de l'AFA devrait intervenir d'ici fin 2021.

²⁵ Cf. Georges-Louis Harang, Thomas Webb, *Royaume-Uni et France : étude comparative des lois anti-corruption*, Revue Droit des affaires, Lamy, n°130, octobre 2017. Cette étude montre notamment qu'au global, les régimes anti-corruption britannique et français présentent de nombreuses similitudes.

Cf. Matthieu Brochier, *Les mesures de lutte contre la corruption de la loi Sapin 2 à la lumière des règles anglo-saxonnes*, BRDA, Editions Francis Lefevre.

1.3.2. Toutefois, le référentiel français en matière de prévention formé par la loi Sapin 2 apparaît plus analytique que les référentiels anglo-saxons et suggère une approche plus formelle et moins souple

Les différentes analyses de droit comparé montrent que les normes *FCPA* et *UKBA* sont moins détaillées et moins précises que les normes françaises notamment pour le dispositif d'alerte interne, la procédure d'évaluation des tiers, le dispositif de formation aux risques de corruption et le dispositif de contrôle et d'évaluation internes. Au-delà de la définition des obligations, c'est également la manière de les mettre en œuvre et d'être en conformité qui divergent.

Concrètement, aux États-Unis²⁶, la mise en conformité ne relève pas d'exigences spécifiques et obligatoires et elle relève davantage d'une approche pragmatique adaptée aux caractéristiques et aux secteurs économiques des entreprises.

Ainsi, le « *FCPA resource guide* », établi par la *U.S. Securities and Exchange Commission (SEC)* et le département de la Justice (*DOfJ*), ne définit pas le contenu d'un programme de conformité, mais établit les principes généraux qui doivent guider les entreprises.

Si la mise en place d'un programme de conformité peut être prise en compte dans la détermination des poursuites des faits de corruption, elle n'est qu'un des neuf critères considérés avec la gravité des infractions commises, l'implication de la direction, la divulgation volontaire par l'entreprise, l'existence de précédentes infractions, les mesures correctives et de sanctions internes...

De la même façon, les lignes directrices définies par le ministère de la Justice anglais (*MoJ*) qui mettent en œuvre l'*UKBA* posent des principes généraux afin de déterminer « si les procédures de conformité mises en place par les entreprises sont adéquates, sachant que la mise en œuvre de ces principes peut varier selon la taille, les activités et les besoins de chaque entreprise. » (Brochier, *ibid.*).

L'approche britannique est toutefois plus formelle qu'aux États-Unis du fait de l'engagement de la responsabilité pénale de l'entreprise en cas de commission de faits de corruption si l'entreprise n'a pas préalablement mis en place des procédures adéquates de prévention de la corruption (« *failure to prevent bribery* »).

En France, l'article 17 de la loi Sapin 2 prévoit précisément huit mesures obligatoires, sous le contrôle administratif et le pouvoir de sanction de l'AFA. Le non-respect de ces obligations légales peut faire l'objet de sanctions pour non-conformité avec des amendes allant jusqu'à un million d'euros pour la société et jusqu'à 200 k€ pour le dirigeant. L'AFA a en outre précisé les modalités opérationnelles de ces obligations par des recommandations qu'elle a publiées²⁷.

En droit, les recommandations de l'AFA ne créent pas d'obligation juridique et ont pour objet d'aider les entités concernées à adapter leur programme de conformité anticorruption à leur stratégie de gestion des risques.

En pratique toutefois, la précision du référentiel français limite le pouvoir d'appréciation des entreprises dans la mise en œuvre du programme de conformité. En effet, celles-ci doivent soit s'y conformer, soit pouvoir justifier de l'existence et de l'efficacité équivalente de dispositions adaptées à leur cartographie des risques.

²⁶ Cf. Matthieu Brochier, *ibid.*

²⁷ Les recommandations de l'AFA ont été émises dans un avis publié dans le Journal officiel du 22 décembre 2017.

Au total, cette divergence dans les approches et les stratégies de mise en conformité avec les standards internationaux emporte deux conséquences :

- ◆ les entreprises anglo-saxonnes bénéficient d'une plus grande marge d'appréciation pour se mettre en conformité avec leurs législations²⁸ et, *a contrario*, les entreprises françaises sont davantage soumises à une application formelle de normes détaillées ;
- ◆ le contrôle des autorités françaises tend à être davantage un contrôle administratif de conformité et de respect des normes édictées que l'appréciation de l'efficacité d'ensemble d'un système de gestion des risques de corruption et de manquement à la probité.

2. La lutte contre la corruption est une action publique de plus en plus stratégique pour les pays en termes d'image, d'attractivité et de confiance des citoyens dans les institutions

Les années 1990 ont été caractérisées par une mobilisation renforcée de la société civile (création de l'organisation non gouvernementale *Transparency International* en 1993) et des organisations internationales contre la corruption²⁹. De nombreuses conventions multilatérales ont ensuite été signées par les États, dans le cadre de l'OCDE (1997)³⁰, du Conseil de l'Europe (1999)³¹ ou encore de l'ONU (2003)³² afin de favoriser le renforcement et la convergence des normes nationales de lutte contre la corruption, notamment transnationale.

Le renforcement du dispositif français de lutte anticorruption, initié par la première loi Sapin en 1993, s'inscrivait dans ce mouvement plus global de renforcement des exigences en matière de probité au niveau mondial.

Depuis les années 2000 et un certain nombre d'affaires, la corruption est devenue un enjeu politique majeur du fait de son coût élevé pour les États, à la fois en termes économiques, sociaux et politiques. En effet, la corruption et les atteintes à la probité sont un problème pour les grands pays démocratiques car elles :

- ◆ méconnaissent les exigences de l'État de droit notamment en termes de concurrence et d'équité en matière économique et sociale ;
- ◆ réduisent la qualité des infrastructures et des services publics, dès lors que l'usage des ressources publiques n'est pas déterminé par l'intérêt général³³, ce qui a notamment pour effet d'augmenter les inégalités sociales et de réduire la performance de l'action publique ;
- ◆ sont sources d'instabilité politique et sociale ;

²⁸ « Alors que le *UK Bribery act* donne de la souplesse quant aux mesures de conformité à mettre en place et offre des lignes directrices pour aider à mettre en œuvre des procédures adaptées à chaque entreprise, la loi Sapin 2 semble « forcer » les entreprises à modifier leurs procédures internes pour correspondre aux mesures de conformité préétablies, sans souplesse (...) pour les aider à adapter leur process interne. » (Georges-Louis Harang, Thomas Webb, Royaume-Uni et France : étude comparative des lois anti-corruption, *Revue Droit des affaires*, Lamy, n°130, octobre 2017).

²⁹ Dans un discours en 1996, le président de la Banque mondiale James Wolfensohn évoquait ainsi le « cancer de la corruption ».

³⁰ Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

³¹ Création du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO).

³² Convention des Nations unies contre la corruption, dite « Convention de Mérida ».

³³ <https://blogs.worldbank.org/fr/voices/lutter-contre-la-corruption-une-evidence>;
<http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Ch18.pdf> (rapport Banque mondiale).

- ◆ favorisent la défiance des citoyens envers les institutions publiques et participent ainsi de la crise de confiance dans leurs institutions et leurs gouvernants. Ainsi, la corruption « produit un cercle vicieux en sapant les institutions démocratiques. En effet, plus ces institutions sont faibles, moins elles sont en mesure de contrôler la corruption »³⁴ ;
- ◆ pour l'ensemble des motifs mentionnés, pèsent sur le niveau de la croissance économique.

Dans ce contexte, les difficultés à réduire les manquements à la probité dans certains pays contribuent à la crise de la démocratie dans le monde et pèsent négativement sur le développement économique et humain. En outre, en matière d'attractivité économique et de qualité de l'image du pays, la lutte contre la corruption est devenue un facteur de premier plan dans les comparaisons internationales.

2.1. Malgré des progrès attestés après la loi Sapin 2, le classement de la France demeure modeste et les avancées récentes demandent à être confirmés

En matière de comparaisons internationales, l'indice de perception de la corruption (IPC) établi par *Transparency International* est communément mobilisé pour classer les pays. Ne pouvant se fonder sur une mesure des atteintes à la probité, cet indice se concentre sur le degré de corruption perçue dans le secteur public. Ainsi, des enquêtes d'opinion et des évaluations d'experts permettent d'attribuer à chacun des 180 pays évalués un score allant de zéro (fortement corrompu) à 100 (très peu corrompu)³⁵.

En 2019, la France s'est située à la 23^{ème} place avec un score de 69/100, devant le Portugal, l'Espagne ou la Pologne (score de 62), mais derrière le Danemark (1^{ère} place avec 87), la Finlande, la Suède, les Pays-Bas, le Canada, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande ou encore le Japon (entre 73 et 86)³⁶.

Alors qu'elle avait gagné deux places dans le classement en 2018³⁷ par rapport à 2015³⁸ – année précédent l'adoption de la loi Sapin 2 -, la France a perdu ces deux places en 2019, passant à nouveau de la 21^{ème} à la 23^{ème} place (diminution de 3 points de son score, de 72 à 69) : elle a ainsi été dépassée par les Émirats Arabes Unis et l'Uruguay et se situe désormais à égalité avec les États-Unis.

³⁴ <https://transparency-france.org/actu/indice-de-perception-de-la-corruption-2018/#.XiiSwHvjldU>; Patricia Moreira, directrice générale de *Transparency International*.

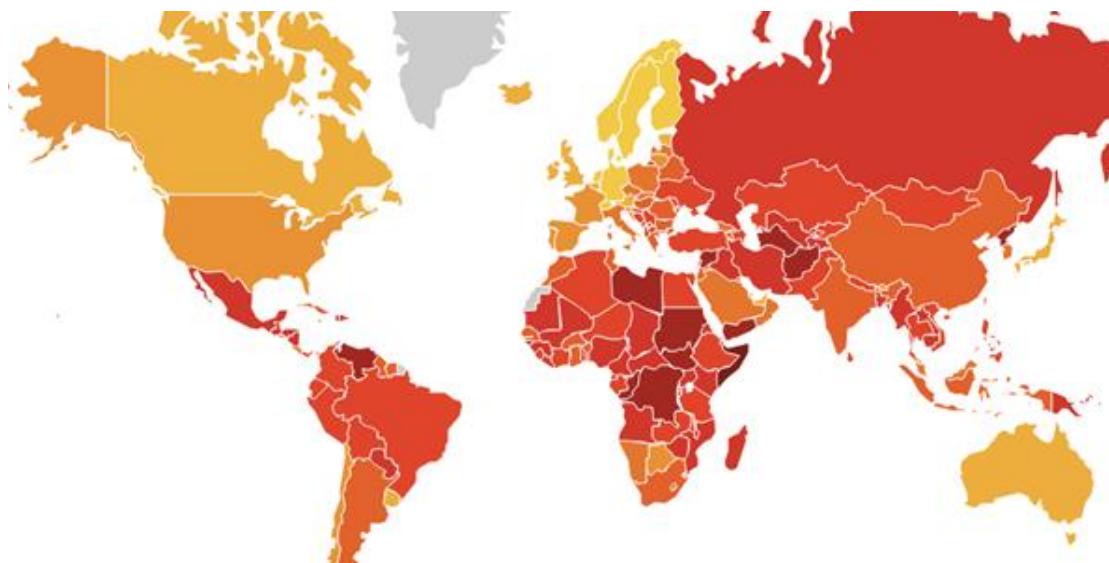
³⁵ L'Indice de perception de la corruption (IPC) de *Transparency International* classe les pays en fonction du degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique. C'est un indice composite, un sondage de sondages, faisant appel à des données sur la corruption tirées de sondages d'experts réalisés par divers organismes indépendants. Il reflète des points de vue du monde entier, dont celui des experts qui résident dans les pays évalués. Cet indice concentre son attention sur la corruption dans le secteur public et définit la corruption comme l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel. Les sondages utilisés pour établir l'IPC posent des questions en rapport avec l'abus d'un pouvoir officiel dans un intérêt personnel (par exemple, la corruption d'agents publics, les pots-de-vin dans le cadre de marchés publics, le détournement des fonds publics) ou des questions qui sondent la fermeté des politiques de lutte contre la corruption, incluant de ce fait la corruption administrative et la corruption politique. L'IPC 2018 s'appuie sur 13 enquêtes et évaluations d'experts pour mesurer la corruption du secteur public dans 180 pays et territoires.

³⁶ <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>

³⁷ <https://www.transparency.org/cpi2018>

³⁸ <https://www.transparency.org/cpi2015>

**Graphique 1 : Classement international selon l'indice de perception de la corruption 2019
(secteur public)**



Source : Transparency international, 2018.

Si la France se situe encore bien au-dessus du score moyen mondial, estimé à 43, **son classement général appelle des améliorations pour qu'elle soit perçue comme l'un des pays les plus performants en termes de probité au sein des grandes démocraties.**

Dans ce cadre, la régression récente traduirait, à l'inverse, un **certain essoufflement de la dynamique engagée par l'adoption de la loi Sapin 2 fin 2016**, qui n'a pas été relayée par des mesures complémentaires.

L'observation du baromètre global de la corruption, également établi par *Transparency International* mais fondé cette fois sur la perception de la corruption par les citoyens, confirme que la corruption demeure un enjeu majeur en France.

La dernière enquête³⁹ réalisée en France en 2017 relève en particulier que :

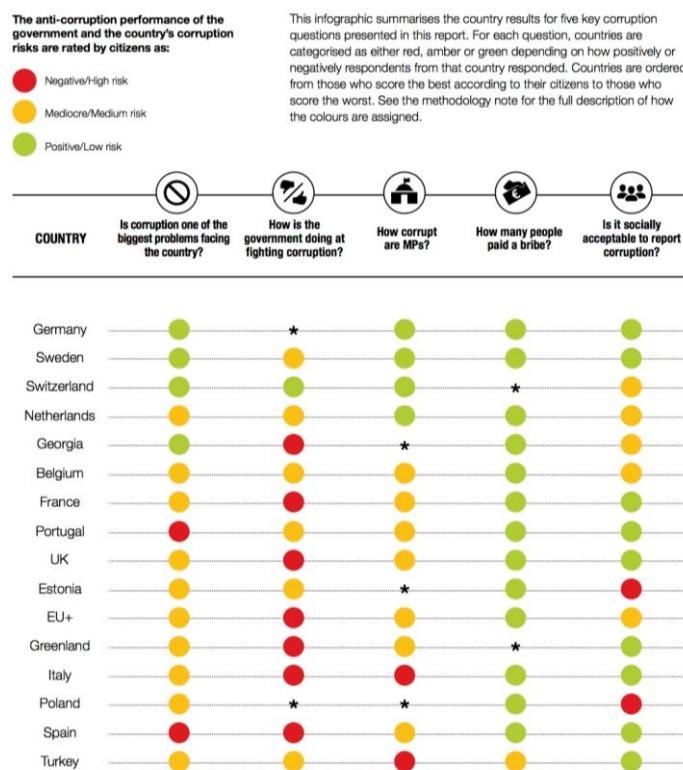
- ◆ entre 15 et 30% des citoyens interrogés déclarent que la corruption figure parmi les trois problèmes les plus importants auxquels les pouvoirs publics devraient remédier (risque moyen, cf. graphique infra) ;
- ◆ plus de 60% d'entre eux déclarent que les pouvoirs publics luttent mal contre la corruption au sein des pouvoirs publics (risque élevé) ;
- ◆ entre 20 et 40% d'entre eux déclarent que tous ou la plupart des membres du Parlement sont corrompus (risque moyen) ;
- ◆ cependant, moins de 10% d'entre eux déclarent avoir payé un pot-de-vin pour accéder à un service public dans l'année antérieure au sondage (risque faible) ;
- ◆ plus de 60% d'entre eux déclarent qu'il est généralement bien accepté dans la société de signaler un cas de corruption dont ils sont témoins (risque faible).

Au total, la France se situe au-dessus de la moyenne européenne, proche d'autres pays européens comme le Portugal et le Royaume-Uni, mais en dessous de l'Allemagne, de la Suède ou de la Suisse.

³⁹ *Transparency International*, 2017, « Global Corruption Barometer – People and corruption : Europe and Central Asia ». Le Baromètre mondial de la corruption est un sondage réalisé auprès du grand public pour évaluer ses perceptions et expériences de la corruption. Il exprime notamment les expériences que les citoyens ont de la corruption : fréquence des pots-de-vin, secteurs publics les plus corrompus, engagement personnel dans la lutte contre la corruption... Cette enquête a été réalisée sur 60 000 citoyens dans 42 pays d'Europe et d'Asie centrale.

Rapport

Graphique 2 : La performance de l'action contre la corruption appréciée par les citoyens (comparaison internationale)



Source : Transparency international, novembre 2017.

Les enquêtes de *Transparency international* sont globalement cohérentes avec les appréciations formulées par les institutions internationales, notamment par l'OCDE, sur l'état de la lutte contre la corruption en France.

A contrario, d'autres études invitent à nuancer cette appréciation de la France : ainsi la récente enquête « Cadre de vie et sécurité » de 2019, effectuée par l'Insee pour évaluer le sentiment d'insécurité de la population, n'identifie pas la corruption comme un problème majeur⁴⁰ : sur la période 2017-2018, seulement 1,1 % des personnes interrogées déclarent avoir été confrontées à la corruption dans les contextes personnel ou professionnel. Le risque est plus marqué dans le cadre professionnel au sein duquel 1,7 % de la population en emploi (soit 0,9 % de la population totale) déclare avoir été confrontée à une situation de corruption, dans le but d'accélérer l'obtention d'un service (40 % des cas) ou une transaction commerciale (38 %), contre seulement 0,2 % en dehors du cadre professionnel.

Une partie des écarts entre ces études s'explique par la différence entre l'expérience personnelle de la corruption (et la proportion des français personnellement confrontés à la corruption est faible) et la corruption supposée, celle que les citoyens prêtent aux institutions publiques et privées et à leurs représentants et dont la perception est nourrie par les « affaires de corruption » et leur médiatisation.

⁴⁰ Un module spécifique à la corruption dans le cadre de la vie personnelle et professionnelle est intégré depuis 2018.

Même si ce sentiment de corruption n'est pas toujours fondé, il est important de le prendre en compte car il constitue l'un des facteurs de la défiance, plus générale, des citoyens envers les institutions politiques et judiciaires. Elle peut ainsi avoir des conséquences notamment sur les comportements politiques (désengagement, abstention ou, au contraire, extrémisation, contestation, mouvements sociaux...)⁴¹.

Pour synthétiser, on observe que :

- ◆ le renforcement de l'action publique en matière de lutte contre la corruption a permis à la France de progresser dans les classements internationaux en matière de probité et d'efficacité de son système judiciaire. Ainsi, la création du PNF en 2013, l'adoption de la loi Sapin 2 en 2016 et l'augmentation des sanctions pénales pour les infractions de corruption en 2013 et en 2016 ont contribué aux progrès et à l'amélioration de l'image de la France ;
- ◆ en revanche, la persistance d'affaires de corruption fortement médiatisées, l'essoufflement de la dynamique issue de la loi Sapin 2 et un sentiment assez largement diffusé au sein de la population que la corruption fait partie des problèmes majeurs auxquels notre pays doit faire face, n'ont pas permis aux progrès récemment enregistrés de se consolider durablement.

Ces observations appellent à poursuivre les efforts engagés au cours de cette dernière décennie afin de confirmer les avancées de la France et de conforter son image et son attractivité.

2.2. Les évaluations de la France par les organisations internationales mettent également en évidence le besoin d'améliorer notre dispositif de lutte contre la corruption

Différents rapports ont dressé ces dernières années un bilan contrasté de la politique française de lutte anticorruption. Ces évaluations, pour certaines anciennes, doivent être nuancées et mises à jour notamment en raison des évolutions législatives et en particulier de l'adoption de la loi Sapin 2.

Deux insuffisances ont été le plus souvent relevées :

- ◆ la faiblesse de la répression pénale de la corruption ;
- ◆ la transparence encore insuffisante de la vie publique.

En matière de politique pénale, la dernière évaluation de l'OCDE, qui date de 2012, critiquait la **faiblesse du nombre de condamnations intervenues en France du chef de corruption d'agents publics étrangers**⁴² : « le Groupe de travail déplore que compte tenu du rôle très important joué par les entreprises françaises dans l'économie internationale, seules 33 procédures aient été initiées et cinq condamnations – dont une seule, non définitive, concernant une personne morale - prononcées depuis que la France a adhéré à la Convention de l'OCDE en 2000 ». De la même manière, le rapport anticorruption de l'Union européenne de 2014 pointait le fait que moins d'une trentaine de condamnations sont prononcées en moyenne par an pour délit de favoritisme en matière de commande publique⁴³.

⁴¹ Algan, Cahuc, 2007, *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*.

⁴² OCDE, « Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption », 2012.

⁴³ Union européenne, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen - rapport anticorruption de l'UE », février 2014.

Le rapport considérait en particulier que le faible nombre de procédures engagées en matière de corruption transnationale ne permettait pas de « lever le doute » sur l'indépendance du parquet vis-à-vis du Gouvernement, alors qu'il dispose d'un « quasi-monopole dans le déclenchement des enquêtes et des poursuites de cas de corruption d'agent public étranger ». Au moment du rapport, le ministre de la justice pouvait en effet adresser aux magistrats du ministère public des instructions individuelles⁴⁴ et mettre en avant des « critères d'opportunité qui mettent en balance les conséquences prévisibles que la décision de poursuivre peut avoir sur le plan politique ou économique ».

On peut observer que, depuis la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, le ministre de la Justice ne peut plus adresser d'instructions individuelles⁴⁵.

En outre, le rapport soulignait la **faiblesse des sanctions, à la fois encourues et prononcées**. Le code pénal prévoyait en effet une amende maximale de 150 000 € et dix ans d'emprisonnement pour les personnes physiques reconnues coupables de corruption d'agent public étranger et du quintuple pour les personnes morales. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a depuis augmenté le montant de l'amende encourue par les personnes physiques à un million d'euros. Enfin, les peines et amendes effectivement prononcées étaient encore moins dissuasives (peines de prison avec sursis, amende maximale de 10 000 €, faible utilisation des peines complémentaires, pas de confiscation...) en contradiction avec l'exigence de prononcer des sanctions « efficaces, proportionnées et dissuasives ».

D'autre part, plusieurs rapports ont critiqué un manque de transparence dans la vie publique, qui a depuis été partiellement comblé, notamment en réaction à différentes « affaires » ayant marqué la vie politique française (cf. encadré ci-après).

Ainsi, le « rapport anticorruption de l'Union européenne » (2014) faisait état de mécanismes de contrôle de la passation des marchés publics insuffisants, notamment au niveau local, malgré des montants en jeu importants (la commande publique représentant près de 20 % du PIB)⁴⁶. Depuis, toutefois, l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et celle du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ont amélioré la transparence des procédures.

Par ailleurs, les deux derniers cycles d'évaluation du Groupe d'États contre la Corruption (2014 et 2020) ont mis en évidence les insuffisances du cadre de lutte contre la corruption des membres du Parlement et des personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, tout en reconnaissant les avancées intervenues en matière de déclaration d'intérêts, d'activité et de patrimoine⁴⁷. Le GRECO regrettait par exemple en 2014 que les parlementaires ne soient pas contraints de signaler un conflit d'intérêt ponctuel ou encore que les modalités de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires soient peu encadrées.

⁴⁴ Article 30 du code de procédure pénale (version en vigueur du 10 mars 2004 au 27 juillet 2013).

⁴⁵ Pour autant, les parquets demeurent hiérarchiquement soumis à l'autorité du ministère de la Justice. Dans ses arrêts Medvedyev et Moulin c. France, rendus respectivement en 2008 et 2010, la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a jugé que le parquet français n'était pas une « autorité judiciaire » du fait du statut des membres du ministère public.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf

⁴⁷ Loi organique et loi du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Rapport

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et les modifications des règlements des assemblées ont depuis encadré davantage les dépenses et les obligations de déclaration des parlementaires.

Le rapport publié en 2020 regrette quant à lui le manque de transparence des relations entre l'exécutif et les groupes d'intérêts, l'insuffisance des dispositifs de prévention de la corruption des membres des cabinets ou encore la subsistance de la Cour de justice de la République, chargée de juger les membres du Gouvernement pénallement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, du fait de sa composition (trois magistrats du siège, douze membres du Parlement), les évaluateurs du GRECO sont réservés sur son impartialité. Sa suppression a été envisagée récemment dans le cadre du projet de loi constitutionnelle.

Encadré 5 : La transparence de la vie publique

Jusqu'en 1988, la lutte contre les atteintes à la probité dans le secteur public reposait surtout sur des outils de répression pénale. Les lois relatives à la transparence financière du 11 mars 1988 créent la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP), à laquelle les membres du Gouvernement et les élus locaux puis les dirigeants des grandes entreprises publiques et les membres du Parlement à partir de 1995, doivent transmettre une déclaration de patrimoine.

Ce volet préventif a fait l'objet d'un renforcement dans la dernière décennie en réponse aux exigences de transparence de la vie publique.

Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique rеноuent le dispositif français :

- le conflit d'intérêts est défini comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » ;
- les candidats à l'élection présidentielle qui ont obtenu au moins 500 parrainages, les membres du Gouvernement et des cabinets, les membres du Parlement ou encore les principaux élus locaux ont une obligation de déclaration d'intérêts, qui s'ajoute à celle de déclaration du patrimoine ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui remplace la CTFVP, est chargée du contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, avec des moyens renforcés.

La loi du 21 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires étend ces évolutions en matière de lutte contre les atteintes à la probité à la fonction publique. En particulier, elle étend les obligations déclaratives d'intérêts aux fonctionnaires « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient ».

Le dispositif de lutte contre les atteintes à la probité a été renforcé dans ses deux volets préventif et répressif par la **loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 »**. Outre l'obligation de prévention et de détection des faits de corruption, la loi établit un statut général des lanceurs d'alerte et encadre les rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, par la mise en place d'un répertoire numérique dédié, tenu par la HATVP.

Les lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique entendent « moraliser » la vie politique, notamment par la création d'une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité en cas de crimes ou de manquements à la probité, la mise en place d'un registre des départs au sein des assemblées et la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat et de la réserve parlementaire, critiquées pour leur manque de transparence.

La loi récente du 6 août 2019 de réforme de la fonction publique comporte enfin plusieurs dispositions sur la déontologie des agents publics. Elle rénove le contrôle déontologique des agents publics en matière de mobilité public/privé en confiant les missions de l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique à la HATVP pour les emplois considérés comme stratégiques et en créant un nouveau contrôle du « rétro-pantoufle ». Elle renforce aussi la transparence sur les rémunérations les plus importantes de la fonction publique en prévoyant leur publication annuelle en annexe au rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

En somme, on peut considérer que, **si le cadre français de lutte contre la corruption souffre encore de lacunes qui brouillent l'image de la France à l'international, il a été fortement renforcé dans les années récentes et devrait produire des effets à moyen et long termes.** Dans ce cadre, son évaluation prochaine par l'OCDE devrait permettre à la France de mettre en évidence ses progrès dans la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité et de tracer des perspectives et un programme d'action pour corriger les insuffisances persistantes.

3. Les faits de corruption fragilisent notre souveraineté judiciaire dès lors qu'ils exposent les entreprises françaises à des poursuites extraterritoriales notamment de la part des autorités américaines

La loi Sapin 2 a été adoptée dans un contexte de lourdes sanctions imposées par les autorités américaines à des entreprises françaises pour des faits de corruption commis en dehors du territoire américain⁴⁸. De fait, notre souveraineté judiciaire était fragilisée par son manque d'efficacité en la matière et nos entreprises se trouvent face à des risques de déstabilisation majeurs dont elles doivent se prémunir.

3.1. L'usage extensif par le département de la Justice américain de sa compétence extraterritoriale en matière de corruption conduit à craindre une instrumentalisation du droit à des fins d'intelligence économique

La lutte contre la corruption s'inscrit dans le mouvement d'extension du champ territorial d'application du droit américain initié à la fin des années 1990, décrit dans le rapport du député Raphaël Gauvain⁴⁹.

En effet, de nombreuses lois à portée extraterritoriale permettent aux autorités judiciaires américaines de poursuivre des personnes étrangères bien que le rattachement des faits au territoire soit tenu⁵⁰. Déjà, en 2016, le rapport « Lellouche-Berger » regrettait que la seule utilisation du dollar par les entreprises puisse justifier l'application de la loi américaine⁵¹. En matière de corruption, le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA, 1977, révisé en 1998) attribue une compétence extraterritoriale aux autorités d'enquête et de poursuite américaines.

Plus récemment, le *Cloud Act*, promulgué en mars 2018⁵² a renforcé la portée extraterritoriale des poursuites en permettant aux autorités judiciaires américaines d'obtenir les données des personnes morales étrangères mises en cause dans le cadre d'enquêtes sur les « *serious crimes* » (dont la corruption) en dehors des règles de la coopération judiciaire internationale. Concrètement, les fournisseurs américains de stockage de données sont contraints, sur mandat de perquisition du juge, de fournir les données demandées, qu'elles soient ou non stockées sur des serveurs situés aux États-Unis.

⁴⁸ Cf. Partie I, section 1.

⁴⁹ Rapport au Premier ministre de Raphael Gauvain, « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale », juin 2019.

⁵⁰ On peut citer plusieurs exemples comme la portée extraterritoriale de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (*Patriot Act*, 2001) ou encore l'application de la fiscalité personnelle aux citoyens américains non-résidents (*Foreign Account Tax Compliance Act*, 2010)...

⁵¹ Rapport « Lellouche-Berger », « Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des finances de l'AN sur l'extraterritorialité de la législation américaine », 2016.

⁵² *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*.

En outre, à partir de l'analyse des transactions conclues avec les entreprises, le rapport Gauvain interroge l'impartialité de ces démarches de lutte contre la corruption conduites par les procureurs américains : sur les 26 entreprises condamnées au titre du FCPA à une amende supérieure à 100 millions de dollars entre 2008 et 2018, seules cinq sont américaines tandis que 14 sont européennes (dont cinq françaises [■]). Compte tenu de l'ampleur des sanctions, de l'usage de procédures transactionnelles échappant au contrôle du juge et aux règles des conventions d'entraide judiciaire, de la collecte d'un grand nombre de données de nos entreprises et du risque de déstabilisation de certains de nos grands acteurs économiques, le rapport Gauvain suggère l'existence d'une « instrumentalisation des procédures judiciaires américaines à des fins économiques ou commerciales ».

3.2. Dans ce contexte, le renforcement du dispositif français de lutte contre la corruption par la loi Sapin 2 concourt à la préservation de notre souveraineté judiciaire et à la protection de nos entreprises

S'il convient d'éviter toute naïveté en la matière, les réponses les plus efficaces pour préserver notre souveraineté se trouvent d'une part dans la prévention des faits de corruption et d'autre part dans l'efficacité de notre dispositif judiciaire en la matière. **Les progrès réalisés ces dernières années tendent à montrer que c'est par l'efficacité de son action publique de lutte contre la corruption que la France pourra le mieux préserver sa souveraineté judiciaire dans ce domaine.**

En effet, les insuffisances de la politique pénale française anticorruption ont longtemps pu servir de justification à l'intervention des autorités américaines. Le rapport de suivi de phase 3 de l'OCDE comptait ainsi trente-et-un(es) « relaxes, ordonnances de non-lieu et classements sans suite » en matière de corruption active d'agent public étranger en 2014⁵⁴. La première condamnation définitive d'une société pour corruption d'agent public étranger n'est ainsi intervenue qu'en 2018⁵⁵, soit 18 ans après l'introduction de l'infraction dans le code pénal⁵⁶. De ce fait, la France pouvait difficilement se prévaloir du principe « *non bis in idem* » pour contrer d'éventuelles poursuites étrangères.

[■] [■]
[■]
[■]

⁵⁴ OCDE, « France : rapport de suivi écrit de phase 3 et recommandations », 2014.

⁵⁵ Cour de cassation, arrêt du 14 mars 2018, *Pétrole contre nourriture*. Cf. Partie I, section 4.2 pour la présentation des faits et du cas [■] dans l'affaire jugée « Pétrole contre nourriture ».

⁵⁶ Loi n°2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption.

Rapport

À défaut d'une prévention et d'une sanction efficaces, le rapport Gauvain souligne combien les entreprises françaises étaient vulnérables face au département de la Justice américain dans le cadre des procédures transactionnelles initiées par ce dernier⁵⁷. En effet, la procédure de négociation est conduite de manière « informelle » sans garantie du respect des droits de la défense. Un ancien cadre dirigeant du Groupe Alstom, arrêté par le DoJ, raconte l'absence d'accès au dossier, les conditions d'incarcération douloureuses ou encore le caractère à charge de l'enquête⁵⁸. Ainsi, depuis 1999, toutes les entreprises poursuivies par le département de la Justice en matière de corruption ont finalement conclu un accord au terme d'un « rapport de force déséquilibré »⁵⁹ : les entreprises sont quasiment contraintes d'accepter de payer une amende importante et de mettre en place un programme de prévention et de détection de la corruption sous le contrôle des autorités de poursuite (« *monitoring* »), en échange de l'abandon des poursuites et face à la menace d'exclusion du marché américain ou encore d'une amende plus lourde.

A l'inverse, l'ouverture d'une enquête pénale en France peut conduire, en cas de poursuites simultanées par des autorités étrangères, au partage voire à l'abandon des poursuites par ces autorités étrangères⁶⁰.

Ainsi, la création du parquet national financier en 2013, l'introduction de la convention judiciaire d'intérêt public et des contrôles de conformité avec la loi Sapin 2 en 2016 ou encore le développement des enquêtes miroir depuis 2017 (dépêche du garde des Sceaux de janvier 2017) ont réduit la légitimité et la justification des poursuites étrangères.



⁵⁷ Rapport « Gauvain », *ibid*.

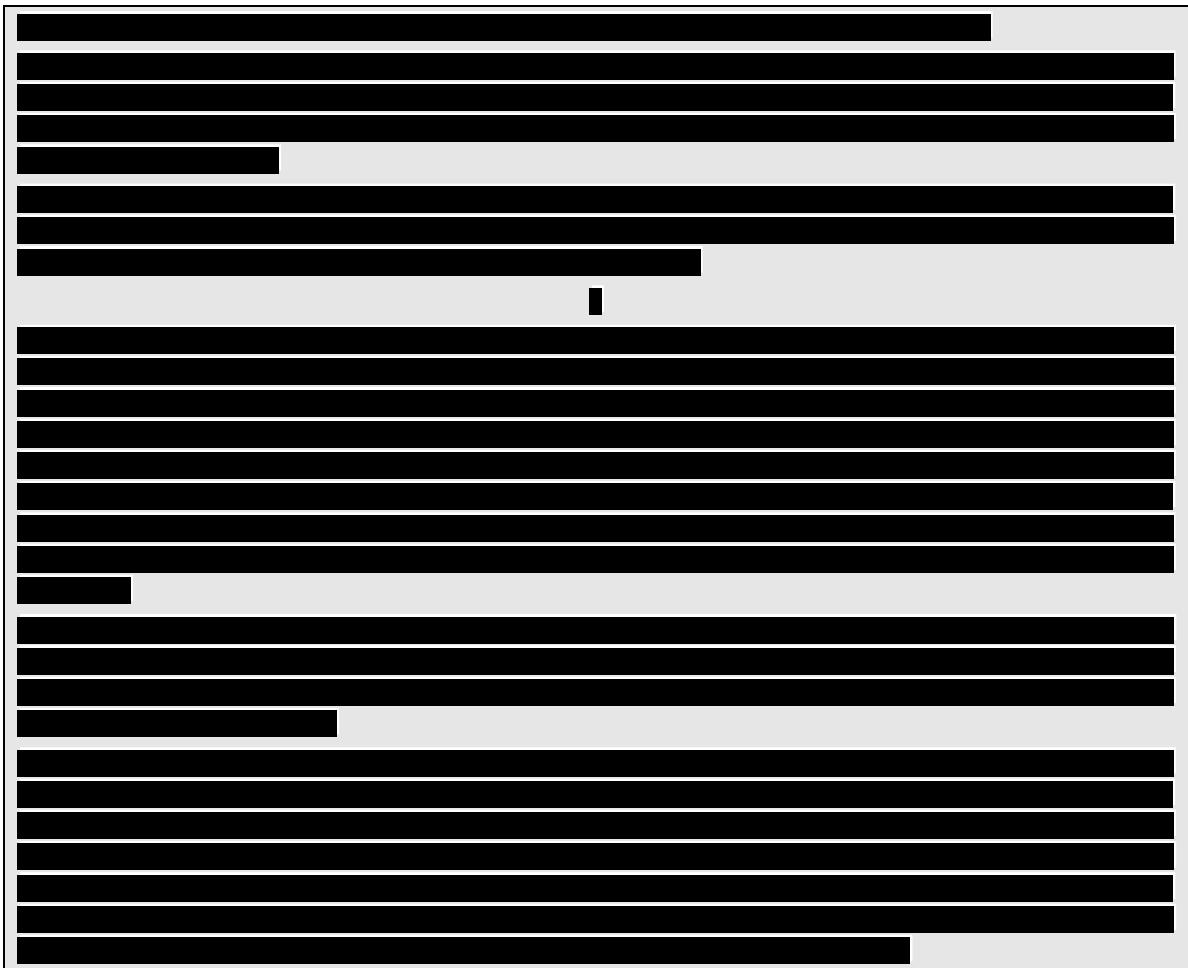
⁵⁸ Frédéric Pierucci, *Le piège américain*, 2019.

⁵⁹ Rapport « Gauvain », *ibid*.

⁶⁰ Article 4 de la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption transnationale : « Lorsque plusieurs Parties ont compétence à l'égard d'une infraction présumée visée dans la présente Convention, les Parties concernées se concertent, à la demande de l'une d'entre elles, afin de décider quelle est celle qui est la mieux à même d'exercer les poursuites. »

Rapport

A large grid of black redacted bars, likely representing sensitive information that has been obscured for security reasons. The grid consists of approximately 20 horizontal rows and 30 vertical columns, creating a pattern of black rectangles against a white background.



Source : mission d'après données publiques.



4. En matière économique, la lutte contre la corruption est favorable au développement économique durable du pays et des entreprises

Parce que la corruption induit des distorsions qui pèsent à la fois sur l'activité privée et sur les finances publiques⁶¹, la littérature économique montre que les atteintes à la probité auraient un coût économique important et que la lutte contre la corruption aurait un effet positif sur l'activité économique sur le long terme et propice au développement durable des entreprises.

⁶¹ Jean-Baptiste Chauvel, Laura Le Saux (2016), « Lutte contre la corruption : des effets positifs sur l'activité économique y compris dans les pays développés », revue Trésor-Eco, n°180.

4.1. Au niveau des États, la lutte contre la corruption a un effet positif sur l'activité économique, y compris dans les pays développés

Selon les analyses économiques les plus récentes, la corruption, qui peut se comparer à une taxe sur le producteur (*ibid.*), affecterait négativement l'activité privée par le biais de deux canaux :

- ◆ elle aurait un **effet dépressif sur l'investissement, devenu moins rentable et plus risqué**. En effet, les « pots-de-vin » augmentent les coûts de production⁶² et engendrent une incertitude quant à la rentabilité de l'investissement. Mauro (1995) estime ainsi qu'une augmentation d'un écart-type de l'indice de corruption établi par *Business International* (soit une baisse de la corruption) pourrait entraîner une hausse du taux d'investissement comprise entre 4 et 5 points de PIB⁶³ ;
- ◆ elle **pèserait également sur la productivité et l'innovation** par ses effets sur la concurrence et l'accumulation de capital humain. En effet, la corruption contribue à évincer les entreprises les plus productives du marché qui ne recourraient pas aux « pots-de-vin » par exemple lors de la passation de marchés publics. De ce fait, la corruption entraînerait une moindre accumulation de capital humain dans l'économie car les individus auraient intérêt à exercer dans le secteur informel⁶⁴ ou bien à quitter le pays pour un environnement jugé moins corrompu⁶⁵.

Au total, les études empiriques mettent en évidence des gains économiques associés à la lutte contre la corruption : il existerait ainsi une corrélation négative significative entre les indices de perception de la corruption et le taux de croissance du PIB⁶⁶.

En se fondant sur les estimations de Gyimah-Brempong et al. (2006)⁶⁷, Chauvel et Le Saux (2016) ont ainsi estimé les gains potentiels pour la France : si le niveau de perception de la corruption en France approchait les niveaux allemand et anglais, les gains en termes de croissance pourraient atteindre 0,2 point de croissance par an⁶⁸.

S'il est avéré qu'il y a un lien significatif et négatif entre la corruption et la croissance économique, ces résultats doivent néanmoins être interprétés avec prudence, compte tenu de la difficulté à mesurer la corruption : les indices utilisés reposent moins sur des faits de corruption avérés que sur la perception de la corruption.

⁶² A l'instar d'une taxe sur la production, le paiement du pot-de-vin induit une hausse des prix au consommateur et une réduction des quantités produites. Néanmoins, la perte de bien-être pour la société est supérieure puisque les revenus du pot-de-vin sont captés par le corrompu (et non pas les administrations publiques).

⁶³ Mauro (1995), « Corruption and growth », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3.

⁶⁴ Mo (2001), « Corruption and economic growth », *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29(1).

⁶⁵ Dreher et Herzfeld (2005) ont ainsi montré qu'une baisse d'un point de l'indice de corruption entraînait une baisse du taux de scolarisation de cinq points de pourcentage dans les pays en développement ; Dreher et Herzfeld (2005), « The economic costs of corruption : a survey and new evidence », Working paper, *Public Economics*.

⁶⁶ Elles reposent sur l'estimation de modèles dynamiques sur des données de panel, en contrôlant les autres facteurs de la croissance, tels que le niveau de développement initial, la part de la dépense publique rapportée au PIB ou la croissance démographique.

S'agissant de l'Europe, une étude de la *Rand Corporation* publiée sur le site du Parlement européen en 2016, estime les coûts directs et indirects liés à la corruption dans l'Union européenne entre 179 et 993 Md€, soit jusqu'à 6,3 % du produit intérieur brut des vingt-huit États membres ([http://www.europarl.europa.eu/_thinktank/fr/document.html?reference=EPSTU\(2016\)579319](http://www.europarl.europa.eu/_thinktank/fr/document.html?reference=EPSTU(2016)579319)).

⁶⁷ Gyimah-Brempong et al. (2006), « Corruption, Growth, and Income Distribution: Are there Regional Differences? », *Economics of Governance*.

⁶⁸ Jean-Baptiste Chauvel, Laura Le Saux (2016), « Lutte contre la corruption : des effets positifs sur l'activité économique y compris dans les pays développés », revue *Trésor-Eco*, n°180. Pour mémoire, en 2016, la France était classée à la 23^{ème} place du classement établi par *Transparency International* avec un indice de perception de la corruption de 69, quand l'Allemagne et le Royaume-Uni se partageaient la dixième place avec un score de 81.

Malgré tout, ces études soulignent l'intérêt économique de lutter contre la corruption et également de mieux communiquer sur les progrès réalisés en la matière pour rendre l'économie nationale plus dynamique et plus attractive.

4.2. La corruption est également défavorable au niveau et à la qualité des dépenses publiques

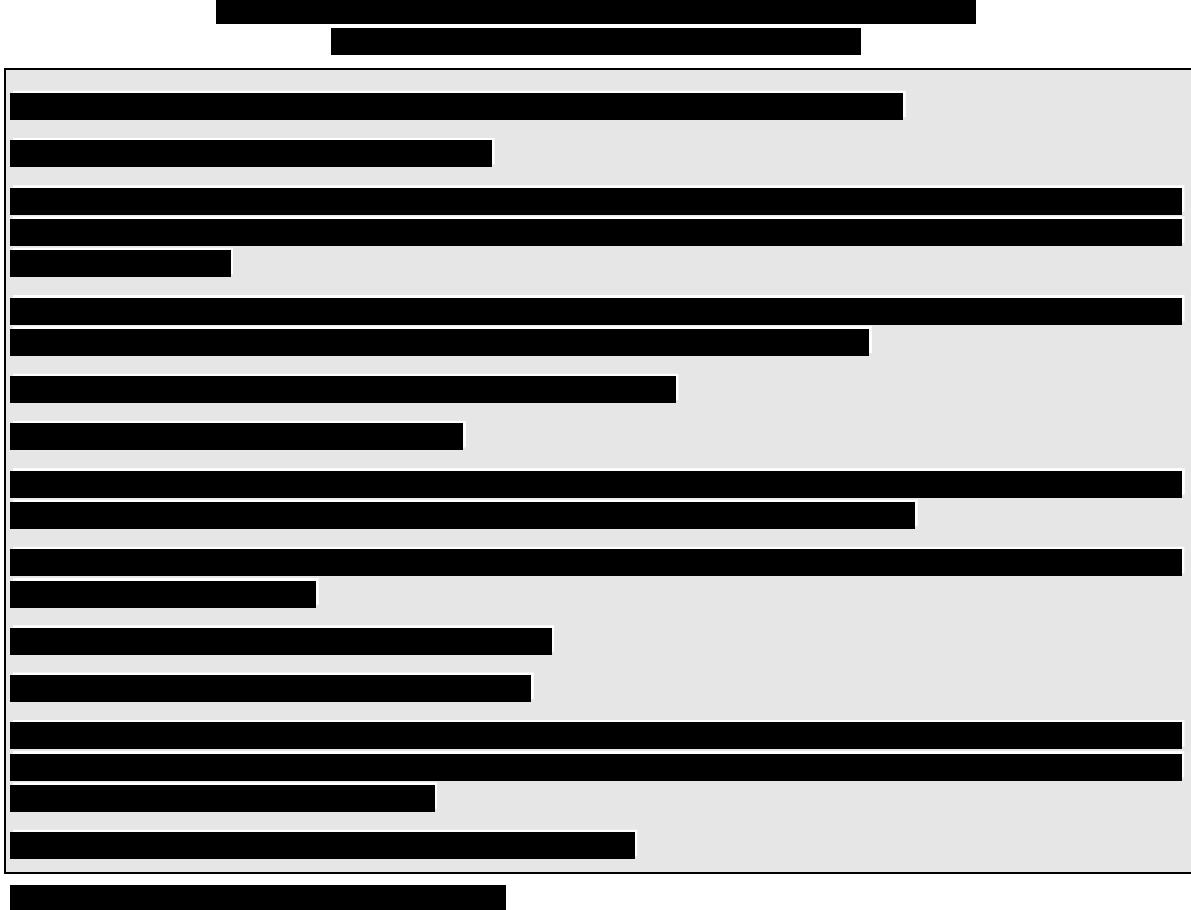
Au niveau des administrations publiques, la corruption pèse sur le niveau et la qualité des dépenses.

Concrètement, les administrations sont confrontées au risque de corruption passive des personnes dépositaires de l'autorité publique⁶⁹. Ce risque est accru dans certains domaines exposés tels que :

- ◆ l'administration des recettes publiques, qui peut notamment donner lieu à l'attribution d'exonérations fiscales indues ;
- ◆ l'extraction des ressources naturelles, en particulier minières et pétrolières, du fait du volume des profits générés ;
- ◆ l'attribution des marchés publics : le caractère souvent exceptionnel des grands projets d'investissement rend difficile la comparaison des dépenses et permet ainsi de dissimuler des avantages indus qui peuvent y être associés⁷⁰.

⁶⁹ Article 432-11 du code pénal. Il s'agit du fait, pour une personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, des avantages quelconques soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans le cadre de sa fonction, soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

⁷⁰ Paolo Mauro, Paulo Medas, Jean-Marc Fournier, « Le coût de la corruption », *Finances et développement*, FMI, 2019.



Comme les autres pays, la France est exposée à la corruption dans les administrations publiques. Si l'on ne dispose pas de données objectives, plusieurs indicateurs permettent d'estimer avec prudence l'ampleur du phénomène. Tout d'abord, l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* (cf. supra). Depuis 2014, l'ONG établit également une cartographie des condamnations prononcées dans des affaires de corruption et d'atteintes à la probité qui ont été relayées dans la presse⁷¹ : parmi les condamnations recensées, 70 % impliquent au moins un prévenu issu du secteur public⁷².

La corruption dans les administrations publiques aurait un double impact sur les finances publiques :

- ◆ d'une part, elle **réduirait le montant des recettes fiscales prélevées** (ex : des exonérations fiscales indues sont accordées). Attila et al. (2009) ont ainsi montré que la baisse de la corruption dans les pays de l'OCDE entre 1980 et 2002 avait permis d'augmenter les ressources publiques de 1,4 points entre 1980 et 2002. Plus récemment, Mauro, Medas et Fournier (2019) ont constaté un écart de quatre points de PIB du montant des impôts recouvrés entre les pays les moins corrompus et les plus corrompus, à niveau de développement économique comparable⁷³ ;

⁷¹ <https://www.visualiserlacorruption.fr/home>.

⁷² Élus locaux (45 points, dont la majorité au sein du bloc communal), agents publics territoriaux (10 points), agents de l'État (9 points), agents hospitaliers (5 points).

⁷³ Paolo Mauro, Paulo Medas, Jean-Marc Fournier, « Le coût de la corruption », *Finances et développement*, FMI, 2019.

- ◆ d'autre part, la corruption aurait un **effet négatif sur la qualité des dépenses publiques** : dès lors que les investissements publics sont motivés par la captation de rentes plutôt que par la recherche de gains de croissance à long terme, la corruption contribue à des surinvestissements dans certains domaines (p. ex. infrastructures) et des sous-investissements dans d'autres (p. ex. santé ou éducation) : Mauro (1998) montre ainsi qu'une diminution de la corruption correspondant à un écart type de l'indice de corruption⁷⁴ est associée à une augmentation des dépenses d'éducation de l'ordre de six points de pourcentage du PIB⁷⁵.

Aussi la corruption dans la sphère publique pèse-t-elle sur les finances publiques et la capacité de l'État à favoriser « une croissance à la fois durable et inclusive » (Mauro, Medas, Fournier, 2019) autant qu'elle altère la confiance des « citoyens envers leurs institutions et l'administration ». L'ensemble de ces constats a conduit le FMI à recommander de lutter contre la corruption et de mettre en place des contrôles internes efficaces dans les domaines publics les plus exposés (marchés publics ; administration des recettes ; gestion des ressources naturelles...).

4.3. Pour les entreprises françaises, la corruption est devenue un risque majeur dont elles doivent se prémunir pour assurer le développement durable de leur activité

Pour les entreprises, la lutte contre la corruption est devenue un sujet majeur pour leur activité et leur image : ainsi, la prévention et la détection de faits de corruption sont souvent considérées comme la gestion d'un des risques majeurs notamment dans les secteurs d'activité et les zones géographiques exposés.

Toutefois, avant d'être un risque, la corruption trouve sa source dans le fait qu'elle apparaît à certains acteurs économiques comme une opportunité d'enrichissement et/ou de développement rapide de l'entreprise ou de certains segments de l'entreprise (p. ex. des filiales, des directions commerciales, des personnes physiques...).

Entre risque et opportunité, les analyses microéconomiques tendent à montrer que, si la corruption peut créer de la valeur à court terme pour l'entreprise lorsqu'elle n'est pas détectée⁷⁶, elle ne serait pas rentable sur le long terme d'un point de vue financier. En effet, sa détection détruit beaucoup de valeur que cela soit au niveau de la valorisation boursière, de l'image de marque ou de la réputation des dirigeants, et cette prise de risque n'apparaît pas économiquement rationnelle pour le développement de l'entreprise sur le long terme.

Ainsi, Nathalie Kaleski⁷⁷ cite une étude de l'Université d'Harvard publiée en 2015⁷⁸ qui indique que les entreprises avec un bas niveau de normes anticorruption ont sans doute un plus fort taux de croissance de leurs ventes dans les pays corrompus que les entreprises plus « vertueuses ». Toutefois, ce développement additionnel dans les systèmes corrompus se fait au détriment de leur rentabilité financière car les coûts additionnels liés aux « pots-de-vin » ne sont pas totalement compensés par des prix plus élevés ou des économies d'échelle.

⁷⁴ Notation *International Country Risk Guide* (ICRG) du risque pays estimée par le groupe *Political Risk Services*.

⁷⁵ Paolo Mauro, « Corruption and the composition of government expenditure », *Journal of Public Economics*, Vol. 69, 1998.

⁷⁶ *Bribes and firm value Evidence from Anti-Bribery Regulation*, Stefan Zeume, June 2013, Insead (cité par N. Kaleski).

⁷⁷ *Les entreprises face au défi de l'anticorruption*, Nathalie Kaleski, Coll. Etudes, Institut Friedland, décembre 2018.

⁷⁸ *An analysis of firms'self-reported anticorruption efforts*, Paul Healy and George Serafeim, Harvard Business School, October 2013. Etude effectuée sur un échantillon en 2007 de 480 grandes entreprises des 31 grands pays exportateurs (cité par N. Kaleski).

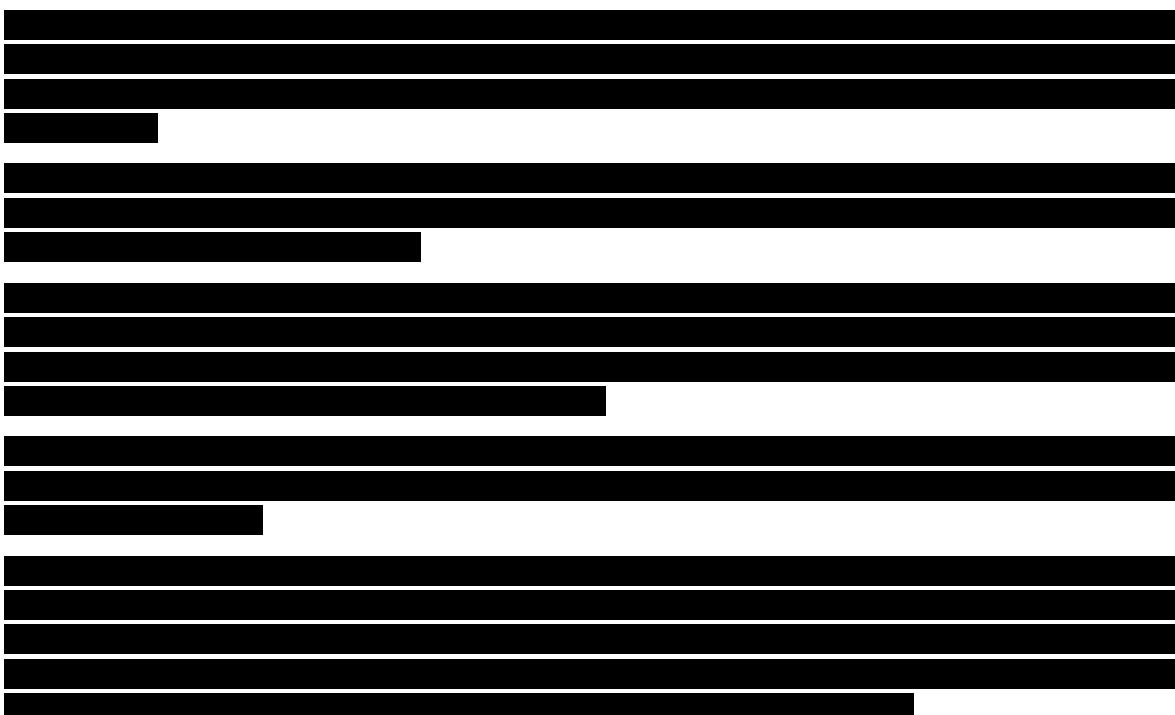
Rapport

A contrario, les entreprises « vertueuses » feraient croître leur chiffre d'affaire plus lentement, mais sans réduire leur rentabilité financière, notamment dans des environnements moins corrompus.

En outre, lorsque la corruption est détectée ou suspectée, les effets en termes de réputation et de confiance sont immédiats pour l'entreprise et ses dirigeants et les risques de sanction sont élevés avec des montants de plus en plus dissuasifs.

Pour la réputation et l'image de marque de l'entreprise ainsi que pour sa valorisation boursière, les conséquences d'une détection sont très nettement supérieures aux gains liés à la corruption et peuvent mettre en jeu sa pérennité.

S'agissant de la réputation des dirigeants et des actionnaires, la détection de faits de corruption et leurs conséquences pour les personnes physiques (mise en examen, garde à vue, prison, amendes, interdiction de territoire...) sont les risques les plus redoutés en matière de criminalité économique selon une étude du cabinet PWC⁷⁹. Cette perception conduit de plus en plus d'instances dirigeantes à promouvoir une politique de « tolérance zéro » au sein de leurs entreprises qui se traduit à la fois par leur engagement, la politique éthique de l'entreprise, son règlement intérieur, son code de conduite et ses politiques écrites.

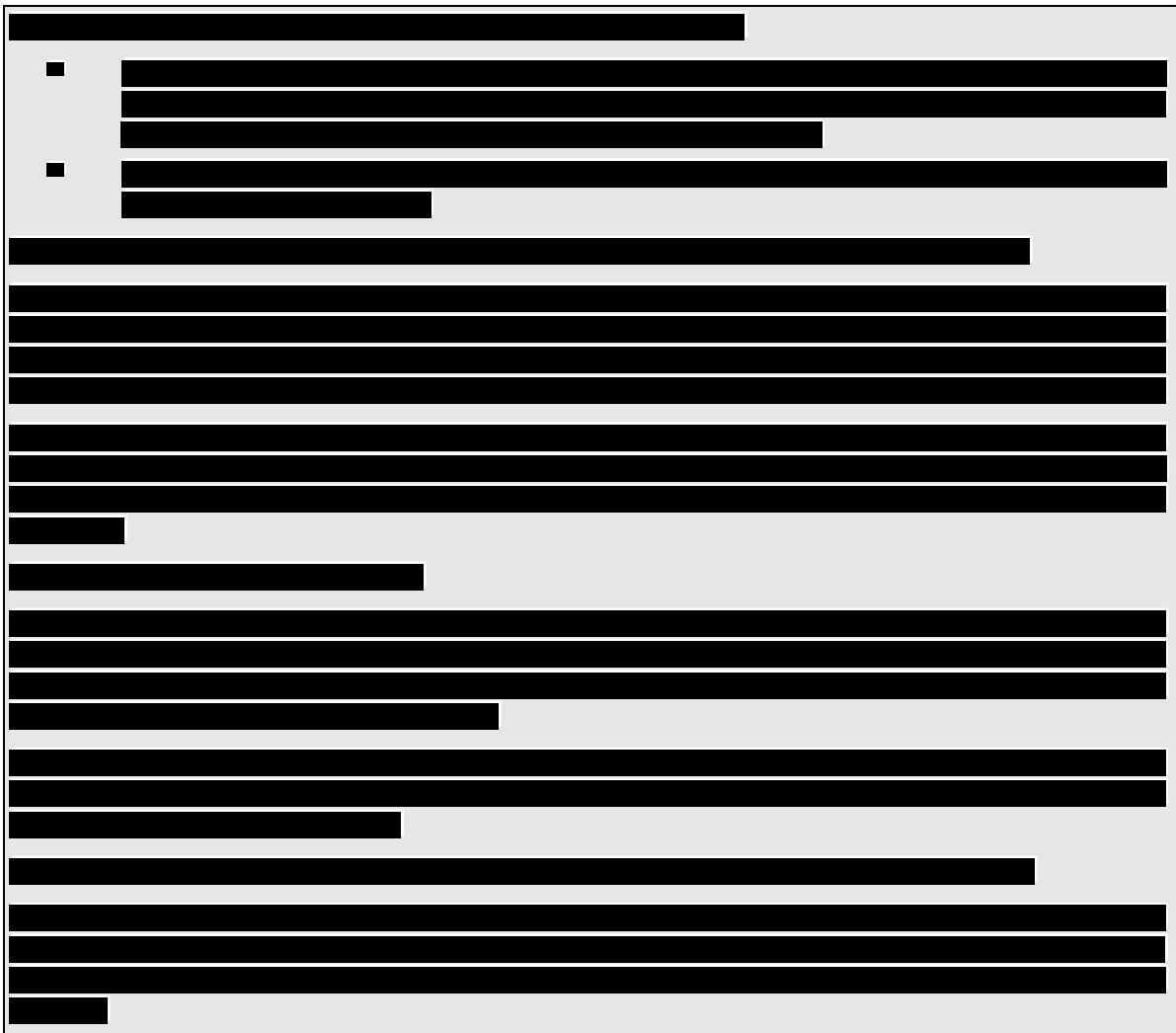


⁷⁹ PWC, *Global economic crime and fraud survey*, 2018.

Rapport

The figure consists of a vertical column of approximately 30 horizontal bars. Each bar is a solid black rectangle. The length of each bar varies, creating a visual pattern of alternating long and short segments. The bars are evenly spaced vertically.

Rapport



Rapport

A horizontal bar chart illustrating the distribution of 1000 random numbers generated between 0 and 1. The x-axis represents the value of the random numbers, ranging from 0 to 1. The y-axis represents the frequency of each bin. The distribution is approximately uniform, with most bars having a frequency of 10. The bars are black and have thin white outlines.

Bin Range	Frequency
[0.0, 0.1)	10
[0.1, 0.2)	10
[0.2, 0.3)	10
[0.3, 0.4)	10
[0.4, 0.5)	10
[0.5, 0.6)	10
[0.6, 0.7)	10
[0.7, 0.8)	10
[0.8, 0.9)	10
[0.9, 1.0]	10

L'analyse de ces deux cas antérieurs à la loi Sapin 2 témoigne de la montée en puissance des sanctions prononcées par les autorités judiciaires américaines alors que les procédures françaises aboutissaient à des amendes relativement faibles voire à des relaxes ou des non lieux.

En outre, la mise en examen des dirigeants, parfois la garde à vue, la tenue de procès à forte visibilité médiatique, les problèmes d'image et de réputation des entreprises, en France comme à l'étranger, la longueur des poursuites et de la procédure judiciaire sont autant d'aspects négatifs qui s'ajoutent aux montants des amendes qui ne cessent de s'accroître.

Aujourd'hui, [REDACTED], on peut observer, conformément aux recommandations de l'AFA, un engagement des instances dirigeantes en faveur de la « tolérance zéro » vis-à-vis des atteintes à la probité et des faits de corruption.

Fruit d'un durcissement des sanctions, d'une évolution éthique et culturelle et d'une prise de conscience progressive des dirigeants des risques pour eux et leur entreprise, la lutte contre la corruption devient un enjeu majeur pour maîtriser ces risques financiers et non-financiers et assurer le développement durable de l'activité et préserver le capital matériel et immatériel de l'entreprise.

5. La dynamique initiée par la loi Sapin 2 pourrait être relancée pour consolider les résultats dans la perspective de l'évaluation de la France par l'OCDE en 2020 / 2021 et de la Présidence française de l'UE au premier semestre 2022

Entre le second semestre 2020 et fin 2021, la France devrait être évaluée par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (cycle de phase 4)⁸⁰. Dans cette perspective, il est nécessaire de :

- ◆ relancer la dynamique initiée par la loi Sapin 2, qui a représenté un progrès important ;
- ◆ consolider les premiers résultats ;
- ◆ compléter le dispositif français dans le sens donné par les différentes évaluations.

En effet, les analyses précédentes du dispositif français de lutte contre la corruption et du contexte international montrent que le dispositif français a été significativement renforcé par la loi Sapin 2, après d'autres avancées importantes comme la création du PNF. Elle s'inscrit ainsi dans le mouvement international de renforcement des exigences en matière de probité.

Le renforcement du dispositif était nécessaire, à la fois pour améliorer l'attractivité et l'image de la France et pour protéger la souveraineté judiciaire et les entreprises françaises, alors que les années 2010 ont été caractérisées par la montée en puissance des lois et sanctions à portée extraterritoriale en matière de corruption, notamment américaines. Le dispositif français était pointé pour son efficacité modérée en raison d'une prévention peu contraignante et de la faiblesse de sa répression des manquements à la probité.

Concrètement, la loi Sapin 2 a significativement renforcé les volets préventif et répressif du dispositif français de lutte contre la corruption (cf. Parties II et IV) :

- ◆ l'Agence française anticorruption (AFA) joue désormais un rôle clé dans le dispositif de prévention et de détection des faits de corruption, qui a par ailleurs lui-même été renforcé (cf. Partie II) ;

⁸⁰ La visite des évaluateurs de l'OCDE devait intervenir en octobre prochain et l'assemblée plénière de l'OCDE de mars 2021 devrait adopter le rapport d'évaluation de la France.

- ◆ le mouvement de mise en conformité recherché des acteurs vers les meilleurs standards internationaux, notamment économiques, a depuis été engagé (cf. Partie II) ;
- ◆ dix conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) ont été conclues avec des entreprises suspectées de faits de corruption⁸¹, démontrant l'intérêt de ce nouvel instrument de politique pénale négociée, dont la moitié prévoit l'exécution d'un programme de mise en conformité (cf. Partie IV).

Les affaires récentes en matière de corruption (Société générale et Airbus notamment) témoignent des progrès réalisés : l'AFA et les CJIP ont permis de mettre en œuvre des solutions négociées dans les affaires de corruption transnationale notamment avec les États-Unis et de renforcer la crédibilité de l'action (notamment en matière pénale) des autorités françaises.

Ces évolutions, qui positionnent la France parmi les pays engagés dans la lutte contre la corruption, constituent en elles-mêmes une base nouvelle solide permettant d'espérer une évaluation plus favorable de la France par l'OCDE qu'en 2012, dont les résultats avaient motivé les travaux d'élaboration de la loi Sapin 2⁸².

Il est toutefois probable, en l'absence de nouvelles évolutions d'ici à l'évaluation, que la dynamique issue de la loi Sapin 2 soit jugée comme ne réalisant pas le plein potentiel offert par ce texte. La mise en œuvre de la loi a en effet souffert de certaines lacunes, qui constituent autant de marges de progression à cadre législatif constant, notamment sur les plans de la gouvernance et la définition de la politique de lutte contre la corruption (cf. Partie II).

Cette fois, les pays évaluateurs seront la Suisse et le Canada (qui figurent en position assez favorable dans les classements internationaux). Ils examineront les recommandations non mises en œuvre par la France au titre de la phase 3 et leurs travaux donneront lieu, comme cela a été constaté dans les évaluations d'autres pays, à de nouvelles recommandations en particulier sur les thèmes de la détection, de la répression pénale et de la coopération internationale. **Il appartient donc au Gouvernement et aux administrations concernées de se préparer à cette échéance.**

Au total, la mission tient à souligner l'importance de l'évaluation à venir de la France dans le cadre du cycle de phase 4 conduit par l'OCDE qui devrait s'achever courant 2021. Si la loi Sapin 2 adoptée fin 2016 a permis d'améliorer l'image de la France et de renforcer sa crédibilité dans les enceintes internationales, la poursuite de cette tendance semble nécessiter une nouvelle impulsion politique en matière de lutte contre la corruption en 2021.

⁸¹ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/convention-judiciaire-dinteret-public>

⁸² La dernière évaluation de la France remonte à octobre 2012 au titre de la phase 3. En 2012, l'évaluation avait été interprétée comme « très critique vis-à-vis du dispositif français de lutte contre la corruption, regrettant notamment : le peu de condamnations pénales et notamment la quasi absence de condamnation de personnes morales ; le caractère peu dissuasif des peines et amendes encourues ; l'absence d'incrimination du trafic d'influence quand celui-ci est commis à l'étranger par des ressortissants français ; une indépendance relative du parquet vis-à-vis du pouvoir politique et un manque de moyens alloués aux enquêtes et poursuites dans des affaires de corruption ; l'entrave que pouvait représenter parfois le dispositif du secret-défense pour les enquêtes et poursuites. » (Source : note de synthèse AFA).

Recommandation :

Compte tenu des enjeux liés à la lutte contre la corruption (attractivité et image de la France, souveraineté judiciaire et crédibilité de la politique française de lutte contre la corruption ; renforcement de l'activité économique ; amélioration des finances publiques ; préservation des entreprises françaises...) et compte tenu de l'évaluation à venir de la France, il est recommandé de préparer une nouvelle impulsion politique en matière de lutte contre la corruption sur la base des recommandations de cette évaluation qui en propose les grandes lignes et de l'évaluation à venir de l'OCDE (cf. Parties II, III et IV, relatives respectivement à la gouvernance et aux activités de l'AFA, au renforcement de la prévention de la corruption dans le secteur et à la politique pénale en la matière).

La perspective de cette prochaine impulsion politique représente une occasion de s'**interroger sur la pertinence d'imposer des obligations en matière de prévention et de détection de la corruption aux entreprises (notamment celles qui ont une activité internationale) dans un cadre uniquement français.**

La mission observe qu'après l'introduction en droit français d'un statut protecteur des lanceurs d'alerte, le sujet a été porté au niveau européen et qu'à présent, une directive permet d'harmoniser les pratiques entre les pays européens. Au-delà des enjeux liés à l'évaluation de sa politique nationale, la France pourrait ainsi prendre une initiative au niveau européen pour harmoniser les normes « anticorruption » et étendre dans la mesure du possible celles pesant sur les entreprises françaises.

Cette harmonisation des règles européennes en matière de prévention de la corruption au sein des entreprises permettrait non seulement de contribuer au « *level playing field* », mais également d'affirmer des normes européennes et de coordonner les réponses aux enjeux de souveraineté judiciaire et de protection des intérêts économiques au niveau européen.

Les modalités de contrôle du respect de ces normes relèveraient subsidiairement des institutions nationales comme le fait aujourd'hui l'AFA avec ses contrôles administratifs. Cette initiative conduirait à réexaminer les sujets des seuils et la nature des obligations de l'article 17, mais avec toujours pour objectif de mettre les entreprises françaises et européennes au niveau des meilleures pratiques en matière de prévention de la corruption et de préserver la souveraineté économique et judiciaire aux niveaux européen et des États⁸³.

Cette initiative pourrait être combinée avec certaines propositions du rapport Gauvain visant à « renforcer les outils européens de protection des entreprises européennes face aux demandes des autorités administratives et judiciaires étrangères. » On peut citer notamment un projet de dispositions, protégeant les données non personnelles des entreprises françaises, qui serait une sorte d'extension du RGPD européen aux données des personnes morales et qui permettrait de sanctionner les hébergeurs de données numériques qui transmettraient aux autorités étrangères des données non personnelles relatives à des personnes morales en dehors des canaux de l'entraide administrative ou judiciaire.

Concrètement, la Présidence de l'UE au premier semestre 2022 représente une opportunité pour la France de conduire une telle initiative au niveau européen, afin d'harmoniser les normes de prévention et de détection de la corruption pesant sur les grandes entreprises.

⁸³ A l'instar de ce qui a été fait pour le RGPD ou encore la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Recommandation :

Harmoniser et soutenir l'extension au niveau européen des normes internationales pesant sur les grandes entreprises françaises en matière de prévention et de détection de la corruption.

PARTIE II

LA GOUVERNANCE ET LES ACTIVITÉS DE L'AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION

1. Si l'AFA a rapidement démarré son activité, des maladresses en termes de pilotage de l'activité et des ressources humaines ont engendré des problèmes opérationnels

1.1. Les travaux de préfiguration de l'Agence lui ont permis de démarrer son activité dès le dernier trimestre 2017

En décembre 2016, après l'adoption du projet de loi au Parlement, les ministres de la Justice et de l'Économie et des Finances ont missionné⁸⁴ Charles Duchaine pour préfigurer l'AFA, service à compétence nationale, et « doter la France d'un système performant de détection et de prévention des manquements à la probité, portant sa législation aux meilleurs standards européens et internationaux. »

En qualité de préfigurateur, le futur directeur de l'Agence a préparé l'organisation de la structure en assurant son installation (notamment la recherche de locaux en liaison avec la direction de l'immobilier de l'État), le recrutement de personnel et l'élaboration de son budget et a participé à l'élaboration du décret et de l'arrêté.

Le choix a été fait de « repartir d'une feuille blanche » et de ne pas chercher à transformer le SCPC qui était un service du ministère de la Justice. Les hypothèses de départ étaient de constituer une agence disposant d'environ 60 équivalents temps plein.

L'organisation de l'AFA a été fixée par le décret n°2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'AFA et par l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'AFA.

Charles Duchaine, magistrat hors-hiéarchie de l'ordre judiciaire, est alors nommé directeur de l'Agence par décret le 17 mars 2017. Ce service à compétence nationale est également doté de trois emplois fonctionnels de direction⁸⁵ : un emploi de chef de service et deux emplois de sous-directeur.

L'entrée de l'Agence dans ses nouveaux locaux de l'avenue d'Italie s'est effectuée en mai 2017 et les premiers recrutements ont été réalisés entre juin et septembre 2017. L'AFA a ainsi pu démarrer son activité dès le dernier trimestre 2017 : elle a notamment lancé une première vague de contrôles de six acteurs économiques au mois d'octobre et mis au point ses recommandations, publiées le 22 décembre 2017.

⁸⁴ Lettre de préfiguration du 7 décembre 2016.

⁸⁵ Au sens du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat.

1.2. L'organisation de l'Agence est structurée autour de la distinction des missions de conseil et de contrôle réparties entre les acteurs publics et les acteurs économiques

Au niveau organisationnel, selon l'arrêté du 14 mars 2017, l'Agence comprend :

- ◆ la sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales ;
- ◆ la sous-direction du contrôle ;
- ◆ le secrétariat général.

La sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales est notamment chargée de centraliser et d'assurer la diffusion des informations et des bonnes pratiques permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

À ce titre, elle bénéficie du concours des services du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de la Justice, notamment à des fins statistiques. Elle participe, dans les domaines de compétence de l'Agence, à la définition de la position des autorités françaises compétentes au sein des organisations internationales et propose et met en œuvre des actions de coopération, d'appui et de soutien technique auprès d'autorités étrangères.

Elle est composée :

- ◆ du département de l'appui aux acteurs économiques ;
- ◆ et du département du conseil aux acteurs publics.

Le département de l'appui aux acteurs économiques élabore et actualise les recommandations destinées à aider les personnes morales de droit privé et établissements publics à caractère industriel et commercial mentionnés au I de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 à prévenir et à détecter les infractions.

Il exerce, à la demande du Premier ministre, les attributions prévues au 5° de l'article 3 de la même loi, pour assurer la mise en œuvre de la loi dite « de blocage »⁸⁶ et ainsi protéger les intérêts stratégiques et judiciaires de l'État français. En particulier, l'AFA veille à ce qu'une société soumise au *monitoring* d'une autorité étrangère (par exemple du *US Department of Justice*) ne lui transmette pas des renseignements « dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public » (article 1^{er} de la loi). Concrètement, l'AFA examine, avec les autres autorités administratives compétentes⁸⁷, les documents et informations demandés par l'autorité étrangère et entretient avec celle-ci le dialogue nécessaire.

Le département du conseil aux acteurs publics apporte son assistance aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, aux associations et fondations reconnues d'utilité publique ainsi qu'aux personnes physiques. Il élabore et actualise les recommandations destinées à aider les personnes précitées à prévenir et à détecter les infractions.

⁸⁶ Loi n°68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères.

⁸⁷ Direction des affaires criminelles et des grâces, direction générale du Trésor, service de l'information stratégique et de la sécurité économiques, ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Au niveau des ressources humaines, le sous-directeur du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales est membre du comité de direction de l'Agence et coordonne l'activité des deux départements de la sous-direction, chargés respectivement de l'appui aux acteurs économiques (7 ETP) et du conseil aux acteurs publics (8 ETP). Le sous-directeur peut s'appuyer, en outre, sur un chargé de mission en charge de coordonner l'action internationale de l'Agence, d'un chargé de mission adjoint et d'un expert en conformité. Au total, la sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales forme une équipe de 19 agents, dont 9A+ et 6 A (données fin 2018).

La sous-direction du contrôle est chargée de contrôler la qualité et l'efficacité des mesures et procédures de prévention et de détection de la corruption mises en œuvre par les acteurs publics et privés, détaillées de manière précise pour les seconds à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016⁸⁸.

Elle est composée :

- ◆ du département du contrôle des acteurs économiques ;
- ◆ et du département du contrôle des acteurs publics.

Le département du contrôle des acteurs économiques contrôle, sur pièces et sur place, la mise en œuvre effective par les instances dirigeantes des personnes morales de droit privé et de certains établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)⁸⁹ des huit mesures et procédures de conformité mentionnées au II de l'article 17 de la loi. En plus de ces contrôles dits « d'initiative », l'AFA peut également être chargée de contrôler le programme de mise en conformité anticorruption mis en place par une entité en exécution d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) ou en application d'une peine de programme de mise en conformité (PPMC)⁹⁰. En outre, il veille à l'exécution des décisions rendues par la Commission des sanctions.

Le département du contrôle des acteurs publics contrôle, sur pièces et sur place l'existence, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte et des associations et fondations reconnues d'utilité publique en vue de prévenir et de détecter les différentes infractions d'atteintes à la probité. Les termes de la loi ne prévoient pas formellement en effet l'application aux entités publiques des huit mesures et procédures mentionnées à l'article 17.

Le sous-directeur du contrôle est membre du comité de direction de l'Agence et coordonne l'activité des deux départements de la sous-direction, chargés respectivement du contrôle des acteurs économiques (21 ETP) et des acteurs publics (15 ETP). Le sous-directeur peut s'appuyer, en outre, sur trois chargés de mission, dont un dédié à l'intelligence économique. Au total, l'équipe est constituée de 41 agents, dont 9A+ et 19 A (données fin 2018).

Enfin, le secrétaire général est membre du comité de direction de l'Agence et est chargé de sa gestion administrative et financière, en liaison avec le secrétariat général du ministère de l'Économie et des Finances et le secrétariat général du ministère de la Justice. Il propose et met en œuvre la politique de communication institutionnelle et de relations publiques de l'agence. Il assure également le secrétariat de la Commission des sanctions et celui du Conseil stratégique.

⁸⁸ Sa mission de contrôle est prévue aux 3° et 4° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 pour les acteurs publics et privés et au III de l'article 17 pour les seuls acteurs privés.

⁸⁹ Le champ de l'article 17 comprend les sociétés employant au moins 500 salariés dont le siège social est en France ou appartenant à un groupe de sociétés dont l'effectif comprend au moins 500 salariés et dont la société mère a son siège social en France et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 M€.

⁹⁰ La CJIP et la PPMC sont prévues respectivement à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale et à l'article 131-39-2 du code pénal.

1.3. L'Agence dispose de moyens suffisants, mais la sous-exécution de ses crédits témoigne de la montée en puissance progressive de son activité

En tant que service non doté de la personnalité morale, l'Agence s'appuie pour ses besoins de fonctionnement (prestations logistiques, cadre de vie des agents, recrutements...) sur les services du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Les emplois, la masse salariale et les autres crédits de l'Agence sont imputés sur le programme 218, action 2 (« Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » du ministère de l'économie et des finances).

En 2019, la dotation globale de fonctionnement s'élevait à 464 k€. Parmi les principales dépenses de fonctionnement, on pouvait observer notamment :

- ◆ un marché d'expertise d'une durée de 5 ans notifié en janvier 2019 (première tranche de 250 k€ en 2019 ; 224 k€ à mi-novembre 2019 en exécution) ;
- ◆ 65 k€ de frais de mission ;
- ◆ 32 k€ de fonctionnement courant ;
- ◆ les frais de représentation et de déplacement (taxi) sont contenus à environ 5 k€.

Par ailleurs, en matière d'investissement, l'Agence a engagé un projet de système d'information (SI) d'un budget prévisionnel de 1,5 M€ en autorisation d'engagement⁹¹. A la date de la mission, le projet de SI est en fin de développement et en cours de « recettage ». Son déploiement opérationnel est prévu courant 2020.

S'agissant de l'immobilier, l'Agence est hébergée au 23 avenue d'Italie (Paris 13^{ème}) avec un bail de 9 ans signé le 14 mars 2017 après une recherche de locaux conduite par la direction de l'immobilier de l'État. Le loyer annuel, hors charges, s'élevait à 822,5 K€ HT en 2017.

Enfin, s'agissant des moyens opérationnels, l'AFA est dotée de deux véhicules de service et d'un équipement de visio-conférence.

Globalement, la répartition des charges n'appelle pas de remarque particulière et le budget est, depuis 2017, largement sous-exécuté témoignant ainsi d'une structure en construction qui monte progressivement en puissance.

⁹¹ L'échéancier de crédits de paiement associé est : 0,5 M€ en CP en 2018 et 250 k€ en exécution en 2019 et 0,3 k€ ouverts en 2020.

Encadré 10 : La politique de sécurité de l'AFA

L'Agence a édicté pour l'ensemble de ses agents une note qui rappelle les règles générales de conduite en matière de sécurité (accès aux locaux, accueil de tiers étrangers à l'AFA, gestion de l'information...) afin de s'assurer de la protection des agents et des informations détenues par l'Agence.

Le directeur de l'AFA est le responsable de la sécurité de l'Agence et il s'appuie notamment sur deux collaborateurs :

- ◆ **l'officier de sécurité**, qui est le correspondant du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) et des services enquêteurs. Ses missions portent à la fois sur la protection du secret de la défense nationale (règles et consignes de sécurité à mettre en œuvre concernant les personnes et les informations ou supports classifiés) et sur l'ensemble des questions liées à la sécurité de l'Agence. Il participe à l'instruction et à la sensibilisation du personnel en matière de protection du secret. Il est chargé de la gestion des habilitations et, en liaison avec les services enquêteurs, du contrôle des accès aux zones protégées.
- ◆ **le chargé de mission informatique** est responsable de la sécurité informatique (RSSI) de l'Agence et compétent, sous l'autorité du secrétaire général de l'Agence, pour l'ensemble des questions liées à la sécurité informatique de l'AFA, en lien avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers.

La note définit les règles d'accès aux locaux de l'Agence et la politique d'accueil des visiteurs. Elle rappelle les bons réflexes en matière de sécurité physique et informatique, de déplacement à l'étranger, de traitement des données dématérialisées, des données classifiées, etc.

Source : Mission.

1.4. La gestion des ressources humaines de l'AFA a été problématique et a contribué aux problèmes opérationnels en matière de contrôle

1.4.1. Le dimensionnement des moyens humains a été revu à la baisse sans en tirer de conséquence sur le volume d'activité en matière de contrôle

Dans la lettre de préfiguration et dans l'étude d'impact jointe au projet de loi, il était indiqué que « l'Agence disposera pour l'exercice de ses missions d'un effectif d'une soixantaine de personnes, dont une trentaine d'experts hautement qualifiés – notamment magistrats judiciaires, administratifs et financiers, fonctionnaires de police et de gendarmerie spécialisés, agents de corps d'inspection ou de services techniques familiers des problématiques économiques, financières, fiscales et internationales. »

Le plafond d'emploi notifié pour 2017 était de 70 ETP dont 60 créations d'emplois et 10 transferts en provenance du programme 310 (mission Justice, comprenant les 10 agents en 2016 du SCPC).

En octobre 2017, à la demande du responsable de programme, les recrutements ont été stabilisés à 51 agents.

En 2018, le plafond notifié a été fixé à 60 ETP. Au 31 décembre 2018, l'AFA comprenait 60 agents, dont 5 mis à disposition (directeur, commandant de gendarmerie, capitaine de gendarmerie, adjudant-chef de gendarmerie, major de police).

Enfin, en décembre 2019, les effectifs de l'AFA étaient de 59 agents dont 5 mis à disposition⁹².

⁹² Sources : note de présentation des moyens humains et budgétaires de l'AFA du secrétaire général, extraits du PLF et lettres de notification des plafonds d'emploi (2017, 2018 et 2019).

Rapport

- ◆ en matière de catégories d'emploi, on dénombre 49 agents de catégorie « A », 7 de catégorie « B » et 3 de catégorie « C ». Sur les 49 « A, » 11 sont des agents contractuels dont 10 sont en CDD ;
- ◆ la masse salariale peut être estimée en année pleine à 5,8 M€ ;
- ◆ enfin, le PLF 2020 prévoit une réduction de 4 ETP sur les 60 inscrits au programme 218.

La gestion des ressources humaines a été marquée par ces changements dans le dimensionnement des moyens : une montée en puissance des effectifs en 2017 liée à la constitution de l'Agence, puis une « pause dans les recrutements » demandée en octobre 2017, une stabilisation en 2018-2019 et une baisse demandée pour 2020.

Depuis la fin 2017, l'objectif de dimensionnement d'une agence dotée de 70 ETP n'est plus d'actualité et le nouveau niveau cible est un effectif d'environ 55 ETP. **Cette révision à la baisse des moyens humains ne s'est pas accompagnée d'une révision des objectifs d'activité de l'Agence notamment en matière de volume de contrôle.**

S'agissant des missions de contrôle d'initiative (qui mobilisent l'essentiel des moyens opérationnels de l'AFA), les objectifs fixés pour 2018 étaient de réaliser environ 55 contrôles d'initiative dont 40 portant sur des acteurs économique et 15 sur des acteurs publics et associatifs. En 2019, l'objectif était de proposer au moins 50 nouveaux contrôles d'initiative (20 contrôles portant sur les acteurs publics et les ARUP/FRUP ; 30 contrôles sur les acteurs économiques) et de clôturer au moins 50 rapports relatifs aux contrôles notifiés en 2018 et 2019 (35 rapports sur les acteurs économiques et 15 rapports sur les acteurs publics).

Recommandation :

Les objectifs opérationnels et les moyens humains devraient être discutés simultanément et mis en cohérence dans le cadre du dialogue budgétaire et de gestion entre l'AFA, le Secrétariat général des ministères économiques et financiers et les deux cabinets ministériels concernés.

1.4.2. L'Agence a rencontré d'importants problèmes dans la gestion de ses ressources humaines en 2018

Au-delà des questions de dimensionnement, la gestion des ressources humaines de l'Agence a connu des problèmes qualitatifs importants au cours de l'année 2018.

Une cinquantaine d'agents ont été recrutés au cours de l'année 2017. Ils étaient issus d'une grande diversité d'administrations, ce qui visait à associer des savoir-faire et des qualifications variés. Ainsi, on trouve d'anciens agents du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires, juridictions judiciaires), des ministères économiques et financiers (direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale des entreprises, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Tracfin), du ministère de l'Intérieur (inspection générale de l'administration, gendarmerie nationale, police nationale et en particulier Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales - OCLCIFF) ou encore des magistrats financiers (Cour des comptes, chambres régionales et territoriales des comptes), des fonctionnaires territoriaux et des agents contractuels.

Les recrutements se sont faits sur la base de fiches de postes préparées en février-mars 2017 lors de la préfiguration. Les équipes ont fait l'objet d'un plan de formation à l'automne 2017 pour pouvoir engager les premiers contrôles en décembre 2017.

Courant 2018, l'Agence a connu de nombreux départs notamment dans la sous-direction du contrôle, que plusieurs anciens fonctionnaires de la DGFIP (environ 8 départs sur 18 agents) ont choisi de quitter. La sous-direction du contrôle a dû se réorganiser et se réduire à deux sections (« contrôle d'initiative » et « contrôle de mise en conformité »).

Ce *turn-over* important intervenu peu de temps après le recrutement s'explique par le cumul de difficultés de recrutements et de difficultés de management.

1.4.2.1. *Les recrutements de 2017 ont conduit à une inadéquation entre les profils et les attentes de certains agents et les missions de l'Agence en matière de contrôle*

En premier lieu, certains recrutements initiaux conduits en septembre 2017 se sont avérés pour partie inadaptés en raison d'une inadéquation entre les profils et les compétences des agents et les missions de l'Agence notamment en matière de contrôle. Cette inadaptation des profils de certains contrôleurs aux missions a pesé à la fois sur l'activité de l'Agence et sur les relations sociales.

Elle a contribué aux problèmes de posture, de méthode de contrôle et de délais rencontrés par l'AFA en 2018 et 2019 (cf. Partie II, section 4 relative à l'activité de contrôle de l'AFA). Ainsi, certains contrôles ont été marqués par un changement complet de leur binôme et le contrôle a dû être repris intégralement causant d'importants retards. D'autres ont été réalisés par des agents dont la culture professionnelle les portait aux méthodes d'investigation pratiquées en matière de police ou de contrôle fiscal.

En outre, ces problèmes d'inadéquation des profils aux missions de l'agence ont conduit à de la démotivation et de la perte de sens pour les agents concernés. À cet égard, la visite d'une délégation du CHSCT à l'AFA le 10 mai 2019 observait que « de nombreux agents se sont plaints de ne pas bien percevoir l'utilité de leur travail. Pensant être recrutés afin d'effectuer des « contrôles » à la lecture des fiches de recrutement, ils ont le sentiment de ne faire que des « audits ». Si certains ont admis avoir été surpris, mais s'être ensuite accommodés de la situation, cette mauvaise présentation initiale a largement contribué à la démotivation d'un nombre important d'agents. Ces derniers s'interrogent sur la pertinence des missions qui leur sont confiées. »⁹³

Ces recrutements inadéquats s'expliquent principalement de deux façons :

- ◆ d'une part, une incitation à recruter des collaborateurs issus de l'administration notamment des finances publiques par redéploiement et non des personnels contractuels pouvant avoir une expérience du monde de l'entreprise et de l'audit⁹⁴ ;

⁹³ Source : compte-rendu de la visite d'une délégation du CHSCT « C » à l'AFA le 10 mai 2019.

⁹⁴ Par exemple, sur les 18 agents de la sous-direction du contrôle, 14 étaient issus de la DGFIP et les autres étaient un policier, un gendarme, un douanier, un fonctionnaire de la DGCCRF.

- ◆ d'autre part, une connaissance insuffisante du métier opérationnel « cible » de l'Agence au moment de la rédaction des fiches de poste (contrôle de conformité et audit externe et non investigation)⁹⁵.

Ce problème est en cours de résolution : on observe en effet que les profils recrutés en 2019 sont en forte évolution sur la base de fiches de postes remaniées. À présent, les compétences recherchées sont celles d'auditeurs, si possible issus de cabinets de conseil ou d'audit ou d'inspections de la banque ou des secteurs de l'industrie. Ainsi, sur 18 recrutements réalisés à fin novembre 2019, on dénombrait 9 agents contractuels pour 9 titulaires.

Au total, il apparaît nécessaire de poursuivre l'amélioration des pratiques de recrutement pour s'assurer de l'adéquation entre les postes et les profils choisis.

Recommandation :

Poursuivre l'amélioration des méthodes de recrutement et de formation pour s'assurer de l'adéquation entre les postes et les profils choisis et améliorer à la fois les capacités opérationnelles de l'Agence et la qualité des relations sociales et des conditions de travail des agents.

1.4.2.2. Aux problèmes de recrutement se sont ajoutés des problèmes managériaux qui ont accru les difficultés à atteindre les objectifs poursuivis

La délégation du CHSCT à l'AFA en mai 2019 a pointé une série de problèmes managériaux portant sur l'organisation de l'activité, la cohérence de l'action, la gestion des agents et l'accompagnement par la formation.

En matière d'organisation de l'activité, le CHSCT considère que trop de contrôles ont été lancés en 2018 « avec une approche non adaptée aux entités contrôlées ». « Certaines durées exigées pour les contrôles sont considérées comme impossibles à tenir. Cela proviendrait notamment du fait que les durées ne varient pas suffisamment en fonction de la taille de l'entité vérifiée. Également, trop souvent, plusieurs contrôles sont lancés en même temps. »

Ces constats rejoignent les constats de la mission (cf. Partie II, section 4 relative à l'activité de contrôle de l'AFA) : il y a effectivement eu une « surprogrammation » des contrôles en 2018, la dotation standard en personnel des équipes n'était pas toujours adaptée et il n'y avait pas de modulation des contrôles.

En matière de cohérence de l'action, la délégation du CHSCT rapporte que « des agents se plaignent de recevoir des ordres contradictoires, notamment lorsque la hiérarchie intermédiaire remet en cause des décisions prises à un niveau plus élevé. »

⁹⁵ « Le fait que les fiches servant au recrutement auraient été mal rédigées a été souvent mis en avant. La réalité du travail n'ayant vraisemblablement pas été bien appréhendée lors de cette rédaction initiale, les agents, à qui il semblait que leur profil pouvait convenir lorsqu'ils ont postulé, ont pu se sentir en difficulté lorsqu'ils ont compris en quoi consistait réellement leur travail. Plusieurs agents ont fait part de ce que, lorsqu'ils évoquaient ces difficultés, leur hiérarchie se contentait de pointer de supposées faiblesses personnelles, sans tenter de leur venir en aide. » (cf. compte-rendu de la délégation du CHSCT, *ibid.*).

Si la mission n'a pas constaté d'ordres contradictoires, elle a bien identifié des problèmes de remontée et de descente de l'information dans cette structure de taille modeste. La rareté des réunions du Comité de direction porte manifestement préjudice à la circulation de l'information, ascendante comme descendante, et à un fonctionnement solidaire des différentes composantes de l'AFA. De la même manière, les réunions de sous-direction / département sont diversement pratiquées : pratique courante dans le département de contrôle des acteurs publics, elles semblent peu fréquentes au département de contrôle des acteurs économiques et au niveau de la sous-direction du contrôle.

En matière de gestion des agents, la délégation du CHSCT a également pointé des problèmes de respect. Elle note qu'« un comportement malveillant, méprisant et un déni de la qualité du travail de la part de leur hiérarchie ou d'autres membres de l'encadrement de l'AFA ont été mis en avant par de nombreux agents. Certains se sont plaints d'être exposés à des agressions verbales de la part de leur encadrant, voire du reste de l'encadrement de l'AFA. » Si la mission n'a pas constaté par elle-même de tels problèmes, elle a noté des tensions sensibles notamment au sein du département de contrôle des acteurs économiques.

S'agissant des besoins de formation, la délégation du CHSCT indique qu'ils n'ont pas été suffisamment pris en compte : « de nombreux agents ont fait valoir que, leur métier étant nouveau, ils avaient dû « l'inventer », sans un soutien suffisant de leur hiérarchie, trop prompte à exiger la sortie des premiers dossiers. Ils déplorent en outre l'absence de formation ou de tutorat (ce dernier ayant été annoncé mais, semble-t-il, jamais mis en œuvre). »

Si la délégation du CHSCT rapporte que le niveau de formation « serait exagéré dans les documents officiels [de l'AFA] sur la question », l'analyse des documents de bilan du plan de formation remis à la mission, s'ils sont sincères, montrent que de nombreux progrès ont été faits conformément aux objectifs fixés à l'Agence pour 2019⁹⁶.

Ainsi, l'AFA s'est dotée d'un plan de formation qui s'inscrit dans les directives du schéma directeur de la formation professionnelle des agents de l'État pour 2018-2020, établi par la DGAFP.

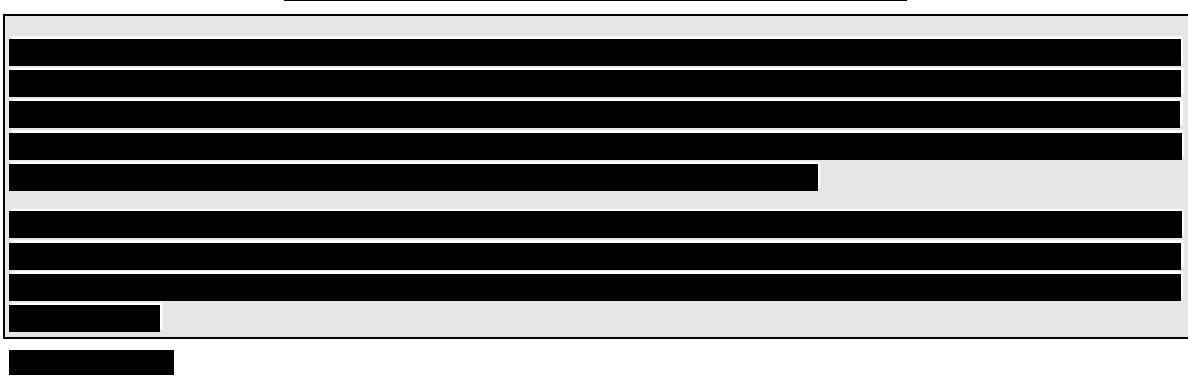
Le bilan des actions de formation suivies en 2018 par les agents de l'AFA apparaît (i) cohérent autour de priorités pertinentes (il est structuré par grands axes et est ciblé sur des priorités adaptées) et (ii) suffisant (plus de 90% des agents ont suivi des formations notamment sur les métiers de l'audit).

(i) Au-delà des priorités de formation interministérielle (management, égalité professionnelle, numérique), le plan de formation professionnelle de l'AFA est structuré autour de trois axes pertinents :

- ◆ *les compétences métiers* : en particulier, les méthodes d'audit (p. ex. maîtrise des risques et contrôle interne...), les marchés publics, le droit pénal des affaires, les finances publiques, l'anglais professionnel de l'anticorruption...
- ◆ *la sécurité* : cette thématique couvre à la fois la sensibilisation à la protection des informations sensibles, des données personnelles et du secret de la défense nationale et la protection des personnes (p. ex. gestes de premier secours...) et du site de l'AFA qui ne dispose pas de PC de sécurité (p. ex. sensibilisation aux risques d'incendie) ;
- ◆ *l'accompagnement des projets d'évolution professionnelle* des agents.

(ii) Le dispositif de formation apparaît suffisant : en 2018, on dénombre 232 jours de formation pour une soixantaine d'agents principalement dans le domaine de l'audit qui représente 42 % des jours de formation (98 jours). Au total, 92 % des agents (55 agents) ont suivi au moins une formation en 2018.

⁹⁶ Les objectifs 2019 demandent notamment à l'Agence d'élaborer et de déployer un plan de formation adapté, de mettre à jour les outils et guides méthodologiques notamment pour les agents affectés aux missions de contrôle.



Recommandation :

Les problèmes de gestion des ressources humaines que l'Agence a connus en 2018 ont été le révélateur d'un besoin d'amélioration des pratiques managériales de la part de l'équipe dirigeante. Une ambition d'amélioration des pratiques managériales devrait être partagée par l'ensemble de l'encadrement et pourrait viser plusieurs axes de développement autour de l'idée générale d'un management plus participatif :

- ◆ la capacité à écouter davantage et à prendre en compte les difficultés rencontrées par les agents dans l'exercice de leurs missions ;
- ◆ la capacité à prendre rapidement des mesures correctrices en matière de pilotage opérationnel de l'activité sur la base d'un diagnostic partagé des problèmes et de l'élaboration collective de solutions ;
- ◆ la capacité à accompagner les équipes dans la résolution des problèmes ou dans l'acquisition de compétences attendues par de la formation ;
- ◆ la capacité à bien faire circuler l'information et notamment à faire remonter les problèmes, à prendre en compte les propositions de solution et à expliquer les décisions et orientations stratégiques ;
- ◆ la capacité à fédérer les équipes et à assurer une bonne ambiance de travail notamment dans un service de taille modeste.

L'Agence a besoin que l'équipe dirigeante soit exemplaire en matière de dialogue, d'écoute et d'association des agents aux décisions, à la programmation et à la stratégie de l'Agence. Cette recommandation pourrait utilement être ajoutée aux objectifs donnés en 2020.

2. La gouvernance de l'AFA est perfectible et l'amélioration du dialogue avec les institutions partenaires devrait être une priorité

2.1. La gouvernance institutionnelle de l'Agence fixée par la loi Sapin 2 est adaptée, mais sa structure hiérarchique est lourde

La loi a conféré à l'AFA un **statut de service à compétence nationale** qui dans son principe permet à la fois :

- ◆ l'adossement à deux ministres, avec le potentiel d'appui et d'impulsion associé ;
- ◆ une bonne insertion au sein des administrations, de nature à faciliter l'activité de conseil aux acteurs publics et aux acteurs économiques et de coordination administrative avec d'autres directions d'administration centrales ;
- ◆ une organisation indépendante de l'activité de contrôle, indépendance à laquelle contribuent également les dispositions de la loi⁹⁷ et le statut du directeur.

L'Agence est dirigée par un magistrat hors hiérarchie nommé par décret du Président de la République pour six ans (cf. art.2, al.1 de la loi Sapin 2).

Cette gouvernance par un magistrat présente plusieurs avantages :

- ◆ la nomination pour six ans par le Président est un gage d'indépendance ;
- ◆ la direction de l'Agence par un magistrat favorise la reconnaissance internationale de l'AFA comme un interlocuteur crédible dans le cadre d'affaires de corruption internationales notamment vis-à-vis d'autorités judiciaires comme le *US Department of Justice (DOJ)* ou le *Serious Fraud Office* britannique (*SFO*) ;
- ◆ la qualité de magistrat apporte une image d'impartialité et d'indépendance pour l'exercice des contrôles même s'il s'agit de contrôles administratifs ;
- ◆ la qualité de magistrat apparaît appropriée lorsque l'Agence est amenée à faire appliquer des peines de mise en conformité décidées par des autorités judiciaires y compris par des autorités étrangères : cette agence peut être plus facilement désignée au titre du « monitoring » ;
- ◆ l'Agence est amenée à gérer de nombreuses relations avec la Chancellerie (notamment la DACG et la DACS) et les Parquets (et notamment le PNF). À ce titre, la qualité de magistrat du directeur constitue un atout.

En revanche, l'AFA n'a pas vocation à trancher ou à juger et elle réalise des contrôles administratifs et non judiciaires.

Au total, il apparaît pertinent de conserver l'équilibre institutionnel défini par la loi Sapin 2 car il permet d'assurer l'indépendance et la crédibilité de l'Agence tout en lui permettant de jouer son rôle d'acteur administratif responsable de l'animation et de la coordination d'une politique interministérielle.

⁹⁷ En particulier, l'article 2 de la loi Sapin 2 dispose que le magistrat qui dirige l'agence ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions mentionnées aux 3^e et 4^e de l'article 3, c'est-à-dire en matière de contrôles d'initiative du respect des obligations en matière de prévention et de détection des faits de corruption.

En revanche, en deçà du directeur, l'Agence a un encadrement avec de nombreux niveaux hiérarchiques alors que cette structure compte moins d'une soixantaine d'agents :

- ◆ un directeur ;
- ◆ un directeur adjoint ;
- ◆ un secrétaire général ;
- ◆ deux sous-directeurs ;
- ◆ quatre chefs de département ;
- ◆ quatre chefs de section, adjoints aux chefs de département pour encadrer les équipes de contrôle.

Pour mémoire, la délégation du CHSCT relatait qu'un « nombre important d'agents ont fait valoir leur impression que le nombre de niveaux hiérarchiques dans un service d'à peine une soixantaine d'agents était trop important, faisant reposer sur eux une trop forte pression hiérarchique. En effet, ils décrivent une situation où chaque strate hiérarchique fait valoir ses propres impératifs, très souvent sans se soucier des demandes émanant des autres encadrants. » (*ibid.*).

Par ailleurs, s'agissant de la sous-direction du contrôle, le nombre d'échelons peut contribuer à allonger la durée des visas de la hiérarchie.

Compte tenu de la taille de la structure et afin d'éviter les phénomènes de « sur-administration », l'AFA devrait alléger son organigramme. À titre d'illustration, les fonctions du secrétariat général pourraient être confiées au directeur adjoint.

Enfin, la direction de l'Agence est assurée statutairement par un directeur choisi parmi les magistrats de l'ordre judiciaire, pour une durée de six ans non renouvelable (art.2) et nommé par décret du Président de la République. La nomination d'un directeur adjoint représentant le ministère des finances, autre ministère de tutelle de l'Agence, serait de nature à équilibrer le management de l'agence de façon conforme à la logique de double rattachement ministériel.

Recommandation :

Simplifier et réorganiser l'organisation de l'encadrement de l'AFA.

Assurer un équilibre de la représentation des deux tutelles dans l'équipe de direction de l'Agence.

2.2. Les relations entre l'Agence et les cabinets ministériels mériraient davantage de fluidité et d'engagements réciproques

Les relations entre les cabinets ministériels et l'Agence mériraient davantage de fluidité et de dialogue.

De son côté, la direction de l'AFA devrait davantage tenir informées les tutelles des initiatives interministérielles et convenir avec elles des modalités de travail en amont des chantiers de portée interministérielles, notamment en matière de coordination et d'animation de la politique nationale de lutte contre la corruption.

Du côté des Ministres et de leurs cabinets, pour que son action donne pleinement ses effets, il serait bénéfique que l'Agence bénéficie d'une impulsion et d'un relai politiques notamment pour porter la stratégie nationale de lutte contre la corruption au niveau interministériel.

Enfin, l'élaboration des objectifs et le compte rendu de l'activité et des résultats devraient être l'occasion d'un dialogue approfondi fondé sur une vision stratégique et opérationnelle partagée et ancrée dans une stratégie pluriannuelle de lutte contre la corruption renouvelée (cf. Partie II, section 5.1.).

2.3. L'apport du Conseil stratégique à l'AFA n'est pas probant

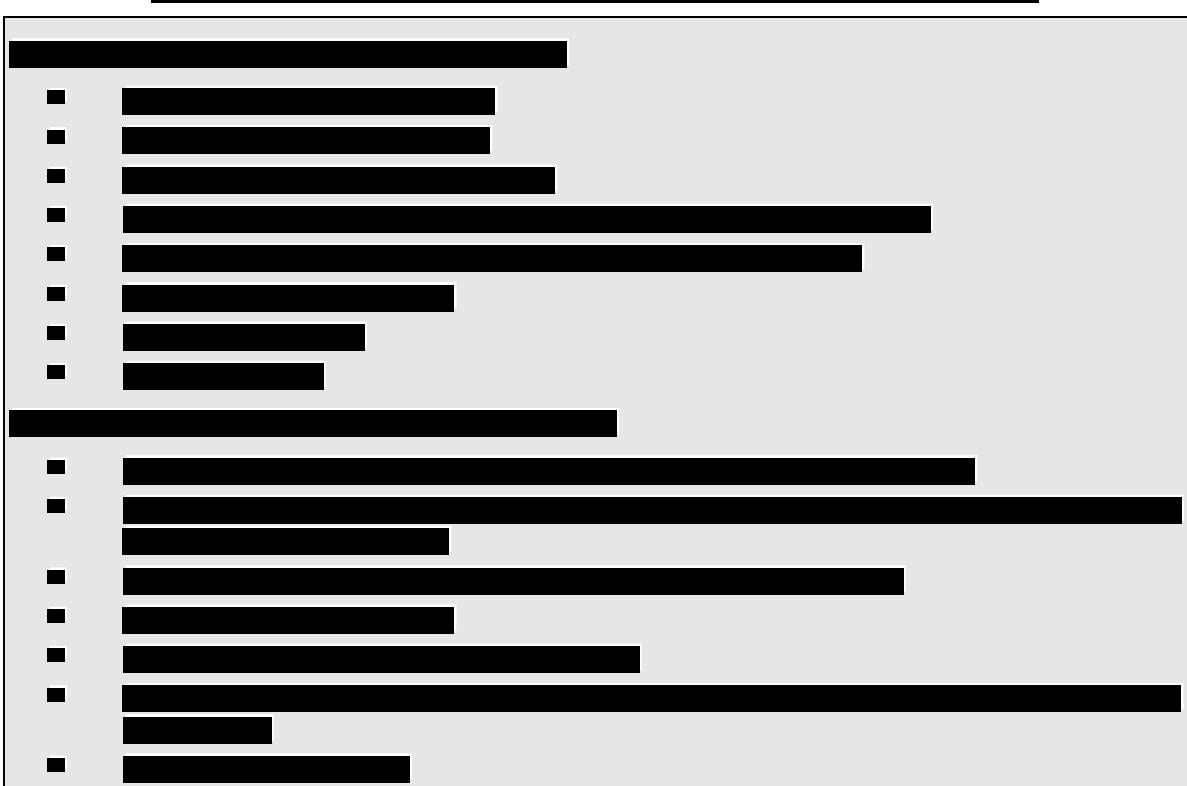
L'Agence française anticorruption est dotée d'un organe consultatif, le Conseil stratégique.

Selon le décret n°2017-329 du 14 mars 2017, ce Conseil, présidé par le directeur de l'Agence, se réunit au moins une fois par an. Il est consulté par le directeur sur la stratégie globale qu'il entend mettre en œuvre. Le directeur peut, en outre, consulter le Conseil stratégique sur tout sujet relatif aux missions de l'agence.

Le Conseil stratégique est composé de son président⁹⁸ et de huit membres désignés à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience dans le domaine de la lutte contre la corruption. Deux membres sont désignés respectivement par le ministre de la Justice, le ministre du Budget, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Affaires étrangères

L'analyse des réunions du Conseil stratégique montrent que les travaux portent davantage sur l'examen de l'activité (p. ex. bilans d'activité, publication des guides...) et des productions de l'AFA que sur la stratégie globale à adopter. Les ordres du jour des réunions montrent en outre que, lorsque le sujet stratégique du plan pluriannuel de prévention de la corruption a été abordé, le Conseil a été saisi au moment du lancement du plan, si bien que ses travaux ne semblent pas avoir nourri l'élaboration de ce plan.

⁹⁸ Le Conseil stratégique de l'AFA est présidé par M. Dominique Lamoureux (arrêté du 19 février 2019, désigné pour 3 ans par le ministre de l'action et des comptes publics).



Source : AFA.

Au total, le Conseil stratégique ne joue pas son rôle de conseil en stratégie pour orienter l'action de l'AFA. **Après trois ans de travaux, son positionnement, la programmation de ses travaux et sa valeur ajoutée en matière de conseil à l'Agence ne sont pas probants.**

Par ailleurs, la mission propose la création d'un comité de pilotage de la lutte contre la corruption, qui réduirait d'autant la valeur ajoutée du Conseil stratégique (cf. Partie II, 5.).

Recommandation :

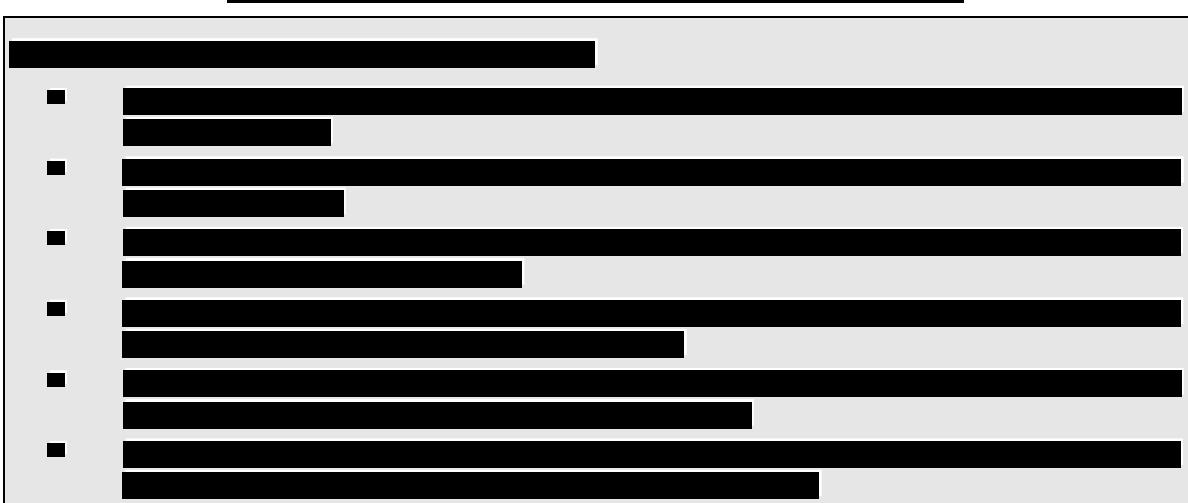
Supprimer le Conseil stratégique en modifiant le décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption.

2.4. Saisie à deux reprises, la Commission des sanctions a rendu des décisions structurantes pour l'activité de contrôle de l'Agence

La Commission des sanctions est composée de hauts magistrats administratifs, financiers et judiciaires. Elle est saisie par le directeur de l'Agence.

Ses audiences sont publiques sauf lorsque la publicité est susceptible de porter atteinte au secret des affaires ou à tout autre secret protégé par la loi.

Ses décisions sont motivées, notifiées aux personnes mises en cause et publiées sous une forme anonymisée sur le site internet de l'Agence.



De sa constitution en juillet 2017⁹⁹, à fin janvier 2020, la Commission a été saisie à deux reprises et elle a publié ses deux décisions. Ces décisions sont motivées, pédagogiques et n'ont pas été contestées. Son travail apparaît rigoureux au niveau de la forme et de la procédure, et précieux sur le fond pour orienter les contrôles de l'AFA.

Encadré 14 : La saisine de la Commission des sanctions

En cas de manquement constaté à l'issue d'un contrôle, le directeur de l'AFA peut saisir la Commission des sanctions afin que soit enjoint à la société et à ses représentants d'adapter les procédures de conformité internes destinées à la prévention et à la détection des faits de corruption ou de trafic d'influence, dans un délai qu'elle fixe, mais qui ne peut excéder 3 ans.

Il peut également saisir la Commission des sanctions afin que soit infligée une sanction pécuniaire aux personnes physiques mises en causes et/ou à la personne morale. Dans ce cas, le directeur notifie les griefs à la personne physique et, s'agissant d'une personne morale, à son représentant légal.

La sanction pécuniaire prononcée par la Commission des sanctions est proportionnée à l'importance des manquements constatés, dans la limite de 200 k€ pour les personnes physiques et 1 M€ pour les personnes morales.

La Commission des sanctions peut aussi ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de la décision d'injonction ou de sanction pécuniaire.

2.4.1. Les décisions de la Commission fournissent une jurisprudence claire en matière de procédure de contrôle et de régime probatoire

En premier lieu, la jurisprudence de la Commission permet de préciser le cadre des contrôles de l'AFA et de préciser l'instruction des manquements.

En synthèse, l'**analyse des deux décisions rendues donne des lignes directrices claires pour l'action de l'Agence** qui sont parfaitement cohérentes avec les recommandations faites par la présente mission :

⁹⁹ Décret du 28 juillet 2017 portant nomination des membres de la commission des sanctions de l'agence française anticorruption.

- ◆ l'AFA doit évaluer l'efficacité concrète du dispositif anticorruption mis en place et non le respect formel des dispositions de la loi interprétées par l'AFA ;
- ◆ l'AFA peut se faire communiquer toute « information utile » à son contrôle sans méconnaître le principe de non-rétroactivité de la loi, dès lors que le directeur de l'Agence ne se fonde que sur les mesures en vigueur pour établir les manquements ;
- ◆ les manquements constatés par l'AFA doivent être caractérisés par rapport aux prescriptions figurant dans la loi et non par rapport à une doctrine de contrôle ou à des recommandations de l'AFA. Dit autrement, les recommandations de l'AFA n'ont pas de valeur contraignante même si les entreprises sont incitées à s'y conformer ;
- ◆ l'AFA doit énoncer les griefs avec précision sans quoi la Commission n'hésiterait pas à relever d'office la nullité de la saisine. La Commission insiste sur le rôle pédagogique qu'on vocation à revêtir les missions de contrôle de l'AFA ;
- ◆ en matière de régime probatoire, s'il incombe au directeur de l'Agence de constater un manquement, il appartient à la société de prouver que son dispositif anticorruption est pertinent, de qualité et effectif lorsqu'elle a choisi une méthodologie alternative aux recommandations de l'AFA.

Recommandation :

Tirer toutes les conséquences opérationnelles des décisions de la Commission des sanctions et notamment sur les méthodologies de contrôle en matière de conformité et de documentation des manquements et des griefs.

Au-delà de ces lignes directrices de portée générale, l'analyse des deux décisions apporte des enseignements précieux pour l'organisation des contrôles de l'AFA.

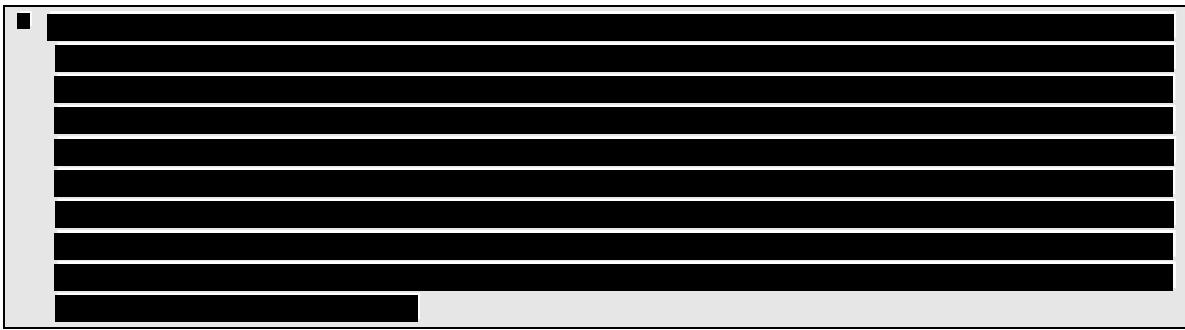
2.4.2. La première décision de la Commission montre l'enjeu de la maîtrise des délais de la procédure de contrôle

La première décision de la Commission a écarté tous les griefs et a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prononcer de sanction. Ainsi, la Commission des sanctions a constaté que l'entreprise s'était globalement mise en conformité depuis le contrôle. La Commission étant appelée à se prononcer sur la conformité de l'entreprise au jour de sa séance, il apparaît que les délais excessifs entre le rapport de contrôle initial notifié pour contradictoire (le 6 juillet 2018) et la saisine de la Commission (le 13 mars 2019), soit huit mois en l'occurrence, ont nui à la lisibilité de la décision de saisine, d'autant que la procédure de contrôle a duré au total plus d'un an et demi (le délai entre le contrôle sur pièces et sur place et la notification du rapport initial avait déjà dépassé six mois). Une interprétation rapide peut donner l'impression que les manquements que l'AFA avait identifiés n'étaient pas constitués alors qu'ils ont été, pour l'essentiel, comblés postérieurement au contrôle. Il en est résulté une impression, préjudiciable à l'AFA, que les moyens qu'elle avait invoqués manquaient en fait.

Il est dès lors important pour l'AFA et pour la crédibilité de son action de réduire au maximum les délais qui séparent la notification du contrôle et la saisine de la Commission.

Rapport

The figure consists of a grid of black horizontal bars on a white background. The bars are arranged in a regular pattern, suggesting a structured data representation such as a heatmap or a matrix. The length of each bar varies, indicating different values or intensities across the grid.



Source : Mission.

En termes d'appréciation de l'efficacité de cette procédure de contrôle et de saisine de la Commission des sanctions, **deux lectures peuvent être faites** :

- ◆ une lecture « positive » amène à considérer que l'absence de sanction vient reconnaître que les manquements pointés lors du contrôle ont été corrigés et que l'entreprise s'est effectivement mise en conformité. Ainsi, le dispositif de contrôle administratif et le renvoi devant la Commission des sanctions apparaît efficace car il a abouti à ce que l'entreprise se soit dotée d'un dispositif effectif et opérationnel de prévention et de détection de la corruption à la date de la décision ;
- ◆ *a contrario*, on peut considérer que la décision de rejet de tous les griefs soulevés par l'Agence (alors même que son directeur avait demandé les sanctions maximales) est doublement perdante :
 - la décision est préjudiciable à l'image d'impartialité de l'AFA : elle donne l'impression que ses exigences étaient excessives et qu'elle avait une volonté de sanctionner les entités contrôlées sur la base de normes qu'elle avait elle-même édictées ;
 - la saisine de la Commission des sanctions est préjudiciable à la notoriété et à la réputation de l'entreprise concernée : le renvoi en Commission fait peser sur l'entreprise une suspicion de manquements en matière de lutte contre les atteintes à la probité (cf. pratique du « *name and shame* »). Même relaxée, l'image de l'entreprise et de son dirigeant a subi le préjudice d'un renvoi devant la Commission des sanctions de l'Agence française anticorruption qui est, d'un point de vue médiatique, traité comme une affaire judiciaire¹⁰⁰.

Il apparaît donc que si ce dispositif est efficace, il a un « coût » pour les deux parties qui s'affrontent devant la Commission des sanctions.

Il serait donc souhaitable de **trouver des modalités de contrôle qui permettent de parvenir à la mise en conformité sans toutefois nuire à l'image d'impartialité et de pondération de l'autorité de contrôle et à la bonne réputation des entreprises contrôlées**.

Les recommandations faites par la mission conjointe s'inscrivent dans cet objectif de permettre que la procédure de contrôle soit gagnante pour les deux parties alors qu'elle est aujourd'hui perdante à la fois pour l'Agence qui est optiquement désavouée, et pour l'entreprise qui fait publiquement l'objet d'une mise en cause qui laisse des traces préjudiciables sur fond de confusion médiatique saisine de la commission et procès judiciaire.

¹⁰⁰ On peut citer par exemple l'article de Challenges (16 janvier 2020) qui précédait la deuxième audience de la Commission des sanctions : « Le groupe Imerys dans le viseur de l'Agence française anticorruption ». « L'industriel français, dirigé par Patrick Kron, va passer devant la Commission des sanctions lors d'une audience publique le 20 janvier. »

Il serait pertinent que « le long processus d'amélioration et de mise au point » qui intervient postérieurement au contrôle soit internalisé dans un processus de contrôle qui prendrait en compte les améliorations jusqu'à la levée des manquements et de **résERVER LA SAISINE DE LA COMMISSION DES SANCTIONS AUX MANQUEMENTS ET INFRACTIONS MANIFESTES ET PERSISTANTS AUX OBLIGATIONS DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 2016.**

Il serait également souhaitable que la Commission des sanctions précise, lorsqu'elle rejette un moyen soulevé par l'AFA, s'il s'agit d'un cas de mise en conformité postérieure à la fin du contrôle (ou à la saisine de la Commission).

Recommandation :

Réduire au maximum les délais entre la fin du contrôle et la saisine de la Commission des sanctions pour préserver toute leur pertinence aux constats et griefs identifiés par le contrôle.

Recommandation :

- ◆ **rÉSERVER LA SAISINE DE LA COMMISSION DES SANCTIONS AUX MANQUEMENTS ET INFRACTIONS MANIFESTES ET PERSISTANTS AUX OBLIGATIONS DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 2016. UNE OPTION POURRAIT ÊTRE DE PRIVILÉGIER LA SAISINE À L'ISSUE D'UN CONTRÔLE DE SUITE APRÈS QUE LE DIRECTEUR AIT ADRESSÉ UN AVERTISSEMENT AUX RÉPRÉSENTANTS DE L'ENTITÉ CONTRÔLÉE LES INVITANT À TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DES RECOMMANDATIONS DE L'AGENCE FIGURANT DANS LE RAPPORT DE CONTRÔLE DÉFINITIF ;**
- ◆ **PRÉCISER DAVANTAGE LES GRIEFS NOTIFIÉS ;**
- ◆ **PROPOSER DES SANCTIONS PROPORTIONNÉES AUX MANQUEMENTS ET NON DES SANCTIONS MAXIMALES.**

(cf. Partie II, section 4 relative à l'activité de contrôle de l'AFA)

Recommandation :

Pour la Commission des sanctions, dans la mesure du possible, préciser lorsqu'elle rejette un moyen soulevé par l'AFA, s'il s'agit d'un cas de mise en conformité postérieure à la fin du contrôle (ou à la saisine de la Commission).

2.4.3. La deuxième décision de la Commission insiste sur la dimension pédagogique des contrôles

Dans sa deuxième décision, pour la première fois, la Commission a constaté deux manquements (code de conduite accessible à l'ensemble des salariés ; procédures comptables spécifiques à la corruption) et prononcé en conséquence deux injonctions de mise en conformité.

Au-delà, cette deuxième décision pose avec fermeté un certain nombre d'exigences pour l'avenir, qui contribuent à la définition du cadre d'action de l'AFA :

- ◆ la décision rappelle la nécessité du respect des grands principes juridiques qui encadrent la procédure, en particulier le principe de légalité des peines et le respect des droits de la défense ;
- ◆ elle fait application de ces principes en affirmant que l'Agence d'une part n'est « *pas compétente pour ajouter à la loi* », d'autre part doit veiller à exprimer ses griefs de façon précise ;
- ◆ elle invite l'AFA à rééquilibrer son action vers davantage de conseil et d'accompagnement du changement de l'entité contrôlée, et ce dans l'exercice même de son action de contrôle, le rôle de conseil ne s'arrêtant pas, selon elle, avec le contrôle, mais ayant vocation à persister jusqu'à la notification des griefs « *qui devrait s'exercer avec plus de pédagogie, d'autant plus que les obligations de la loi du 9 décembre 2016 laissent parfois d'importantes marges d'interprétation* »¹⁰¹.

De façon générale enfin, le rejet pour la seconde fois d'un grand nombre de griefs comme l'écart important entre les sanctions demandées et les sanctions prononcées devrait inviter l'AFA, pour l'avenir, d'une part à une exigence de rigueur accrue dans la préparation de ses saisines de la Commission, d'autre part à un recalibrage du niveau des sanctions proposées, l'ensemble selon une logique de conseil et d'accompagnement mieux prise en charge.

¹⁰¹ Communiqué de la Commission des sanctions du 7 février 2020.

Rapport

The figure consists of four separate bar charts, each with a legend indicating four categories: 'Yes' (dark grey), 'No' (light grey), 'Don't know' (white), and 'Refused' (black).

- Chart 1:** 10 bars. The 'Yes' category is present in all bars.
- Chart 2:** 10 bars. The 'Yes' category is present in all bars.
- Chart 3:** 10 bars. The 'Yes' category is present in all bars.
- Chart 4:** 10 bars. The 'Yes' category is present in all bars.

Source : Mission.

Recommandation :

Pour renforcer la rigueur et la dimension pédagogique du contrôle et le rôle d'accompagnement que doit endosser l'AFA, les voies d'amélioration seraient de :

- ◆ gérer la période du contradictoire selon une approche relevant dans une plus grande mesure du conseil et de l'accompagnement (cf. Partie II, section 4 relative à l'activité de contrôle de l'AFA) ;
- ◆ développer une approche plus collégiale entre les équipes de contrôle et la direction de l'Agence dans la préparation des saisines de la Commission des sanctions.

3. Les activités de conseil, de formation, d'expertise et de communication de l'AFA pourraient contribuer davantage à la prévention de la corruption et à la mise en conformité des acteurs concernés

3.1. La mission de conseil de l'AFA prend la forme d'un appui à la fois générique, spécifique et individuel

La mission de l'AFA, définie dès l'article 1^{er} de la loi Sapin 2, est d'aider les autorités et personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, à travers des activités de conseil, de contrôle (cf. Partie II, section 4) et de coordination administrative (cf. Partie II, section 5).

Au titre de son activité de conseil, l'AFA centralise les informations et bonnes pratiques en matière d'anticorruption, puis les diffuse. Ainsi, elle a établi des « recommandations » qui forment le référentiel anticorruption des mesures à prendre pour prévenir et détecter la corruption de manière efficace et elle édite des supports pédagogiques pour favoriser l'appropriation du référentiel par les acteurs concernés. Cette activité est conduite par la sous-direction du conseil qui mène également de nombreuses actions de sensibilisation et de formation.

En 2018, l'AFA a édicté deux chartes, la Charte de l'appui aux acteurs économiques¹⁰² et la Charte de l'accompagnement des acteurs publics¹⁰³, auxquelles ces acteurs peuvent se référer pour connaître son action d'accompagnement.

Au total, l'accompagnement de l'AFA peut être :

- ◆ **générique**, lorsqu'il prend la forme du référentiel anticorruption ou encore des réponses aux questions fréquentes, d'intérêt général, publiées dans la section « FAQ » du site internet¹⁰⁴ ;

¹⁰² https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/2018-09-Charte_dappui_aux_acteurs_eco_0.pdf

¹⁰³ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/AFA - Charte_de_laccompagnement_des_acteurs_publics_janvier_2019.pdf

¹⁰⁴ Onze réponses (<https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/faq/foire-aux-questions-faq>)

- ◆ **spécifique**, lorsque l'AFA intervient face à un public restreint, notamment lors d'ateliers techniques pour sensibiliser, former ou élaborer des guides autour d'un thème (p. ex. l'export), d'un métier (p. ex. responsable conformité) ou d'un secteur d'activité (p. ex. la banque) ;
- ◆ ou **individuel**, lorsque son expertise technique est sollicitée par une personne confrontée à des risques ou à des atteintes à la probité (dans ce dernier cas, les signalements peuvent motiver l'ouverture d'un contrôle administratif ou être communiqués à l'administration ou au parquet compétent¹⁰⁵).

L'accompagnement individuel peut prendre la forme d'une réponse par courrier ou par mail (demande d'avis juridique par exemple) ou d'un accompagnement individuel beaucoup plus poussé, à la demande de l'acteur concerné : l'AFA l'aide gratuitement, mais pendant une durée limitée¹⁰⁶, à mettre en place tout ou partie de son programme anticorruption (p. ex. son dispositif d'alerte interne).

Les capacités d'intervention limitées de l'AFA la conduisent à valider prioritairement les demandes d'accompagnement jugées d'intérêt général et qui lui permettent d'acquérir une meilleure connaissance du terrain et de diffuser la culture anticorruption dans différents secteurs d'activité. L'intérêt de cet accompagnement doit être mutuel et justifie aussi que l'entité accompagnée participe aux « efforts collectifs anticorruption » notamment sous la forme d'un retour d'expérience. C'est notamment ce qui différencie l'appui apporté par l'AFA d'un service de conseil fourni par une société de conseil privée.

Encadré 17 : Les modalités et les garanties de l'accompagnement individuel

Concrètement, les modalités de l'accompagnement sont définies dans une première réunion, en fonction des besoins identifiés et des objectifs partagés. L'AFA apporte ensuite des éclairages sur les questions soulevées par l'entité (sans toutefois apprécier l'efficacité du dispositif mis en place), puis, au terme de l'accompagnement, elle remet une note de synthèse sur les enjeux rencontrés et les retours d'expérience identifiés.

Les chartes à l'attention des acteurs économiques et publics précisent également les garanties attachées à l'accompagnement individuel. Ainsi, la programmation des contrôles ne peut pas se fonder sur des données recueillies dans le cadre d'un accompagnement (étanchéité des informations individuelles entre le conseil et le contrôle au sein de l'AFA). En revanche, un accompagnement individuel de l'AFA ne saurait prémunir l'acteur concerné d'un contrôle de conformité : en effet, l'accompagnement ne porte que sur des thématiques précises et n'emporte aucune labellisation.

Concrètement, à titre d'exemple, en 2018, l'AFA a réalisé 66 interventions de sensibilisation auprès d'acteurs publics, 8 supports pédagogiques à l'attention des acteurs économiques, 17 ateliers techniques avec les fédérations professionnelles généralistes rassemblant de nombreuses entreprises et 12 actions de formation en matière de connaissance et de prévention de la corruption. Par ailleurs, elle a répondu à 152 questions et accompagné individuellement 10 acteurs économiques (8 sociétés et 2 EPIC) et 10 acteurs publics (dont 2 ministères et 7 collectivités territoriales)¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sur 303 signalements en 2018, un a été communiqué au parquet compétent, cinq ont motivé un contrôle de l'AFA.

¹⁰⁶ Cinq mois pour les acteurs privés, six à douze mois pour les acteurs publics.

¹⁰⁷ Source : *Rapport d'activité de l'AFA, 2018*.

3.2. Le référentiel anticorruption matérialise l'appui générique apporté par l'AFA aux acteurs économiques et publics

Le référentiel anticorruption est composé de la loi Sapin 2, des textes pris pour son application, des « recommandations » de l'AFA, et des guides et supports pédagogiques établis pour faciliter l'appropriation et la mise en conformité par les acteurs économiques et publics concernés.

3.2.1. *Les « recommandations » de l'AFA ont été publiées le 22 décembre 2017, mais devraient être mises à jour en fonction des retours d'expérience en matière de conseil et de contrôle et du dialogue avec les acteurs concernés*

Comme le dispose l'article 3 de la loi Sapin 2, **les « recommandations » de l'AFA sont destinées à « aider » les personnes morales, publiques et privés, à mettre en place un dispositif anticorruption efficace**, adapté aux risques et aux spécificités de ces organisations.

Précisant le dispositif prévu par la loi et les textes réglementaires associés, **elles sont partie intégrante du « référentiel français anticorruption »**. Selon l'AFA, si les recommandations n'ont pas de valeur obligatoire, leur respect réduit le risque de corruption et les conséquences financières et réputationnelles associées, notamment en cas de procédure judiciaire engagée par une autorité étrangère. En effet, l'AFA s'est inspirée du « *FCPA Resource Guide* », du « *UKBA Guidance* » et des lignes directrices de la Banque mondiale pour établir un référentiel au niveau des standards internationaux (cf. Partie I).

Ces recommandations ont fait l'objet de travaux conduits entre septembre et décembre 2017 et ont été publiées au Journal officiel le 22 décembre 2017.

Les projets de recommandations ont été soumis à une consultation publique de deux mois. Dans ce cadre, l'AFA a reçu environ 450 contributions qui lui ont permis d'ajuster ses recommandations aux risques et aux contraintes des acteurs économiques¹⁰⁸. Ce sont les dispositifs d'évaluation des tiers et d'alerte interne qui ont suscité le plus de contributions ou d'interrogations, représentant respectivement 15 % et 14 % des retours.

Dans leur version actuelle, les recommandations de l'AFA sont formulées dans un document d'une quarantaine de pages qui se décompose en dix thématiques : le périmètre des recommandations, les précisions à l'attention des acteurs publics et chacun des items de l'article 17 à l'exception du régime disciplinaire applicable en cas de violation du code de conduite¹⁰⁹.

Ces recommandations ont vocation à être mises à jour régulièrement en fonction de l'évolution des pratiques, mais aussi des retours d'expérience des activités de contrôle et de conseil de l'AFA.

¹⁰⁸ Participants : entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles qui les représentent, associations de professionnels, consultants, cabinets d'audit ou d'avocats, acteurs publics, universitaires et associations engagées dans la lutte contre la corruption (rapport public annuel de l'AFA 2018).

¹⁰⁹ Le régime disciplinaire est toutefois mentionné à plusieurs reprises dans les recommandations, à propos de l'engagement de l'instance dirigeante - qui doit se traduire par l'application de sanctions -, du code de conduite ou encore du dispositif de formation.

Recommandation :

Mettre à jour avant fin 2021 les recommandations en lien avec les retours d'expérience des activités de contrôle et de conseil menées par l'AFA et avec les retours des acteurs économiques et publics ou de leurs représentants notamment pour les adapter à l'évolution des risques, des pratiques, des délits et des normes internationales. L'exercice de mise à jour devrait notamment adapter les exigences en matière de dispositif de lutte contre la corruption à la diversité des acteurs concernés (p. ex. taille des acteurs, secteurs concernés, nature des risques...).

Ensuite, la mise à jour pourra intervenir lors de chaque actualisation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption – ce qui suppose également d'engager des procédures de concertation préalablement avec les différentes parties prenantes.

3.2.1.1. Les recommandations de l'AFA sont communes à des acteurs très différents, privés comme publics

Le périmètre visé par les recommandations de décembre 2017 est large : il s'étend à toutes les personnes morales de droit privé ou de droit public sur le territoire national – y compris les filiales de groupes étrangers –, quels que soient leur taille, leur statut ou encore leur secteur d'activité, ainsi qu'aux entités non dotées de la personnalité morale. Elles ont donc une portée très générale et sont communes à des acteurs très différents : entreprises de tous secteurs d'activité, du CAC 40 ou de taille intermédiaire ; associations reconnues d'utilité publique ; collectivités territoriales ; administrations centrales ; opérateurs ; établissements hospitaliers... Les recommandations de l'AFA comportent toutefois des précisions à l'attention des acteurs publics.

Aussi leur portée générale constitue-t-elle nécessairement une limite à leur pertinence et à leur appropriation par les acteurs concernés, ce qui appelle à l'élaboration de guides pratiques et de supports pédagogiques plus ciblés. À titre d'exemple, les recommandations de l'AFA comportent ainsi des précisions à l'attention des acteurs publics.

Encadré 18 : Exemples de précisions à l'attention des acteurs publics

- il est recommandé à l'instance dirigeante d'adopter publiquement une politique de tolérance zéro à l'égard des atteintes à la probité, manifestée par un « usage réel et proportionné » des sanctions disciplinaires prévues par le statut général de la fonction publique, tout chef de service devant veiller au respect, par les fonctionnaires, des principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité ;
- le code de conduite ne peut être réduit à « la réaffirmation des grands principes de déontologie de l'action publique », déjà portés par certaines chartes déontologiques, la « Charte de l'Élu local » ou par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : il doit, à l'inverse, prévoir des règles propres, opposables aux agents et un régime disciplinaire associé.

3.2.1.2. Focus sur les recommandations relatives à la cartographie des risques de corruption

Selon les recommandations de l'AFA, la cartographie des risques en matière de corruption est « **le socle de la stratégie de gestion des risques** » : elle permet d'identifier et de connaître les risques et elle est donc une condition préalable à leur maîtrise.

La cartographie doit présenter trois caractéristiques en étant :

- ◆ **complète**, c'est-à-dire « couvrir de bout en bout » les processus managériaux, opérationnels et support de l'organisation, ce qui suppose l'implication de tous les acteurs ;
- ◆ **formalisée**, c'est-à-dire écrite, structurée, synthétique et elle doit pouvoir être présentée sans délai ;
- ◆ **et évolutive**, c'est-à-dire qu'elle doit être mise à jour régulièrement.

Plus précisément, l'AFA recommande une **méthodologie en six étapes**, pour que la cartographie identifie la gravité des risques, leur probabilité d'occurrence et leurs facteurs aggravants, ainsi qu'un plan d'action. Ces étapes sont :

- ◆ la définition des rôles et des responsabilités :
 - l'instance dirigeante est responsable du dispositif anticorruption : elle veille à l'attribution de moyens humains et financiers suffisants, valide la cartographie et s'assure de la mise en œuvre du plan d'action défini sur son fondement ;
 - le responsable de la conformité, qui pilote le dispositif anticorruption, en rend compte à l'instance dirigeante ;
 - les responsables des processus managériaux, opérationnels et support identifient chacun les risques propres à leur activité (ventes, achats...) ;
 - le responsable des risques définit la méthodologie de la cartographie ;
 - les équipes opérationnelles rendent compte des risques qu'elles identifient dans le cadre de leur activité ;
- ◆ l'identification des risques « bruts » propres à l'activité de l'organisation, c'est-à-dire en dehors de toute mesure de prévention : cela requiert une « analyse fine des processus mis en œuvre au sein de l'organisation concernée » ;
- ◆ l'évaluation du niveau d'exposition de l'organisation à chacun des risques identifiés dans la deuxième phase, au moyen de trois indicateurs : les sources de risques (p. ex. pays ou secteur exposé), leur fréquence (p. ex. incidents déjà intervenus) et les facteurs aggravants ;
- ◆ l'identification des risques « nets » ou « résiduels », ce qui revient à évaluer l'efficacité des mesures de maîtrise des risques adoptées, à l'aide d'un système de cotation (absent ; en cours d'élaboration ; existant mais inefficace ou inadapté ; efficace et fiable) ;
- ◆ l'élaboration d'un plan d'action, en ciblant d'abord les risques pour lesquels les mesures de prévention sont absentes ou insuffisantes ;
- ◆ la formalisation de la cartographie.

Si on peut qualifier ces recommandations de l'AFA de classiques et représentatives des bonnes pratiques en matière de cartographie des risques, il est important que l'Agence soit ouverte à une diversité d'approches. À titre d'illustration, les documents produits par l'AMRAE¹¹⁰ (et remis à la mission en avril 2020) mettent en évidence combien **il est essentiel qu'une cartographie des risques soit adaptée à l'organisation considérée** (activités, chiffres d'affaires, localisation...), **ce qui conduit à exclure une approche reposant sur une méthodologie unique de cartographie des risques**.

¹¹⁰ L'AMRAE ou association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise est l'association professionnelle de référence en matière de « *risk management* », contrôle et audit internes, assurance et juridique...

On peut ainsi citer trois exemples d'approches différentes :

- ◆ sur la coordination de la gestion du risque de corruption avec les autres risques : ainsi, lorsqu'une démarche générale de cartographie des risques existe déjà dans l'entreprise, la cartographie des risques de corruption doit s'inscrire dans la démarche globale et selon la méthode générale de l'entreprise. La cartographie des risques de corruption est alors une déclinaison de la cartographie globale de l'entreprise qui identifie déjà, en général, des risques de non-conformité dans d'autres domaines (p. ex. normes de production ; hygiène et sécurité ; réglementation financière et comptable...). La coordination des exercices est également utile pour les actions de suivi et de contrôle qui sont souvent communes à l'ensemble des risques (p. ex. *reporting* régulier au comité exécutif ou au comité d'audit du conseil d'administration) ;
- ◆ sur la granularité des risques appréhendés : l'AMRAE conseille d'éviter de faire de la cartographie des risques « un lourd exercice bureaucratique qui occulterait son objectif ultime, d'identifier les risques majeurs ou critiques afin de les traiter ». La démarche de cartographie vise également la prise de conscience collective et ne doit pas avoir ainsi une granularité trop fine : elle doit simplifier les situations et les enjeux et orienter le contrôle interne qui lui, doit être décliné en fonction de la diversité des organisations et des processus ;
- ◆ en termes de méthode, l'approche par le risque « brut » n'est pas toujours adaptée au risque de corruption : ainsi, plutôt que d'évaluer un risque « brut » et un risque « net » de manière assez théorique, l'AMRAE considère qu'il convient de se concentrer sur les sources possibles du risque de corruption et de trafic d'influence dans l'entreprise (p. ex. soumission à des marchés publics ; activités impliquant des interactions avec des agents publics ; activités obtenues par recours à des intermédiaires ; zones géographiques exposées avec un recours « culturel » à des intermédiaires ; faiblesse de la culture d'entreprise ; large autonomie de gestion et faiblesse du *reporting*...) et l'appréciation du niveau de contrôle de ces sources de risque (p. ex. exemplarité de la direction, contrôle interne robuste, formations adaptées et obligatoires, contrôle du suivi des procédures, évaluation des tiers, système d'alerte et sanctions...).

Recommandation :

Dans ses activités de conseil et de contrôle et conformément aux décisions de la Commission des sanctions, l'AFA doit mieux prendre en compte la diversité des approches méthodologiques (comme illustré sur ce sujet de la cartographie des risques) et éviter une vision trop formelle du respect de ses recommandations au profit d'une analyse de la cohérence, de la pertinence et de l'efficacité du dispositif choisi et mis en œuvre par les acteurs concernés.

3.2.1.3. Focus sur les recommandations relatives à l'évaluation des tiers

Les faits de corruption commis par des tiers exposent l'organisation à des risques juridiques, commerciaux, financiers et réputationnels. Il importe donc de réaliser des « *due diligences* », c'est-à-dire de collecter des informations pour s'assurer que les tiers « présentent des garanties suffisantes en termes d'intégrité ». Les risques identifiés doivent déterminer la décision d'engager ou non une relation avec le tiers (ou de la renouveler) et/ou d'adapter le dispositif de prévention de la corruption qui y est attaché (p. ex. un contrat peut imposer au tiers d'évaluer ses sous-traitants).

Le champ d'application retenu par les recommandations dépasse le périmètre de l'article 17 de la loi Sapin 2, puisqu'il s'étend non seulement aux clients et fournisseurs de premier rang et intermédiaires, mais encore à tous les tiers de l'organisation.

Les modalités des évaluations sont relativement libres. Elles font intervenir trois niveaux d'acteurs, à savoir les équipes opérationnelles, chargées de réaliser les *due diligences*, un responsable désigné (p. ex. le responsable de la conformité) et l'instance dirigeante, qui décide des suites à donner dans les cas les plus risqués. L'organisation peut également recourir à des prestataires externes, par exemple quand le tiers est implanté dans un pays étranger. Par ailleurs, l'AFA ne fixe pas de conditions de forme : les modalités de l'évaluation des tiers doivent au contraire être adaptées en fonction de la cartographie des risques.

Sur le fond, l'AFA recommande, pour évaluer le risque lié à chaque tiers (faible, moyen, élevé), de rassembler de nombreuses informations relatives :

- ◆ au recours au tiers, qui doit être justifié et respecter les règles de la concurrence ;
- ◆ à l'identité du tiers (nom, secteurs d'activité, implantation géographique,...) ;
- ◆ aux principaux actionnaires et bénéficiaires effectifs du tiers ;
- ◆ au risque pays des lieux de résidence, d'enregistrement et d'activité du tiers, en s'appuyant sur les listes des pays sous sanctions financières et internationales publiées par les ministères économiques et financiers, les rapports de l'OCDE ou encore sur l'indice de perception de la corruption établi par *Transparency International* ;
- ◆ à la réputation du tiers en matière d'intégrité ;
- ◆ à la conformité du tiers en matière de prévention de la corruption ;
- ◆ au degré de coopération, considéré comme un facteur de risque quand il est faible ;
- ◆ à la nature et à l'objet de la relation avec le tiers : l'assistance dans l'obtention d'un contrat est par exemple associée à un degré de risque élevé de corruption ;
- ◆ au recours par le tiers à des sous-traitants, qui constitue en soi un risque ;
- ◆ à l'interaction avec des agents publics ou des personnes politiquement exposés ;
- ◆ aux montants financiers en question ;
- ◆ aux modalités de la rémunération (p. ex. versement de commissions) et des paiements (localisation du compte bancaire, paiements en espèces).

Différentes méthodes de collecte d'informations sont présentées, « à titre indicatif », telles que la consultation de sources ouvertes (presse, états financiers, décisions de justice...) ou l'envoi d'un questionnaire aux tiers.

L'AFA recommande enfin de mettre en place un contrôle formalisé du dispositif d'évaluation des tiers, aux niveaux des équipes opérationnelles (contrôle de premier niveau), du responsable désigné (contrôle de deuxième niveau) et de l'audit interne (contrôle de troisième niveau).

Si les enjeux en matière d'évaluation des tiers sont reconnus, les entreprises et leurs représentants entendus par la mission ont fait part de plusieurs problèmes de mise en œuvre de ces recommandations notamment pour les entreprises de taille intermédiaire. En effet, **l'évaluation des tiers est sans doute l'une des dispositions les plus coûteuses et consommatrices de moyens de l'article 17 de la loi Sapin 2** : cela représenterait pour chaque tiers et partenaire d'affaire des documents de « *due diligence* » de 30 à 40 pages à remplir qui, en cumulé, constitueraient des volumes considérables. Par ailleurs, pour les personnes physiques, la réalisation de ces évaluations serait, selon certains juristes, peu compatible avec les obligations en matière de protection des données personnelles (cf. RGPD). En outre, à la différence des grandes entreprises, les ETI seraient confrontées à des non-réponses aux questionnaires d'évaluation.

Au total, l'évaluation des tiers tendrait à devenir un exercice formel, bureaucratique et fortement consommateur de moyens et il serait pertinent de le simplifier et de le cibler sur les partenaires les plus à risque.

Recommandation :

L'AFA devrait réaliser un retour d'expérience sur l'application et l'efficacité de l'obligation d'évaluation des tiers pour :

- ◆ l'adapter en fonction notamment de la taille des entreprises,
- ◆ la simplifier,
- ◆ et en améliorer l'efficacité en matière de prévention et de détection de la corruption et d'atteintes à la probité.

*

Dans l'ensemble, les recommandations de l'AFA dépassent la portée de la loi Sapin 2 en la précisant, *a fortiori* pour les acteurs publics qui ne relèvent pas de l'article 17 de la loi.

Toutefois, l'AFA indique bien qu'elle considère que, dans l'ensemble, ses recommandations laissent des marges de manœuvre importantes pour que les organisations les adaptent aux risques identifiés. Ainsi, l'AFA distingue ce qui relève de l'obligation (p. ex. être en mesure de présenter une cartographie des risques à l'AFA sans délai) et ce qui relève de la recommandation.

L'objectif des recommandations est ainsi d'accompagner les organisations dans la mise en place d'un dispositif anticorruption efficace. Cela se traduit notamment par des illustrations concrètes comme des exemples de modalités de recueil des informations pour l'évaluation des risques).

Recommandation :

Mieux communiquer sur l'absence de portée juridique des recommandations en cohérence avec la décision de la Commission des sanctions et en tirer les conséquences opérationnelles en matière de contrôle pour privilégier une approche par l'efficacité de la gestion des risques (qui s'accommode d'une diversité des méthodes) davantage que par le simple respect des normes d'un référentiel.

3.2.2. Le référentiel est décliné dans des guides et supports pédagogiques pour en faciliter l'appropriation

3.2.2.1. Les guides pratiques visent des problématiques concrètes

En plus des recommandations, qui se concentrent sur les mesures et procédures de prévention et de détection de la corruption déclinées par l'article 17 de la loi Sapin 2, l'AFA élabore des guides pratiques pour répondre aux questions exprimées par les acteurs.

À chaque fois, ils ont été soumis à une consultation publique. Cette indispensable démarche de dialogue et de « co-construction » pourrait encore être approfondie par la réalisation d'ateliers communs dès le stade de l'élaboration.

Rapport

Deux guides ont été élaborés, relatifs respectivement à la mise en place d'une fonction conformité anticorruption intégrée et efficace au sein des organisations (janvier 2019)¹¹¹ et à la prévention de la corruption dans le cadre des fusions-acquisitions (janvier 2020)¹¹². Ils font chacun une vingtaine de pages, sont clairs, faciles d'accès et illustrés.

L'AFA mentionne sur son site trois autres projets de guide, relatifs à la gestion des « conflits d'intérêts dans l'entreprise », aux « enquêtes internes » déployées dans l'entreprise en cas de soupçon de corruption et à la gestion des « cadeaux et invitations ». Ce dernier a été soumis à une consultation publique de juillet à septembre 2019¹¹³.

Les entretiens conduits par la mission ont également été l'occasion d'évoquer des travaux en cours ou à venir de l'AFA relatifs à certains secteurs (sport, banque, BTP,...) ou types d'acteurs (collectivités régionales, hôpitaux...). Ils ont vocation à capitaliser sur les connaissances acquises par l'AFA dans le cadre de ses différentes missions, en particulier sur les résultats anonymisés des contrôles, et sont ou seront réalisés en partenariat avec les acteurs concernés (fédérations, ligues sportives). **Cette démarche doit être encouragée et répondre aux attentes et besoins exprimés sur certains points ou certains secteurs par les acteurs économiques ou publics.**

Recommandation :

- ◆ Poursuivre l'action d'édition de guides pratiques pour diffuser la culture et les bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en accentuant la démarche de dialogue et de « co-construction » dès le stade de l'élaboration afin de répondre autant que possible aux attentes et aux besoins exprimés par les acteurs économiques ou publics et en capitalisant sur les connaissances acquises notamment dans le cadre des contrôles.
- ◆ Afin de tirer au mieux profit de l'expérience issue des contrôles, systématiser les échanges autour des retours d'expérience entre la sous-direction du contrôle et la sous-direction du conseil, dans le respect du secret des affaires et de la confidentialité des informations à caractère personnel.
- ◆ Définir une politique et une programmation éditoriales en lien avec les acteurs concernés pour organiser l'élaboration de documents adaptés pour des secteurs d'activité (p. ex. sport ; commerce et distribution ; banque-assurance ; BTP...), des thématiques (p. ex. guide cadeaux et invitations ; guide achat public...) ou des types d'entité (p. ex. guide PME et ETI ; guide pour les hôpitaux, pour les collectivités territoriales ; guide pour les opérateurs de l'Etat...). Cette politique éditoriale permettrait de convenir notamment des modalités d'élaboration et de diffusion (calendrier, implications des acteurs, diffusion...) et, dans un second temps, de mise à jour.

¹¹¹ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/2019-01-29 - Guide pratique fonction conformite.pdf>

¹¹² <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide%20pratique%20fusacq.pdf>

¹¹³ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2019-07/2019-06-21-Guide%20pratique%20Cadeaux-VCS.PDF>

3.2.2.2. Les supports pédagogiques réalisés par l'AFA sont également de nature à favoriser l'appropriation du référentiel anticorruption par les acteurs concernés

Enfin, l'AFA met à disposition des acteurs concernés des supports pédagogiques, génériques, qui visent à expliciter le référentiel anticorruption, dans le cadre des formations qu'elle dispense (cf. infra) ou sur son site internet. Huit présentations Powerpoint figurent ainsi sur la page relative aux acteurs économiques pour rendre les recommandations plus accessibles. Elles sont notamment consacrées à la cartographie des risques, au code de conduite ou encore aux conflits d'intérêts.

3.3. Les activités de formation, de relations internationales, de communication et de connaissance de la corruption complètent l'action de prévention

3.3.1. L'activité de formation de l'AFA est montée en puissance, mais elle pourrait chercher à structurer davantage les compétences des professionnels en matière de lutte contre la corruption

L'activité de formation de l'AFA contribue à diffuser la culture de la lutte contre la corruption, par une meilleure connaissance des infractions, des situations à risque et des comportements à adopter pour s'en prémunir. Parmi les orientations prises par l'AFA en matière de formation figure celle de développer une filière universitaire « conformité anticorruption », pour sensibiliser les étudiants à la question de la corruption et favoriser le déploiement du secteur de la conformité.

L'AFA n'ayant pas les ressources pour accueillir une formation, elle établit des partenariats avec des écoles, universités ou organismes de formation, qui prévoient plusieurs types d'interventions. En effet, l'AFA peut conseiller les organismes pour compléter leur offre de formation (p. ex. IGPDE...), mettre à leur disposition des supports pédagogiques. Elle peut aussi intervenir elle-même dans une formation préexistante (p. ex. masters spécialisés en conformité), créer un cours avec une école partenaire (p. ex. MOOC¹¹⁴ AFA-CNFPT ; colloque à l'ENM...) ou encore accueillir des étudiants en stage ou en apprentissage (p. ex. étudiants des masters spécialisés ; auditeurs de justice).

Les formations visent d'abord les agents publics, et en priorité ceux qui sont appelés à exercer des fonctions exposées au risque de corruption (acheteurs publics, responsables de processus financiers), mais également le secteur associatif (directeurs administratifs et financiers), les avocats (collaboration avec l'École française du Barreau) ou encore des publics étrangers, dans le cadre de son activité internationale.

Tableau 2 : Exemples d'actions de formation réalisées par l'AFA

Partenaire	Nature de l'intervention	Public ciblé
École nationale de la magistrature (ENM) - convention signée en décembre 2017	Séminaire annuel de 5 jours (novembre 2017) « Corruption nationale et internationale, prévention, détection, répression »	Magistrats et fonctionnaires étrangers et français issus de 20 pays
	Colloque « De la conformité à la justice négociée, l'actualité de la lutte anticorruption » (mai 2018)	Magistrats français (judiciaires et financiers), représentants d'entreprises, avocats
	Séminaire annuel (novembre 2018)	Magistrats et fonctionnaires
	Séminaire annuel (novembre 2019)	Magistrats et fonctionnaires

¹¹⁴ MOOC : « massive open on line course » ou cours en ligne ouvert et massif.

Rapport

Partenaire	Nature de l'intervention	Public ciblé
CNFPT – convention signée en mai 2018	Formation sur le référentiel anticorruption et les dispositifs anticorruption à l'échelle d'une collectivité (INET)	Élèves administrateurs en formation initiale
	MOOC « Corruption, favoritisme, détournement de fonds...comment les prévenir dans la gestion publique locale (septembre 2018)	Agents territoriaux
	Intervention (février 2019)	Déontologues de la FPT

Source : d'après données AFA.

L'AFA travaille en collaboration avec les écoles du réseau des écoles de service public (RESP), de façon pérenne (ENM, CNFPT) ou plus ponctuelle (École nationale d'administration ; École normale supérieure de la Police ; École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,...). En avril 2019, l'AFA a soumis plusieurs propositions aux représentants du RESP pour renforcer leur travail commun, à savoir mutualiser les ressources pédagogiques développées et intégrer parmi les formations une action en matière d'anticorruption.

Recommandation :

Accentuer l'effort de formation en direction des acteurs économiques notamment via la formation continue : si elle s'est fortement mobilisée dans le secteur public, l'action de formation initiale et continue dans le secteur privé en matière d'anticorruption mériterait d'être accentuée par l'AFA afin d'accélérer la diffusion de la culture de la lutte contre la corruption au sein du secteur économique (p. ex. interventions et actions de formations dans les grandes écoles et certains cycles universitaires).

Enfin, l'élaboration de cours en ligne par l'AFA pourrait être développée en raison de son succès. Pour l'instant, **un seul cours a été créé par l'AFA : dédié à la détection et à la prévention de la corruption dans le secteur public local, il a été réalisé avec le concours du CNFPT et mis en ligne en septembre 2018**. Il est adressé d'abord aux agents territoriaux, mais est ouvert à tous, l'inscription étant gratuite. Au terme des quatre séances, qui couvrent les différents risques de corruption et les attitudes à adopter pour les prévenir et qui associent plusieurs intervenants institutionnels (AFA, HATVP, Défenseur des droits, Parquet national financier...), l'inscrit peut obtenir une attestation de suivi avec succès. Depuis septembre 2018, le MOOC a été suivi par plus de 16 000 participants. Une septième session a été ouverte en mars 2020.

Recommandation :

Ces réussites invitent à poursuivre ces démarches, en envisageant plusieurs perspectives :

- ◆ dans un premier temps, de nouvelles formations en ligne pourraient être créées pour étendre la démarche de sensibilisation à d'autres acteurs : d'abord au sein de la sphère publique (p. ex. ministères, directions d'administration et opérateurs de l'État ; fonction publique hospitalière...), mais aussi dans le secteur privé. Il conviendrait de définir des périmètres assez grands pour que la formation intéresse un public large, tout en apportant des outils concrets qui puissent être mobilisés sur le terrain pour des situations précises. Ces formations devraient être co-construites, à l'instar du référentiel anticorruption, avec les professionnels concernés et leurs représentants comme, par exemple, l'AMRAE ou le comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) ;
- ◆ par ailleurs, la participation à des formations aux référentiels anticorruption (soit en ligne, soit en présentiel) certifiées par l'AFA pourrait être fortement encouragé dans le cadre de la formation continue (aussi bien dans le public que dans le privé). Dans cette perspective, sanctionner le suivi de la formation par une évaluation serait de nature à en faire une référence en la matière ;
- ◆ ensuite, avec les professionnels de la filière métier « gestion des risques », il conviendrait d'expertiser la possibilité de mettre en place des formations continues qualifiantes pour ceux qui les suivent¹¹⁵ ;
- ◆ enfin, à terme, il pourrait être envisagé, en lien avec les professionnels concernés, de faire du suivi de ces formations un prérequis pour l'exercice de certaines fonctions, à l'instar du référent déontologique dans les ministères ou du responsable conformité ou gestion des risques dans les entreprises¹¹⁶.

3.3.2. L'activité internationale de l'AFA se déploie aux niveaux bilatéral et multilatéral

L'activité internationale de l'AFA découle de ses missions de participation à la coordination administrative et de diffusion des informations¹¹⁷ :

- ◆ elle effectue des actions de coopération, d'appui et de soutien technique auprès d'autorités étrangères ;
- ◆ l'AFA contribue à la définition et à la défense des positions françaises en matière de corruption au sein des organisations internationales.

Concrètement, elle entretient des **relations bilatérales avec ses homologues étrangers**. Elle apporte d'abord, à leur demande, son expertise technique. Cette première mission a donné lieu, en 2018, à la signature de quatre protocoles de coopération (Vietnam, Serbie, Guinée, Mali).

¹¹⁵ On peut citer comme exemple les certifications « *green belt* » et « *black belt* » dans la maîtrise des démarches de « *lean management* ».

¹¹⁶ On peut citer comme exemple la réglementation LCB-FT (lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme) ou la réglementation prudentielle (Solvabilité 2...) dans le secteur de la finance, banque et assurance où le suivi de programmes de sensibilisation et de formation sont obligatoires pour certaines catégories de personnel.

¹¹⁷ Articles 1^{er} et 2 du décret du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption.

L'AFN établit aussi des partenariats de coopération stratégique pour lutter contre la corruption transnationale, qui précisent les modalités d'échange d'informations, de bonnes pratiques ou encore de traitement de cas d'intérêt commun. C'est à ce titre qu'elle a adhéré en 2017 au réseau européen d'agences et autorités anticorruption.

Enfin, dans le cadre de la montée en puissance des législations anticorruption à portée extraterritoriale, l'AFA entretient un **dialogue régulier avec les services étrangers chargés de leur mise en œuvre** (*Department of Justice* américain, *Serious Fraud Office* britannique...), pour assurer un traitement coordonné des dossiers d'intérêt commun, mais aussi le respect de la loi de blocage française.

En outre, elle représente la France, aux côtés du MEAE, du SGAE ou encore de la direction générale du Trésor, dans les enceintes multilatérales dédiées à la lutte contre la corruption, en particulier celles qui prévoient un mécanisme de suivi par les pairs :

- le groupe de travail contre la corruption transnationale de l'OCDE, qui se réunit quatre fois par an ;
 - la formation plénière du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, qui se réunit quatre fois par an ;
 - la conférence des États à la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui se réunit tous les deux ans et le mécanisme d'examen intergouvernemental.

A horizontal bar chart illustrating the distribution of 1000 samples across four main categories (A, B, C, D) and 10 sub-categories (1-10). The x-axis represents the sub-categories, and the y-axis represents the count of samples. Category A has 100 samples, Category B has 100 samples, Category C has 100 samples, and Category D has 100 samples. Sub-categories 1 through 10 are represented by black bars.

Sub-Categories	Category A	Category B	Category C	Category D
1	100	100	100	100
2	100	100	100	100
3	100	100	100	100
4	100	100	100	100
5	100	100	100	100
6	100	100	100	100
7	100	100	100	100
8	100	100	100	100
9	100	100	100	100
10	100	100	100	100

Si l'activité internationale est montée en puissance et est désormais bien déployée, elle pourrait être renforcée en ciblant, parmi les déplacements et les réceptions de délégations étrangères, les pays aux plus forts enjeux.

Recommandation :

Organiser et prioriser l'activité de coopération internationale en ciblant les pays à forts enjeux (p. ex. partenaires commerciaux de la France ; pays à risques ; partenaires européens ; pays en avance en matière de lutte contre la corruption ; francophonie ;...).

3.3.3. La communication de l'AFA lui a permis d'assoir sa notoriété et sa reconnaissance institutionnelle, mais elle pourrait à présent mettre en valeur les acteurs exemplaires

Au titre de sa mission de diffusion des informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption, l'AFA a établi dès son installation une stratégie de communication : elle vise à faire connaître les phénomènes de corruption, les dispositifs de prévention et de répression de la corruption (p. ex. publication des conventions judiciaires d'intérêt public conclues par les parquets), ainsi que le rôle et les modalités d'intervention de l'AFA.

La stratégie de communication prend plusieurs formes : des relations presse¹¹⁸, un site internet et des interventions devant les publics concernés (acteurs économiques et publics, élus, parquets...).

Sa bonne mise en œuvre, dès 2017, a permis à l'AFA d'être reconnue dans le paysage institutionnel français. Entre septembre et décembre 2017, l'AFA avait déjà réalisé une vingtaine de colloques, séminaires ou rencontres professionnelles, auprès d'acteurs divers (p. ex. Fédération des Offices Publics de l'Habitat ; Institut français de l'audit et du contrôle interne ; grandes écoles et universités) pour se faire connaître et initier la mise en conformité des acteurs.

Son site internet a aussi été rénové en 2018 pour faciliter l'appropriation des informations et des outils proposés. Il décrit les modalités d'intervention de l'AFA (p. ex. chartes d'accompagnement pour la mission de conseil) et donne accès au référentiel anticorruption. Il propose aussi des outils plus ludiques, comme un court quizz d'autoévaluation pour informer et impliquer des publics *a priori* moins sensibilisés¹¹⁹ et un quizz sur les atteintes à la probité dans le service public qui permet plus spécifiquement aux élus et agents publics de tester leurs connaissances¹²⁰.

Recommandation :

Valoriser les pratiques et les acteurs exemplaires : à présent, l'AFA pourrait également communiquer sur les bonnes pratiques et mettre en avant les pratiques des acteurs économiques et publics exemplaires qui les appliquent dans un souci de promouvoir positivement la mise en conformité.

3.3.4. La recherche sur les phénomènes de corruption devrait être améliorée pour nourrir la stratégie nationale et orienter les contrôles d'initiative

La sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales de l'AFA est chargée de **centraliser et d'assurer la diffusion des informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteinte à la probité**, en vertu de l'article 3 de la loi Sapin 2. Il s'agit des informations relatives au phénomène de la corruption en lui-même, mais aussi aux pratiques des acteurs concernés pour la prévenir et la détecter.

¹¹⁸ On peut citer par exemple l'interview du directeur de l'Agence, Charles Duchaine dans le journal *Le Parisien* du 9 février 2020 : « En France, nous n'avons pas de vraie culture de l'anticorruption », déplore le patron de l'AFA.

¹¹⁹ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/questionnaire-dautoevaluation>

¹²⁰ <https://www.galileo.finances.gouv.fr/index.php/483823?lang=fr>

3.3.4.1. Mieux connaître les phénomènes de corruption (statistiques et recherche)

L'AFA rassemble les informations relatives au phénomène de corruption, en s'appuyant sur les services du ministère de la justice¹²¹ et sur le secteur de la recherche.

Ainsi, l'AFA publie chaque année, en partenariat avec la direction des affaires criminelles et des grâces (DAGC), les statistiques du traitement judiciaire des infractions de manquement à la probité (flux d'affaires enregistrées, poursuites, condamnations...)¹²². Si la précision des données fournies a été renforcée en 2019 (motifs de classement des poursuites, modes de poursuites, données des personnes morales...) et devrait l'être aussi en 2020, leur exploitation est lacunaire : la publication des données brutes pourrait être complétée par des analyses qualitatives, ce qui concourrait à l'objectif d'évaluation des sanctions prononcées en matière de probité défini par l'axe 3 du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption « Mieux sanctionner les atteintes à la probité ».

Cette démarche a été initiée par l'AFA et mérite d'être poursuivie car elle permet d'avoir une meilleure connaissance de la corruption, de sa répartition géographique ou sectorielle ou encore de ses modes opératoires. À moyen terme, la publication des décisions de justice en *open data*¹²³ permettra à l'AFA d'approfondir son analyse. À plus court terme, la communication par les juridictions spécialisées des décisions rendues en matière de corruption (PNF, JIRS...) pourrait être accrue : déjà prévue dans les protocoles conclus par l'AFA avec le PNF et le parquet de Paris, elle doit être plus largement mobilisée, les remontées demeurant irrégulières.

Par ailleurs, l'AFA souhaite encourager et valoriser la recherche pluridisciplinaire en matière de corruption, pour mieux comprendre le phénomène de corruption (typologie des atteintes à la probité, contexte économique ou sectoriel, élément intentionnel, réponses administratives et pénales...) et sa perception par les citoyens. Elle a mené plusieurs actions dont la portée demeure toutefois limitée. En particulier, à la demande de l'AFA et de la DAGC, la Mission Droit et Justice a diffusé début 2019 un appel à projet pour financer des travaux de recherche pluridisciplinaires sur la corruption, qui est resté infructueux, et ce malgré deux diffusions. Par ailleurs, l'AFA a organisé en décembre 2019 un colloque pluridisciplinaire à l'université Paris Dauphine relatif à la corruption, réunissant des universitaires et des chercheurs en histoire, sociologie, géopolitique, économie et sciences politiques, des entreprises, des ONG et des institutions.

Comme elle l'envisage, l'AFA devrait poursuivre et approfondir ses travaux pour parvenir à l'émergence d'une réelle filière universitaire autour des questions de probité et de lutte contre la corruption. Fin 2019, elle souhaitait organiser courant 2020, avec la Mission Droit et Justice, un atelier réunissant les acteurs de la recherche.

Recommandation :

- ◆ Poursuivre les travaux de consolidation et d'analyse des données statistiques en matière de lutte contre la corruption et d'atteintes à la probité en renforçant les liens avec les juridictions spécialisées et la DAGC.

¹²¹ L'article 2 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'AFA prévoit que l'AFA bénéficie du concours des services du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la justice, notamment à des fins statistiques.

¹²² <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2019-07/Fiche%20atteintes%20%C3%A0%20la%20prob%C3%A9t%C3%A9%20-%20F%C3%A9vrier%202019%20%28003%29.pdf>
(février 2019)

¹²³ Elle est prévue par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique puis par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

- ◆ Améliorer la compréhension des écarts en matière de comparaisons internationales et identifier les meilleurs leviers d'intervention de la puissance publique pour lutter contre la corruption et améliorer la position de la France dans les classements internationaux.
- ◆ Contribuer à la structuration d'une politique de recherche pluridisciplinaire (droit, sociologie, économie, évaluation des politiques publiques...) pour mieux connaître les phénomènes d'atteinte à la probité et nourrir la stratégie nationale par des propositions opérationnelles.

3.3.4.2. Mieux connaître les pratiques de prévention et de détection de la corruption (capitalisation des connaissances)

Au-delà de la connaissance des phénomènes de corruption, l'AFA conduit divers travaux pour apprécier les meilleurs moyens mis en œuvre pour la détecter et la prévenir, aux niveaux international et national à la fois en matière de politiques publiques ou au sein des entités exposées au risque de corruption.

Au niveau international, l'AFA a d'abord demandé à la direction générale du Trésor de mener une étude comparative internationale des mécanismes de prévention de la corruption, publiée en janvier 2018¹²⁴. En juin 2019, en partenariat avec le GRECO, l'OCDE et le réseau européen d'agences et autorités anticorruption, l'AFA a lancé un projet de cartographie mondiale des autorités anticorruption, qui a consisté en une enquête en ligne auprès des autorités recensées relative à leurs missions et prérogatives, dont les premiers résultats ont été publiés en décembre 2019¹²⁵ : la majorité des 171 autorités répondantes peuvent conduire des investigations, la moitié ont un pouvoir de sanction et les mesures de prévention de la corruption, par exemple le fait d'adopter un code de conduite, sont obligatoires dans la grande majorité des pays.

Au niveau national, l'AFA utilise les retours d'expérience issus de ses missions de conseil et de contrôle et des études spécifiques auprès des acteurs concernés. En effet, pour mesurer leur niveau de maturité en matière de prévention et de détection de la corruption, l'AFA a entrepris de mener des enquêtes auprès de différentes catégories d'acteurs, sur le modèle de l'enquête réalisée auprès des collectivités territoriales en 2018, à laquelle ont répondu plus de 3 000 collectivités territoriales (Cf. Partie II, section 5 sur le renforcement de la prévention de la corruption dans le secteur public). L'AFA a ainsi lancé en février 2020 une nouvelle enquête sur le niveau de maturité des entreprises¹²⁶.

L'extension de la démarche auprès d'autres acteurs (associations, administrations centrales et déconcentrées, hôpitaux publics...), prévue dans la stratégie de l'AFA, devrait être effectivement mise en œuvre pour dresser régulièrement un état des lieux exhaustif des dispositifs de prévention et de lutte contre la corruption en France.

¹²⁴ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2019-07/Prevention-corruption.pdf>

¹²⁵ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Factsheet_global_mapping_ACAs.pdf

¹²⁶ Il s'agit d'une enquête par questionnaire en ligne, anonyme et commune à toutes les entreprises, indifféremment de leur taille ou de leur activité.

Recommandation :

- ◆ Sur le modèle de l'étude conduite sur les dispositifs de prévention et de détection de la corruption dans les collectivités territoriales, réaliser un état des lieux pour les administrations de l'État et leurs opérateurs, sous la forme d'un diagnostic partagé avec l'AFA pour les premiers - qui peut être la première étape d'un appui individuel - et d'un questionnaire en ligne pour les opérateurs nationaux.
- ◆ Effectuer une capitalisation des bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption à partir notamment des retours d'expérience de ses missions de contrôle et des échanges qu'elle développe dans le cadre de ses activités de conseil et d'accompagnement (p. ex. mobilisation de l'expertise développée par les fédérations ou associations professionnelles comme l'AMRAE, l'AFEP, le MEDEF ou le METI ; expériences internationales...).

4. L'activité de contrôle de l'AFA a été volontaire mais maladroite et les récentes améliorations doivent être accélérées pour des contrôles plus efficaces et plus pédagogiques

L'AFA contrôle la conformité des acteurs économiques et des acteurs publics en matière de prévention et de détection de la corruption. En particulier pour les entreprises, l'Agence contrôle le respect des obligations définies par l'article 17 de la loi Sapin 2.

Elle effectue des contrôles d'initiative (le cas échéant après réception d'un signalement) ou à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres ou, du représentant de l'État pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte,. Depuis 2019, l'AFA effectue également des contrôles dits « de suite » ou « d'avertissement », pour vérifier la mise en œuvre des recommandations qu'elle a édictées lors d'un premier contrôle d'initiative. Ces contrôles de second temps doivent permettre de s'assurer de la bonne mise en conformité des entreprises suite aux avertissements effectués à l'issue du premier contrôle.

Au terme du contrôle, réalisé sur pièces et sur place, l'AFA transmet un rapport à l'entité contrôlée et aux autorités qui ont demandé le contrôle ou, pour les acteurs publics, aux autorités de tutelle. Ce rapport établit les observations de l'AFA sur la qualité et l'efficacité du dispositif anticorruption mis en place et fait des recommandations. Pour les acteurs privés, le rapport peut constater des manquements, sur lesquels le directeur de l'AFA se fonde pour adresser un avertissement aux instances dirigeantes de la société ou saisir la Commission des sanctions.

C'est la sous-direction du contrôle qui exerce le contrôle, sur pièces et sur place, d'une part, des mesures et procédures de conformité des acteurs économiques et, d'autre part, de la qualité et de l'efficacité des procédures de prévention et de détection des faits de corruption mises en œuvre dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, les associations et fondations reconnues d'utilité publique. Elle veille également à l'exécution des décisions rendues par la Commission des sanctions.

4.1. Si le ciblage des contrôles a été pertinent, la programmation n'a pas été suffisamment prudente au démarrage de l'AFA et la modulation des contrôles devrait être significativement accrue

4.1.1. Les objectifs de contrôle ont privilégié le volume sans progressivité et sans s'inscrire dans une démarche stratégique d'ensemble formulée

Selon la loi Sapin 2, le directeur de l'AFA ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions de contrôle. Toutefois, des objectifs généraux, notamment en termes de volume, sont fixés annuellement par les ministres de tutelle pour l'activité de contrôle de l'AFA.

Pour 2018, l'AFA, récemment installée, s'était vue assigner plusieurs objectifs¹²⁷. Pour initier l'activité de contrôle, il s'agissait de définir les procédures de contrôle, de mettre en œuvre un plan de formation des agents et d'élaborer un plan de contrôle en fonction de l'exposition au risque des entités, des effets de diffusion potentiels au sein de leur filière et des signalements crédibles adressés à l'Agence. En outre, un objectif de 55 contrôles d'initiative était fixé (dont 40 au sein du département des acteurs économiques).

Pour 2019, le plan de contrôle devait être guidé par la définition d'une cartographie nationale des risques d'atteintes à la probité. En dépit des problèmes de ressources humaines décrits précédemment, un important volume cible de contrôles d'initiative a été conservé, l'AFA devant clôturer au moins 50 contrôles notifiés en 2018 et 2019 et engager 50 nouveaux contrôles (dont 35 au sein du département des acteurs économiques).

Si l'objectif de 50 nouveaux contrôles pour 2020 n'est pas définitif à ce stade, il paraît excessif au regard des capacités de la sous-direction du contrôle et sans réinterroger profondément les modalités actuelles de contrôle (« staffing », méthodes, profondeur des contrôles, autres contrôles comme les contrôles de suite et les contrôles d'exécution...).

La définition des objectifs de contrôle devrait faire l'objet d'un dialogue de gestion approfondi afin d'articuler de manière cohérente une stratégie de contrôle définie par le directeur de l'Agence et les capacités opérationnelles de contrôle.

Ces objectifs très importants en nombre programmés dès la fin 2017 et maintenus depuis en dépit des problèmes opérationnels rencontrés par l'Agence semblent refléter une préférence pour le volume. Une démarche plus progressive permettant de rôder les méthodes de contrôle entre 2017 et 2019 aurait été possible. Une approche plus pragmatique adaptant les volumes aux problèmes opérationnels rencontrés en 2018 aurait été plus prudente et réaliste. Une stratégie de contrôle de conformité plus construite fondée sur une réflexion en termes de conduite du changement (p. ex. pour définir les curseurs entre conseil et contrôle, entre contrôle des entreprises et contrôle des acteurs publics, entre contrôles complets et contrôles thématiques, entre contrôles initiaux et contrôles de suite...) serait plus pertinente.

La réalisation d'un certain volume de contrôle ne saurait être une fin en soi, il s'agit d'un objectif de moyens qui devrait être au service d'une stratégie visant à favoriser l'adoption par les acteurs économiques et publics des meilleures pratiques en termes de prévention et de détection de la corruption.

¹²⁷ Source : lettre d'objectifs 2018 du 28 mai 2018.

Recommandation :

Redéfinir des objectifs de contrôle sur proposition du directeur de l'Agence en les fondant sur :

- ◆ une stratégie de contrôle qui s'inscrit dans une démarche de conduite du changement des entités contrôlées et la stratégie nationale de lutte contre la corruption. En particulier, il conviendrait de documenter les choix d'équilibre entre conseil et contrôle, entre contrôle des acteurs publics et contrôle des acteurs économiques, entre entreprises françaises et filiales de groupes étrangers¹²⁸, entre contrôles complets et contrôles thématiques, entre contrôles initiaux et contrôles de suite... ;
- ◆ les capacités opérationnelles de l'Agence ;
- ◆ la mise à jour des lignes directrices et d'une stratégie de ciblage fondée sur une cartographie nationale du risque de corruption qui identifierait les zones, secteurs ou types d'entités les plus exposés en fonction de critères définis (p. ex. secteur économique, type d'entreprise, zone géographique, précédents, modèle d'affaire...) (cf. ci-après).

4.1.2. Le ciblage des contrôles est cohérent et pertinent, mais il devrait s'améliorer progressivement avec une meilleure connaissance du risque de corruption

Le plan de contrôle est établi par le directeur de l'AFA : en dehors des demandes d'autorités extérieures ou des signalements¹²⁹, il cible les entités exposées au risque de corruption et des entités qui contribuent à la diffusion des bonnes pratiques au sein des secteurs public et privé.

L'AFA ne dispose pas d'une liste exhaustive des entités assujetties à loi du 9 décembre 2016. Elle s'appuie toutefois sur plusieurs bases de données (p. ex. données de la DGCL, liste des associations et des fondations reconnues d'utilité publique du ministère de l'Intérieur ou « jaune » relatif aux opérateurs de l'État pour les acteurs publics ; bases Infogreff et SIREN ou annuaires des fédérations professionnelles pour les acteurs privés).

L'AFA n'a pas encore établi de cartographie des risques d'atteinte à la probité à l'échelle nationale sur laquelle elle pourrait se fonder pour établir son plan de contrôle. Au sein du département du contrôle des acteurs économiques, la construction du plan de contrôle s'appuie toutefois sur des analyses économiques externes (p. ex. publications de la direction générale des entreprises, études Xerfi...) et est guidé par les lignes directrices établies dès décembre 2017 par la sous-direction et qui comportent des éléments de « segmentation stratégique ».

Cinq secteurs d'activité jugés stratégiques sont désignés en raison de leur exposition au risque de corruption : les secteurs de l'extraction, de la construction, du transport et de l'entreposage, de l'information et de la communication et enfin de l'industrie de la santé. Ils ont été définis à partir du nombre d'affaires de corruption d'agents publics étrangers recensées par l'OCDE¹³⁰ et des condamnations prononcées par la justice américaine au titre du FCPA, l'AFA ne disposant pas de statistiques suffisantes relatives à la France.

¹²⁸ A titre d'exemple, sur les 28 contrôles d'acteurs économiques en 2018, 11 ont concerné des filiales de groupes étrangers.

¹²⁹ En 2018, sur les 303 signalements adressés à l'AFA, 5 ont donné lieu à un contrôle administratif de l'AFA.

¹³⁰ Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale (2014). A partir d'une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, ce rapport met en évidence le poids important de quatre secteurs d'activité dans ces

Par ailleurs, plusieurs critères définissent le caractère stratégique des acteurs selon leur exposition aux risques et les effets d'entraînement espérés :

- ◆ la position de l'acteur dans la filière : les « têtes de réseau » d'une filière très structurée sont priorisées dans les contrôles afin de favoriser les effets de diffusion (p. ex. *via* l'évaluation des fournisseurs) ;
- ◆ la taille de l'acteur : les grands groupes présents à l'international sont plus fortement exposés, plus outillés et plus largement observés ;
- ◆ l'existence de relations avec des acteurs publics (p. ex. fournisseurs dans le cadre de commandes et de marchés publics).

La programmation des contrôles d'acteurs publics vise quant à elle à cibler des entités de catégories juridiques diverses, de préférence de grande taille (p. ex. objectif de contrôler l'ensemble des régions), qui ont un devoir d'exemplarité et qui sont fortement exposées au risque de corruption du fait de leur activité (p. ex. SEM ou OPH).

En outre, avant de diligenter un contrôle, l'AFA s'assure, par un dialogue désormais formalisé, que l'entité ne fait pas l'objet de contrôles concomitants (Cour des comptes, CRTC, ANCOLS, CGEFI, IGA...), ou d'une enquête judiciaire en cours, auquel cas le contrôle peut être différé.

Deux ans et demi après les premiers contrôles et après la résolution des problèmes de coordination avec les autres autorités de contrôle et les autorités judiciaires, le ciblage des contrôles apparaît cohérent et pertinent.

Il pourrait toutefois être amélioré par une mise à jour des lignes directrices, pour tenir compte du retour d'expérience accumulé par l'AFA et intégrer une analyse approfondie des zones de risque. L'élaboration d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité à l'échelle nationale, prévue dans les objectifs assignés à l'AFA pour 2019, devrait être déterminante dans le ciblage des entités. Par ailleurs, le ciblage des contrôles devra prendre en compte progressivement des entreprises de taille intermédiaire au terme du moratoire alors qu'elles ont pour l'instant été exonérées de contrôles administratifs.

Recommandation :

Mettre à jour annuellement la stratégie de ciblage sur la base d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité à l'échelle nationale, des retours d'expérience des premières vagues de contrôles, de l'exploitation des statistiques judiciaires et de la recherche et d'une démarche stratégique d'ensemble (p. ex. coordination des contrôles dans le domaine de la santé entre les hôpitaux et les industries de la santé, choix de priorités thématiques de l'AFA).

affaires. Les secteurs de l'extraction, de la construction, du transport et de l'entreposage, ainsi que celui de l'information et de la communication représenteraient ainsi 59% des affaires étudiées.

4.1.3. L'activité de contrôle de l'AFA a été priorisée dans l'action de l'AFA, mais sa montée en régime a été mal maîtrisée

A la date de la mission¹³¹, l'AFA avait lancé une soixantaine de contrôles d'initiative : 56 contrôles globaux et 2 contrôles de suites.

6 contrôles ont été notifiés dès le mois d'octobre 2017 soit avant la diffusion des lignes directrices et la publication des recommandations de l'AFA, les équipes de contrôle ayant déjà été recrutées. Ces contrôles ont porté sur cinq entreprises privées et une entreprise publique relevant de l'article 17 de la loi Sapin 2, exposées au risque de corruption dans une diversité de secteurs¹³² et pour la majorité présentes à l'international. Un cas a été motivé par un signalement crédible. Pour ce premier millésime, l'AFA a privilégié dans son ciblage des acteurs stratégiques, mais à enjeux modérés pour éprouver les modalités de son contrôle.

En 2018, une vague ambitieuse de 43 contrôles d'initiative a été lancée (en plus de 4 contrôles en exécution de conventions judiciaires d'intérêt public), dont 28 acteurs économiques choisis parmi les « têtes de filière » et leaders mondiaux de secteurs exposés et 15 acteurs publics. Cinq cas ont été motivés par un signalement crédible.

En 2019, seuls 8 contrôles ont été lancés sur les 50 prévus, dont 6 acteurs publics et 2 contrôles de suites d'acteurs économiques. Ainsi, aucun nouveau contrôle d'initiative sur les acteurs économiques n'a été engagé en 2019, la priorité ayant été donnée à la finalisation des contrôles ouverts précédemment et qui souffraient de problèmes opérationnels et de délais allongés.

Sur l'ensemble des contrôles d'initiative lancés en 2017 et 2018, l'AFA en avait achevé 19 en novembre, soit environ un tiers, mais ce taux d'achèvement global est peu pertinent car les situations sont différentes selon que l'on considère les contrôles des acteurs publics ou économiques.

S'agissant du millésime 2017, les six contrôles d'acteurs économiques étaient achevés à fin novembre 2019. Trois ont été achevés dans un délai de 8 mois, mais l'un d'entre eux a duré 16 mois. La profondeur relativement moindre de ces premiers contrôles a pu favoriser la maîtrise des délais : elle s'inscrit dans la volonté de l'AFA de ne pas réaliser un contrôle trop approfondi de dispositifs encore jeunes, l'entrée en vigueur de la loi Sapin 2 étant récente et les recommandations de l'AFA n'ayant pas encore été publiées. En termes de suites, cinq se sont conclus par un avertissement (fin 2019, l'AFA a d'ailleurs lancé deux contrôles de suites pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de ses recommandations), le dernier ayant donné lieu à une saisine de la Commission des sanctions, en dépit de l'idée première d'une vague initiale de contrôles plus souple.

S'agissant du millésime 2018, la situation est plus favorable au sein du département du contrôle des acteurs publics que dans celui dédié aux acteurs économiques :

- ◆ en ce qui concerne les acteurs économiques, à fin novembre 2019, seuls 4 contrôles sur les 28 lancés ont été achevés, dans un délai compris entre 13 et 21 mois : trois se sont conclus par un avertissement et un par une saisine de la Commission des sanctions. Toutefois, une douzaine de contrôles étaient en phase de contradiction et donc en voie d'achèvement, ce qui a permis à l'AFA de résorber début 2020 une partie du retard pris. Il reste néanmoins une vingtaine de contrôles en cours d'instruction dont les délais de notification du rapport définitif se situeront pour certains entre 15 et 24 mois ;

¹³¹ Source : fichier Excel de programmation des contrôles au 28 novembre 2019 (AFA, sous-direction des contrôles).

¹³² Secteur financier ; secteur de la santé ; secteur de l'aéronautique et de la défense ; secteur de l'agroalimentaire ; secteur de l'équipement électrique et du BTP ; secteur du numérique.

- en ce qui concerne les acteurs publics, 10 contrôles ont été achevés sur les 15 lancés, dans un délai moyen de 13 ou 14 mois. Les 5 contrôles restants ont été lancés au second semestre ou au dernier trimestre. Ainsi, dans l'ensemble, il n'y a pas de problème de maîtrise des délais pour les contrôles des acteurs publics.

Encadré 19 : L'analyse des délais intermédiaires

Le délai total du contrôle comprend non seulement le temps nécessaire au contrôle sur pièces et sur place et à la rédaction du rapport, mais aussi les délais entre la remise du rapport initial pour le visa du directeur de l'AFA et sa notification pour le contradictoire et entre cette dernière et la notification du rapport définitif.

Dans la grande majorité des cas, on observe que le délai entre la remise du rapport au directeur et sa notification pour la phase contradictoire est inférieure à deux mois et souvent même de moins d'un mois. S'il n'est pas excessif en moyenne et n'est pas la cause des retards constatés, ce délai pourrait être limité à un mois.

Les délais observés entre la notification du rapport pour contradictoire et la notification du rapport définitif sont plus problématiques, allant de trois à six mois avec une moyenne de cinq mois et avec un cas extrême qui correspond à un contrôle ayant donné lieu à un signalement au titre de l'article 40 : s'il faut tenir compte du délai de deux mois incompressible lié au temps de réponse donné à l'entreprise, un objectif cible de 4 mois maximum semblerait constituer une bonne norme, correspondant au délai que parviennent à respecter les équipes de contrôles expérimentées et lorsque la gestion du contradictoire n'emporte pas de difficultés particulières pour son intégration dans le rapport définitif.

Le département du contrôle des acteurs économiques a ainsi connu un engorgement majeur en 2018 et 2019 (un seul contrôle clôturé en 2018), lié au renouvellement de ses ressources humaines (cf. Partie II, section 1 consacrée à la gestion des ressources humaines), mais aussi à une programmation inadaptée.

En premier lieu, le nombre de contrôles lancés en 2018 a été très ambitieux (bien que le volume de 28 contrôles d'entreprises soit inférieur à l'objectif de 40 fixé par la lettre d'objectifs), au regard à la fois des moyens humains de l'AFA et de la maturité des méthodes de contrôle.

En second lieu, la programmation a été conduite par vagues synchrones ce qui a conduit les équipes à devoir gérer deux contrôles concomitants¹³³ et ce qui a entraîné un engorgement et des délais supplémentaires de visa aux différents niveaux hiérarchiques.

*

En synthèse, on observe que la priorité a été donnée à la mission de contrôle plutôt qu'à celle du conseil et, au sein de la mission de contrôle, au contrôle des acteurs économiques plutôt que des acteurs publics.

Ainsi, les premiers contrôles ont été lancés de manière précoce, alors que l'entrée en vigueur de la loi était encore récente, que les recommandations de l'AFA n'avaient pas été publiées et que ni les équipes, ni la méthode de contrôle n'étaient rodées. La rapidité du passage au contrôle a alimenté la défiance des entreprises à l'égard de l'AFA, pourtant créée pour aider les entités à prévenir et à détecter la corruption. Il aurait sans doute été préférable que l'AFA adopte d'abord prioritairement une démarche d'accompagnement plutôt qu'une démarche de contrôle.

¹³³ Le but poursuivi était de mieux gérer les pointes d'activité en ayant la responsabilité de la gestion d'un portefeuille de contrôles à l'instar des pratiques de la DGFIP.

En second lieu, la stratégie de programmation par vagues comportant chacune de nombreux contrôles, conjuguée à d'importants problèmes de ressources humaines, a été la cause d'un engorgement du département du contrôle des acteurs économiques. Il a conduit à des délais excessifs, qui ont à leur tour fragilisé l'AFA vis-à-vis de la Commission des sanctions comme des entités contrôlées. Malgré les difficultés passées, l'Agence a encore des objectifs de volume de contrôle inadaptés.

Au total, la montée en charge des activités de contrôle aurait pu être plus progressive pour respecter une courbe d'apprentissage à la fois pour les équipes, la méthode et la stratégie de contrôle. Cela aurait sans doute permis de surmonter plus facilement les problèmes de ressources humaines rencontrés en 2018 et de limiter les retards. Enfin, une séquence « publication des recommandations – accompagnement – contrôles », aurait donné quelques mois de plus aux entreprises pour se mettre en conformité après la publication des recommandations en décembre 2017 et aurait installé plus positivement l'AFA dans le paysage institutionnel.

4.1.4. Un objectif de maîtrise de la durée des contrôles devrait être associé à la programmation

Des délais de procédure excessifs dégradent la pertinence du contrôle de l'AFA. En effet, comme on l'a vu, le rapport provisoire, qui s'apparente à une photographie au moment du contrôle, ne rend plus compte de la situation de l'entreprise contrôlée à mesure que le temps passe car l'entreprise se met en conformité pour échapper à une éventuelle sanction. Dès lors, l'analyse du contradictoire est très fournie jusqu'à s'apparenter à un « deuxième contrôle » et, le cas échéant, l'office de plein contentieux de la Commission des sanctions la conduit à rejeter les griefs soulevés par le directeur de l'AFA sur la base du contrôle (p. ex. de la première décision de la Commission des sanctions du 4 juillet 2019, cf. Partie II, section 1 consacrée à la Commission des sanctions).

Recommandation :

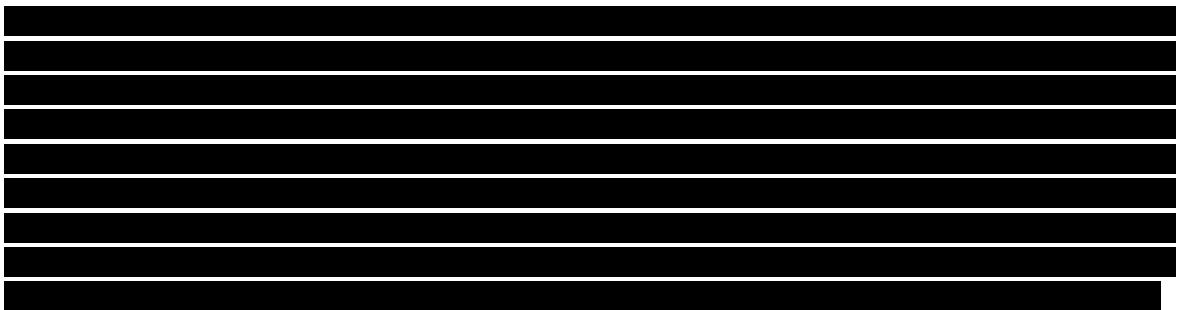
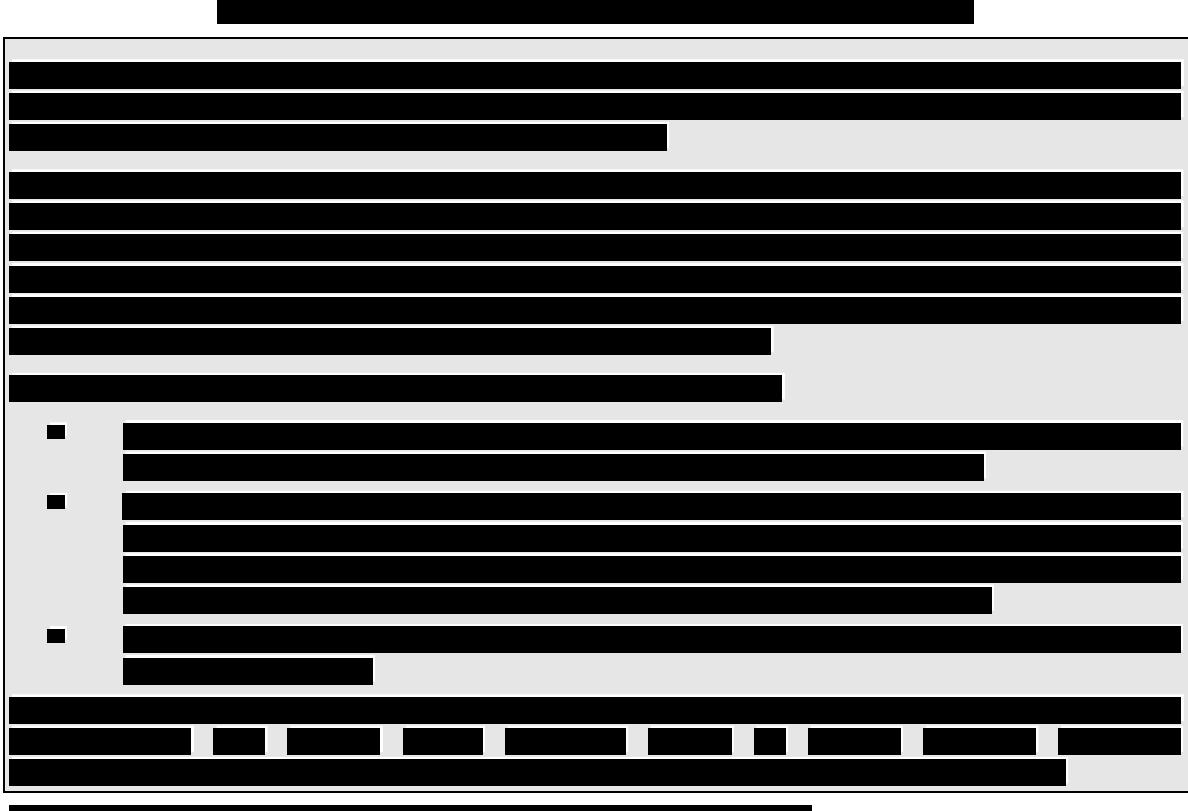
- ◆ Mieux piloter les délais des missions de contrôle : une réflexion pourrait être engagée avec les équipes sur le plafonnement des délais à partir d'un délai global cible inférieur à 12 mois pour un contrôle d'initiative classique (le délai de remise du rapport initial et le délai de gestion du contradictoire pourraient par exemple se tenir respectivement en neuf et trois mois) et sur les modalités de respect de ces échéances. Ce délai cible serait à adapter selon les caractéristiques de l'entité contrôlée (p. ex. taille, complexité...) ou d'autres éléments de contexte appréciés au début de la mission.
- ◆ Mieux gérer la programmation de l'activité des équipes pour lisser les pics et éviter les engorgements au moment de la validation (tout en gardant un portefeuille réduit de contrôles pour éviter les « temps morts »).
- ◆ Mieux gérer le dimensionnement des équipes de contrôle : alors que les premières pratiques consistaient à constituer systématiquement des équipes de deux, il est préférable, comme l'AFA commence à le faire, d'ajuster le nombre de contrôleurs aux enjeux et à la stratégie du contrôle. On peut citer les exemples de la Solideo et du COJO, mais ils restent rares et sont davantage justifiés par des circonstances particulières que par une volonté d'adapter la composition des équipes aux enjeux et risques opérationnels identifiés.

Au-delà, le périmètre et les modalités des contrôles traités ci-après constituent également des leviers permettant de limiter les délais de procédure en adaptant les méthodes de contrôle.

4.1.5. L'AFA devrait poursuivre ses efforts de coordination avec les autorités administratives et judiciaires en matière de contrôle

The image consists of a grid of 20 horizontal black bars of varying lengths, arranged in a single row. The bars are evenly spaced and extend across the width of the frame. The lengths of the bars are as follows: the first bar is very short; the second is long; the third is short; the fourth is long; the fifth is short; the sixth is long; the seventh is short; the eighth is long; the ninth is short; the tenth is long; the eleventh is short; the twelfth is long; the thirteenth is short; the fourteenth is long; the fifteenth is short; the sixteenth is long; the seventeenth is short; the eighteenth is long; the nineteenth is short; and the twentieth is long.

Rapport



Topic	Percentage (%)
The concept of climate change	85
Global warming	90
The Kyoto Protocol	88
Carbon dioxide	82
Greenhouse gases	85
Global dimming	78
Climate sceptics	75
Climate alarmists	80
Climate change deniers	88

Source : AFA.

Recommandation :

Les initiatives de coordination prises par l'AFA méritent d'être poursuivies et approfondies notamment avec le PNF et la Cour des comptes. La démarche devrait être étendue aux autres autorités administratives et judiciaires intervenant en matière de lutte contre la corruption et notamment les tribunaux de grande instance (p. ex. parquets de Paris et de Nanterre), mais aussi des acteurs administratifs comme le SISSE.

4.1.6. La démarche de modulation des contrôles, mise en place récemment par l'AFA sous la forme de contrôles hiérarchisés, mériterait d'être élargie et approfondie

¹³⁴ La note d'organisation des contrôles a été intégrée au projet de guide méthodologique des contrôles d'initiative de novembre 2019 afin d'offrir aux agents un unique document de référence.

Rapport

The image consists of a grid of horizontal black bars on a white background. The bars are of different widths, creating a visual representation of data. There are approximately 20 rows of bars. In the middle row, there are two prominent bars of moderate length. Above and below these are several shorter bars. The bottom row features a single very long bar that spans most of the width of the grid. The other rows contain either single short bars or no bars at all.

Rapport

A large black rectangular redaction box covers the majority of the page content, starting below the header and ending above the footer. The redacted area is approximately 85% of the page's width and 75% of its height.



4.2. Si la méthodologie des contrôles est satisfaisante dans l'ensemble, elle peut être améliorée sur plusieurs points

4.2.1. La Charte des droits et devoirs apporte des garanties aux entités contrôlées

Dès 2017, l'AFA a précisé les conditions et les modalités de ses contrôles dans une Charte des droits et des devoirs des parties prenantes aux contrôles. Consultable sur le site de l'AFA, elle était destinée aux acteurs économiques (octobre 2017) avant d'être élargie en 2018 à l'ensemble des entités susceptibles d'être contrôlées par l'AFA¹³⁵. Elle est aussi adressée par courrier à l'entité contrôlée lors de l'ouverture d'un contrôle.

La lecture de la Charte, qui fait une vingtaine de pages, permet à l'entité contrôlée d'anticiper le déroulement du contrôle : elle porte à la fois sur le périmètre de la mission de l'AFA et les modalités pratiques du contrôle. Elle précise enfin les « principes de bonne conduite » attendus des équipes de contrôle comme des personnes sollicitées au sein de l'entité.

Les trois premières parties exposent le fondement légal du contrôle de l'AFA (périmètre des entités contrôlées, champ du contrôle, initiative des contrôles), ses principales étapes et les suites éventuelles (contradictoire, rapport définitif, décisions du directeur de l'AFA), dont le cas échéant la procédure devant la Commission des sanctions.

Les deux dernières parties exposent les droits et devoirs des parties prenantes au contrôle puis des principes de bonne conduite.

En particulier, la Charte rappelle que les agents de l'AFA disposent du droit de se faire communiquer tout renseignement ou document utile, quel qu'en soit le support (livres, contrats, pièces comptables...), du droit d'accès aux locaux professionnels de l'entité contrôlée lors du contrôle sur place et du droit de s'entretenir avec toute personne susceptible de leur fournir des renseignements utiles. Symétriquement, les agents sont soumis au respect du secret professionnel et doivent veiller à l'absence de conflit d'intérêt pour garantir le libre exercice de leur mission.

De leur côté, selon la Charte, les acteurs contrôlés ont le droit d'être informés de l'ouverture et du déroulement des opérations de contrôle puis des résultats du contrôle : les rapports initial et définitif leur sont transmis. Ils ont aussi le droit de répondre aux constats du rapport initial. Symétriquement, ils doivent permettre le bon déroulement du contrôle de l'AFA, ce qui suppose notamment de communiquer les documents et informations sollicités – le défaut de transmission pouvant être constitutif du délit d'entrave prévu par l'article 4 de la loi Sapin 2 et puni de 30 000 euros d'amende.

¹³⁵ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2019-07/charter_droits_devoirs_unique%20controles.pdf

Outre le respect des textes applicables, la Charte prévoit des garanties au bénéfice des entités contrôlées et précise les bonnes pratiques attendues. Par exemple, alors que la loi prévoit seulement que le représentant désigné de l'entité contrôlée peut se faire assister lors du contrôle, l'AFA accepte que les autres personnes rencontrées soient accompagnées, dès lors que la confidentialité des échanges est assurée. L'AFA s'attache aussi à prendre en compte les contraintes opérationnelles de l'entité contrôlée et à assurer la sécurité des données recueillies, par un usage mesuré des matériels et outils mis à disposition pour les besoins de la mission. Des bonnes pratiques sont également attendues de la part des entités contrôlées (p. ex. accès aux locaux, réactivité...).

En synthèse, la Charte est un facteur du bon déroulement des contrôles en favorisant la coopération des entités contrôlées. Néanmoins, elle pourrait être ajustée ou complétée sur deux points.

Recommandation :

La Charte des droits et des devoirs des parties prenantes aux contrôles mériterait d'être complétée ou ajustée sur deux points :

- ◆ d'une part, elle pourrait être corrigée ou complétée d'éléments résultant des décisions rendues par la Commission des sanctions. À titre d'illustration, la Commission des sanctions a précisé dans sa première décision que l'AFA pouvait se faire communiquer toute « information utile » à son contrôle, même antérieure à la loi, sans méconnaître le principe de non-rétroactivité de la loi, dès lors que le directeur de l'Agence ne se fonde que sur les mesures en vigueur pour établir les manquements.
- ◆ d'autre part, elle n'aborde le sujet de la sécurité des données que de manière partielle (p. ex. transmission des pièces par la plateforme dédiée du Ministère de l'Action et des Comptes Publics), bien qu'elle soit un sujet d'inquiétude des entreprises : elles craignent un manque de confidentialité des données sensibles transmises à l'Agence. En principe, l'AFA comme les éventuels prestataires externes auxquels elle a recours sont soumis à une politique de confidentialité stricte. De plus, l'AFA a mis en place des mesures de sécurisation des données conservées, auditées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). La confiance des entités contrôlées pourrait être renforcée par des engagements de confidentialité et la présentation des mesures de sécurisation des données dans la Charte, à laquelle pourrait être annexé un protocole de transmission des données.

4.2.2. Le déroulement des contrôles est correctement formalisé

Le contrôle-type comprend des étapes définies dans des guides méthodologiques à destination des équipes de contrôle, propres à chaque département (acteurs économiques ; acteurs publics). L'entité contrôlée peut quant à elle s'appuyer sur la Charte des droits et devoirs des parties prenantes pour en identifier les grandes lignes.

Une fois l'équipe de contrôle désignée par ordre de mission du directeur de l'AFA, assorti d'une échéance de remise du rapport initial, le directeur envoie un avis de contrôle au dirigeant de l'entité contrôlée, auquel sont joints un premier questionnaire et une liste de pièces à communiquer dans un délai de deux semaines. Des entretiens d'ouverture du contrôle sont désormais organisés pour apporter des précisions à l'entité sur le contrôle de l'AFA et commencer à rassembler des éléments sur l'entité.

Rapport

La première étape du contrôle, interne à l'AFA, vise à rassembler un maximum de données relatives à l'entité et son environnement, dont son exposition au risque de corruption : l'AFA s'appuie sur des sources externes, des rapports de contrôle ou d'inspection déjà produits ou encore sur les bases de données disponibles sur l'intranet des ministères économiques et financiers.

L'instruction *stricto sensu* comprend les deux phases du contrôle sur pièces et sur place, la première permettant de préparer la seconde. Le contrôle sur pièces consiste à étudier les documents transmis par l'entité contrôlée en réponse au premier questionnaire. L'équipe de contrôle se fonde sur une piste d'audit qui comprend sept étapes : elle doit d'abord comprendre l'organisme et son contexte (1), apprécier l'engagement de l'organisme et de ses dirigeants (2), comprendre la répartition des rôles et des ressources au sein de l'organisme (3) et évaluer les risques de l'organisme (4) avant d'analyser son système de management anti-corruption (5), de faire un focus sur les évaluations des tiers, les formations et les contrôles de premier et deuxième niveaux (6) et enfin, sur l'audit interne (7). Ces points de contrôle apparaîtront dans la structure du rapport, qui aborde successivement l'environnement de l'entité, l'engagement des instances dirigeantes et le dispositif d'évaluation, de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence mis en place au sein de l'entité.

L'AFA adresse ensuite un avis de contrôle sur place à l'entité, qui précise le calendrier prévisionnel et la liste des personnes avec lesquelles elle envisage de s'entretenir : le contrôle sur place vise à compléter les informations déjà recueillies mais aussi à en vérifier l'exactitude, au moyen d'entretiens et d'échantillonnages. Il est clos par une réunion de fin de contrôle sur place, lors de laquelle l'entité contrôlée peut encore transmettre des documents.

Enfin, l'équipe de contrôle rédige le projet de rapport de contrôle, qui est ensuite soumis aux visas hiérarchiques puis transmis à l'entité contrôlée.

À l'issue du contrôle, commence la phase contradictoire durant laquelle l'entité dispose d'un délai légal de deux mois pour communiquer à l'AFA ses observations écrites et éventuellement solliciter un entretien. À l'expiration du délai et après traitement du contradictoire, le rapport définitif est transmis à l'entité contrôlée.

Pour les acteurs économiques qui relèvent de l'article 17 de la loi Sapin 2, si les manquements constatés lors du contrôle demeurent, le directeur de l'AFA peut décider de prononcer un avertissement à l'égard de l'entité contrôlée ou, dans les cas les plus graves de saisir la Commission des sanctions, qui dispose d'un pouvoir de sanctions (cf. Partie II, section 2).

Pour suivre le déroulement du contrôle et en maîtriser les délais, la sous-direction du contrôle s'est dotée d'outils de suivi et de pilotage des différentes phases pour les acteurs économiques et les acteurs publics (cf. tableau ci-après). Afin d'automatiser le suivi et de gérer plus efficacement les dossiers de contrôle, la sous-direction du contrôle conduit un projet de système d'information de gestion, le « SI Merida », dédié au « workflow » des procédures de contrôle. En développement depuis 2018, en phase de « recettage » au moment de la mission, il devrait être déployé courant 2020.

Rapport

Tableau 2 : Exemple de tableau de suivi des contrôles des acteurs économiques

Suivi des différentes étapes du contrôle	Dates
Notification à l'entité avec questionnaire	
AR de l'entité	
Point d'étape avec chef de section : préparation entretien d'ouverture	
Entretien d'ouverture	
Point d'étape avec chef de section : analyse périmètre de contrôle + liste des entretiens + échantillons	
Réunions intermédiaires	
1er contrôle sur place	
2ème CSP	
3ème CSP	
Point d'étape avec chef de section : revue du périmètre + échantillons	
Réunions préparatoires	
Réunion de clôture	
Remise du rapport provisoire au chef de section	
Passage en revue du projet de rapport avec le chef de section	
Transmission au chef de département	
Transmission au sous-directeur	
Transmission au directeur	
Notification du rapport provisoire à l'entité	
AR de l'entité	
Entretien Entité/Directeur AFA (la cas échéant)	
Réception éléments contradictoires de l'entité	
Transmission du rapport définitif au chef de section	
Passage en revue du projet de rapport définitif avec le chef de section (si besoin)	
Transmission du rapport définitif au chef de département	
Transmission du rapport définitif au sous-directeur	
Transmission du rapport définitif au directeur	
Retour rapport définitif validé par le directeur	
Envoi du rapport définitif à l'entité	
AR de l'entité	
Archivage des pièces	

Source : d'après AFA.

L'analyse de ces différentes phases laisse penser que la procédure de contrôle devrait être améliorée en fusionnant, pour les acteurs économiques, les étapes de contrôle sur pièces et sur place. Elles ont déjà été fusionnées pour les acteurs publics. La séparation stricte entre les contrôles sur pièces et sur place, qui présidait lors des premiers contrôles, a résulté d'une lecture très formelle de la loi, le contrôle sur place devant selon cette approche permettre de « vérifier l'exactitude des informations fournies » dans le cadre du contrôle sur pièces (article 4). Elle s'est toutefois révélée source de délais et s'est progressivement effacée en pratique, au profit d'un contrôle sur place plus diffus. D'une part, les entretiens d'ouverture sont une première occasion de comprendre le fonctionnement de l'entité contrôlée, décrit comme un « stage d'immersion » par les équipes de contrôle. D'autre part, les équipes de contrôle entrent de plus en plus fréquemment en contact avec l'entité contrôlée pendant la phase de contrôle sur pièces, afin de recueillir des précisions relatives aux documents qu'elles analysent. La réflexion serait déjà engagée sur une fusion de ces deux phases de contrôle.

Recommandation :

S'agissant du déroulement des contrôles des acteurs économiques, comme elle l'a déjà fait pour le contrôle des acteurs publics, supprimer la séparation entre un contrôle sur pièces et un contrôle sur place au profit d'un contrôle unique sur pièces et sur place.

Rapport

This image shows a document page with multiple horizontal black bars used for redacting sensitive information. The bars are of different widths and are positioned at various vertical intervals across the page. There are also a few small, isolated black rectangles in the top left corner.

¹³⁶ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2019-07/Questionnaire%20art.17%202018%20V5.pdf>

A horizontal bar chart illustrating the distribution of 1000 samples across 10 categories. The x-axis represents the number of samples, ranging from 0 to 1000. The y-axis represents the category index, ranging from 0 to 9. The distribution is highly skewed, with most categories having zero samples. Category 3 contains approximately 400 samples, while categories 0, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, and 9 have zero samples.

Category	Number of Samples
0	0
1	0
2	0
3	~400
4	0
5	0
6	0
7	0
8	0
9	0

4.2.4. La construction d'une relation de confiance entre les équipes de contrôle et les instances dirigeantes des entités contrôlées devrait devenir un objectif pour améliorer l'impact des contrôles de conformité

L'enjeu de la nature et du volume des informations et pièces demandées **rejoint celui de la posture des équipes de contrôle, qui est un facteur clé de l'acceptabilité et de l'efficacité des contrôles de conformité.**

De façon générale, on observe peu de tensions entre les équipes de contrôle de l'AFA et les entités contrôlées. *A fortiori* avec les entités publiques qui ne sont pas soumises à un risque de sanction : la légitimité de l'AFA n'est pas contestée et les contrôleurs sont généralement bien accueillis.

S'agissant des entreprises, des tensions ont pu apparaître notamment lors des premiers contrôles, mais elles ont souvent été apaisées par un dialogue avec les représentants des entreprises ainsi que par des évolutions dans la posture des équipes de contrôle, devenue plus proche des techniques d'audit et de contrôle administratif que des pratiques d'enquêtes et d'investigations judiciaires.

Par ailleurs, devant le risque de sanctions, on observe que certaines entreprises préfèrent se « protéger » du contrôle de l'AFA en choisissant d'être conseillées par des avocats davantage que par des spécialistes de la gestion du risque. Cela limite la portée pédagogique du contrôle qui devient une sorte de dialogue « précontentieux » qui prépare la défense devant la Commission des sanctions.

Il conviendrait dès lors de davantage présenter les contrôles comme un moyen d'aider les acteurs concernés à se mettre en conformité par le biais des recommandations et à mieux se protéger du risque de corruption (pour les personnes morales et les personnes physiques). Or la dimension pédagogique des contrôles est affaiblie par le sentiment, répandu parmi les acteurs économiques contrôlés, que les contrôles sont effectués « à charge » dans le but de constater des manquements et non de constater également les efforts fournis par l'entité.

Dans ce cadre, **il conviendrait que les rapports relèvent non seulement les manquements, mais aussi les bonnes pratiques et portent un jugement d'ensemble équilibré** (cf. sous-section suivante).

Recommandation :

La construction d'une relation de confiance entre les équipes de contrôle et les instances dirigeantes des entités contrôlées devrait devenir un objectif pour améliorer l'impact des contrôles de conformité. Selon les entités contrôlées, il pourrait se décliner de plusieurs manières relatives à l'organisation du dialogue, à la posture des équipes, à la préservation des données transmises, à la nature des appréciations portées et aux suites du contrôle.

4.2.5. Les contrôles devraient faire ressortir aussi bien les manquements que les avancées et les bonnes pratiques en appréciant la maturité des dispositifs de prévention du risque de corruption

Le contrôle de l'AFA doit permettre de s'assurer de l'existence, de la qualité et de l'efficacité du dispositif anticorruption mis en place, ce qui exclut un contrôle qui ne serait que formel : l'AFA doit également s'attacher à vérifier le correct déploiement du dispositif et sa bonne appropriation par les collaborateurs.

L'appréciation du déploiement et de l'efficacité d'un dispositif anticorruption nécessite de **dépasser une appréciation binaire de la conformité de l'entité**. En effet, d'une part, l'analyse des contrôles montre que s'il est rare que les entreprises n'aient pas un premier dispositif, celui-ci est rarement conforme en totalité et déployé sur tous les processus et toutes les filiales de l'entreprise. Partant, il est préférable d'estimer un niveau de maturité que de dresser un constat de manquement ou de conformité.

Encadré 21 : Premiers enseignements des contrôles relatifs aux acteurs économiques

De manière générale, malgré l'existence de bonnes pratiques, en 2018, le niveau de maturité des acteurs économiques contrôlés par l'AFA est faible. L'AFA constate trois lacunes majeures :

- ◆ un manque d'engagement des instances dirigeantes, qui prend souvent la seule forme de la signature du code de conduite ;
- ◆ un niveau de connaissances des risques d'atteinte à la probité auxquels ils sont confrontés insuffisant, qui découle soit de l'absence de cartographie des risques, soit du choix d'une méthodologie qui ne permet pas d'acquérir « l'assurance raisonnable que tous les risques ont été identifiés et qu'ils ont été correctement évalués et hiérarchisés » ;
- ◆ un dispositif de prévention et de détection des faits de corruption souvent incomplet ou au moins insuffisamment déployé et inefficace. Par exemple, lorsque les procédures d'évaluation des tiers sont formalisées, il est rare qu'elles soient fondées sur la cartographie des risques ou que leurs résultats aient un impact sur la décision prise *in fine* par l'entité.

L'AFA remarque par ailleurs que le niveau de maturité des entités soumises à des obligations plus anciennes en matière de probité ou d'éthique n'est pas nécessairement plus élevé, à l'instar des entités des secteurs de la finance ou de la santé, bien qu'elles aient eu plus de temps pour se mettre en conformité.

Source : Rapport d'activité 2018 de l'AFA.

Une appréciation trop formelle de la conformité des entités conduirait l'AFA à constater des manquements lorsque l'entité est en conformité partielle, que la mesure en question soit incomplète ou insuffisamment déployée. Ce faisant, la conclusion perd sa dimension pédagogique et d'accompagnement du changement, ce qui est d'autant plus problématique que le niveau de conformité des entreprises est encore faible et qu'il convient de les amener à hausser leur niveau de conformité (cf. encadré précédent). Il semblerait plus efficace en termes de conduite du changement de déclarer non conformes les cas de faible déploiement du dispositif de prévention de la corruption (p. ex. un cas manifeste de non application d'obligations légales comme l'absence de cartographie des risques) et de retracer le chemin qui reste à parcourir pour une conformité totale lorsque l'entreprise a déjà engagé des efforts importants.

Ce modèle pourrait s'inspirer de certaines techniques, utilisées par exemple dans la gestion du risque de cybersécurité.

Encadré 22 : L'exemple de la gestion des risques en matière de cybersécurité

Il est utile de comparer la gestion des risques en matière de cybersécurité avec la gestion des risques en matière de corruption et d'atteinte à la probité. Dans les deux cas, il y a de forts enjeux d'application de la norme, de conformité, mais également des enjeux de déploiement et de diffusion car il s'agit de risques qui concernent toute l'entité.

Les cyber-risques

Les systèmes d'information des entreprises couvrent de plus en plus d'activités de l'entreprise et ils sont souvent de plus en plus ouverts et vulnérables aux risques de cybersécurité. Ainsi, le risque « cyber » est devenu ces dernières années un des risques majeurs dont doivent se prémunir les entreprises à l'instar du risque de corruption et d'atteinte à la probité. Il s'agit de risques en forte augmentation (le coût de la cybercriminalité aurait été augmenté de plus de 800% entre 2015 et 2018 avec, par exemple, les attaques *Wannacry*, *Petya*, *NotPetya*, *Meltdown*, etc.). (Source : *Etude CESIN*, Club des Experts de la Sécurité de l'Information et du Numérique, janvier 2018).

En parallèle, **les attentes en matière de cybersécurité sont croissantes** notamment en ce qui concerne l'intégrité des données personnelles et la continuité d'activité des systèmes d'information.

Par ailleurs, il s'agit de risques complexes à gérer qui concernent plusieurs dimensions à la fois :

- ◆ la sécurité des infrastructures (p. ex. limiter les intrusions et les sinistres informatiques, renforcer la robustesse et la résilience...) ;
- ◆ la sécurité des données dans un contexte d'explosion du volume (p. ex. éviter les pertes, les vols ou l'altération des données...) ;
- ◆ le fonctionnement des applications (p. ex. assurer la disponibilité des services numériques H24) ;
- ◆ la sécurité des postes de travail (p. ex. se prémunir contre les virus, les malwares et les piratages) ;
- ◆ le comportement des usagers (p. ex. collaborateurs, clients...) qui sont exposés à des risques (p. ex. usurpation d'identité et de mots de passe, piratage...).

Enfin, la réglementation est issue de sources juridiques différentes (RGPD, hébergement des données de santé,...) et n'est pas toujours adaptée à la gestion d'un risque très évolutif.

Cette problématique d'exigences renforcées dans un contexte de risques accrus peut nourrir la réflexion sur la prévention des risques de corruption.

Les stratégies de gestion du risque cyber

L'objectif d'une politique de cybersécurité est de réduire l'exposition de l'entreprise au risque cyber et de mettre en place une gouvernance de ce risque.

La norme qui fait référence est la norme ISO 27001 : c'est la norme internationale de sécurité des systèmes d'information qui définit les exigences pour la mise en place d'un système de management de la sécurité de l'information et qui permet de certifier des organisations.

En premier lieu, ce système de recommandations précise que les exigences en matière de sécurité informatique doivent être adéquates et proportionnées aux risques encourus (i.e. approche par les risques). La norme est ensuite composée de 114 mesures de sécurité classées dans 14 sections et un ensemble de points de contrôles permettant d'en apprécier la performance et de l'améliorer.

Ensuite, **la conformité complète à ces normes n'est pas le but** : l'objectif est d'avoir un système d'information de plus en plus solide et qui assure la confiance en matière de gestion et de préservation des données. Il s'agit de se doter d'une stratégie de réduction des risques dans les différents domaines (infrastructures, applications, données, devices...).

Compte tenu des coûts (financiers, d'image, opérationnels...) de réalisation du risque cyber, l'accent est souvent mis sur la prévention plutôt que sur la résilience du système d'information et des datas. Compte tenu du coût des mesures de prévention, **la démarche se veut différenciée et adaptée à la nature du risque et aux enjeux de l'entreprise**.

Une démarche structurée de gestion du risque

Cette démarche de gestion du risque « cyber » débute par un **diagnostic initial d'exposition au risque et de maturité du dispositif existant**. En effet, il existe toujours un minimum de cybersécurité (p. ex. gestion des identités numériques, droits et habilitations), mais l'enjeu des entreprises, des « *risk managers* » et des « *Data protection officers* » est de conduire une démarche structurée, formalisée et systématique sur l'ensemble des métiers et des processus de l'entreprise.

L'audit initial évalue le niveau de maturité sur différents axes ou enjeux (p. ex. gouvernance du risque cyber ; conformité aux normes juridiques ; exploitation ; protection des données ; résilience des infrastructures, des applications et préservation des données ; gestion des incidents informatiques ; gestion des identités, pare feux et antivirus...).

Métier par métier, domaine par domaine ou processus par processus (p. ex. processus comptables ; processus de production ; processus commerciaux...), on apprécie ces axes selon **différents niveaux de maturité**. Généralement, on identifie 5 niveaux de maturité : initial, en développement, défini, bien géré, optimisé.

Sur la base de cet audit initial, **un plan d'amélioration continu est établi**, en général sur un horizon de trois ans, afin de parvenir à un niveau de maturité suffisant et de permettre la conformité et la certification.

Ce plan de prévention des risques « cyber » porte à la fois sur les différents processus de l'entreprise (« *process* »), sur les pratiques (« *people* ») et sur les outils technologiques (« *technology* »).

Exemple de modèle d'appreciation de la maturité d'un dispositif de cybersécurité

	Security Aspect	Initial	Developing	Defined	Managed	Optimised
Basic	Patch Management and Anti-Virus	Inconsistent, Automatic updates, No reporting	Some automation & reporting	Documented & consistently applied	Measured and Reported. Enforced by end-point management tools	Continuous Improvement and innovation
Firewalls & Network Segmentation	Simple firewall at internet boundary, ad hoc use of desktop firewalls	Dedicated firewall appliance and/or DMZ	Multiple firewalls and network segmentation	Centralised firewall configuration mgmt.	Continuous Improvement and innovation	
Identity & Access Management	Ad hoc with no process	Domain users & computers, some access restrictions / structure	Documented repeatable change control processes and JML processes	Analysis, visualisation and reporting tools	Continuous improvement and innovation	
Asset and Configuration Management	None	Register of assets and deployment documentation	Asset discovery and reporting	Configuration Change Management and License Management tools deployed	Continuous improvement and innovation	
Information Classification and Protection	None	Ad hoc file / disk encryption, inconsistent visual labelling	Structured & unstructured data classification, defined meta-data / templates	Discovery, Data Loss Prevention / Rights Mgmt.	Continuous improvement and innovation	
Monitor, Alert and Incident Response	None	Some logging, inconsistent monitoring	Basic SIEM deployed. Embryonic continuity plans	SIEM tools integrated with most areas. Regular reviews, response and recovery tests	Continuous improvement and innovation	
Risk Management and Governance	None	Ad hoc risk assessments, developing security policies	Regular risk assessments and mitigation planning, ad hoc awareness training	Regular policy reviews. Training and compliance tracking	Continuous improvement and innovation	
Advanced						

L'échelle des **cinq niveaux de maturité** se décline de la façon suivante :

- ◆ « *Initial* » : les processus sont non prédictibles, peu contrôlés et peu réactifs ;
- ◆ « *Developing* » : la sécurité est assurée pour les projets et est souvent réactive face à un problème ;
- ◆ « *Defined* » : la sécurité est définie pour l'organisation *via* des standards et elle est proactive en anticipant les problèmes ;
- ◆ « *Managed* » : la sécurité des processus est mesurée et contrôlée ;
- ◆ « *Optimised* » : la sécurité fait l'objet d'une démarche d'amélioration continue des processus.

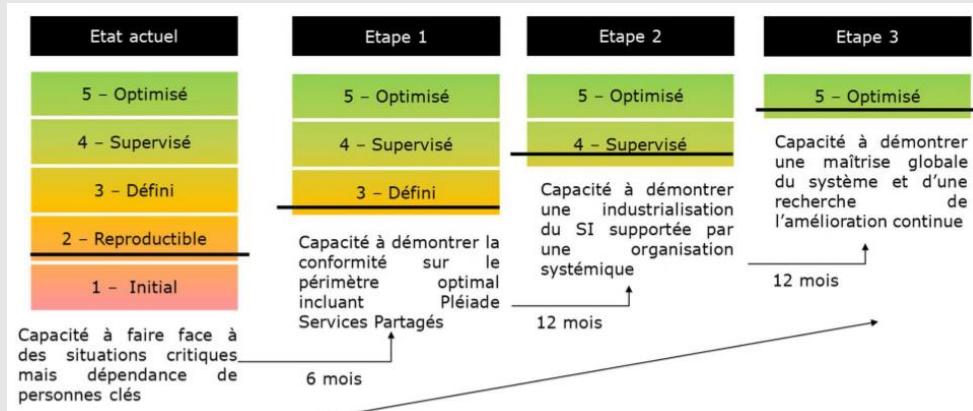
Cette approche permet d'établir des **diagnostics multifactoriels sous forme de radars** et de porter des démarches d'amélioration du dispositif de prévention du risque.

Rapport

Dans l'exemple ci-dessous, l'entreprise ambitionne de rehausser sa politique de cybersécurité pour être conforme à la norme ISO 27001 sous 24 mois. Le diagnostic initial montre qu'elle est à peine au-dessus du niveau initial en moyenne. Ce diagnostic est différencié selon les axes, les métiers et les processus de l'entreprise.

Le plan d'amélioration prévoit deux étapes intermédiaires visant à se rapprocher progressivement de la conformité sur un périmètre cœur dans un premier temps et sur un périmètre élargi dans un second temps. À la fin du plan, l'objectif est d'avoir une maîtrise globale du risque de sécurité informatique et un dispositif en amélioration continue.

Exemple de plan d'amélioration du dispositif de gestion du risque « cyber » dans une entreprise



Une fois, l'entreprise certifiée ISO 27001, la certification dure trois ans et fait l'objet d'audits de surveillance annuels et d'identification des non-conformités pour maintenir à niveau la prévention des risques informatiques. Cette démarche doit être évolutive car le risque « cyber » est lui-même évolutif.

Au total, cette démarche permet de passer d'une organisation où la cybersécurité est un « mal nécessaire » (et le sujet est porté par les services informatiques), à une organisation où la cybersécurité doit être intégrée aux processus clés de l'entreprise (la politique de cybersécurité est coordonnée avec les autres politiques de l'entreprise) et, enfin, à une organisation où la cybersécurité fait partie de la culture (la politique de cybersécurité est l'affaire de tous dans l'entreprise).

Le dispositif de « boulier » mis en place de manière très récente dans certains contrôles de l'AFA pourrait être progressivement amélioré (p. ex. sous la forme d'échelles de maturité) et développé pour mettre en avant à la fois les faiblesses et les forces du dispositif mis en place par l'entité contrôlée.

Recommandation :

Les conclusions des rapports gagneraient à faire ressortir équitablement aussi bien les manquements (en cas manifeste de non application des obligations légales) que les avancées et les bonnes pratiques des entités, par exemple en faisant une appréciation graduée de la maturité des dispositifs, en fonction des risques identifiés et des normes en vigueur : un dispositif déployé de façon inégale voire existant mais pas encore déployé pourrait par exemple constituer un simple avertissement ou un manquement moins grave.

Cette approche présente plusieurs avantages :

- ◆ elle favorise l'acceptabilité du contrôle et la conduite du changement ;
- ◆ elle conduit à formuler des recommandations plus pédagogiques ;
- ◆ elle permet de faire des comparaisons entre entreprises (par exemple au sein d'un même secteur) ;
- ◆ elle est plus adaptée à la situation présente d'entreprises qui sont le plus souvent en conformité partielle ;
- ◆ elle permet d'avoir une approche plus dynamique de la mise en conformité pour que l'entreprise s'engage à se mettre rapidement en conformité totale dans la perspective d'un contrôle de suite.

4.2.6. La gestion du contradictoire pourrait mieux accompagner la mise en conformité des entités

La gestion actuelle de la phase contradictoire ne lui confère pas une valeur ajoutée suffisante. La phase contradictoire aurait pourtant vocation à être un moment clé dans l'action de contrôle de l'AFA, l'entreprise étant désormais sensibilisée et ayant souvent engagé ou accéléré sa mise en conformité : cela pourrait être l'occasion de faire œuvre de pédagogie en reconnaissant les efforts fournis et en précisant les recommandations.

En pratique, l'analyse de l'échantillon des rapports montre une prise en compte très variable des informations transmises par l'entité contrôlée dans le cadre du contradictoire. De nombreux contrôles maintiennent la totalité des observations et des manquements entre les rapports provisoire et définitif et, parmi ceux qui prennent acte des nouvelles informations transmises, certains ne les font figurer qu'en annexe et non dans le corps du rapport, ce qui a pu **nourrir un sentiment d'absence d'écoute et de dialogue de la part de l'AFA**. Ainsi, jusqu'à l'été 2019, les réponses des entités privées contrôlées étaient consignées dans une annexe, le texte du rapport lui-même n'étant pas modifié.

La nécessité de plus de pédagogie pointée début juillet 2019 par la première décision de la Commission des sanctions a conduit à l'abandon de cette pratique. Désormais, les rapports font également apparaître les mesures prises par l'entité postérieurement au contrôle, ce qui éclaire davantage la décision relative aux suites à donner en fonction des progrès réalisés et du caractère coopératif de l'entreprise contrôlée.

On observe des choix d'organisation et de gestion du contradictoire sensiblement différents au sein de chacun des départements.

D'une part, l'effort d'accompagnement apparaît plus marqué s'agissant des acteurs publics. À titre d'exemple, un contrôle a conduit un contradictoire particulièrement pédagogique en appréciant les suites apportées et en faisant des recommandations complémentaires (retracées dans le tableau synthétique des observations de l'AFA et des réponses de l'entité). Ainsi, la « troisième colonne » a permis d'initier un dialogue constructif et coopératif.

D'autre part, le département du contrôle des acteurs économiques ne fait pas participer les membres de l'équipe de contrôle initiale à la phase contradictoire qui est réalisée par l'encadrement. Une telle répartition des tâches a résulté de contraintes d'emploi du temps des équipes du fait de la « surprogrammation » de 2018. L'encadrement la justifie désormais par la difficulté des contrôleurs à prendre du recul sur leurs premières conclusions. Cette division des tâches, qui n'est pas pratiquée au sein du département acteurs publics, apparaît toutefois peu propice à la conduite d'une phase contradictoire cohérente, pédagogique et valorisante pour les contrôleurs, et devrait être abandonnée.

Recommandation :

Mieux gérer la phase contradictoire pour en faire une phase plus pédagogique et favorable à l'accélération de la mise en conformité de l'entité contrôlée. Tout en pointant les manquements et les points d'amélioration, il s'agit en particulier de mieux prendre en compte les avancées réalisées par l'entité et de donner des conseils pour la suite de la mise en conformité dans le cadre d'un dialogue constructif.

La participation des équipes ayant réalisé le contrôle à cette phase contradictoire devrait par ailleurs être systématique.

5. L'élaboration du plan national de lutte contre la corruption, la coordination interministérielle et l'action européenne et internationale de la France devraient être au service d'une stratégie ambitieuse

Outre ses missions de conseil et de contrôle, l'Agence française anticorruption est chargée de participer à la coordination administrative dans son champ de compétence (art. 3, 1^o de la loi du 9 décembre 2016). Cette mission générale a été déclinée en **deux volets distincts** dans le décret 2017-329 du 14 mars 2017 (art. 1, I., 1^o et 2^o).

Le premier volet concerne la **préparation du « plan national pluriannuel de lutte contre la corruption »** qui recouvre l'ensemble des manquements à la probité énumérés dans la loi (corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêt, détournement de fonds publics et favoritisme) (section 1).

Le second volet concerne la **coordination de l'action internationale de la France** dans ce domaine, l'AFA ayant reçu pour mission d'assister « les autorités françaises compétentes dans les organisations internationales pour la définition et la mise en œuvre des positions qu'elles ont adoptées sur les questions de corruption [...] ». Le décret précise que l'agence sera amenée dans ce cadre à « participer à la coordination interministérielle conduite par le ministre des affaires étrangères et le secrétaire général des affaires européennes » (section 2).

5.1. Le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, publié en janvier dernier, est une occasion manquée qui n'a pas permis à la France de se hisser au niveau des meilleures pratiques étrangères dans ce domaine

Le plan anticorruption français a été présenté à la presse le jour où le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) publiait son nouveau rapport sur la France dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation qui portait cette fois sur les gouvernements centraux et les services répressifs¹³⁷.

S'il souligne les avancées réalisées ces dernières années avec les lois de 2013 et 2016 qui ont créé la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, le Parquet national financier et l'Agence française anticorruption, le GRECO attache moins d'importance au plan national anticorruption. Certes, il considère qu'il s'agit là d'une « évolution très positive » en ce qu'il prévoit le développement de programmes anticorruption au sein de chaque ministère, mais il ne s'attarde pas davantage sur son contenu, si ce n'est pour réclamer qu'il soit étendu aux membres du cabinet du président de la République¹³⁸.

Lorsqu'il examine la situation des services répressifs en France, le rapport ne fait en revanche aucune mention du plan national qui ne contient aucune mesure spécifique les concernant. Aussi le GRECO recommande-t-il de concevoir une « stratégie cohérente de prévention de la corruption, afin d'afficher une action s'inscrivant dans la durée et pouvant se décliner ensuite en plans d'action pour prendre en compte les spécificités des services de police nationale et la gendarmerie nationale »¹³⁹. Ce qui peut s'interpréter comme une invitation à compléter et à améliorer le plan anticorruption.

Par ailleurs, **en termes de calendrier, on peut observer qu'il s'est écoulé presque trois ans entre la création de l'AFA début 2017 et la conférence de presse du 9 janvier 2020**, alors même que s'annonçaient plusieurs évaluations par les pairs de la France : celle du GRECO et celle de l'OCDE, mais aussi celle conduite en parallèle par le GAFI. **Globalement, il apparaît que la France n'a pas su tirer profit de son nouveau plan anticorruption pour améliorer son image : on ne peut que regretter cette occasion manquée**¹⁴⁰.

Sur la base de ce premier constat, la mission a retracé la méthode suivie pour la conception (1.1) et l'adoption de ce plan pluriannuel (1.2) ; elle a analysé ensuite sa diffusion (1.3), son contenu et ses modalités de mise en œuvre (1.4), avant d'identifier les pistes d'amélioration possibles en le comparant aux plans anti-corruption britanniques (1.5). Ces analyses ont conduit la mission à formuler des recommandations concernant l'élaboration d'un nouveau plan national de lutte contre la corruption qui s'inscrirait plus largement dans une nouvelle stratégie française au sein des enceintes européennes et internationales (1.6).

¹³⁷ « Le GRECO appelle la France à faire davantage pour contrer la corruption au sein de l'Exécutif et des services répressifs », communiqué de presse – 9 janvier 2020 (cf. <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/greco-calls-on-france-to-do-more-to-counter-corruption-in-the-executive-and-law-enforcement-agencies>).

¹³⁸ Recommandation n°2 (renvoi au paragraphe 50) du rapport concernant la France établi par le GRECO dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation qui portait cette fois sur « la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ». Ce rapport a été adopté le 6 décembre 2019 et publié le 9 janvier 2020.

<https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/france>

¹³⁹ Paragraphe 6 du rapport d'évaluation de la France par le GRECO.

¹⁴⁰ Paragraphe 49 du rapport d'évaluation de la France. Le GRECO ne fait d'ailleurs pas référence au plan officiel (qui n'était pas encore public à ce moment-là), mais au compte rendu de la concertation interministérielle de juillet 2019 qui en avait arrêté le contenu.

5.1.1. L'élaboration du plan anticorruption par l'AFA a abouti à un projet cohérent sur le fond, mais insuffisamment concerté et sans vision stratégique

5.1.1.1. L'élaboration du plan pluriannuel a été insuffisamment concertée avec les ministères et les autorités et agences concernées

Conformément à l'article 1^{er}, I, 1° du décret du 14 mars 2017, l'AFA a préparé un projet de plan national anticorruption. La première étape de cette réflexion a été conduite par la **sous-direction chargée du conseil qui a recueilli de manière informelle plus de 300 propositions émanant principalement des différents services de l'AFA**. Une synthèse de ces propositions a été établie dans un document de travail qui a été discuté lors d'un **séminaire de travail interne à l'AFA le 10 avril 2018**.

Ces travaux ont permis de produire un premier projet de plan anticorruption que le directeur de l'AFA a **communiqué aux cabinets des deux ministères de tutelle, Justice et Comptes publics, au mois d'août 2018**.

Après ces consultations initiales, le travail d'élaboration du plan a été conduit exclusivement au sein de l'agence, ce qui peut apparaître comme une erreur de méthode. Ces travaux préparatoires n'auraient pas dû se limiter à un débat d'experts au sein de l'AFA, a fortiori au sein d'une agence nouvellement créée et dépourvue de l'expérience nécessaire pour apprécier tous les enjeux. Cette concertation en amont aurait dû être conduite selon les procédures administratives habituelles, avec un calendrier partagé et la saisine officielle de tous les ministères concernés, non seulement les deux ministères de tutelle, mais également le ministère de l'Intérieur et celui de l'Europe et des Affaires étrangères. Il convient de rappeler que l'AFA n'est pas une autorité administrative indépendante, mais un « *service à compétence nationale placé auprès du ministre de la Justice et du ministre chargé du budget* »¹⁴¹. Son indépendance est certes garantie, mais uniquement dans le cadre de la mission de contrôle qui lui est confiée¹⁴². Pour le reste, et particulièrement dans son rôle de coordination administrative, elle est un service de l'État.

Un programme de lutte contre la corruption est par nature interministériel. Touchant aux intérêts essentiels du pays et à différentes politiques publiques, il a vocation à engager collectivement l'ensemble du Gouvernement. Il devait donc faire l'objet d'une concertation entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la corruption et notamment les directions ministérielles les plus concernées. Une telle démarche eût été plus conforme aux intentions du législateur.

La question est cruciale, car il ne suffit pas d'élaborer un plan cohérent sur le fond pour assurer sa réussite. Encore faut-il que les services chargés de sa mise en œuvre y adhèrent, ce qui implique d'avoir recueilli au préalable leur avis.

Pour prendre l'exemple du ministère de la Justice, il est apparu que ni la direction des affaires criminelles et des grâces, ni les représentants de l'autorité judiciaire n'ont été consultés sur le projet, pas même dans les domaines relevant directement de leur compétence comme la détection des atteintes à la probité ou l'efficacité des sanctions. Qu'il s'agisse du procureur national financier, des présidents et procureurs des tribunaux judiciaires de Paris et Nanterre, des chefs des cours d'appel de Paris et Versailles, ou des juridictions interrégionales spécialisées, aucune de ces autorités n'a été entendue avant la communication du projet aux cabinets des deux ministères de tutelle le 1^{er} août 2018.

¹⁴¹ Art. 1 de la loi du 9 décembre 2016.

¹⁴² Art. 3, 3^o et 4^o de la loi du 9 décembre 2016.

Il aurait été utile par ailleurs d'associer à cette réflexion la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'Agence française du développement ou le Défenseur des droits dont la compétence s'étend à la protection des lanceurs d'alerte. La société civile au sens large avait également vocation à être consultée : les associations d'élus, les associations professionnelles, telles que le MEDEF, l'AFEP ou le METI, les représentants des barreaux, les ONG telles que *Transparency International*, Anticor, ou Sherpa, mais aussi les partenaires étrangers, comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou Allemagne, dont les dispositifs anticorruption auraient pu être étudiés, ainsi que les enceintes et organisations internationales, telles que l'OCDE, le Conseil de l'Europe, ou l'ONUDC, sans oublier la Commission européenne, dont on aurait pu recueillir les observations, voire les conseils. Tout ce travail préparatoire, en particulier avec les ministères concernés, aurait dû donner lieu à des saisines officielles adressées par le directeur de l'AFA à ses homologues, ainsi qu'à des réunions formalisées, **afin d'aboutir *in fine* à un projet réellement national et réellement commun.**

Cette absence de concertation avec les principaux acteurs institutionnels a privé l'AFA de contributions sur le fond, mais aussi d'une vision stratégique. Par comparaison, le plan anticorruption britannique (cf. infra) s'est appuyé sur une vision de plus long terme qui a été largement développée dans la stratégie mise en place pour la période 2017-2022.

5.1.1.2. L'AFA a élaboré un premier projet cohérent sur le fond, mais auquel il manquait une vision stratégique

Le projet initial de l'AFA¹⁴³ se présente sous la forme d'un document technique de 26 pages divisé en cinq chapitres :

- ◆ améliorer la connaissance des phénomènes de corruption et de leur traitement ;
- ◆ développer une culture de l'intégrité par la sensibilisation et la formation ;
- ◆ promouvoir une culture de la conformité anticorruption dans les secteurs public et associatif ;
- ◆ faire de la conformité anticorruption un atout de compétitivité et un levier de croissance économique et durable ;
- ◆ mieux détecter les faits de corruption et appliquer des sanctions dissuasives adaptées.

Ces cinq objectifs ont été déclinés eux-mêmes en seize actions distinctes faisant l'objet chacune d'une fiche technique. Ces fiches se présentent toutes sur le même modèle, avec un « constat » préalable, des « mesures proposées », un « bénéfice attendu », une « méthodologie », des « acteurs clés », et des « conditions de réussite » réparties elles-mêmes entre « opportunités » d'un côté et « points de vigilance » de l'autre. Au bas de chaque fiche figure également une rubrique consacrée aux « indicateurs » éventuels, complétée par une « première échéance » (le plus souvent, l'année 2020), ainsi que l'indication d'un « chef de file » (le plus souvent, l'AFA).

L'ensemble apparaît cohérent sur le fond. Les cinq parties couvrent l'ensemble de la thématique anticorruption, avec un bon équilibre entre détection et prévention d'une part, et répression d'autre part ; ce même équilibre se retrouve entre les acteurs publics et les acteurs privés. S'agissant du volet international, même s'il ne forme pas un objectif à part entière, il s'intègre assez bien dans le quatrième chapitre consacré au secteur privé, avec trois fiches distinctes portant respectivement sur :

¹⁴³ « Projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption – 2019-2021 », Juillet 2018.

- ◆ l'accès aux marchés étrangers pour les entreprises françaises respectueuses des standards anticorruption ;
- ◆ le renforcement de la position française dans les enceintes internationales ;
- ◆ les initiatives bilatérales en matière de coopération internationale.

Ce projet constituait en somme une base de travail utile et pertinente, même s'il lui manquait une vision stratégique, ainsi qu'une instance centrale de pilotage, condition essentielle pour assurer sa mise en œuvre dans la durée. Nonobstant ces lacunes (qui pouvaient être corrigées ensuite), **ce projet était plus solide et plus clair dans ses intentions que le plan rendu public dix-huit mois plus tard**.

5.1.2. Le trop long processus de validation interministérielle du projet préparé par l'AFA a débouché sur un plan insuffisant sur le fond et peu opérationnel, dont l'annonce aura été occultée par la présentation du rapport du GRECO sur la France

Avant d'aborder le contenu du plan anticorruption français, il a semblé utile à la mission de retracer les différentes étapes qui se sont succédé entre le mois d'août 2018 (date de sa transmission aux cabinets) et sa présentation officielle par les ministres, le 9 janvier 2020.

5.1.2.1. *Le trop long processus de validation interministérielle du projet préparé par l'AFA n'a pas permis de conduire une concertation utile avec les ministères concernés*

Une réunion de travail a eu lieu entre l'équipe de direction de l'AFA et les deux cabinets de tutelle en septembre 2018. Il en est résulté une nouvelle version du projet qui était déjà très proche de celle validée l'année suivante en juillet 2019.

Malgré les enjeux en termes d'image pour la France, ce dossier n'a donc pas connu d'avancée significative pendant presque un an. On peut regretter que ce temps n'ait pas été utilisé pour conduire une réflexion collective au niveau interministériel, afin de donner à ce plan la substance et la portée qui lui faisaient défaut.

Le seul événement notable a été la **consultation du Conseil stratégique de l'AFA en novembre 2018**. Les informations qu'il a été possible de recueillir en l'absence de procès-verbal de séance indiquent que le Conseil avait exprimé alors une certaine déception lorsqu'il avait pris connaissance du projet.

Ce processus de validation s'est donc conclu l'année suivante par **une « concertation interministérielle dématérialisée », forme allégée de réunion interministérielle, et peu propice aux échanges, qui s'est tenue du 22 au 30 juillet 2019**. Le compte rendu de cette réunion virtuelle n'a finalement été diffusé que trois mois plus tard, en octobre 2019, alors que l'évaluation de la France par le GRECO avait déjà débuté¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Le compte rendu de cette concertation interministérielle dématérialisée réalisée du 22 au 30 juillet 2019 a été diffusé le vendredi 25 octobre 2019.

5.1.2.2. Le plan dans sa version finale est insuffisant sur le fond et les modalités retenues pour sa mise en œuvre ne semblent ni claires, ni appropriées

A la lecture du compte rendu de la réunion interministérielle de juillet 2019, on observe en premier que **les seize actions recensées au départ ont été réduites à seulement huit actions regroupées en quatre « axes », le troisième axe, intitulé « Agir » sans autre précision, regroupant à lui seul cinq actions**. La structure du projet initial a donc été profondément modifiée avec ce vaste objectif au titre prometteur – Agir – qui absorbe plus de la moitié des actions envisagées, alors que les trois mesures relatives au secteur public sont à présent réparties sous deux « axes » distincts (les axes 2 et 3), au lieu d'être regroupées en une seule grande action en contrepoint de celle relative au secteur privé.

Dans ce plan resserré, on relève deux nouveautés :

- ◆ **La première (axe 3, 3°) concerne les grands événements sportifs prévus en France en 2023 et 2024 (Coupe du monde de rugby et Jeux olympiques).** Ces deux manifestations sportives figuraient déjà dans le premier projet de l'AFA, mais elles étaient intégrées au sein d'une **action plus large portant sur la prévention de la corruption dans les « actions financières à risque », qui visait également les marchés publics, l'aide au développement et les opérations d'occupation et de cession du domaine public**. Ces trois secteurs, qui sont pourtant particulièrement exposés au risque de corruption, ont donc été biffés au profit des grands événements sportifs qui deviennent une priorité à part entière¹⁴⁵.
- ◆ **L'autre nouveauté concerne l'ajout d'une « consultation publique » aux contours imprécis**, qui a été insérée à la fin du plan dans une courte fiche d'un tiers de page consacrée à la « méthodologie ».

Quant à la gouvernance du plan, les seize fiches du projet initial contenaient toutes un certain nombre de rubriques qui permettaient de structurer les actions en décrivant précisément leur mise en œuvre. Or dans la version finale, seules deux actions mentionnent encore les « outils » à utiliser et les « bénéfices attendus »¹⁴⁶. Dans cette version officielle publiée sur le site de l'AFA (qui est encore plus dépouillée que celle approuvée lors de la réunion interministérielle de juillet 2019), les autres rubriques concernant les « chefs de file », les « services de l'État et partenaires clés », les « conditions de réussite » ou les « indicateurs » ont été supprimées.

Le plan national de lutte contre la corruption ne prévoit donc aucun chef de file pour l'exécution des mesures envisagées, ni aucune instance de pilotage pour suivre leur mise en œuvre et en faire périodiquement le bilan.

Même dans les secteurs où ce document est le plus précis, **comme le déploiement de programmes anticorruption au sein des administrations** qui prévoit une liste d'actions concrètes (élaboration d'une cartographie des risques, adoption d'un code de conduite, évaluation des tiers partenaires, formation des agents...), aucune autorité n'a été formellement désignée pour coordonner l'action des nouveaux « référents ministériels » prévus dans le plan (axe 3, 1°). Qui évaluera les projets élaborés par chaque ministère ? Qui préparera les circulaires ? Qui fera le bilan de ces différents programmes ? Le plan n'en dit rien. Le pilotage de cette action n'a pas été formellement confié à l'AFA qui reste cantonnée à des « actions pédagogiques » de sensibilisation et de formation en application de l'article 1, II du décret du 14 mars 2017.

¹⁴⁵ Cf. Action 3.3 du projet initial de l'AFA.

¹⁴⁶ Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les ministères (Axe 3, 1) ; Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements (Axe 3, 2).

D'une manière générale, **il y a fort peu d'indications sur la méthode à suivre et les outils de mise en œuvre**. Les deux actions concernant les programmes anticorruption dans le secteur public sont les seules à comporter une rubrique consacrée aux « outils » (axe 3, 1° et 2°) ; une troisième mesure concernant la répression des atteintes à la probité comporte un bref paragraphe (en deux tirets) consacré aux « actions » à entreprendre (axe 3, 5°). On peut également citer la mesure concernant la formation et la sensibilisation des agents publics qui contient quelques éléments de méthode (axe 2). **Mais dans l'ensemble, ce plan ne semble pas suffisamment précis pour servir de support à la nouvelle politique anticorruption de la France.**

Quant au calendrier, mis à part l'échéance du plan lui-même en 2022, il y a peu d'indications sur ce point. Le plan manque également de précision sur les modalités retenues pour son évaluation. Celles-ci se résument à deux enquêtes statistiques portant respectivement sur la connaissance du phénomène de corruption (axe 1) et sur les sanctions (axe 3, 5°), dont les premiers résultats sont attendus en 2020 ou 2021, ainsi qu'à **une « consultation publique », aux contours imprécis, annoncée pour 2021**. Les seules indications fournies à ce stade sur cette consultation qui vise à « *associer tous les secteurs de la société au processus de rédaction de la stratégie nationale anticorruption* » sont qu'elle portera sur « *certaines actions du plan pluriannuel* » et que son contenu « *sera déterminé au regard des premiers résultats de mise en œuvre du plan* ». Quant aux personnes consultées, il s'agira des « *parties prenantes* », sans autre précision.

Cette grande imprécision concernant le calendrier et la mise en œuvre du plan ne peut que nuire à la crédibilité de la France en matière de lutte contre la corruption.

C'est d'autant plus vrai au regard des critères habituellement retenus par les organisations internationales, comme l'OCDE ou le GRECO, **qui attachent une importance particulière à « l'effectivité » des dispositifs nationaux**. Cette approche imprégnée de culture anglo-saxonne et fondamentalement pragmatique ne se limite pas à l'examen du cadre légal. Elle porte également sur les résultats obtenus, notamment dans le champ de la répression, et sur la manière dont ces résultats sont évalués dans les pays concernés.

À titre de comparaison, l'exemple de l'Allemagne met en lumière de bonnes pratiques en matière de monitoring. Alors même que son plan national anticorruption se limite à des « directives sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale »¹⁴⁷, l'Allemagne publie chaque année un rapport détaillé et complet sur la mise en œuvre de cette réglementation¹⁴⁸. Ce rapport annuel contient des informations sur les enquêtes en cours et les peines prononcées par les tribunaux à l'encontre des agents poursuivis pour des faits de corruption et d'atteintes à la probité. Comme tous les rapports publiés par le gouvernement fédéral sur le sujet depuis 2013, le bilan pour l'année 2018 est disponible sur le site du ministère fédéral de l'Intérieur¹⁴⁹. Bien qu'elle ne possède pas d'agence anticorruption au niveau fédéral¹⁵⁰, l'Allemagne parvient ainsi à convaincre les enceintes internationales et les ONG de l'efficacité de son dispositif en la matière¹⁵¹.

¹⁴⁷ Cf. *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung* (http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_04634140151.htm)

¹⁴⁸ Cet examen a porté en 2018 sur un total de 504.671 agents et 953 services – Cf. *Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Jahresbericht 2018, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, 14 août 2019 (*korruptionspraevention-jahresbericht-2018.pdf*)

¹⁴⁹ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-node.html>

¹⁵⁰ Les Länder ont développé en parallèle des dispositifs anticorruption au niveau local. On peut consulter sur ce point le rapport de la section allemande de *Transparency international*. « *Korruptionsbekämpfung in Deutschland : Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich* », décembre 2012.

¹⁵¹ L'Allemagne est classée à la 9^{ème} place du classement de *Transparency international* avec un indice de perception de la corruption de 80/100 (cf. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/deu>).

Cette première analyse invite à repenser la gouvernance et les modalités de mise en œuvre et de suivi du plan national anticorruption (cf. les recommandations *in fine*).

5.1.2.3. L'annonce du plan national anticorruption par les ministres de la Justice et des Comptes publics a été occultée par la présentation du rapport d'évaluation du GRECO sur la France

Il s'est encore écoulé plusieurs mois entre la réunion interministérielle de juillet 2019 et la publication du plan national anticorruption. La présentation officielle par les ministres a d'abord été fixée au 9 décembre pour la faire coïncider avec la « journée internationale de la lutte contre la corruption » instituée par l'ONU¹⁵². En raison de l'actualité politique en France à ce moment-là, cette annonce a été reportée à la rentrée de janvier et de nouveau fixée le 9 du mois pour lui conserver sa portée symbolique.

Le hasard a voulu que ce soit le jour même où le GRECO publiait son nouveau rapport sur la France, ce qui n'a pas manqué d'occulter l'annonce du Gouvernement. Car dans cette soudaine abondance de communications sur le thème de la corruption, la presse a donné la priorité au GRECO dont le communiqué titrait : « *Le GRECO appelle la France à faire davantage pour contrer la corruption au sein de l'Exécutif et des services répressifs* ».

Cette tonalité générale a été reprise dans les articles parus dans la presse. Ainsi, dans un article intitulé « *Corruption : le Conseil de l'Europe déplore des zones grises dans la politique française* », le journal *Le Parisien* fait le commentaire suivant : « *On appelle ça se faire taper sur les doigts* »¹⁵³. La tonalité est la même dans les comptes rendus publiés par le *Huffington Post*, *Mediapart*, *RFI* ou *20 Minutes*.

D'autres médias ont fait le lien entre le rapport du GRECO et l'annonce du Gouvernement. Le site *Euractiv*, par exemple, a publié le lendemain un article intitulé : « *La France se dote d'un plan anticorruption après les critiques du Conseil de l'Europe* »¹⁵⁴.

Interrogé par les journalistes sur la concomitance des deux annonces, le directeur de l'AFA a indiqué qu'elle était fortuite, ajoutant que la présentation du plan national, initialement prévue en décembre, avait été retardée à cause de l'affaire Delevoye, afin d'éviter toute « connotation politique ».

Au total, la communication du Gouvernement a été affectée par cette superposition de calendrier avec la publication du rapport du GRECO qui aurait pu être facilement évité si l'information avait mieux circulé. Alors qu'elle devait sonner l'heure de la reconquête dans les classements internationaux, l'annonce des deux ministres sera finalement passée presque inaperçue¹⁵⁵.

¹⁵² La Convention contre la corruption des Nations Unies a été signée par 114 pays à Mérida au Mexique le 9 décembre 2003.

¹⁵³ *Le Parisien*, 9 janvier 2020 (cf. <http://www.leparisien.fr/politique/corruption-le-conseil-de-l-europe-deplore-des-zones-grises-dans-la-politique-francaise-09-01-2020-8232270.php>).

¹⁵⁴ EURACTIV.fr et AF, 10 janvier 2020 (cf. <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/la-france-se-dote-d-un-plan-anticorruption-apres-les-critiques-du-conseil-de-l-europe/>).

¹⁵⁵ Revues de presse du ministère de la Justice des 9, 10 et 13 janvier 2019.

5.1.3. La diffusion du plan a été insuffisante et la communication sur le sujet parfois confuse

Une fois adopté, le plan anticorruption français aurait pu être diffusé largement dans le public pour affirmer les ambitions de la France dans ce domaine. **On observe au contraire un faible investissement sur ce terrain et une communication défaillante.**

En premier lieu, la présentation formelle du plan anticorruption français est décevante. Pour un document de cette nature, qui devait être le blason de la France dans ce domaine, le recours à des services de communication professionnels aurait été plus approprié. Dans une matière aussi stratégique pour l'image de la France et pour nos entreprises, le Gouvernement aurait dû s'inspirer des meilleures pratiques étrangères dans ce domaine (cf. exemple du Royaume-Uni infra).

En deuxième lieu, il est difficile d'appréhender clairement le contenu du plan, car les trois documents publiés sur le site de l'AFA (le plan lui-même, le dossier de presse et le communiqué des deux ministres) ne sont pas structurés de la même manière, ce qui rend la présentation d'ensemble assez confuse.

Ainsi, quand le plan national annonce huit actions réunies sous quatre grands « axes », le dossier préparé pour les journalistes affiche lui douze « mesures clés » réparties en sept « priorités »¹⁵⁶. Les contenus sont assez proches, mais il peut y avoir des différences notables sur certains sujets. Concernant l'action de la France à l'international, par exemple, on relève que :

- ◆ dans le plan officiel, cet axe n°4 contient trois mesures portant respectivement sur la coopération judiciaire pénale, la coopération technique et la défense des positions françaises dans les enceintes internationales ;
- ◆ dans le dossier de presse, la priorité n°7, qui traite elle aussi de l'action de la France à l'international, ne contient plus que deux mesures : la première concerne la participation de l'AFA au « réseau international des agences de prévention de la corruption » (NCPA)¹⁵⁷ ; la seconde mesure est centrée sur la convention judiciaire d'intérêt public. Il ne reste ainsi plus rien sur l'engagement de la France contre la corruption au sein des enceintes multilatérales (OCDE, GRECO, ONUDC, G20).

Le communiqué de presse des deux ministres ne coïncide pas non plus entièrement avec le plan¹⁵⁸. C'est ainsi que l'action concernant les acteurs économiques et le nouveau « levier de compétitivité » n'est même pas mentionnée, alors que le thème de la défense économique aurait dû être affiché comme une des grandes priorités du Gouvernement, ainsi que le recommandait le député Raphaël Gauvain dans son rapport sur les lois à portée extraterritoriale publié quelques mois plus tôt¹⁵⁹.

¹⁵⁶ « Plan national de lutte contre la corruption – 12 mesures clés pour mobiliser les acteurs », dossier de presse, 9 janvier 2020.

¹⁵⁷ *Network of Corruption Prevention Authorities*.

¹⁵⁸ « Lancement du plan pluriannuel de lutte contre la corruption par Nicole Belloubet et Gérald Darmanin », communiqué de presse conjoint du 9 janvier 2020 (cf. site de l'AFA).

¹⁵⁹ « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriales », Rapport de Raphaël Gauvain, député, remis au Premier ministre le 26 juin 2019. Le rapport parlementaire pointait notamment la « très grande vulnérabilité » de nos entreprises face aux procédures judiciaires américaines, ajoutant que « les autorités françaises donnaient depuis de longues années le sentiment de la passivité et l'impression d'avoir renoncé ».

Enfin, la diffusion du plan national anticorruption est insuffisante. Il n'est pas mis en évidence sur le site de l'AFA¹⁶⁰ et ne figure même pas sur les sites internet de ses deux ministères de tutelle, Justice et Comptes publics.

Le ministère de la Justice ne le mentionne pas non plus dans sa nouvelle circulaire de politique pénale sur la lutte contre la corruption internationale¹⁶¹. Alors que cette circulaire contient de longs développements sur le Parquet national financier, les remontées d'informations vers ce service, les différentes incriminations et modes de poursuite à sa disposition, le plan national anticorruption présenté par la garde des Sceaux cinq mois plus tôt n'y figure pas.

Par comparaison, les deux plans anti-corruption du Royaume-Uni sont directement accessibles sur le site du gouvernement britannique (cf. infra).

Cette nouvelle image de la France que nous voulons construire dans les enceintes internationales devrait pouvoir s'appuyer sur une communication bien coordonnée et une large diffusion des mesures concrètes prises par le Gouvernement pour lutter contre la corruption. Le plan national anticorruption n'a pas vocation à rester confidentiel. Il doit s'adresser au public et à tous les publics pour faire la démonstration de l'efficacité du dispositif français dans ce domaine.

5.2. Sur le fond, le plan national anticorruption aurait pu être plus ambitieux et plus concret

Uniquement disponible sur le site de l'AFA, le plan anticorruption français se présente sous la forme d'un document de 12 pages dont certaines se limitent à quelques paragraphes ou quelques tirets. Il est divisé en quatre « axes » :

- ◆ Mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données ;
- ◆ Former et sensibiliser les agents publics ;
- ◆ Agir ;
- ◆ Renforcer l'action française internationale.

L'axe n°3, intitulé « Agir », est lui-même subdivisé en cinq actions distinctes :

- ◆ Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères d'ici à 2022 ;
- ◆ Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'ici à 2022 ;
- ◆ Promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs ;

¹⁶⁰ Sur le site de l'AFA, la page d'accueil affiche quatre grandes rubriques : « L'AFA vous conseille » ; « Les contrôles de l'AFA » ; « L'action internationale » ; « La convention judiciaire d'intérêt public ». Ainsi, le plan national anticorruption n'est pas accessible directement. Une recherche par mots-clés oriente vers une page relative au « lancement du plan pluriannuel de lutte contre la corruption » qui renvoie au communiqué du 9 janvier 2020 et au dossier de presse. Le plan national anticorruption se trouve en-dessous. On y accède plus aisément en faisant directement la recherche sur un moteur de recherche.

Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 (cf. <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/lancement-plan-pluriannuel-national-lutte-contre-corruption>).

¹⁶¹ Circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale, ministère de la Justice (2 juin 2020).

- ♦ Soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité ;
- ♦ Mieux sanctionner les atteintes à la probité.

Ces huit actions sont présentées chacune sous la forme d'une fiche d'environ une page décrivant brièvement l'objectif lui-même et le contexte dans lequel il s'inscrit.

Le contenu des mesures a été très allégé par rapport au projet initial de l'AFA. Les seuls chapitres à conserver un certain degré de précision sont **les trois actions concernant le secteur public** (*« Former et sensibiliser les agents publics »* ; *« Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les ministères »* ; *« Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les collectivités territoriales »*) qui s'appuient sur un constat clair et des objectifs bien identifiés (axe 2 ; axe 3, 1^o et 2^o). Même si leur contenu reste insuffisant, elles fournissent néanmoins des orientations suffisamment détaillées pour en permettre la mise en œuvre. **Les autres actions en revanche ont été fondues dans un ensemble de considérations souvent générales et peu concrètes.**

Les deux exemples, ci-dessous, illustrent l'écart de niveau qui peut exister entre le **projet initial de l'AFA et la version finale du plan national anticorruption.**

Encadré 1 : Analyse de l'axe n°1

(« Mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données »)

L'axe n°1 (*« Mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données »*) recommande en une demi-page d'augmenter la quantité de données rendues publiques par les administrations, l'objectif étant de les exploiter ensuite selon la méthode dite du « *data mining* » pour affiner la connaissance qu'on peut avoir du phénomène de la corruption.

Dans le projet initial de l'AFA, ce premier objectif intitulé « Améliorer la connaissance des phénomènes de corruption et leur traitement » était divisé en deux mesures distinctes : la première portait sur « la cartographie française des risques de corruption » ; la seconde, en complément de la première, visait à « évaluer la progression de l'anticorruption en France ».

L'objectif était de créer un « observatoire de la corruption » en France en y associant notamment ETALAB et le monde universitaire, avec en parallèle une évaluation de l'effort consenti par les administrations pour prévenir et lutter contre les atteintes à la probité. Les acteurs et partenaires clés étaient identifiés, la méthodologie précisément décrite, le chef de file désigné – l'AFA – et le calendrier était arrêté (avec une première échéance en 2020). Le cadre international était également appréhendé avec une référence explicite aux recommandations de l'UE en 2014 et les conclusions du groupe de travail sur la corruption de l'OCDE.

Dans la version finale du plan national anticorruption, la gouvernance et les responsabilités n'apparaissent plus, la notion de « cartographie française des risques de corruption » a également disparu et il ne reste plus, comme seul élément méthodologique, que le *data mining*.

**Encadré 23 : Analyse de l'axe 3, 5°
« Mieux sanctionner les atteintes à la probité »**

La mesure visant à « mieux sanctionner les atteintes à la probité » (axe 3, 5°) consiste à centraliser « les données relatives aux trois fonctions publiques » en ce qui concerne les atteintes à la probité commises par les agents. L'objectif est de faire sur cette base « une analyse qualitative et quantitative d'ensemble pour évaluer l'efficacité actuelle du traitement pénal de la corruption et sa coordination avec les différentes réponses administratives ». Il est prévu d'en faire un bilan public en 2021. La fiche ne contient pas d'autre information.

Cette mesure, qui se limite donc à « une analyse qualitative et quantitative d'ensemble », apparaît très en retrait par rapport au projet initial de l'AFA et son objectif n°5 qui visait à « mieux détecter les faits de corruption et appliquer des sanctions dissuasives et adaptées ». Cet objectif était décliné en trois actions présentées chacune de manière détaillée dans trois fiches distinctes, à savoir :

- ◆ « Renforcer la détection des atteintes à la probité ». Cette première fiche contenait une description précise des différents aspects du dispositif, comme les signalements faits à l'autorité judiciaire sur la base de l'article 40 du CPP, ou la coopération opérationnelle entre l'AFA et l'autorité judiciaire (PNF et JIRS) ou la Cour des comptes ;
- ◆ « Dresser un bilan à échéance fin 2020 sur l'efficacité de sanctions ». Cette deuxième fiche se fixait pour objectif d'évaluer le niveau des sanctions administratives, disciplinaires et pénales concernant les atteintes à la probité, tout en mesurant la mise en œuvre au niveau judiciaire des nouveaux outils mis en place par la loi du 9 décembre 2016 (convention judiciaire d'intérêt public ; peine de programme de mise en conformité) ;
- ◆ « Renforcer les moyens mis au service du traitement des atteintes à la probité ». Cette troisième et dernière fiche mettait l'accent sur les moyens mis à la disposition des magistrats des pôles financiers et des services d'enquête spécialisés dans les atteintes à la probité.

Sur ce dernier point, le projet initial de l'AFA faisait expressément référence aux recommandations faites à la France par l'Union européenne et l'OCDE sur la question des ressources allouées aux services d'enquête et de poursuite. Ainsi était-il rappelé en exergue de l'action 5, 3° que :

- ◆ La Commission européenne avait constaté en 2014 que « les institutions françaises chargées des affaires de corruption faisaient face à d'importantes restrictions de leurs ressources humaines et budgétaires » ;
- ◆ L'OCDE avait appelé la France à « s'assurer que des ressources suffisantes étaient affectées aux enquêtes et aux poursuites, y compris pour le traitement des demandes d'entraide internationales ».

Encadré 3 : Analyse des mesures concernant les acteurs économiques (axe 3, 4°) et l'action internationale de la France (axe 4)

Le plan anticorruption devait avoir pour finalité de hisser la France au niveau des meilleurs standards anticorruption, afin de sécuriser l'activité de nos entreprises à l'international. Les mesures concernant les acteurs économiques auraient dû se situer par conséquent au cœur même de ce plan d'action. Force est de constater que celles-ci sont presque entièrement privées de substance.

La fiche sur le soutien aux entreprises « dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français » ne contient aucune avancée concrète (axe 3, 4°). Après avoir rappelé que « la mise en cause d'une entreprise dans une affaire de corruption peut entraîner des conséquences financières, commerciales et humaines lourdes », mais que « la mise en œuvre d'un programme de conformité anticorruption permet aux entreprises de se prémunir contre le risque de voir leur réputation entachée et leur valeur économique dégradée », la fiche s'achève aussitôt sur deux mesures : l'une redondante (l'autre formulée en termes si généraux qu'elle pourrait difficilement déboucher sur des actions concrètes et ciblées).

L'autre grande priorité de ce plan aurait dû être le volet international de la lutte contre la corruption. Or celle-ci se trouve entièrement résumée sur un tiers de page dans la fiche consacrée à « L'action internationale de la France » (axe 4). On y retrouve, pêle-mêle, coopération judiciaire pénale et participation de l'AFA au réseau international d'agences anticorruption, avec pour objectif « d'harmoniser les sanctions prononcées » (sic) ; on y trouve également la coopération technique avec les pays étrangers, mais sans référence à l'AFD et sans qu'on sache exactement quel service est visé et qui en est chargé. Quant à la défense des positions françaises au sein des enceintes multilatérales (qui ne sont même pas nommément citées), la fiche se contente d'un simple renvoi aux principes de l'État de droit et à la promotion du développement économique durable. En revanche, aucune mention n'est faite des évaluations en cours, ni de la manière dont elles devraient être abordées par les experts français.

Une thématique aussi essentielle pour l'image de la France que le volet international de la lutte contre la corruption ne saurait être traitée de manière aussi superficielle dans notre plan national.

5.2.1. La comparaison avec les modèles étrangers, notamment les deux plans anti-corruption britanniques, permettent d'identifier des bonnes pratiques dont la France pourrait s'inspirer

Le plan anticorruption français doit être comparé aux deux plans anti-corruption britanniques qui font figure de référence au niveau international. Cette comparaison est d'autant plus pertinente que les économies des deux pays sont comparables¹⁶².

¹⁶² Rapport du groupe de travail sur la corruption de l'OCDE (2 décembre 2019) : la France représente 3,29 % de la richesse mondiale et 3,52 % des exportations ; le Royaume-Uni représente 3,31 % de la richesse mondiale et 3,46 % des exportations.

Le Royaume-Uni a déjà publié deux plans nationaux de lutte contre la corruption. Le point de départ est le *Bribery Act* adopté en 2010 qui représentait une avancée majeure par rapport à la législation antérieure¹⁶³. Pour mémoire, cette loi avait été adoptée sous la pression de l'OCDE qui avait critiqué à plusieurs reprises les insuffisances du dispositif anticorruption britannique. Salué par les observateurs comme étant plus exigeant encore que la législation américaine de 1977 sur la corruption d'agents publics étrangers¹⁶⁴, le *Bribery Act* introduisait des dispositions nouvelles dans ce domaine. Celles-ci concernaient notamment la responsabilité pénale des personnes morales et de leurs filiales en cas de « défaut de prévention de la corruption »¹⁶⁵, l'entreprise concernée ayant toutefois la possibilité de s'exonérer de sa responsabilité en démontrant qu'elle avait mis en place des « procédures appropriées » en la matière (section 7 – *Failure of commercial organisations to prevent bribery*)¹⁶⁶.

Encadré 4 : Le premier plan anticorruption britannique (2014-2017)

Le premier plan anticorruption britannique a été publié en décembre 2014¹⁶⁷. Ce document de 60 pages poursuit un certain nombre d'objectifs déclinés en 66 actions distinctes. Celles-ci sont présentées dans un tableau récapitulatif de 7 pages, où sont indiqués pour chacune d'entre elles le service chef de file et le délai d'exécution prévu.

Ces 66 actions sont classées en 6 chapitres distincts :

- ◆ Comprendre le phénomène de la corruption et sensibiliser les acteurs à ce risque (9 actions) ;
- ◆ Combattre le risque de corruption au Royaume-Uni (26 actions) ;
- ◆ La réponse pénale à la corruption (4 actions) ;
- ◆ Le recouvrement des avoirs frauduleux et la lutte contre les flux financiers illicites liés à la corruption (13 actions) ;
- ◆ Prendre la tête du combat contre la corruption internationale (9 actions) ;
- ◆ Mettre en œuvre le plan anticorruption (2 actions).

L'analyse de ce plan appelle plusieurs observations :

- ◆ **l'ambition qu'il porte est à l'image de la position éminente que revendiquent les Britanniques dans les relations internationales ;**
- ◆ **ce plan est fondamentalement pragmatique et orienté vers l'efficience du dispositif**, ce qui renvoie à la culture anglo-saxonne où l'on juge une action (et celui qui la mène) aux résultats obtenus ;
- ◆ **ce plan est réellement interministériel** : il mobilise un large éventail de ministères et de services clairement identifiés comme services référents ;
- ◆ **sa mise en œuvre a été confiée à une autorité centrale, la plus éminente dans l'organisation administrative du Royaume-Uni, le « Cabinet office »** (ou bureau du Conseil des ministres) dont la mission est de coordonner l'action du gouvernement. La responsabilité de cette administration directement rattachée au Premier ministre, et qui compte environ 2 000 fonctionnaires, incombe toujours à un ministre¹⁶⁸ ;

¹⁶³ Présentation par *Transparency international* (cf. <https://www.transparency.org.uk/our-work/business-integrity/bribery-act/>).

¹⁶⁴ Le « *Foreign Corrupt Practices Act* » (FCPA).

¹⁶⁵ Le Monde du droit, 17 mai 2011 (cf. <https://www.lemondedudroit.fr/interviews/1560-le-uk-bribery-act-et-ses-lignes-directrices.html>).

¹⁶⁶ *UK Bribery Act 2010* (cf. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>).

¹⁶⁷ *UK Anti-Corruption Plan*, décembre 2014 (cf. <https://www.gov.uk>).

¹⁶⁸ Il s'agit actuellement de Michael Gove au *UK Cabinet Office*.

- ce plan est incarné par une personnalité qualifiée de haut niveau, elle aussi rattachée au Premier ministre, qui porte le titre de « champion anticorruption »¹⁶⁹. Soutenu par un « groupe interministériel anticorruption » dont il assure la présidence (conjointement avec le ministre chargé de la lutte contre le crime organisé), ce « champion anticorruption » a pour mission de contrôler la mise en œuvre du plan et de représenter le Royaume-Uni dans les enceintes internationales. Son action doit s'appuyer par ailleurs sur un dialogue constant avec la société civile et le monde économique.

Un premier bilan d'exécution de ce plan a été publié en mai 2016, en même temps que le sommet anticorruption de Londres¹⁷⁰. Ce document de 37 pages, disponible sur le site du ministère de la Justice britannique, dresse un bilan complet de l'état d'avancement des 66 actions inscrites dans le plan en décrivant précisément les résultats obtenus par les chefs de file pour chacune d'entre elles¹⁷¹. Ce rapport annonçait, par ailleurs, la publication d'une nouvelle stratégie anticorruption pour le mois de novembre 2016.

¹⁶⁹ Le « Champion » actuel est M. John Penrose. Après avoir été élu député pour la première fois en 2005, il a exercé ensuite différentes responsabilités gouvernementales, notamment comme ministre d'ÉTAT pour l'Irlande du Nord et secrétaire d'ÉTAT chargé du bureau du Cabinet Office – John Penrose MP, Prime Minister's Anti-Corruption Champion.

¹⁷⁰ Le Point, 12 mai 2016, « Panama Papers : Londres accueille un sommet anticorruption ».

¹⁷¹ Progress Update on the UK Anti-Corruption Plan, mai 2016 (cf. <https://www.gov.uk>) : 62 actions sur 66 étaient entièrement réalisées à ce stade ou en voie d'achèvement.

Encadré 5 : Le sommet anticorruption de Londres de mai 2016

Le sommet anticorruption de Londres, auquel participaient les représentants de cinquante pays, ainsi que la directrice générale du FMI et le président de la Banque mondiale, s'est tenu le 12 mai 2016 sous la présidence du Premier Ministre britannique David Cameron. Le hasard a voulu que ce sommet ait lieu un mois seulement après les révélations faites par le quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung* dans le cadre des « *Panama Papers* »¹⁷². Ainsi venait-on d'apprendre que le cabinet panaméen *Mossack Fonseca* avait ouvert un total de 214 488 sociétés *off-shore*, dont 113 648 dans les Iles Vierges britanniques. Sans compter les révélations concernant David Cameron lui-même qui avait bénéficié de sommes d'argent provenant d'un compte *off-shore* ouvert par son père¹⁷³.

Et pourtant, ce sommet de Londres aura été finalement un succès pour le gouvernement britannique. Fustigeant avec force le « cancer » de la corruption, David Cameron n'avait pas hésité à proclamer à la tribune le leadership du Royaume-Uni dans la lutte contre la corruption. Ainsi avait-il invité les autres nations participantes à prendre exemple sur son gouvernement pour créer à leur tour des registres publics des *bénéficiaires effectifs*¹⁷⁴. Le gouvernement français, représenté à Londres par le ministre des Finances et des Comptes publics, Michel Sapin, s'étaient immédiatement engagé à le faire.

Le communiqué final présenté comme la « *toute première déclaration mondiale contre la corruption* » fixait trois priorités : dévoiler la corruption ; punir les corrompus et aider les victimes de la corruption ; éradiquer la corruption¹⁷⁵.

Quarante-deux pays, dont la France, avaient publié en parallèle leurs propres engagements contre la corruption (également disponibles sur le site du gouvernement britannique)¹⁷⁶.

Le second plan anticorruption britannique se présente comme une véritable « stratégie anticorruption » étalée sur une période de cinq ans (2017-2022). Cohérente sur le fond, cette stratégie est aussi **exemplaire en matière de gouvernance et de reporting**.

Outre les six priorités qu'elle se fixe (cf. encadré), cette stratégie britannique contient également une série d'engagements spécifiques regroupés sous un chapitre intitulé « Comment nous allons mettre en œuvre notre vision », dont les principaux objectifs sont les suivants :

- ◆ Améliorer notre connaissance de la corruption ;
- ◆ Travailler ensemble ;
- ◆ Promouvoir les standards internationaux et les partenariats ;
- ◆ Assurer un monitoring et dresser un bilan.

Ce dernier point est essentiel, car il résume à lui seul cette approche du gouvernement britannique qui se veut transparente, non seulement à l'égard du public, mais aussi du Parlement, permettant ainsi un contrôle *effectif* de son action.

¹⁷² Süddeutsche Zeitung : « *Panama Papers – The secrets of dirty money – The Firm Mossack Fonseca* » (cf. <https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56feb8da1bb8d3c3495adec/>)

¹⁷³ Le Monde, 7 avril 2016, « *Panama Papers : M. Cameron admet avoir eu des parts dans un fonds off-shore de son père* » (cf. https://www.lemonde.fr/panama-papers/article/2016/04/07/panama-papers-david-cameron-reconnait-avoir-detenu-des-parts-dans-un-fonds-offshore-de-son-pere_4898253_4890278.html).

¹⁷⁴ L'Express, 12 mai 2016, « *Sommet anticorruption : sur la défensive, Londres s'engage contre l'argent sale* » (cf. https://www.lexpress.fr/actualites/1/actualite-economique/sommet-anti-corruption-londres-s-engage-contre-l-argent-sale-dans-l-immobilier_1791231.html).

¹⁷⁵ *Anti-corruption Summit, London 2016*, Communiqué, 12 mai 2016.

¹⁷⁶ La version française de ce « plan d'action » peut être consultée sur le site du ministère de l'Action et des Comptes publics : Sommet anticorruption de Londres, Michel Sapin a présenté le plan d'action de la France, 12 mai 2016 (cf. <https://www.economie.gouv.fr/michel-sapin-deplacement-londres-sommet-anti-corruption>).

Le gouvernement a pris en conséquence les deux engagements suivants :

- ◆ **Publier des rapports intermédiaires de mise en œuvre** sur le site du gouvernement britannique ;
- ◆ **Adresser chaque année au Parlement un rapport écrit sur la mise en œuvre du plan anticorruption.**

Encadré 6 : Le second plan anticorruption britannique (2017-2022)

Le second plan anticorruption britannique propose une « vision » de plus long terme résumée en trois points :

- ◆ Réduire la menace pour notre sécurité nationale, y compris celle résultant de la corruption à l'étranger ;
- ◆ Accroître la prospérité au niveau national comme à l'étranger, y compris pour les entreprises britanniques ;
- ◆ Renforcer la confiance du public dans les institutions nationales et internationales.

Ces trois objectifs ont débouché sur six priorités d'action déclinées en 134 mesures présentées de manière didactique dans un document de 72 pages disponible sur le site du gouvernement britannique¹⁷⁷.

L'approche retenue est pragmatique. Ainsi la stratégie propose de :

- ◆ Réduire la menace intérieure dans les secteurs nationaux à risque (les frontières, les prisons, la police, la défense) ;
- ◆ Renforcer l'intégrité du Royaume-Uni comme place financière internationale ;
- ◆ Promouvoir l'intégrité dans les secteurs publics et privés ;
- ◆ Réduire la corruption dans les marchés publics et l'attribution de subventions ;
- ◆ Améliorer l'environnement général du business international ;
- ◆ Travailler avec d'autres pays pour combattre la corruption (renforcer la transparence, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs, les industries extractives et minières, les financements publics).

Au-delà de la transparence affichée pour la mise en œuvre du plan, les mesures annoncées sont bien documentées et ambitieuses.

À titre d'exemple, la manière dont la thématique des marchés publics et des subventions accordées par l'État et les collectivités locales est traitée dans la stratégie britannique permet de mieux mesurer l'écart de niveau qui existe avec le plan français.

Dans le plan britannique, la mesure intitulée « *Réduire la corruption dans les marchés publics et l'attribution de subventions* » est décrite sur 5 pages (p. 48 à 52). Cette action se divise en trois objectifs principaux, déclinés en seize mesures distinctes, qui couvrent un vaste périmètre, allant de l'administration locale au ministère de la défense en passant par les achats publics centralisés auprès du « *Crown commercial service* » (qui est rattaché au *Cabinet office*).

Dans le plan français, cette thématique est envisagée uniquement sous l'angle de la « *formation des acteurs publics les plus exposés* » et elle fait l'objet d'un seul tiret où sont mentionnés, parmi d'autres items, « *les achats publics, aides ou subventions* » (axe 2 : « *Former et sensibiliser les agents publics* »).

¹⁷⁷ United Kingdom Anti-Corruption Strategy (2017-2022) (cf. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>).

La stratégie britannique a fait l'objet d'une première évaluation publiée en 2018 sous l'autorité conjointe du « *champion anticorruption* » et du ministre chargé de la sécurité et de la délinquance financières¹⁷⁸.

Cette *update* est divisée en deux parties : la première, de 21 pages, contient une vue d'ensemble de la stratégie mise en œuvre par le gouvernement, avec pour chaque priorité une présentation détaillée de toutes les actions entreprises depuis un an. Pour reprendre l'exemple des marchés publics et des subventions, le chapitre qui leur est consacré décrit précisément sur deux pages les premières mesures mises en place pour atteindre les objectifs fixés par le plan.

Cette présentation générale est complétée par un tableau analytique de 17 pages, dans lequel figurent les 134 mesures, avec pour chacune d'elles, le service désigné chef de file et l'état d'avancement des travaux.

Cette approche a été saluée par la branche britannique de Transparency international qui porte un jugement globalement positif sur la stratégie anticorruption du Royaume-Uni. Ainsi indique-t-elle dans une première analyse publiée en décembre 2017 que « d'une manière générale, cette stratégie est un signe encourageant et la preuve que le gouvernement prend conscience de la menace que la corruption représente pour la société britannique et le reste du monde »¹⁷⁹. Ce qui, au regard des appréciations portées par Transparency sur d'autres pays, peut être considéré comme un jugement très favorable.

En conclusion, la politique de lutte contre la corruption engagée par le Royaume-Uni depuis 2014 a reposé sur deux plans d'action pragmatiques et concrets, comprenant 66 mesures pour le premier et 134 pour le second. Le pilotage de ces deux plans a été confié à un « *champion anticorruption* » rattaché au Premier ministre, qui rend régulièrement compte de son action dans des rapports publics soumis au Parlement.

Cette politique volontariste a permis au Royaume-Uni de rester dans le peloton de tête des classements internationaux en matière de lutte contre la corruption, et ceci malgré les accommodements auxquels se prête la place financière de la City, malgré l'argent sale investi massivement dans l'immobilier londonien, malgré les territoires insulaires convertis de longue date en paradis fiscaux (comme les îles Vierges britanniques, les îles anglo-normandes et l'île de Man). Ainsi, nonobstant cet envers du décor que nul n'ignore, **le dispositif anticorruption britannique est reconnu dans le monde entier comme un modèle en la matière.**

Pour élargir le champ des comparaisons internationales, la mission a consulté d'autres plans nationaux de lutte contre la corruption. L'encadré, ci-dessous, présente celui de la Malaisie qui s'appuie lui aussi sur un portage politique de haut niveau.

¹⁷⁸ UK Anti-Corruption Strategy: year 1 update (cf. <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-strategy-year-1-update>).

¹⁷⁹ « UK Anti-Corruption Strategy : a review », Transparency international UK, Rachel Davies, 20 décembre 2017 (cf. <https://www.transparency.org.uk/uk-anti-corruption-strategy-a-review/>).

Encadré 7 : Le plan anticorruption de la Malaisie (2017-2022)

Publié en janvier 2019, le plan anticorruption malaisien fait 84 pages¹⁸⁰. La situation de la Malaisie n'est certes pas comparable à celle de la France, mais cet exemple est intéressant, car ce pays se situe au même niveau que l'Italie dans le classement de *Transparency International*¹⁸¹.

Le plan malaisien est bien construit, la présentation visuellement soignée et le fond du programme est convaincant. Il comprend six grandes priorités qui sont précisément déclinées en 115 actions, avec un service référent pour chacune d'elles (p. 38 à 53). Une attention particulière a été portée à 22 mesures spécifiques qui devront être exécutées en priorité (p. 36-37).

Ce programme ambitieux est la traduction concrète des engagements pris par le nouveau Premier ministre élu en mai 2018. Celui-ci avait en effet promis d'éradiquer la corruption dans son pays, une corruption largement répandue dont « *les Malaisiens étaient dégoûtés* » selon ses propres mots¹⁸², et qui aura finalement entraîné la chute de la coalition au pouvoir depuis 61 ans.

Ce plan est évoqué dans la dernière étude de l'OCDE sur la Malaisie qui décrit les nouvelles orientations prises par le gouvernement. Ce rapport évoque notamment la création d'un « Centre national pour la gouvernance, l'intégrité et la lutte contre la corruption » qui relève directement du Premier ministre¹⁸³.

Il est certes encore trop tôt pour en évaluer les premiers résultats, mais ce plan anticorruption malaisien apparaît comme la concrétisation d'une volonté politique clairement affichée.

5.2.2. Dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne en 2022, un nouveau plan anticorruption français pourrait être porté au niveau politique dans le cadre d'un « Comité interministériel de lutte contre la corruption » présidé par le Premier ministre

Au terme de cette analyse, il paraît nécessaire de refondre entièrement le plan anticorruption français (1) tout en lui assurant un pilotage politique adéquat dans le cadre d'un Comité interministériel présidé par le Premier ministre (2). Ce comité interministériel serait soutenu au niveau technique par un « Comité directeur anticorruption » présidé par le directeur de l'AFA (3). L'adoption d'un nouveau plan national devrait également s'inscrire dans la perspective de la prochaine présidence française de l'Union européenne en 2022 (4).

5.2.2.1. Il paraît nécessaire d'adopter un nouveau plan national de lutte contre la corruption qui soit au niveau des meilleurs standards internationaux en la matière

Le plan national anticorruption s'adresse tout autant aux acteurs français qu'aux observateurs étrangers : il devrait donc être à la fois un plan d'action au niveau national et l'affirmation des ambitions françaises à l'international, un document suffisamment détaillé pour qu'on puisse en contrôler la mise en œuvre **et une profession de foi où s'exprimerait de manière précise et ciblée le nouvel engagement de la France dans la lutte contre la corruption.**

¹⁸⁰ National Anti-Corruption Plan (2019-2023) (cf. <https://www.pmo.gov.my/2019/07/national-anti-corruption-plan/>).

¹⁸¹ La Malaisie se situe à un niveau intermédiaire, avec l'Italie, en 51^{ème} position du classement 2019 de *Transparency international* (avec un indice de perception de la corruption de 53). Pour mémoire, la France est en 23^{ème} position avec un IPC de 69.

¹⁸² L'avant-propos du Premier ministre malaisien débute ainsi : « *Before 9th May 2018, most Malaysians were disgusted with the rampant corruption in the country involving the Government which was internationally described as kleptocracy* ».

¹⁸³ OECD Economic Surveys, Malaysia, juillet 2019.

Tel qu'il se présente actuellement, **le premier plan français n'a pas encore atteint ce niveau d'exigence**, qu'il s'agisse du fond dont les insuffisances ont été décrites (Cf. 1.4) ou des modalités de mise en œuvre (gouvernance, responsabilités, calendrier, indicateurs, leviers...). **Le fait qu'il ait été complètement occulté par le rapport du GRECO est révélateur de ses faiblesses : ce plan est une occasion manquée.**

La France n'a pourtant pas à rougir de son bilan en matière de lutte contre la corruption. Elle a fait voter deux grandes lois en 2013 et 2016 dans ce domaine, ses juridictions financières utilisent avec un succès croissant la convention judiciaire d'intérêt public, notamment dans des affaires de corruption transnationale, et sa nouvelle agence anticorruption s'est implantée en France comme à l'international.

Les travaux de la mission montrent en effet que la matière existe pour nourrir un nouveau plan anticorruption qui ait davantage de densité et un niveau d'ambition plus élevé, avec en parallèle une stratégie plus affirmée et mieux coordonnée au sein des organisations et enceintes internationales.

5.2.2.2. Le pilotage politique de ce plan national serait confié à un « Comité interministériel de lutte contre la corruption » présidé par le Premier ministre

La lutte contre la corruption n'est pas seulement une affaire de procureurs ou d'experts en conformité. Elle est devenue un sujet politique dont les enjeux pour la France et ses entreprises sont colossaux.

Or l'AFA, quels que soient ses mérites, ne peut pas porter seule la politique anticorruption de la France. Elle aurait besoin d'un relais politique de haut niveau pour renforcer sa position et asseoir son autorité sur le terrain de la coordination. Les difficultés rencontrées et les contretemps accumulés lors du processus d'élaboration du plan national de lutte contre la corruption ont démontré la nécessité de lui conférer une position raffermie et centrale.

Ce renforcement est d'autant plus nécessaire que **la lutte contre la corruption est par définition un sujet transversal qui doit être traité dans le cadre de nombreuses politiques publiques** qui touchent autant à la prévention, qu'à la répression ou à l'action internationale de la France. **La matière est vaste**, elle couvre des matières aussi diverses que : la mise en conformité, la cartographie des risques, le renforcement des contrôles et des normes comptables, la déontologie, la prévention dans le secteur public et le secteur privé, la formation des acteurs, une plus grande transparence sur les flux financiers et les investissements, la tenue de registres publics sur les bénéficiaires effectifs, la lutte contre les paradis fiscaux, la lutte contre le blanchiment, la mise en œuvre des conventions internationales, la responsabilité pénale des personnes morales, le recouvrement des avoirs criminels, la corruption passive d'agent public étranger, les liens entre corruption et atteintes à l'environnement, l'évaluation par les pairs, la participation aux groupes de travail de l'OCDE et du GRECO, le partage des informations entre les services, la coopération judiciaire et policière dans les enquêtes transnationales, les nouveaux instruments de la justice transactionnelle, la protection des lanceurs d'alerte, le dialogue avec la société civile, le travail avec les ONG, la coopération technique avec les pays tiers, l'aide au développement...

Différentes solutions peuvent être envisagées pour renforcer la coordination interministérielle et mettre en place un pilotage politique. La mission a écarté l'option consistant à créer un secrétariat d'État chargé de la lutte contre la corruption sur le modèle du « champion anticorruption » britannique. Outre les réserves qu'on peut nourrir sur cette inflation de « champions » spécialisés dans tous les domaines, ce secrétaire d'État deviendrait en pratique le nouveau directeur de l'AFA, ce qui n'apparaît pas souhaitable. Cette agence s'est déjà vu attribuer deux autorités de tutelle, en ajouter une troisième ne serait pas pertinent.

C'est la raison pour laquelle la mission propose de créer un « **Comité interministériel de lutte contre la corruption** » présidé par le Premier ministre et réunissant les différents ministres concernés par la thématique anticorruption, à savoir : le garde des Sceaux, le ministre de l'Action et des Comptes publics, le ministre de l'Économie et des Finances, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministre de l'Intérieur. Ce comité interministériel, dont la première mission serait d'approuver le nouveau plan anticorruption français, se réunirait une fois par an pour faire le bilan de la mise en œuvre du plan et le mettre à jour, le cas échéant.

Le secrétariat de ce Comité interministériel serait assuré par le directeur de l'AFA qui coordonnerait à son niveau la mise en œuvre du plan dans le cadre d'un « comité directeur anticorruption ».

5.2.2.3. Le Comité interministériel serait soutenu au niveau technique par un « Comité directeur anticorruption » présidé par le directeur de l'AFA

Le comité interministériel de lutte contre la corruption devrait pouvoir s'appuyer sur une instance de coordination qui lui apporterait un soutien technique et ferait remonter des propositions. C'est la raison pour laquelle cette mission propose de mettre en place un « **Comité directeur anticorruption** » présidé par le directeur de l'AFA qui réunirait toutes les directions ministérielles concernées (DAGC, DGE, DGT, DJ du MEAE, DGP/NUOI, DGP/ASD, DGM, DLPAJ...), ainsi que le Secrétariat général aux affaires européennes et les autorités et agences intervenant dans ce domaine (Défenseur des droits, HATVP, AGRASC, AFD...).

Ce comité serait chargé d'assurer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan national anticorruption. Se réunissant au moins une fois par trimestre, il serait le lieu privilégié d'animation interministérielle de la politique de lutte contre la corruption. En créant des relations de travail régulières entre les acteurs administratifs de l'anticorruption en France, ce comité *des directeurs* présidé par le directeur de l'AFA aurait notamment pour mission de :

- ◆ Concerter le nouveau plan pluriannuel ;
- ◆ Suivre sa mise en œuvre, pointer rapidement toute difficulté ou tout retard et identifier les moyens d'y remédier ;
- ◆ Coordonner les efforts des différentes administrations concernées, notamment dans la préparation des évaluations par les pairs et des grands rendez-vous internationaux ;
- ◆ Echanger sur des sujets d'actualité et, si nécessaire, mettre en place des groupes de travail *ad hoc* pour les traiter ;
- ◆ Identifier des sujets nouveaux nécessitant l'information de tous ou des actions spécifiques ;
- ◆ Préparer le rendez-vous annuel du Comité interministériel de lutte contre la corruption : présentation du bilan de l'année écoulée, validation du programme de travail pour l'année à venir.

5.2.2.4. Incrire la lutte contre la corruption parmi les priorités de la prochaine présidence française de l'Union européenne en 2022

La ministre de l'Intérieur britannique, Amber Rudd, affirmait en avant-propos de sa stratégie anticorruption 2017-2022 que « *depuis 2010, le Royaume-Uni a sans doute fait plus qu'aucun autre pays au monde pour lutter contre la corruption* ». C'est l'objectif que la France devrait se fixer à son tour **en saisissant cette occasion donnée par la prochaine présidence de l'Union européenne en 2022.**

La présidence de l'UE est un des temps forts de l'agenda politique qui permet à la fois de servir la cause européenne et de faire avancer les projets auxquels la France souhaite donner la priorité. La lutte contre la corruption pourrait ainsi être une des thématiques portées par la PFUE. La crise sanitaire des derniers mois oblige à un gigantesque effort budgétaire pour relancer l'économie au sein de l'Union. La Présidente de la Commission européenne a proposé en mai dernier, avec le soutien du Président de la République et de la Chancelière allemande, un plan de relance de 750 milliards d'euros. Avec de telles masses financières en jeu, les risques de détournements, de corruption et d'abus augmentent. Ces comportements délictueux seront d'autant plus choquants aux yeux des citoyens européens, qu'ils se feront au détriment de politiques publiques dont tout le monde comprend aujourd'hui la nécessité.

Tirant les leçons des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la procédure de sanction en cas de violation des valeurs fondamentales de l'Union par un État membre¹⁸⁴, la Commission européenne a lancé en juillet 2019 un « cycle annuel de révision de l'État de droit » qui comporte un volet sur les atteintes à la probité et la corruption¹⁸⁵. Des exemples récents dans différents pays européens montrent en effet que la lutte contre la corruption reste un sujet d'actualité.

Le nouveau Parquet européen, qui devrait entrer en fonction au début de l'année 2021, diligentera à son niveau des enquêtes sur les atteintes aux intérêts financiers de l'Union, les faits seront poursuivis devant les tribunaux des États membres. Les infractions pour lesquelles il est compétent sont définies dans la directive UE 2017/1371, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal. Cette directive comporte des dispositions sur la responsabilité des personnes morales, mais elle n'oblige pas les États membres à prévoir une responsabilité pénale à leur encontre¹⁸⁶.

Or la responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas dans tous les États membres, ce qui peut entraîner des écarts de traitement non négligeables. Il ressort en effet des statistiques de l'OCDE en matière de corruption d'agent public étranger que la réponse pénale peut varier sensiblement d'un pays à l'autre. La mise en place d'un *level playing field* nécessiterait donc une harmonisation minimale dans ce domaine. C'est particulièrement vrai dans les affaires multilatérales complexes, où la peine encourue et le régime de responsabilité applicable dans chaque pays sont des critères de choix déterminants au moment de désigner l'État membre dans lequel les infractions devront être poursuivies et jugées.

Cette généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales aurait sans doute vocation à être complétée par des **mesures alternatives aux poursuites, de type convention judiciaire d'intérêt public, eu égard au développement de la justice transactionnelle dans ce domaine.**

¹⁸⁴ Article 7 du TUE.

¹⁸⁵ Communication de la Commission européenne sur le renforcement de l'ÉTAT de droit, 17 juillet 2019.

Cf. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_4169

¹⁸⁶ Directive UE 2017/1371 : Article 6 « Responsabilité des personnes morales ».

Outre la justice et les affaires intérieures, le thème de l'anticorruption peut se décliner dans d'autres secteurs. Il serait utile, par exemple, d'envisager la possibilité de faire adopter un projet d'instrument européen visant à harmoniser les obligations pesant sur les grandes entreprises en matière de prévention et de détection de la corruption sur le modèle des obligations prévues à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 (Cf. Partie I, 5). L'objectif serait là aussi de réduire les écarts entre les régimes juridiques applicables dans les États membres, afin éviter notamment des distorsions de concurrence entre les acteurs économiques. L'autre avantage serait de développer un véritable statut européen de la conformité pour les entreprises.

Avec ses deux lois de 2013 et 2016, et les résultats obtenus par la HATPV, le Parquet national financier et l'AFA, la France est légitime à prendre le leadership de l'anticorruption en Europe. Il ne lui manque plus, en somme, qu'un plan national pluriannuel qui soit au niveau des meilleurs standards dans ce domaine.

Recommandations concernant le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption :

- ◆ **refondre le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption** au terme d'une concertation approfondie conduite par le directeur de l'AFA, afin de donner à ce plan d'action :
 - une cohérence interne reposant sur un équilibre entre prévention et répression, d'une part, secteur public et secteur privé, d'autre part, avec un volet consacré à la dimension européenne et internationale de la lutte contre la corruption ;
 - une lisibilité politique au niveau national et international, avec un degré d'ambition qui le hisse au niveau des meilleurs standards en la matière ;
- ◆ **inscrire l'élaboration du plan national pluriannuel dans une démarche collective** : s'il appartient à l'AFA de préparer le plan anticorruption français, elle ne peut le faire sans une vaste concertation préalable avec les ministères concernés et les acteurs pertinents dans ce domaine. C'est une condition nécessaire pour garantir la faisabilité de ce plan qui engage l'ensemble du Gouvernement.
- ◆ **décliner les mesures envisagées de manière suffisamment détaillée** : un plan d'action sans engagement précis n'est pas opérationnel et ne vaut guère mieux qu'une déclaration d'intention. Les mesures annoncées devraient être suffisamment détaillées pour qu'on puisse les identifier clairement et les mettre en œuvre.
- ◆ **fixer un calendrier de mise en œuvre et confier l'exécution de chaque mesure à un service chef de file** qui pilotera sa mise en œuvre à son niveau et en rendra compte.

Recommandations concernant la création d'un « Comité interministériel de lutte contre la corruption »

- ◆ **confier le pilotage politique de la stratégie anticorruption française à un « Comité interministériel de lutte contre la corruption »** présidé par le Premier ministre et réunissant les différents ministres concernés par la thématique anticorruption (le garde des Sceaux, le ministre de l'Action et des Comptes publics, le ministre de l'Économie et des Finances, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministre de l'Intérieur). Ce comité interministériel, dont la première mission serait d'approuver le plan pluriannuel, se réunirait une fois par an pour faire le bilan de sa mise en œuvre et le mettre à jour.
- ◆ **Le secrétariat de ce Comité interministériel serait assuré par le directeur de l'AFA** qui coordonnerait à son niveau la mise en œuvre du plan dans le cadre d'un « comité directeur anticorruption ».

Recommandation concernant la mise en place d'un « comité directeur anticorruption » présidé par le directeur de l'AFA

- ◆ Créer un « comité directeur anticorruption » présidé par le directeur de l'AFA et réunissant toutes les directions ministérielles concernées par la thématique anticorruption (DAGC, DGE, DGT, DJ du MEAE, DGM, DGP/NUOI, DGP/ASD, DLPAJ...), ainsi que le Secrétariat général aux affaires européennes et les autorités et agences intervenant dans ce domaine (Défenseur des droits, HATVP, AGRASC, AFD...).
- ◆ Ce comité serait chargé d'assurer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan national anticorruption. Se réunissant au moins une fois par trimestre, il serait le lieu privilégié d'animation interministérielle de la politique de lutte contre la corruption. Il aurait notamment pour mission de :
 - concerter le nouveau plan pluriannuel ;
 - suivre sa mise en œuvre, pointer rapidement toute difficulté ou tout retard et identifier les moyens d'y remédier ;
 - coordonner les efforts des différentes administrations concernées, notamment dans la préparation des évaluations par les pairs et des grands rendez-vous internationaux ;
 - échanger sur des sujets d'actualité et, si nécessaire, mettre en place des groupes de travail *ad hoc* pour les traiter ;
 - identifier des sujets nouveaux nécessitant l'information de tous ou des actions spécifiques ;
 - préparer le rendez-vous annuel du Comité interministériel de lutte contre la corruption : présentation du bilan de l'année écoulée, validation du programme de travail pour l'année à venir.

Recommandation concernant la gouvernance et la mise en œuvre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption :

Le Gouvernement devrait appliquer à son plan anticorruption le principe général de transparence et de « *redevabilité* » qui est devenu la norme dans les enceintes internationales. Aussi la mission recommande-t-elle de :

- ◆ assurer une mise en œuvre transparente du plan national anticorruption et un suivi précis de l'état d'avancement de chaque mesure en publiant chaque année sur le site du Gouvernement français (sous la rubrique « les actions du gouvernement ») un compte rendu précis et complet de son exécution qui sera communiqué pour information au Parlement ;
- ◆ rendre le plan national anticorruption et les rapports annuels facilement accessibles au public (en français et en anglais), afin d'afficher clairement l'engagement de la France dans ce domaine ;
- ◆ soigner la présentation du plan anticorruption et des bilans annuels et renforcer la politique de communication dans ce domaine.

Recommandation concernant la présidence française de l'Union européenne en 2022 (cf. Partie I, 5)

- ◆ Saisir cette occasion donnée par la présidence française de l'UE en 2022 pour faire de la lutte contre la corruption une priorité de l'Union européenne.

- ◆ **Envisager la possibilité de faire adopter deux instruments européens visant à harmoniser le régime juridique applicable dans les matières suivantes :**
 - **Le dispositif anticorruption dans les grandes entreprises ;**
 - **La responsabilité pénale des personnes morales (en lien avec le développement de mesures alternatives aux poursuites du type convention judiciaire d'intérêt public).**

5.3. La coordination de l'action internationale de la France dans le domaine de la lutte contre la corruption

La création de l'Agence française anticorruption dépasse très largement le cadre strictement national. Comme le rappelle la loi Sapin 2 dans son exposé des motifs, l'objectif est de « porter la législation française en la matière aux meilleurs standards européens et internationaux »¹⁸⁷. La réputation de la France ayant été entachée par de nombreuses affaires à l'époque, l'ambition était très clairement de « contribuer à une meilleure image de la France au plan international »¹⁸⁸.

Ce choix de la France « de se doter d'un outil efficace de prévention et d'aide à la détection de la corruption » n'était d'ailleurs pas seulement une réponse aux « attentes exprimées par la Commission européenne et l'OCDE ». C'était aussi la conséquence directe des engagements internationaux pris par la France¹⁸⁹.

La lutte contre la corruption est fondée sur **trois conventions internationales** qui lui donnent sa pleine extension : la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 novembre 1997, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999 et la Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003, dite Convention de Mérida.

Quant aux obligations de la France dans le cadre de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la directive anti-blanchiment du 20 mai 2015, du futur parquet européen (également compétent pour réprimer la corruption d'agent public en lien avec les atteintes aux intérêts financiers de l'UE), ou encore de l'évaluation conduite actuellement par la Commission européenne dans le domaine de l'État de droit, elles mériteraient une étude particulière qui n'entre pas dans le champ de cette mission.

La force et la réalité des engagements pris par la France dans le champ de l'anticorruption sont évaluées par les enceintes et organisations internationales qui sont à l'origine de ces trois conventions, à commencer par l'OCDE et le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) qui ont l'une et l'autre mis en place des cycles d'examen approfondis. L'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC) possède également un mécanisme d'évaluation depuis 2009, mais celui-ci n'est pas comparable aux deux premiers, car il reste basé sur la règle du consensus.

¹⁸⁷ Exposé des motifs de la loi du 9 décembre 2016

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000032319792&type=expose&legislature>

¹⁸⁸ Communiqué de presse du Conseil des Ministres du 30 mars 2016

<https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-03-30/transparence-lutte-contre-la-corruption-et-modernisation-de>

¹⁸⁹ Etude d'impact du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie publique (p 17) – 30 mars 2016.

Comme le rappelle l'étude d'impact, **ces évaluations « par les pairs »** (peer review) qui « obligent les États parties à rendre compte périodiquement des efforts menés pour se conformer à leurs engagements » sont chaque fois un défi à relever. La France se trouve actuellement entre deux cycles d'évaluation : après celle du GRECO dont le rapport de cinquième cycle a été publié en janvier dernier, elle vient de débuter celle de l'OCDE, dite de phase 4, alors même que se poursuit en parallèle celle menée par le Groupe d'Action Financière (GAFI). Ce qui a d'ailleurs conduit la France à demander le report de l'évaluation de l'OCDE à la fin de l'année prochaine. Initialement prévu au printemps 2021, le dépôt du rapport de phase 4 a été renvoyé au mois de décembre 2021, ce qui décale d'autant la visite des évaluateurs sur place qui devrait avoir lieu au printemps 2021. Ajoutons enfin que la France n'a pas encore achevé sa procédure de mise en conformité aux recommandations émises par le GRECO lors de son évaluation de cycle 4.

L'action internationale de la France dans le champ de l'anticorruption ne se limite pas aux évaluations auxquelles elle est périodiquement soumise. Il s'agit aussi **d'assurer la présence française au sein des enceintes concernées** et de participer à leurs travaux. Sur ce point, l'étude d'impact avait déjà noté que « en fonction des enceintes internationales, les ministères, et en leur sein les services chargés de mener la délégation française, peuvent varier ». Aussi était-il proposé de créer une agence – l'AFA – avec pour mission de « participer à la coordination de l'action des diverses délégations françaises, afin de remédier au risque d'éparpillement de l'expertise des services et de la position française selon les enceintes »¹⁹⁰. Force est de constater que **cet « éparpillement » de la délégation française** existe encore aujourd'hui, et pas seulement d'une enceinte à une autre. Il peut également se rencontrer au sein d'un même forum, comme ce fut le cas lors de la dernière conférence des États parties à la Convention de l'ONUDC qui s'est tenue à Abou Dhabi du 16 au 20 décembre 2019.

Cela tient d'abord au fait que **la coordination interministérielle** dans ce volet international de la lutte contre la corruption n'est pas assurée par un seul service. Le GRECO, l'ONDUC et le G20 sont suivis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, tandis que l'OCDE est suivie par le Secrétariat général aux affaires européennes. Il serait inopportun cependant de vouloir remettre en cause cette répartition des missions qui a été adoptée pour des raisons qui dépassent très largement la seule thématique de la lutte contre la corruption. Ce qui importe, en revanche, c'est de corriger la principale faiblesse d'une telle organisation qui fait obstacle à la définition d'une stratégie française dans ce domaine. D'où la nécessité de créer un « Comité interministériel de lutte contre la corruption » qui fixera les grandes orientations de la politique anticorruption française dans le cadre du plan pluriannuel. Le second risque d'éparpillement tient à la dispersion de la thématique au sein du MEAE en fonction de l'enceinte concernée. La lutte contre la corruption est traitée actuellement par trois directions différentes : la Direction des affaires juridiques, la Direction générale de la mondialisation, la Direction générale des affaires politiques et de sécurité. A cela s'ajoute un ambassadeur « thématique » chargé de la lutte contre la criminalité organisée, dont la mission s'étend aussi à la lutte contre la corruption, mais dont la disponibilité est de fait très limitée.

Une autre difficulté tient au fait que la lutte contre la corruption est **une matière souvent très technique et complexe au niveau juridique**, dont le cadre légal se partage entre prévention et répression. Sans compter la coopération internationale et tous ses prolongements possibles, où se retrouvent les mêmes éléments de complexité avec des sujets très spécifiques, comme le recouvrement des avoirs criminels ou la loi de blocage. C'est la raison pour laquelle il paraît opportun d'associer systématiquement la DACG du ministère de la Justice et la Direction des affaires juridiques du MEAE à tous les groupes de travail intergouvernementaux dédiés à la

¹⁹⁰ Etude d'impact (p 18, 19)

lutte contre la corruption, afin de pouvoir bâtir une stratégie française dans ce domaine qui soit fondée sur une expertise juridique et technique de haut niveau.

Indiquons, enfin, que l'objectif du législateur en 2016 n'était pas seulement de répondre aux attentes exprimées par les observateurs étrangers. Il était aussi d'organiser la riposte face aux poursuites pénales exercées par les autorités américaines à l'encontre de certaines grandes entreprises françaises, une situation qualifiée dans le rapport Gauvain sur les lois à portée extraterritoriale de « guerre économique que les États-Unis mènent contre le reste du monde »¹⁹¹.

Le constat reste valable. Dans le contexte de compétition économique que nous connaissons aujourd'hui, la politique anticorruption de la France doit être conçue comme une stratégie d'influence. Outre l'action qu'elle mène au sein des enceintes internationales, elle doit pouvoir s'appuyer également sur des programmes de coopération technique à l'étranger. Ce point a déjà été traité au point 3.3.2 de ce rapport.

En résumé, réserve faite des programmes de coopération évoqués à l'instant, l'action internationale de la France en matière de lutte contre la corruption se situe aujourd'hui à deux niveaux : les évaluations par les pairs, en particulier celles conduites par l'OCDE et le GRECO (2.1) ; la coordination des positions françaises au sein des enceintes internationales, telles que l'ONUDC ou le G20 (2.2).

5.3.1. Les évaluations du dispositif anticorruption français par les pairs : le GRECO et l'OCDE

L'image de la France dans le domaine de la lutte contre la corruption dépend très largement des évaluations faites par les pairs dans le cadre des enceintes internationales. On l'a vu récemment lors de la présentation du nouveau rapport du GRECO qui a été largement reprise dans la presse. Une nouvelle évaluation a débuté au printemps dernier dans le cadre de l'OCDE. Compte tenu de son importance historique et du poids politique qui est le sien, cette organisation occupe une position centrale dans ce domaine. La Convention sur la corruption d'agents publics étrangers signée sous son égide en 1997 reste aujourd'hui encore la première référence en la matière. Ce n'est pas un hasard si la section allemande de *Transparency International* produit depuis plus de dix ans un rapport périodique sur sa mise en œuvre ¹⁹². Nous étudierons d'abord l'évaluation conduite dans le cadre du GRECO qui a été jugée « globalement positive » (2.1.1), avant d'aborder celle à venir dans le cadre de l'OCDE qui nécessiterait des moyens renforcés au niveau de la délégation française et une plus grande mobilisation au niveau politique (2.1.2).

5.3.1.1. Une évaluation « globalement positive » dans le cadre du GRECO qui tient autant à la qualité des experts français qu'à la coordination mise en place par la Direction des affaires juridiques du MEAE

Une décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme permet de mieux mesurer l'importance des évaluations conduites par le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO). Dans un arrêt rendu le 5 mai dernier, la CEDH a censuré la décision des

¹⁹¹ « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale » – Rapport parlementaire en date du 26 juin 2019 établi à la demande du Premier Ministre par le député de Saône-et-Loire Raphaël Gauvain.

¹⁹² Exporting corruption, Progress report 2018 : Assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2018>

autorités roumaines qui avaient révoqué en juillet 2018 l'ancienne cheffe de la Direction nationale anticorruption, Mme Laura Kövesi ¹⁹³. Cette décision prise au motif qu'elle aurait « enfreint la Constitution et nui à l'image de la Roumanie » avait été unanimement condamnée à l'époque. Elle avait été interprétée comme une mesure de rétorsion à l'égard de cette procureure anticorruption qui avait publiquement critiqué plusieurs projets de loi visant à réformer le statut de la magistrature et à modifier dans un sens plus restrictif les incriminations du Code pénal visant la corruption, le trafic d'influence et l'abus de pouvoir. Ces projets déposés en 2017 avaient suscité un puissant mouvement de protestation en Roumanie contre le parti social-démocrate au pouvoir et son dirigeant, Liviu Dragnea, déjà condamné pour fraude électorale et soupçonné d'avoir détourné des fonds européens ¹⁹⁴.

Dans ses attendus, la CEDH cite expressément les rapports d'évaluation et de conformité du GRECO sur la Roumanie publiés en 2015 et 2017 dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation ¹⁹⁵. Face à la gravité de la situation, Le GRECO avait décidé par la suite d'ouvrir une procédure exceptionnelle de contrôle fondée sur le risque de « violation grave des normes anticorruption du Conseil de l'Europe »¹⁹⁶.

Avant d'aborder son dernier rapport sur la France et la manière dont cette évaluation a été coordonnée au niveau français (c), il convient de présenter rapidement le GRECO (a) et sa méthode de travail qui est très proche de celle mise en œuvre par l'OCDE (b).

a) Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Le Groupe d'États contre la corruption a été créé en 1999 pour contrôler le respect par les États membres des normes anti-corruption édictées par le Conseil de l'Europe. Il compte aujourd'hui 50 États membres (48 États européens, ainsi que les États-Unis et le Kazakhstan). Il a accordé, par ailleurs, le statut d'observateur à différentes organisations internationales (OCDE, ONUDC, Union européenne). Le GRECO possède un bureau composé de 7 membres qui sont, soit des magistrats, soit des fonctionnaires des ministères de la Justice des États membres. Le bureau est présidé actuellement par le président de la Cour suprême de Croatie, M. Marin MRČLEA.

Créé en 1999, le GRECO est chargé de contrôler la mise en œuvre des instruments juridiques adoptés par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la corruption. Ce corpus de référence comprend des conventions du Conseil de l'Europe et des recommandations édictées par le Comité des Ministres, à savoir : la Convention pénale sur la corruption signée le 27 janvier 1999 et son protocole additionnel en date 15 mai 2003, la Convention civile sur la corruption signée le 4 novembre 1999, ainsi que différentes décisions prise par le Comité des Ministres (résolution du 6 novembre 1997 sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ; recommandation du 11 mai 2000 sur les codes de conduite pour les agents publics ; recommandation du 8 avril 2003 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales).

¹⁹³ CEDH, Requête n° 3594/19, Case of Kövesi v. Romania, 5 mai 2020, paragraphes 83 et 84.

¹⁹⁴ « En Roumanie, nouvelles manifestations contre le gouvernement et la corruption : des dizaines de milliers de personnes ont défilé à Bucarest et dans les grandes villes du pays contre plusieurs projets de loi visant à limiter le pouvoir des procureurs », Le Monde, 27 novembre 2017
https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/11/27/en-roumanie-nouvelles-manifestations-contre-le-gouvernement-et-la-corruption_5221009_3214.html

¹⁹⁵ Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

¹⁹⁶ Procédure ad hoc en cas de circonstances exceptionnelles (article 34 du règlement intérieur du GRECO),

Le principal instrument dans cette liste est la Convention pénale du 27 janvier 1999 dont le champ d'application est plus large que celui de la convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers. Celle-ci couvre en effet la corruption active et passive d'agent publics nationaux et étrangers, la corruption active et passive des membres d'assemblées publiques nationales et étrangères, la corruption active et passive des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des juges et agents des cours internationales, la corruption active et passive dans le secteur privé, le trafic d'influence, le blanchiment des produits de la corruption, ainsi que certaines infractions comptables. Elle contient également des dispositions concernant la responsabilité des personnes morales, la protection des collaborateurs de justice et des témoins, ainsi qu'un chapitre complet sur la coopération judiciaire internationale.

Les cinq cycles d'évaluation menés successivement par le GRECO portent sur les matières suivantes : 1^{er} cycle : moyens d'enquête et de poursuite de la corruption ; 2^{ème} cycle : confiscation du produit de la corruption, administration publique et corruption ; 3^{ème} cycle : incriminations prévues par la convention de 1999 et transparence du financement des partis politiques ; 4^{ème} cycle : prévention de la corruption au sein des assemblées parlementaires et du pouvoir judiciaire ; 5^{ème} cycle : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la France a été évaluée dans le cadre de ces cinq cycles : le quatrième a débuté en mai 2013 et n'est toujours pas achevé ; le cinquième, lancé en janvier 2017, a donné lieu à un premier rapport publié le 9 janvier 2020.

Les évaluations du GRECO (comme celles de l'OCDE) débutent toujours par l'envoi d'un questionnaire très détaillé aux autorités nationales avant la visite sur place qui a lieu quelques mois plus tard. Le rapport final est adopté par le GRECO en assemblée plénière et le pays concerné dispose ensuite d'un délai de 18 mois pour mettre en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées. Ce processus de mise en œuvre fait l'objet d'un monitoring conduit par le GRECO qui donne lieu ensuite à un second rapport, dit de « conformité ».

b) Une évaluation de cinquième cycle « globalement positive »

Le quatrième cycle d'évaluation qui portait sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, avait donné lieu dans le rapport concernant la France (publié en décembre 2013) à onze recommandations¹⁹⁷. Le premier rapport de conformité publié en mars 2016 avait constaté que sur ces onze recommandations, deux seulement avaient été correctement mises en œuvre. D'importants progrès restaient à accomplir, notamment sur l'usage de la réserve parlementaire et les déclarations de patrimoine des élus, et s'agissant du pouvoir judiciaire, sur le statut des procureurs (condition de nomination, régime disciplinaire, remontée d'informations au ministre de la justice dans les affaires particulières). Le GRECO avait donc décidé de poursuivre son monitoring pour une période supplémentaire de dix-huit mois. Ce nouvel examen avait donné lieu à un second rapport publié en juin 2018, dans lequel les évaluateurs avaient estimé cette fois que le niveau de conformité de la France n'était pas seulement « faible », mais qu'il était « globalement insuffisant », déclenchant ainsi la procédure spécialement prévue pour les pays qui ne respectent pas les recommandations contenues dans les rapports d'évaluation mutuelle¹⁹⁸. La mise en conformité de la France paraît donc cette fois beaucoup plus laborieuse que lors de ses

¹⁹⁷ Tous les rapports d'évaluation et de conformité concernant la France sont disponibles sur le site du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/france>

¹⁹⁸ Articles 31 et 32 du règlement intérieur du GRECO.

précédentes évaluations, celle-ci n'ayant transposé à ce stade que 35 pour cent des recommandations qui lui ont été adressées, alors qu'elle avait entièrement mis en œuvre 80 pour cent des recommandations lors des trois premiers cycles¹⁹⁹.

Comme indiqué plus haut, le cinquième cycle évaluation lancé par le GRECO porte cette fois sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport concernant la France, publié le 9 janvier dernier, contient 18 recommandations. Dans un télégramme diplomatique diffusé deux jours avant sa présentation officielle, la Direction des affaires juridique du MEAE a jugé ce rapport « globalement positif »²⁰⁰. Ce qui n'est pas faux, même si le GRECO se montre un peu plus sévère dans son communiqué de presse²⁰¹.

La mission la reconnaissance par le rapport des progrès accomplis par la France depuis 2013 dans le champ de l'anticorruption, avec la création de l'HATVP, du Parquet national financier et de l'AFA. Il salue également la création d'un « registre public des déports » où sont consignés les secteurs dans lesquels les ministres doivent se mettre en retrait pour éviter tout risque de conflit d'intérêt. S'agissant du volet préventif, le GRECO formule un certain nombre de recommandations visant notamment à renforcer les pouvoirs de la HATVP et l'obligation de transparence pesant sur les personnes exerçant les hautes fonctions de l'exécutif, y compris leurs proches conseillers. Ainsi recommande-t-il par exemple « d'examiner comment accroître la transparence quant aux intérêts déclarés par les proches conseillers des ministres et du Président de la République »²⁰² il invite également la France à poursuivre les actions de sensibilisation des forces de police et de gendarmerie dans le champ de la prévention de la corruption.

C'est à propos du volet répressif que le GRECO voit davantage de « zones grises » dans le dispositif français. Ainsi recommande-t-il à la France de supprimer la Cour de Justice de la République, afin que les membres du Gouvernement, lorsqu'ils sont poursuivis pour des faits de corruption en rapport avec leurs fonctions, soient « soumis à une juridiction garantissant une totale indépendance et impartialité, non seulement réelle mais aussi perçue comme telle »²⁰³. Il invite également la France à renforcer les moyens du Parquet national financier, notamment en personnel, et à veiller à ce que « son indépendance par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'informations vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, afin de préserver l'intégrité des poursuites »²⁰⁴.

Ce qui tend aussi à dégrader l'image de la France, ce sont les différentes affaires impliquant d'anciens responsables politiques que le GRECO rappelle en détail dans le chapitre introductif de son rapport consacré au « contexte ». Ces mises en cause et ces condamnations, qui ont terni la réputation de la France et de sa classe politique ces dernières années, ont nécessairement

¹⁹⁹ Rapport d'évaluation de cinquième cycle de la France (décembre 2019), point 13, page 7.

²⁰⁰ Note diplomatique de la direction des affaires juridiques du MEAE en date 7 janvier 2020 sur « l'adoption et la publication par le Groupe d'ÉTATS contre la corruption (GRECO) du rapport d'évaluation de la France (cinquième cycle d'évaluation) »

²⁰¹ Dans son communiqué de presse en date du 9 janvier, le GRECO « appelle la France à faire davantage pour contrer la corruption au sein de l'Exécutif et des services répressifs » – <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/greco-calls-on-france-to-do-more-to-counter-corruption-in-the-executive-and-law-enforcement-agencies>

²⁰² Recommandation ix en lien avec le paragraphe 119 du rapport de cinquième cycle.

²⁰³ Recommandation xi en lien avec le paragraphe 134.

²⁰⁴ Recommandation xii en lien avec le paragraphe 136.

pesé sur cette évaluation qui portait précisément sur les hauts responsables gouvernementaux.

La France dispose à présent d'un délai de dix-huit mois, jusqu'au 30 juin 2021, pour mettre en œuvre les dix-huit recommandations émises par le GRECO. Cette phase de mise en conformité du dispositif français s'achèvera donc peu après la visite sur place des évaluateurs de l'OCDE.

c) Un résultat encourageant à mettre en relation avec la qualité des experts français et à la coordination mise en place par la Direction des affaires juridiques du MEAE

Conduite par un représentant de la Direction des affaires juridiques du MEAE, l'équipe des experts français qui est chargée de suivre les évaluations du GRECO est composée de représentants de la DACG, de l'AFA et de la HATVP. La coordination interministérielle est assurée par la DJ du MEAE, ce qui n'est pas anormal compte tenu du caractère parfois très technique de ces évaluations qui entrent dans le détail des dispositifs nationaux et de leur mise en œuvre. Or la DJ possède dans ce domaine une expertise de haut niveau qui lui permet d'être précise et fiable sur les aspects techniques tout en ayant une vision transversale du dossier.

Le suivi des travaux du GRECO est assuré actuellement par un magistrat de l'ordre judiciaire en détachement à la DJ, qui peut apporter lui-même des éclaircissements sur les sujets traités (le titulaire actuel est un ancien vice-procureur du parquet national financier). Les évaluateurs du GRECO, qui sont eux-mêmes des magistrats ou des fonctionnaires de Justice, trouvent en lui un interlocuteur de qualité qui peut immédiatement répondre à leurs questions et leur expliquer le fonctionnement du dispositif anticorruption français à la lumière de sa propre expérience. Son prédécesseur, également magistrat, était aussi membre du bureau du GRECO, ce qui constitue un avantage indéniable dans ce genre d'exercice.

La coordination interministérielle portée par la DJ a été citée en exemple par tous les interlocuteurs de la mission, qui ont loué son efficacité et sa capacité à faire le lien avec les évaluateurs du GRECO. Ce plein investissement de la France au sein de cette enceinte doit être souligné.

5.3.1.2. Une évaluation à venir dans le cadre de l'OCDE qui nécessiterait des moyens renforcés au niveau de la délégation française et une plus grande mobilisation au niveau politique

Avant d'aborder cette évaluation et ses prochaines étapes dans le détail, il est utile de rappeler d'abord ce qu'est l'OCDE et la place que cette organisation occupe dans la lutte contre la corruption au niveau mondial. Le monitoring mis en place pour l'application de la Convention de 1997 est un modèle du genre que Transparency International qualifie elle-même de « mètre-étalon » en la matière²⁰⁵.

a) L'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE)

L'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE), dont le siège est au château de la Muette à Paris, a été créée en 1961. Elle succède à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) qui avait été mise en place en 1948, à la demande des

²⁰⁵ Sur son site Internet, l'OCDE rappelle que l'ONG Transparency International a qualifié le mécanisme d'évaluation mis en place par le WGB de « gold standard » en la matière.

États-Unis, dans le cadre du plan Marshall. L'OCDE compte aujourd'hui 37 pays membres et 5 partenaires clés qui représentent environ 80 pour cent des échanges et des investissements dans le monde. Avec une contribution à hauteur de 20,5 pour cent de son budget global, les États-Unis continuent d'occuper une position particulière au sein de cette organisation²⁰⁶.

Comme le prévoit l'article premier de la convention qui lui sert de fondement, sa mission est de participer au développement de l'économie mondiale et donc à une progression du niveau de vie dans chacun de ses pays membres tout en contribuant à « une saine expansion économique »²⁰⁷. Ce qui peut se résumer par cette formule inscrite en première page de son site Internet : « Des politiques meilleures pour une vie meilleure »²⁰⁸.

L'OCDE s'est entourée de plusieurs agences et organismes intergouvernementaux qui élargissent et complètent son champ d'action. On peut notamment citer l'Agence internationale de l'énergie qui publie chaque année un rapport sur les grandes tendances dans ce secteur au niveau mondial (World Energy Outlook), ou le Centre de développement de l'OCDE qui définit et propose des politiques publiques destinées à stimuler la croissance dans les pays émergents tout en développant le niveau de vie de leurs habitants. L'organisation héberge également le secrétariat du Groupe d'action financière (GAFI) spécialisé dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Avec plus de 300 comités et groupes d'experts, l'OCDE parvient ainsi à couvrir un vaste champ de politiques publiques allant de l'éducation au développement durable en passant par l'investissement international, la lutte contre l'évasion fiscale, la défense de l'environnement, la lutte contre les inégalités et bien sûr la lutte contre la corruption transnationale, une matière dans laquelle elle assure une forme de leadership.

Son action dans ce domaine est fondée sur la Convention relative à « la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales » signée le 21 novembre 1997. Premier accord international adopté dans ce domaine très spécifique de la corruption dans le commerce international, cette convention s'inscrit dans le prolongement direct de la législation américaine du 19 décembre 1977 sur les « pratiques corruptives à l'étranger », le FCPA²⁰⁹. En vigueur aujourd'hui dans 44 pays, dont la Russie, la Chine et le Japon, l'instrument a été complété par un certain nombre de recommandations, dont celle du 26 novembre 2009 qui porte en annexe un « guide des bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité ».

b) La Convention anticorruption de 1997 et son monitoring par le *Working Group on Bribery (WGB)*

La Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 est aujourd'hui encore la première référence en matière de lutte contre la corruption. Cela tient bien sûr au poids économique et politique de cette organisation, mais aussi à la qualité de cet instrument. Bien qu'elle soit centrée sur la thématique particulière de la corruption d'agent public étranger, la Convention de l'OCDE a fixé les standards en la matière et s'est enrichi ensuite d'un corpus complet de recommandations et de guidelines (actuellement en cours de révision). Son importance tient également à la qualité de son monitoring et au niveau d'exigence qu'elle impose à ses pays membres. Les rapports de l'OCDE sur les pays membres sont une référence pour tous les observateurs. Si le

²⁰⁶ Le budget global de l'OCDE s'élevait à 385 millions d'euros en 2018.

²⁰⁷ Article 1, b) de la Convention du 14 décembre 1960 relative à l'Organisation de coopération et développement économiques

<http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdeveloppementeconomiques.htm>

²⁰⁸ Page d'accueil de l'OCDE www.oecd.org/fr/apropos

²⁰⁹ Foreign Corrupt Practices Act (FCPA).

classement annuel de Transparency International sur l'indice de perception de la corruption s'adresse en priorité à un large public, les évaluations de l'OCDE font autorité dans le monde économique.

Ces évaluations sont préparées et conduites au sein du groupe de travail sur la corruption plus connu sous son acronyme anglais : « WGB »²¹⁰. Crée en 1994, ce groupe de travail rassemble des experts de haut niveau quatre fois par an pour des sessions de quatre jours au siège de l'organisation à Paris. Il est présidé par le Slovène Drago Kos, lui-même ancien président du GRECO. La particularité de ces évaluations est qu'elles portent non seulement sur le dispositif anticorruption mis en place dans chaque État partie, mais aussi sur des cas concrets. Certaines affaires en cours peuvent d'ailleurs être directement évoquées lors du « tour de table » en début de session. Le WGB sert également de support à un réseau opérationnel de praticiens, le groupe LEO, qui se réunit deux fois par an en marge des sessions du groupe de travail et sert de cadre à des rencontres informelles et des échanges d'informations sur des enquêtes en cours et des demandes d'entraide pénale internationale²¹¹. Un autre groupe de travail, le GLEN, qui se réunit une fois tous les deux ans, a été créé en 2015 pour favoriser les échanges de bonnes pratiques entre enquêteurs et procureurs spécialisés dans l'anticorruption, avec là aussi un principe de secret partagé qui permet de partager des informations sur des cas concrets²¹². Plus étendu que le groupe LEO, le GLEN met en connexion différents réseaux portés par l'OCDE, comme le groupe Asie/Pacifique ou le groupe Europe de l'Est/Asie Centrale, ainsi que des groupes régionaux en Afrique, en Amérique du Sud ou au Moyen-Orient. La France est représentée dans le groupe LEO et le groupe GLEN par le PNF.

Ce travail en réseau est caractéristique de l'approche du WGB qui est fondamentalement pragmatique. Les évaluations qu'il conduit s'attachent autant aux résultats obtenus devant les tribunaux, qu'au cadre légal lui-même, selon un esprit anglo-saxon pragmatique déjà décrit dans les chapitres précédents.

c) Une évaluation de phase 4 basée sur un examen approfondi des dispositifs nationaux et des résultats obtenus

La prochaine évaluation de la France, évaluation dite de « phase 4 », a débuté au printemps 2020 avec l'envoi d'un premier questionnaire aux autorités françaises. En raison de l'évaluation conduite en parallèle par le GAFI, le WGB a accepté de reporter l'adoption de son rapport final en décembre 2021. La visite sur place du groupe d'experts, initialement prévue en septembre prochain, devrait être reportée elle aussi au printemps 2021.

Le déroulé de cette évaluation et son périmètre sont très précisément décrits dans un document de 145 pages disponible sur le site de l'OCDE²¹³. Celle-ci se divise en deux volets : le premier porte sur la mise en œuvre des recommandations faites lors de l'évaluation précédente, celle de phase 3, qui fait l'objet d'un questionnaire spécifique pour chaque pays ; le second volet traite de questions « horizontales » qui sont communes à tous les pays évalués, et qui porte cette fois sur : a) la détection de la corruption transnationale ; b) l'action répressive ; c) la responsabilité des personnes morales²¹⁴.

²¹⁰ Working Group on Bribery (WGB) – <http://www.oecd.org/fr/investissement/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/legroupedetravaildeocddesurlacorruption.htm>

²¹¹ Law Enforcement Officials (LEO) – « Overcoming international cooperation challenges in corruption cases », rapport OCDE, avril 2016, p 4 – International-Cooperation-Corruption-Beijing-2016.pdf

²¹² Global Network of Law Enforcement practitioners against corruption (GLEN) – <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/global-law-enforcement-network-meeting-2015.htm>

²¹³ « Phase 4 : Guide d'évaluation », document PDF : Phase-4-Guide-FR (1).pdf

²¹⁴ Guide d'évaluation, Annexe 2, p 37 à 60.

Il convient de souligner l'extrême précision de ce processus d'évaluation dont tous les aspects ont été minutieusement répertoriés et décrits sur 74 pages (le reste du document reprend la convention elle-même et les recommandations en annexe). Le chapitre sur « l'action répressive », par exemple, comporte un certain nombre de tableaux à renseigner sur les enquêtes et affaires judiciaires en cours ou terminées qui sont en lien avec l'infraction de corruption d'agent public étranger. Chaque affaire doit être présentée de manière exhaustive dans tous ses aspects (circonstances exactes, identité du corrupteur, montant du pot-de-vin, nature de l'avantage obtenu, implication d'intermédiaires...). Des informations détaillées sont également demandées sur l'organisation du dispositif anticorruption au niveau national et les moyens alloués aux services d'enquête et de poursuite (ressources et compétences des autorités répressives). Ce chapitre dédié à l'action répressive comporte également un volet très complet sur la coopération internationale, avec des informations à fournir sur le nombre de demandes d'entraide émises et reçues dans les dossiers de corruption d'agent public étranger, mais aussi sur le contenu de ces demandes, les délais d'exécution, les difficultés rencontrées le cas échéant et la manière dont les conflits de compétence ont été résolus dans les dossiers multilatéraux (y compris en faisant appel à des réseaux internationaux ou régionaux). Ce long chapitre comporte aussi un volet sur la mise en œuvre effective de la convention au regard des circonstances visées à l'article 5 qui sont susceptibles d'avoir une incidence directe sur le cours des enquêtes (intérêt économique national, relations avec un autre État, identité des personnes mise en cause). Il contient enfin un volet sur les « efforts en matière d'action répressive et leurs résultats » (nature et montant des peines prononcées, saisies et confiscations, mesures complémentaires d'interdiction ou de suspension concernant l'accès aux marchés publics ou l'octroi d'avantages, tels que les crédits à l'exportation). Le tout se concluant par un dernier point sur les « dispositions prises pour évaluer l'efficacité de votre approche dans ce domaine ». Tous les aspects de l'action répressive sont ainsi évalués avec une minutie qui ne laisse aucune zone d'ombre sur le dispositif anticorruption du pays concerné ni sur ses résultats au niveau opérationnel.

L'évaluation de la France sera conduite cette fois par des experts de la Suisse et du Canada. Il convient d'insister à nouveau sur le fait qu'elle sera déterminante pour la réputation et l'image de notre pays. L'enjeu est d'autant plus important que l'évaluation précédente avait été sévère. Le rapport initial de phase 3 publié en octobre 2012 avait notamment pointé « la faible réactivité des autorités françaises vis-à-vis des personnes morales mises en cause dans d'autres pays parties à la convention OCDE ». Il avait également insisté sur le très faible nombre d'enquêtes et de condamnations au regard du « rôle très important joué par les entreprises françaises dans l'économie mondiale »²¹⁵. Le rapport de suivi, publié en décembre 2014, était resté lui aussi globalement négatif²¹⁶. Tout en reconnaissant les progrès effectués par la France avec la loi 25 juillet 2013 qui avait prohibé les instructions du ministre de la Justice dans les affaires individuelles et celle du 6 décembre 2013 qui avait créé le parquet national financier, sans oublier la mise en place de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) par décret du 25 octobre 2013, le WGB avait constaté dans la synthèse de ses observations que « malgré un volume de procédures en cours plus important, la mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agent public étranger demeure bien en-deçà des attentes formulées par le groupe de travail en phase 3 au regard, tant du poids économique de la France, que de l'exposition de ses entreprises au risque de corruption transnationale »²¹⁷. Dans son communiqué de presse publié le 23 octobre 2014, le WGB avait conclu en résumé que : « s'il reconnaît les progrès accomplis par la France, le groupe de travail exprime

²¹⁵ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012 – Document PDF : FrancePhase3FR.pdf

²¹⁶ France : Rapport de suivi écrit de phase 3 et recommandations, décembre 2014 – Document PDF : France-Rapport-Suivi-Ecrit-Phase-3-FR.pdf

²¹⁷ Rapport de suivi de phase 3 de la France, paragraphe 3.

d'importantes préoccupations quant au caractère limité de ses efforts pour se conformer à la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, et encourage vivement la France à poursuivre les réformes annoncées initialement et toujours nécessaires »²¹⁸. Quant à Transparency International qui publie régulièrement depuis plus de dix ans le rapport « Exporting Corruption » sur la mise en œuvre de la Convention OCDE, elle continue de classer la France dans la catégorie des pays qui l'appliquent de manière limitée (limited enforcement), alors que les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni figurent parmi ceux qui la mettent en œuvre de manière « active »²¹⁹.

La réussite de cette évaluation de phase 4 dépendra donc de trois éléments : le bilan des autorités françaises en matière de lutte contre la corruption transnationale ; les moyens alloués à la délégation française et son niveau de représentation au sein du WGB ; le portage au niveau politique.

d) Un bilan de la France en matière de lutte contre la corruption transnationale salué par les observateurs et qui marque un tournant

La France n'est pas restée inerte depuis le dernier rapport de l'OCDE. La loi du 9 décembre 2016 a modifié en profondeur notre dispositif anticorruption en réformant à la fois le volet préventif avec la création de l'AFA et le volet répressif avec l'introduction en droit français de la convention judiciaire d'intérêt public sur le modèle du « Deferred Prosecution Agreement » américain. Concernant la CJIP, les autorités françaises disposent désormais d'un recul suffisant pour afficher un bilan flatteur. Ainsi la convention validée le 31 janvier dernier par le président du tribunal judiciaire de Paris dans le dossier Airbus a donné lieu à une amende record de 3,6 milliards d'euros (répartie entre la France, le Royaume-Uni et les États-Unis), ainsi qu'à un plan de mise en conformité dont le monitoring a été confié à l'AFA.

À cela s'ajoute le bilan global du PNF « qui s'est imposé dans le paysage judiciaire français » pour reprendre le titre d'un article publié en juillet 2019 par l'hebdomadaire « Le Point »²²⁰. Au plan national, comme à l'international, et même s'il se trouve actuellement mis en cause dans des affaires politiquement sensibles et très médiatisées, le PNF est devenu une figure de proue de la lutte contre la corruption transnationale.

Outre ses résultats sur le plan opérationnel, la France a également renforcé son droit pénal avec la loi Sapin 2 en donnant une portée extraterritoriale à la loi française qui est désormais applicable aux infractions de corruption d'agent public étranger et de trafic d'influence commises à l'étranger.

S'agissant de l'entraide pénale internationale (qui sera examinée durant cette évaluation de phase 4), la délégation française pourrait également mettre en avant la qualité de son dispositif dans ce domaine. Notre pays dispose en effet d'un réseau unique au monde de dix-sept magistrats de liaison qui sont présents, non seulement dans la zone Europe, mais également

²¹⁸ Communiqué de presse du WGB en date du 23 octobre 2014 : <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/declaration-du-groupe-de-travail-de-l-oecd-sur-la-mise-en-uvre-par-la-france-de-la-convention-sur-la-corruption-d-agents-publics-etrangers.htm>

²¹⁹ « Exporting Corruption – Progress Report 2018 : assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention », Juin 2018, p 27-28 – <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2018>

²²⁰ Le Point, 2 juillet 2019, « En cinq ans, le parquet national financier s'est imposé dans le paysage judiciaire français » - https://www.lepoint.fr/societe/en-cinq-ans-le-parquet-national-financier-s-est-impose-dans-le-paysage-judiciaire-francais-02-07-2019-2322090_23.php

Rapport

aux États-Unis, au Brésil, en Afrique du Nord et de l'Ouest, en Russie, en Chine ²²¹. Sans compter la participation très active des bureaux français au sein des agences européennes Eurojust et Europol qui servent de support à la coopération judiciaire et policière dans les affaires multilatérales complexes. Cet investissement constant de la France dans le champ de la coopération internationale doit être mis en avant.

Sans doute reste-t-il certains aspects du dispositif français sur lesquels les évaluateurs émettront des critiques, comme les remontées d'informations vers le ministère de la Justice, le statut du parquet « à la française » ou les moyens alloués à la justice financière, mais le bilan de la France dans la lutte contre la corruption est incontestablement meilleur que celui qu'elle pouvait présenter lors de l'évaluation de phase 3. Il faut citer sur ce point une tribune récente de l'ancien directeur juridique de l'OCDE, Nicola Bonucci, dans laquelle il se félicite que « la France ait enfin une stratégie offensive face à la corruption internationale »²²². Il insiste en particulier sur la CJIP signée récemment dans le dossier Airbus, mais aussi sur la circulaire de politique pénale de la garde des Sceaux publiée le 2 juin dernier en matière de lutte contre la corruption internationale. « Le règlement de l'affaire Airbus et la circulaire Belloubet, écrit-il, marquent un vrai tournant et complètent un parcours de rattrapage qui avait débuté avec la création du PNF et l'adoption de la loi Sapin 2. Aujourd'hui la France dispose d'un cadre juridique cohérent, d'institutions crédibles (bien qu'elles pourraient et devaient bénéficier de plus de ressources) et d'une politique pénale claire et ambitieuse ». On ne saurait mieux dire.

Un dernier point, qu'il nous semble intéressant de relever, concerne la manière dont les procédures sont comptabilisées dans les statistiques de l'OCDE. En consultant le dernier document du WGB sur les enquêtes et les condamnations en matière de corruption d'agent public étranger, nous avons constaté que les chiffres annoncés par l'Allemagne étaient particulièrement élevés ²²³. Même si sa part dans les exportations mondiales est deux fois supérieure à celle de la France ou du Royaume-Uni, ce pays affiche des résultats sans commune mesure avec ceux des autres pays : 326 personnes physiques condamnées depuis 1999 pour des faits de corruption transnationale, alors les États-Unis annoncent 109 condamnations dans le même temps, le Royaume-Uni 29 et la France 22. La note en bas de page concernant l'Allemagne apporte quelques éclaircissements sur ce point : il est d'abord rappelé que les classements sous condition (qui sont ordonnés en application du paragraphe 153, a) du Code de procédure pénale allemand) ont été comptabilisés de manière globale, sans qu'il soit possible de distinguer la corruption d'agent public étranger des infractions connexes à celle-ci ²²⁴. Une autre difficulté tient aux limites fixées par le droit national allemand. Comme le rappelle cette même note de bas de page, l'Allemagne ne connaît pas la responsabilité pénale des personnes morales. Les infractions commises pour le compte d'une société dans une

²²¹ La France est le seul pays au monde à disposer d'un aussi vaste réseau de magistrats de liaison. Outre leur mission diplomatique dans le domaine de la Justice, les MDL servent de relais opérationnel pour la transmission et l'exécution des demandes d'entraide entre la France et leur pays d'accueil : <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-magistrats-de-liaison-28955.html>

²²² « La France a enfin une stratégie offensive face à la corruption internationale », tribune de Nicola Bonucci dans l'édition internationale du journal l'Opinion, 12 juin 2020
<https://www.lopinion.fr/edition/international/france-a-enfin-strategie-offensive-face-a-corruption-internationale-218525>

²²³ Document de travail du WGB sur les statistiques en matière d'enquêtes et de poursuites, Results of Working Group on Bribery's collection of law enforcement data, 2 décembre 2019.

²²⁴ Suspension des poursuites sous conditions : Paragraphe 153 a) du Code de procédure pénal allemand – https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_153a.html

affaire de corruption internationale ne peuvent dès lors être sanctionnées que par le prononcé d'une amende administrative ²²⁵.

Cet exemple illustre assez bien les biais méthodologiques qui peuvent exister dans ce genre de statistiques dont l'utilité n'est pas contestée – bien au contraire –, mais qui reposent par principe sur des systèmes de droit différents. Sans compter les écarts importants qui peuvent exister entre une approche purement statistique de la réponse pénale et son effectivité réelle.

e) Une délégation française qui devrait disposer de moyens renforcés durant la phase d'évaluation et d'un niveau de représentation adéquat au sein du WGB

1) La délégation française

La représentation de la France au sein du groupe de travail est assurée conjointement par la Direction générale du Trésor et la Direction des affaires criminelles et des grâces qui ont vocation l'une et l'autre à « occuper la chaise » (la DGT étant chef de file et la DACG son suppléant). La convention de l'OCDE étant par nature une convention pénale, l'essentiel des contributions à fournir est du ressort de la DACG. Ainsi, sur près de 80 questions posées dans le questionnaire général de phase 4, cette direction arrive largement en tête avec 68 questions qui la concerne, suivie par l'AFA avec 7 questions et la Direction générale du Trésor avec une seule question.

L'AFA participe elle aussi aux réunions du WGB, mais elle n'a pas vocation à tenir la chaise. Cette répartition des rôles n'est pas anormale s'agissant de thématiques qui concernent en priorité le volet répressif. C'est aussi le sens du décret du 14 mars 2017 relatif à l'AFA. L'agence « assiste les autorités françaises » et « participe à la coordination interministérielle », mais elle n'a pas vocation à se substituer aux directions concernées. Elle doit en revanche être présente à chaque session pour pouvoir intervenir le cas échéant en appui de la délégation française. Ces réunions sont également l'occasion pour l'agence de développer son réseau de points de contact à l'étranger.

La prééminence des ministères de la Justice et des Comptes publics au sein du WGB est donc entièrement justifiée et le système actuel doit être maintenu, **à condition toutefois que la représentation de la France soit d'un niveau suffisant durant les sessions**. C'est d'autant plus nécessaire que la délégation américaine, qui compte en général une dizaine d'experts, est toujours conduite par un fonctionnaire de haut niveau²²⁶. Ces aspects protocolaires ne doivent pas être négligés. L'engagement de la France au sein du WGB ne peut pas s'exprimer uniquement à travers les réformes législatives récentes ou les résultats du PNF. **Comme dans toute enceinte internationale, il faut savoir se situer « à la même hauteur d'yeux » que les autres délégations si l'on veut être entendu**, une condition d'autant plus facile à remplir pour les deux directions concernées que les réunions du WGB ont toujours lieu à Paris ²²⁷.

²²⁵ Le paragraphe 30 de la loi sur les infractions administratives (OWiG) permet à l'autorité d'imposer une amende administrative aux personnes morales – https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/_30.html

Le paragraphe 17 de cette même loi prévoit que le montant de l'amende doit prendre en compte l'avantage économique retiré par l'auteur des faits – https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/_17.html

²²⁶ La délégation US était conduite lors de la session du WGB de décembre dernier par un directeur adjoint de la section du Département de la Justice qui est chargée de la lutte contre la fraude. Cette « Fraud Section » est chargée des enquêtes et des poursuites concernant les infractions économiques et financières complexes et la criminalité en col blanc. Elle dispose d'un effectif plus de 150 procureurs.

²²⁷ La formule a été attribuée à l'ancien président de la Commission européenne, José Manuel Barroso : « It is necessary when speaking with the USA to be at the same eye level ».

C'est encore plus vrai en phase d'évaluation, et particulièrement au moment de la visite sur place. **Il nous semble indispensable que le garde des Sceaux et le ministre de l'Action et des Comptes publics puissent accueillir ensemble les évaluateurs de l'OCDE pour leur présenter les nouvelles orientations de la politique française en matière de lutte contre la corruption.** Sur un sujet aussi sensible et important que celui-là, ce niveau de représentation est le seul qui soit adéquat.

La qualité des experts chargés du dossier à la DACG et leur engagement personnel ne peuvent pas non plus compenser entièrement la trop grande faiblesse des effectifs. De même que la représentation permanente de la France à Bruxelles double ses équipes sous présidence française, la DACG devrait de même renforcer son équipe d'experts et d'assistants spécialisés durant toute cette phase d'évaluation qui exige à la fois des connaissances précises sur des sujets techniques et une vision transversale qui permet de résister chaque thématique dans un cadre plus large. Conscient de cette nécessité, le PNF a désigné de son côté un magistrat référent pour suivre ce dossier.

2) La coordination interministérielle

La coordination interministérielle de la délégation française chargée de suivre les travaux du WGB est assurée par le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE) qui est l'instance de coordination pour tout le secteur OCDE. Cette coordination s'effectue dans le cadre d'une « boucle restreinte » à laquelle sont associés les différents services et ministères concernés, à savoir : la Représentation permanente de la France à l'OCDE, la Direction générale du Trésor, la Direction des affaires criminelles et des grâces, mais aussi la Direction générale de la mondialisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et l'AFA. Compte tenu des aspects très techniques de la lutte contre la corruption, l'expertise de la DACG dans ce domaine pourrait être utilement complétée par celle de la Direction des affaires juridiques du MEAE qui conduit la délégation française au GRECO.

La coordination mise en place par le SGAE permet d'assurer une communication fluide et rapide des documents de travail tout en veillant au respect des délais. Ce service possède dans ce domaine une compétence et un « métier » que nul ne saurait lui contester.

Cette coordination devient essentielle en phase d'évaluation, mais elle ne peut se limiter à un niveau purement technique. La lutte contre la corruption est aussi un sujet politique que les ministres sont les seuls à pouvoir porter. Ce qui suppose que la France ait dans ce domaine une stratégie claire qui s'exprimera en priorité dans son plan national anticorruption.

f) Une évaluation cruciale pour la France qui requiert une mobilisation politique à haut niveau

La garde des Sceaux vient de publier une circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale ²²⁸. C'est une excellente initiative dont cette mission se félicite. La circulaire porte principalement sur les activités du parquet national financier, les remontées d'informations vers ce service, les différentes incriminations et modes de poursuite à sa disposition. Sans doute serait-il intéressant que le ministère de la Justice publie également une circulaire spécifique sur la convention judiciaire d'intérêt public qui permettrait de tirer les premiers enseignements de l'expérience acquise par le PNF, afin d'étendre son usage à d'autres juridictions françaises. Sans parler du futur parquet européen chargé de lutter contre les atteintes aux intérêts financiers de l'UE, qui devrait entrer en

²²⁸ Circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale, ministère de la Justice (2 juin 2020).

fonction prochainement et s'appuiera sur des « procureurs européens délégués » implantés dans chacun des vingt-deux États membres concernés²²⁹. Cette mission propose de créer une « convention judiciaire d'intérêt public européen » qui permettra de prendre en compte les spécificités de cette procédure.

Outre la présence des ministres de la Justice et des Compte publics lors de la visite évaluateurs sur place, la détermination de la France à lutter contre la corruption devrait aussi s'exprimer au niveau stratégique. Dans son article précité, l'ancien directeur juridique de l'OCDE estime que « l'approche adoptée par la garde des Sceaux témoigne d'une inflexion stratégique majeure : d'une attitude essentiellement défensive, la France est passée à une approche proactive et offensive visant à installer une concurrence vertueuse avec les autres pays membres de l'OCDE ». Ce commentaire résume fort bien ce que cette mission propose pour le plan national de lutte contre la corruption : définir une approche proactive et globale qui couvre à la fois la prévention et la répression de la corruption au niveau national et international, afin d'installer une compétition vertueuse entre la France et ses grands partenaires commerciaux. **L'objectif n'est pas de croiser le fer avec les autorités de poursuite étrangères, mais de coopérer sur un pied d'égalité avec elles, comme le font aujourd'hui le PNF et l'AFA dans leurs champs d'action respectifs.**

Cette évaluation de phase 4 de l'OCDE représente en somme une très belle occasion d'affirmer cette nouvelle ambition du gouvernement français. Elle permettra de restaurer notre souveraineté judiciaire dans le champ de l'anticorruption, tout en positionnant la France à l'avant-garde de ce combat.

5.3.2. La coordination des positions françaises au sein des grandes enceintes internationales (ONUDC, G20) est imparfaite en raison d'une multiplicité d'acteurs qui ne pourra être maîtrisée que dans le cadre du « Comité interministériel de lutte contre la corruption »

En complément des évaluations conduites par l'OCDE et le GRECO, l'Organisation des Nations unies et le G20 apportent également leur soutien à la lutte contre la corruption. Cet « épargillement » de la matière entre différentes enceintes entraîne mécaniquement un épargillement de la délégation française auprès de celles-ci, ce qui ne peut que nuire à son action. Cette coordination imparfaite au niveau français ne pourra être réellement maîtrisée que dans le cadre du « Comité interministériel de lutte contre la corruption » que cette mission propose de mettre en place.

5.3.2.1. L'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC)

L'autre grande enceinte internationale qui participe à la lutte contre la corruption est l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC) dont le siège est à Vienne. Sa compétence dans ce domaine est fondée sur la Convention des Nations unies contre la Corruption qui se distingue par son très large périmètre et le nombre de pays qui l'ont ratifiée (a). Son application fait l'objet d'une évaluation par les pairs, dit « mécanisme d'examen », qui tend à s'approfondir progressivement, même si elle n'est pas comparable à celle mise en œuvre par l'OCDE ou le GRECO (b). Cette convention contre la corruption donne lieu tous les deux ans à une conférence des États parties durant laquelle sont adoptées différentes résolutions. La

²²⁹ Le règlement UE 2017/1939 relatif au parquet européen a été adopté dans le cadre d'une coopération renforcée réunissant vingt-deux ÉTATs membres.

dernière conférence, qui s'est tenue à Abou Dhabi, en décembre 2019, a mis en lumière une certaine désorganisation au sein de la délégation française qui semble liée à la fois à un manque d'encadrement et à l'absence de cadre politique clair (c).

a) La Convention des Nations unies contre la corruption (Convention de Mérida)

La compétence de l'ONUDC en matière de prévention et de lutte contre la corruption est fondée sur la Convention des Nations unies contre la Corruption du 31 octobre 2003 qui a été signée par 114 pays à Mérida au Mexique, le 9 décembre 2003²³⁰. La France a ratifié l'instrument le 11 juillet 2005²³¹.

Cette convention anticorruption des Nations unies se distingue des autres instruments internationaux en ce qu'elle propose une approche réellement globale de la lutte contre la corruption. Son champ d'application couvre un périmètre très large qui porte sur les mesures de prévention (secteur public et privé) (chapitre II), la définition des incriminations (corruption d'agents publics nationaux et étrangers, trafic d'influence, abus de fonctions, enrichissement illicite, corruption dans le secteur privé, détournement de fonds publics et privés, blanchiment du produit du crime, recel, responsabilité des personnes morales, mesures de gel et de confiscation des avoirs criminels, la détection et la répression de la corruption (chapitre III), la coopération internationale (extradition, entraide judiciaire, enquêtes conjointes) (chapitre IV), le recouvrement des avoirs confisqués (chapitre V), l'assistance technique et les échanges d'informations (chapitre VI). Les deux chapitres les plus difficiles à négocier, parce qu'ils étaient les plus novateurs, mais aussi les plus intrusifs et perturbateurs pour les ordres juridiques internes, étaient le chapitre II sur les mesures de prévention et le chapitre V sur le recouvrement des avoirs criminels, le premier étant censé offrir des garanties au second.

b) Un mécanisme d'évaluation mutuelle basé sur le consensus, mais qui tend à s'approfondir

Un mécanisme d'examen mutuel a été adopté lors de la troisième conférence des États parties à Doha en 2009, l'objectif étant, comme pour l'OCDE et le GRECO, d'évaluer de manière objective la mise en œuvre de la Convention par les États parties. La procédure a été conçue là aussi en deux étapes, avec l'envoi d'un questionnaire d'auto-évaluation suivi d'une visite sur place.

Un groupe de travail intergouvernemental, le « groupe d'examen d'application de la Convention », a été mis en place pour « superviser le processus d'examen, afin de recenser les problèmes et les bonnes pratiques »²³². Il n'est donc pas chargé de procéder lui-même aux évaluations, comme le font le WGB ou le GRECO. Sa mission se limite ici à désigner les États parties qui seront chargés des évaluations déjà programmées²³³. Celles-ci sont conduites ensuite en lien avec le secrétariat de l'ONUDC qui joue un rôle central dans ce processus. Autre

²³⁰ La version française de la Convention de Mérida est directement disponible en fichier pdf sur le site de l'ONUDC : uncac_french.pdf

²³¹ La France a signé la Convention avec 113 autres pays le 9 décembre 2003 et elle l'a ratifié sans réserves le 11 juillet 2005 –

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=fr

²³² Document de l'ONUDC sur le « Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations unies contre la corruption », 2011, point 42 Des termes de référence du mécanisme d'examen.

²³³ La France est évaluée actuellement dans le cadre du deuxième cycle par le Liechtenstein et la Zambie.

différence avec le WGB et le GRECO, sans doute la plus importante, le rapport final n'est pas adopté en assemblée plénière, mais par « consensus » entre le pays évalué et les experts²³⁴.

La France a déjà été examinée dans le cadre du premier cycle d'évaluation qui portait sur deux chapitres de la Convention : le chapitre III (incriminations, détection, répression) et le chapitre IV (coopération internationale), avec une visite sur place en juillet 2011. Dans le rapport final transmis aux autorités françaises en janvier 2012, les évaluateurs ont conclu à une mise en œuvre adéquate des dispositions contenues dans ces deux chapitres. Ils ont notamment constaté une « remarquable synergie résultant d'une coopération étroite entre les autorités responsables de la lutte contre la corruption ». Ceux-ci ont également pris note de la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) qui constitue à leurs yeux une expérience intéressante à partager avec les autres pays membres.

Un nouvel examen de la France a débuté dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation qui porte cette fois sur le chapitre II (mesures préventives) et le chapitre V (recouvrement des avoirs). Les réponses au questionnaire d'auto-évaluation ont été préparées par différents ministères (DAGC, AFA, HATVP, AGRASC, TRACFIN...) avant d'être consolidées dans un second temps par le MEAE qui coordonne cette évaluation. La procédure est assez avancée, puisque les évaluateurs ont déjà adressé à la France un résumé du rapport, dit « sommaire exécutif », qui constitue la dernière étape avant la transmission du projet final à la délégation française pour une adoption prévue à la fin de l'année 2020.

Il est intéressant de noter que cette seconde évaluation est plus approfondie que la première, avec des demandes de statistiques et d'exemples concrets qui dessinent une approche moins formelle et davantage orientée vers les résultats. L'ONUDC aurait, semble-t-il, pour projet de lancer par la suite une seconde phase d'évaluation plus proche de celles pratiquées par l'OCDE et le GRECO, qui serait davantage axée sur la mise en œuvre effective (enforcement) du dispositif anticorruption.

c) Une délégation française désorganisée et sans stratégie clairement définie lors de la conférence des États parties à Abou Dhabi qui a mis en lumière la nécessité de renforcer la coordination au niveau stratégique et technique

Le monitoring mis en place pour la Convention de Mérida donne lieu tous les deux ans à une conférence des États parties habituellement désignée sous son acronyme anglais – COSP – durant laquelle sont adoptées un certain nombre de résolutions portant sur les différents chapitres de l'instrument (incriminations, restitution des avoirs confisqués, assistance, monitoring...) ²³⁵.

La France a participé aux huit conférences des États parties qui ont eu lieu successivement à Amman (Jordanie) en 2006, Bali (Indonésie) en 2008, Doha (Qatar) en 2009, Marrakech (Maroc) en 2011, Panama City en 2013, Saint-Pétersbourg en 2015, Vienne en 2017 et Abou Dhabi en 2019.

Lors de la dernière conférence qui s'est tenue à Abou Dhabi, du 16 au 20 décembre 2019, la délégation française était composée de représentants du MEAE, de l'AFA, du PNF et de la Cour des comptes ²³⁶. Le dispositif mis en place au niveau du MEAE repose à la fois sur la

²³⁴ Point 34 des « lignes directrices à l'usage des experts gouvernementaux et du secrétariat pour la conduite des examens de pays ».

²³⁵ Conference of the State Parties (COSP).

²³⁶ Présentation de la conférence d'Abou Dhabi par la Représentation permanente de la France auprès de l'ONUDC : <https://onu-vienne.delegfrance.org/8eme-Conference-des-ÉTATS-parties-a-la-Convention-des-Nations-Unies-contre-la>

Représentation permanente de la France auprès de l'ONUDC et sur un trio composé de la Direction générale de la mondialisation (qui traite des aspects juridiques de la lutte contre la corruption, en particulier de la problématique liée aux lois à portée extraterritoriale), la Direction générale des affaires politiques et de sécurité (qui est compétente pour les Nations unies et les organisations internationales) et enfin l'ambassadeur « thématique » chargé de la lutte contre la criminalité organisée, qui suit également le dossier anticorruption.

La préparation de cet événement et son organisation au niveau de la délégation française ont fait l'objet de critiques récurrentes au cours de nos entretiens. Concernant le travail en amont, la critique principale a porté sur le projet de résolution franco-belge sur « la prévention et la lutte contre la corruption en lien avec des infractions ayant un impact sur l'environnement », qui est apparu tardivement, et sur lequel les directions concernées, ainsi que l'AFA, n'ont pas eu le temps de réagir²³⁷. **Le principe même d'une résolution déposée par la France et le choix de la thématique auraient dû faire l'objet d'une concertation en amont, ce qui n'a manifestement pas été le cas.**

Des problèmes d'organisation sont également apparus lors de la conférence elle-même. **Durant les cinq jours passés à Abou Dhabi, la délégation française aurait manqué de coordination interne et de soutien, alors qu'elle avait à négocier une quinzaine de projets de résolution déposés par différents pays à cette occasion.** L'absence de la DACG (que le Représentant permanent déplore à juste titre dans sa note diplomatique du 24 décembre 2019) a certainement privé les négociateurs d'une expertise qui leur eût été pourtant fort utile sur les sujets les plus techniques²³⁸. Ces négociations auraient également nécessité un débriefing en profondeur lors des réunions quotidiennes organisées par la RP avec les membres de la délégation, afin de mieux coordonner les différentes négociations conduites en parallèle dans les groupes de travail. Le relais n'a pas pu être pris par l'ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée qui n'était pas présent à la COSP. **Il en est résulté un manque de visibilité pour les membres de la délégation qui ont dû fixer eux-mêmes leur propre stratégie.** Sans compter les écarts qui sont apparus entre les positions prises par chacun, l'AFA ayant eu tendance à suivre sa propre ligne, notamment sur la question extrêmement sensible des lois à portée extraterritoriale.

L'AFA a organisé de son côté un événement en marge de la conférence – un side event – préparé et soutenu par la délégation française, qui portait sur les autorités anticorruption et le réseau d'agences créé sous l'égide du GRECO²³⁹. Une initiative qu'il faut saluer, car ces conférences internationales sont aussi destinées à mettre en valeur le dispositif anticorruption français. Ce qui semble plus discutable, en revanche, c'est que l'AFA ait participé à d'autres « side events » sans concertation préalable avec les autorités françaises qui auraient souhaité pouvoir apprécier davantage tous les enjeux diplomatiques en arrière-plan.

Cet exemple de la COSP à Abou Dhabi démontre la nécessité de renforcer la coordination des autorités françaises dans le champ de l'anticorruption. Le cadre général devrait être fixé par le plan national pluriannuel qui contiendrait un chapitre complet et très développé sur le volet européen et international de la lutte contre la corruption.

²³⁷ Résolution proposée par la France, la Belgique et la Côte d'Ivoire : « Preventing and combating corruption as it relates to crimes that have an impact on the environment »

²³⁸ Note diplomatique de l'Ambassade de France aux Emirats Arabes Unis, 24 décembre 2019

²³⁹ Ce side event intitulé « From Theory to Practice : what do anticorruption authorities really look like ? » s'est tenu le 17 décembre 2019 en présence du Secrétaire général adjoint de l'OCDE et du président du GRECO.

Comme cette mission l'a proposé, ce plan national devrait être porté au niveau politique par un « Comité interministériel de lutte contre la corruption » présidé par le Premier Ministre. Celui-ci serait soutenu au niveau technique par un « comité directeur anticorruption », présidé par le directeur de l'AFA, qui tiendrait à jour un calendrier des grands événements internationaux et des différents groupes de travail intergouvernementaux dédiés à la lutte contre la corruption. Pour reprendre l'exemple de la COSP, une conférence de cette importance aurait été discuté préalablement au sein du comité directeur avec tous les ministères concernés, afin de définir les grands axes de la stratégie française durant la session (projets de résolution à présenter ou à soutenir, organisation de « side events »).

5.3.2.2. Le G20 et la lutte contre la corruption : un groupe de travail anticorruption adossé à l'OCDE en complément de ceux mis en place dans d'autres enceintes

Créé au niveau des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale en marge du sommet du G7 de Washington en 1999, le Groupe des 20, ou « G20 », dont les membres représentent environ 80 pour cent de la richesse mondiale, avait pour objectif au départ de renforcer la coordination entre ses pays membres après les différentes crises financières qui avaient émaillé la décennie précédente. Il a été réactivé au niveau des chefs d'État et de gouvernement en 2008 après la crise des « subprimes ».

Le G20 est donc d'abord une instance de dialogue et de coopération mise en place entre les pays industrialisés et les pays émergents dans le but de favoriser la stabilité financière internationale et la croissance mondiale. Il réunit les pays du G7 (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Canada, Japon), les 5 « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), ainsi que l'Australie, l'Argentine, le Mexique, la Turquie, l'Arabie saoudite, la Corée du Sud et l'Indonésie. A ces dix-neuf pays s'est jointe l'Union européenne qui est le vingtième membre officiel. D'autres pays sont invités aux réunions du G20, en particulier l'Espagne, treizième économie mondiale, qui a un statut d'invité permanent. Le G20 est présidé cette année par l'Arabie Saoudite et le sommet des chefs d'État et de gouvernement se tiendra les 21 et 22 novembre prochain à Ryad ²⁴⁰. Un sommet extraordinaire sur les conséquences du Covid-19 a été organisé par vidéo-conférence le 26 mars dernier ²⁴¹.

Le G20 a pris la décision, lors du sommet de Toronto en 2010, de mettre en place un groupe de travail contre la corruption (Anticorruption Working Group – ACWG). Cette thématique par nature transversale a été rattachée à la filière des « sherpas » des chefs d'État et de gouvernement. La France est représentée au sein du ACWG par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Direction générale de la mondialisation) qui tient la chaise avec l'assistance de la Direction générale du Trésor et de l'AFA qui représente le ministère de la Justice dans cette enceinte.

Ce groupe anticorruption se réunit trois fois par an : une fois dans le pays qui assure la présidence du G20, une fois dans le pays de la coprésidence (cette année l'Italie), et la troisième fois dans les locaux de l'OCDE à laquelle il est adossé en pratique. Il a élaboré un plan d'action pour la période 2019-2021 qui a été approuvé par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Buenos Aires en 2018. On y retrouve les différentes thématiques liées à la lutte

²⁴⁰« Realizing Opportunities of the 21st Century for All » est le thème général retenu par la présidence saoudienne – <https://www.g20.org>

²⁴¹ Les pays du G20 se sont engagés dans la déclaration finale à injecter « plus de 4800 milliards de dollars dans l'économie mondiale » – <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/26/declaration-finale-du-sommet-extraordinaire-des-chefs-d'ETAT-et-de-gouvernement-du-g20-consacre-au-covid-19>

Rapport

contre la corruption (promotion de l'intégrité et de la transparence dans les secteurs public et privé, protection des lanceurs d'alerte, transparence accrue s'agissant des bénéficiaires effectifs, recouvrement des avoirs criminels, incrimination de la corruption d'agent public étranger, adhésion de tous les pays du G20 à la convention de l'OCDE, établissement d'une cartographie des risques au niveau national...).

Le groupe anticorruption a publié par ailleurs un certain nombre de « principes de haut niveau » (high level principles) sur différents sujets en lien avec la lutte contre la corruption (responsabilité des personnes morales, prévention de la corruption dans l'administration des douanes, lutte contre la corruption en lien avec le trafic d'espèces protégées...) ²⁴². Lors de sa dernière réunion qui s'est tenue à Ryad, le 6 février 2020, le groupe de travail s'est engagé à édicter des principes de haut niveau sur les trois thématiques suivantes : promotion de l'intégrité dans les processus de privatisation ; mise en œuvre de politiques et de stratégies nationales anticorruption ; promotion de l'utilisation des nouvelles technologies pour renforcer l'intégrité dans le secteur public ²⁴³.

Il n'y a pas à proprement parler de mécanisme d'évaluation des pays membres au niveau du G20. Ceux-ci sont simplement invités à adresser chaque année une autoévaluation, dite de « redevabilité » (accountability report), sur les principales évolutions de leur dispositif national en matière de lutte contre la corruption.

*

Comme nous l'avons indiqué en introduction de ce chapitre, **le volet européen et international de la lutte contre la corruption est par nature un sujet transversal et complexe qui concerne autant le monde économique, que la justice pénale ou la diplomatie**. La difficulté est d'autant plus grande que le sujet se trouve éclaté entre différentes enceintes (OCDE, GRECO, ONUDC, G20, Union européenne), elles-mêmes réparties entre deux instances de coordination au niveau français (MEAE, SGAE). Cet « éparpillement » se retrouve également au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères où la thématique de la lutte contre la corruption est traitée par différentes directions : Direction des affaires juridiques, Direction générale de la mondialisation, Direction générale des affaires politiques et de sécurité. Sans compter les représentations permanentes au sein des enceintes concernées et l'ambassadeur « thématique » chargé de la lutte contre la criminalité organisée (et la corruption) qui est investi d'un rôle d'animation dans ce domaine. **Il paraît donc extrêmement difficile, dans ces conditions, de traiter ce volet international de la lutte contre la corruption dans tous ses aspects, sans une coordination interministérielle et interservices fortement charpentée et soutenue au niveau politique.**

C'est aussi une matière d'une grande complexité sur le plan juridique qui nécessite une connaissance fine du cadre légal et une certaine expérience sur le plan opérationnel. La lutte contre la corruption est une affaire de spécialistes et de praticiens qui participent à des réseaux opérationnels et coopèrent ensemble. Ceux qui suivent les réunions du WGB ou du GRECO sont souvent ceux qu'on croise ensuite lors de la COSP ou dans le groupe de travail du G20. Ils parlent entre eux le même langage, celui des procureurs et celui des juristes. D'où la nécessité d'associer systématiquement la DACG du ministère de la Justice et la Direction des affaires juridiques du MEAE à tous les groupes de travail intergouvernementaux dédiés à l'anticorruption.

²⁴² Ces principes sont également consultables sur le site de l'OCDE :

<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/>

²⁴³ Un bref compte rendu de cette réunion a été publié par l'agence de presse saoudienne :

<https://www.spa.gov.sa/viewfullstory.php?lang=en&newsid=2031387>

Les recommandations concernant le volet européen et international de la lutte anticorruption sont les suivantes :

- 1) Saisir cette occasion donnée par la nouvelle évaluation de l'OCDE pour concevoir un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption qui exprime la nouvelle ambition de la France dans ce domaine ; doter ce plan d'un volet européen et international incluant toutes les organisations et enceintes concernées, qui fixera les priorités stratégiques à mettre en œuvre.**
- 2) Renforcer l'équipe d'experts français chargés de suivre l'évaluation de la France par l'OCDE et relever le niveau de représentation de la délégation française au sein du groupe de travail sur la corruption (WGB) ; donner sa pleine dimension à cette évaluation en assurant un accueil à haut niveau des évaluateurs lors de leur visite sur place au printemps 2021.**
- 3) Renforcer la coordination interministérielle et interservices du volet européen et international de la lutte contre la corruption, afin d'éviter tout risque « d'éparpillement » de la délégation française d'une enceinte à une autre ; inscrire cette coordination dans le cadre du « Comité interministériel de lutte contre la corruption » présidé par le Premier Ministre et soutenu au niveau technique par le « comité directeur anticorruption » présidé par le directeur de l'AFA ; établir chaque année un agenda des grands événements internationaux à venir pour mieux les anticiper et mieux les préparer dans le cadre du comité directeur ; associer systématiquement la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice et la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à tous les groupes de travail intergouvernementaux dédiés à la lutte contre la corruption.**

Rapport

A horizontal bar chart consisting of four solid black bars of increasing width from left to right. The bars are positioned against a white background.

A solid black horizontal bar, likely a placeholder or a redacted section of the document.

Term	Percentage
GMOs	~95%
Organic	~95%
Natural	~95%
Artificial	~95%
Organic	~95%
Natural	~95%
Artificial	~95%
Organic	~95%
Natural	~95%
Artificial	~95%

Rapport

[View Details](#) | [Edit](#) | [Delete](#)

© 2013 Pearson Education, Inc.

Term	Percentage (%)
Climate change	100
Global warming	100
Green energy	100
Sustainable development	100
Carbon footprint	65
Environmental protection	100

© 2024 All rights reserved. This material may not be reproduced without written consent from the author.

[REDACTED]

ANSWER The answer is (A) $\frac{1}{2}$.

[View Details](#) | [Edit](#) | [Delete](#)

A thick black horizontal bar located at the very bottom of the page, spanning most of its width. It appears to be a decorative element or a redacted section of the document.

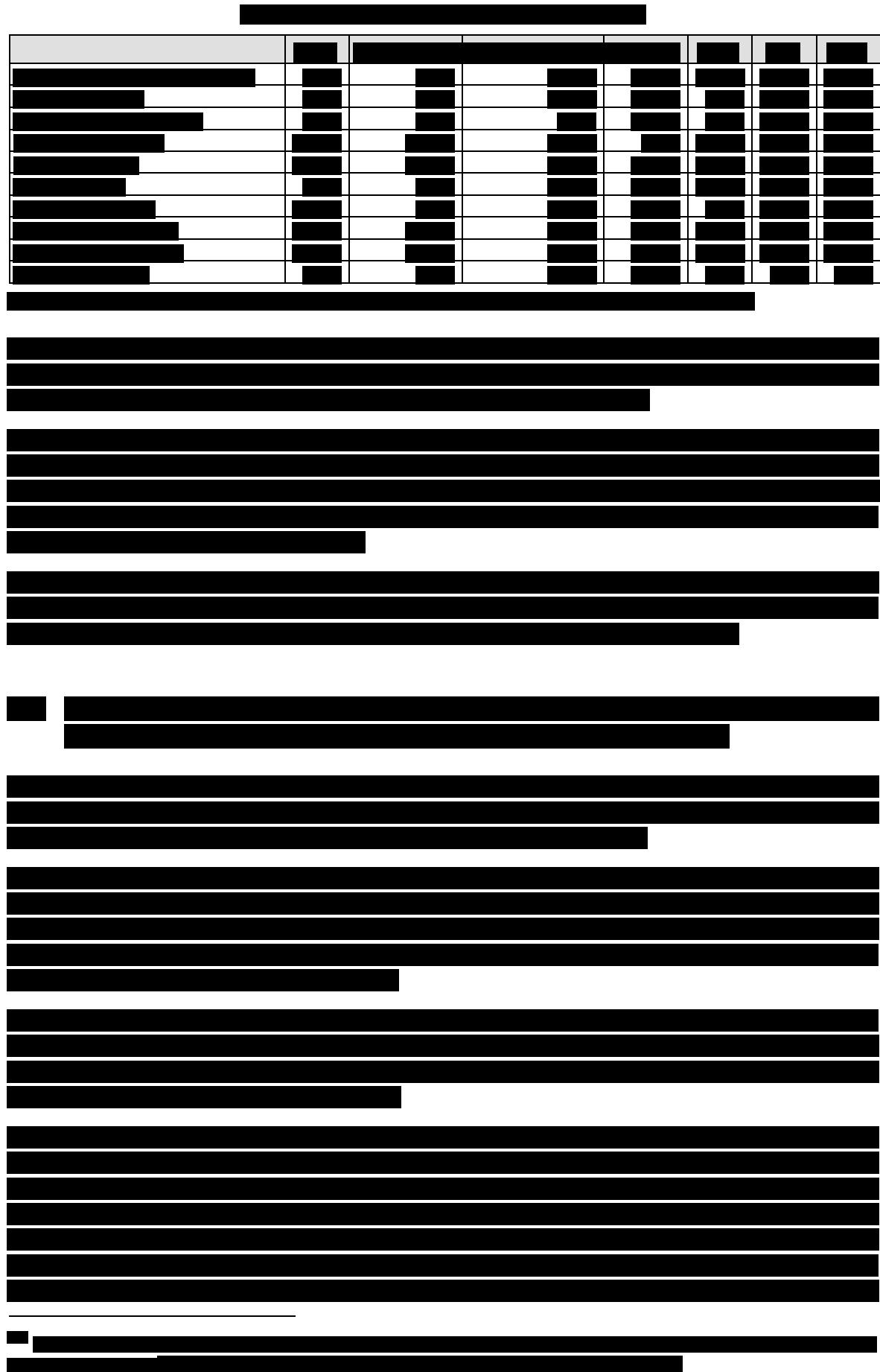
Term	Percentage (%)
Climate change	~95
Global warming	~85
Green energy	~80
Carbon footprint	~75
Sustainable development	~70
Renewable energy	~90
Emissions reduction	~75
Low-carbon economy	~70
Green economy	~75

Rapport

The figure consists of a grid of black bars. The vertical axis is divided into approximately 10 major segments by horizontal lines. The horizontal axis is divided into approximately 15 major segments by vertical lines. The length of each bar varies, with many bars being very long and some being very short. There are also a few bars that are completely cut off at the top edge of the grid. The overall pattern suggests a sparse dataset with many zero or near-zero values.

[REDACTED]

Rapport



Rapport

A horizontal bar chart illustrating the distribution of 1000 samples across 10 categories. The x-axis represents the number of samples, ranging from 0 to 1000. The y-axis represents the category index, ranging from 0 to 9. The distribution is as follows:

Category	Number of Samples
0	1000
1	1000
2	1000
3	~200
4	1000
5	1000
6	1000
7	1000
8	1000
9	1000

Rapport

© 2013 Pearson Education, Inc.

■ **Figure 1** The effect of the number of clusters on the classification accuracy of the proposed model.

■ **ANSWER** The answer is C. The first step in solving this problem is to determine the total number of students in the class. This can be done by adding the number of boys and girls:

[REDACTED]

106
107
108

[View Details](#) | [Edit](#) | [Delete](#)

[Home](#) | [About Us](#) | [Services](#) | [Contact Us](#)

© 2013 Pearson Education, Inc.

[REDACTED]

A 10x10 grid of black bars and squares. The first row contains 10 horizontal bars of varying lengths. The second row contains 10 small squares. The third row contains 10 horizontal bars of varying lengths. The fourth row contains 10 small squares. The fifth row contains 10 horizontal bars of varying lengths. The sixth row contains 10 small squares. The seventh row contains 10 horizontal bars of varying lengths. The eighth row contains 10 small squares. The ninth row contains 10 horizontal bars of varying lengths. The tenth row contains 10 small squares.

[REDACTED]

ANSWER The answer is 1000.

1

Rapport

This image shows a document page with significant portions of the text obscured by black redaction bars. A large horizontal bar at the top spans most of the page width. Along the left margin, there are several vertical columns of text, each preceded by a small black square marker. The text in these columns is completely blacked out. The rest of the page is white with no visible text.

Rapport

The figure consists of a grid of black bars. There are approximately 15 horizontal rows. Each row contains between 2 and 10 vertical bars. Some rows start with a small black square followed by a bar. The lengths of the bars within each row are generally consistent, though there are some variations. The overall pattern suggests a structured data visualization, possibly a heatmap or a bar chart with multiple categories.

Rapport

A solid black horizontal bar, likely a placeholder or a redacted section of the document.

A horizontal bar composed of six black rectangular segments of increasing width from left to right, followed by a single white rectangular segment.

A horizontal bar composed of six thick, solid black lines. The lines are evenly spaced and extend across the width of the frame.

-
-
-
-
-
-
-
-

-
-
-
-

■ [REDACTED]

■ [REDACTED]

■ [REDACTED]

■ [REDACTED]

■ [REDACTED]

Rapport

A series of horizontal black bars of varying lengths, arranged vertically. The bars are solid black and have irregular, jagged edges. They are set against a white background.

Rapport

Rapport

A large black rectangular redaction box covers the majority of the page content, starting below the header and ending above the footer. The redaction is approximately 85% wide and 75% high, leaving a white margin on all sides.

Rapport

A large black rectangular redaction box covers the majority of the page content, starting below the header and ending above the footer. The redaction is composed of several horizontal black bars of varying lengths, creating a stepped effect. There are also a few small black squares located at the top left and bottom left corners of the redacted area.

Rapport

ANSWER

A thick black horizontal bar located at the bottom of the slide, spanning most of the width of the content area.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

© 2024 All rights reserved. This material may not be reproduced without written permission from the author.

PARTIE IV LES LANCEURS D'ALERTE

La lettre de mission du 7 novembre 2019 concernant les lanceurs d'alerte, portait sur l'appréciation de la « qualité de la mise en œuvre et les premiers résultats du nouveau statut général de protection des lanceurs d'alerte ». Cet objectif ne prenait pas en considération la directive européenne 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, pourtant pleinement d'actualité, dont la transposition doit s'achever avant le 17 décembre 2021 pour le secteur public et les entreprises de plus de 249 salariés du secteur privé, et avant le 17 décembre 2023 pour les entités juridiques du secteur privé comptant de 50 à 249 salariés.

Les investigations menées par la mission ont été l'occasion de mettre en évidence les principales avancées de la loi Sapin 2 dans ce domaine. À cet égard, le choix du législateur de retenir une approche globale de la définition du lanceur d'alerte, a rendu plus lisible le statut qui lui est applicable, lequel auparavant était évoqué dans de nombreux textes sans aucune cohérence. De même, la désignation du Défenseur des droits pour orienter les lanceurs d'alerte, les accompagner et s'assurer que leurs droits fondamentaux sont respectés, ainsi que l'adoption de textes protecteurs interdisant toute mesure de représailles à leur encontre, en particulier dans la sphère du travail, et sanctionnant pénalement ceux qui diffusent leur identité ou font obstruction à la transmission de leur signalement, ont constitué des progrès notables.

Cependant, des insuffisances qui nuisent à l'efficacité de la loi ont été relevées tant par le Défenseur des droits que par les associations venant en aide aux lanceurs d'alerte. Elles devront être traitées dans le cadre de la transposition. Pour l'essentiel, outre le constat quasi-unanime d'une méconnaissance par le grand public du statut des lanceurs d'alerte, l'isolement dans lequel ces derniers se trouvent, la précarité de leur situation au regard de leur emploi avec les conséquences financières qui en découlent aussi longtemps que le statut ne leur est pas reconnu, ont fortement contribué à diminuer l'impact de la loi. De nombreuses questions se posent sur les moyens à mettre en œuvre pour remédier à cette situation. Le renforcement des moyens du Défenseur des droits aujourd'hui insuffisants pour mener à bien sa mission, la recherche d'une solution adaptée pour apporter un secours financier au lanceur d'alerte en grande difficulté tout en excluant le recours à la rémunération des informations, apparaissent d'ores et déjà des priorités.

La publication très récente de la directive n'a pas permis d'engager, dans les délais impartis, une réflexion suffisante avec la direction des affaires civiles et du Sceau pour formuler des recommandations utiles et a conduit la mission à ne pas traiter le sujet des lanceurs d'alerte dans le rapport final.

PARTIE V

LA MISE EN ŒUVRE DE LA CJIP INTRODUITE PAR LA LOI SAPIN 2

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2, consacre la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), **un nouveau mode de justice transactionnelle inspiré de la pratique américaine du *deferred prosecution agreement*, qui enrichit la palette des outils à la disposition de la justice française pour lutter contre la corruption et la fraude fiscale.**

Ce mode conventionnel d'extinction des poursuites sous conditions permet **de sanctionner les entreprises ayant commis certains faits d'atteinte à la probité ou aux finances publiques et de prévenir leur récidive**, sans aboutir à une condamnation pénale inscrite au casier judiciaire, afin d'éviter que ces entreprises soient privées d'un accès aux marchés publics français ou même étrangers, eu égard à la législation applicable dans certains États.

Au plan politico-diplomatique, la CJIP s'est vue assigner l'objectif d'épargner aux entreprises globales le risque de poursuites étrangères, en application notamment de l'extra-territorialité du droit américain.

Les enjeux attachés à l'adoption de la CJIP en droit français font de ce nouvel instrument « la clef de voûte de la loi Sapin 2 »²⁵⁶.

Inspirée du *deferred prosecution agreement* anglo-saxon, la CJIP est régie par deux articles du code de procédure pénale de niveau législatif²⁵⁷ et une dizaine d'articles de niveau réglementaire²⁵⁸(1). Bien que complétées par voie de circulaire et par les lignes directrices communes du Parquet national financier et de l'Agence française anticorruption du 26 juin 2019, ces dispositions peu disertes laissent ouvertes certaines questions, auxquelles trois années de mise en œuvre du dispositif ont commencé à apporter des réponses (2). Afin que soit consolidée cette justice qui offre aux entreprises une nouvelle forme de dialogue (3), la CJIP est néanmoins appelée à connaître une évolution de son cadre juridique et des pratiques professionnelles y afférentes (4)²⁵⁹.

²⁵⁶ Luca d'Ambrosio, « L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-teinte de la loi Sapin 2 », RSC, 2019/1 p1.

²⁵⁷ Articles 41-1-2 et 180-2 du code de procédure pénale.

²⁵⁸ Articles R15-33-60-1 du code de procédure pénale.

²⁵⁹ Malgré le contexte sanitaire dans lequel la mission s'est déroulée, l'ensemble des parties prenantes, qu'elles appartiennent au monde judiciaire ou à la société civile, ont été consultées dans le cadre de la mission, à défaut de pouvoir être toutes rencontrées.

1. La CJIP constitue une mesure alternative aux poursuites adaptée aux enjeux de la lutte contre les manquements à la probité

1.1. Un outil inspiré du « *deferred prosecution agreement* » anglo-saxon

Au moment de l'adoption de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, aucune condamnation définitive n'était intervenue pour des faits de corruption d'agent public étranger depuis 2000, date de la création de cette infraction. Très longtemps, le cadre juridique français en matière de lutte contre la corruption a été considéré comme faible par les autorités étrangères et notamment par le *Department of justice* (DoJ) américain, qui justifiait ainsi l'application extra-territoriale de la loi américaine.

Les États-Unis ont été les premiers, dès 1977, à adopter une loi sanctionnant la corruption d'agent public étranger en adoptant le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). Ils n'ont été suivis que de nombreuses années plus tard par certains États européens, tels que le Royaume-Uni avec le *UK Bribery Act* en 2010 - désormais l'une des législations les plus sévères en la matière, en ce qu'elle introduit une responsabilité sans faute pour les entreprises dépourvues d'un dispositif de prévention de la corruption.

À l'origine, le FCPA était appliqué dans le cadre de procédures pénales classiques. Ce n'est qu'en 1993 que le premier *deferred prosecution agreement* (DPA) a été conclu entre le DoJ et une entreprise aux États-Unis ²⁶⁰.

Dans cet « *accord de poursuite différée* »²⁶¹, l'entreprise bénéficie d'un report de la mise en mouvement de l'action publique par le DoJ. En contrepartie de l'extinction des poursuites à son encontre, l'entreprise accepte de reconnaître des éléments de fait sans toutefois « plaider coupable », de coopérer à l'enquête, de s'acquitter d'une amende importante et d'exécuter des mesures destinées à éviter le renouvellement de l'infraction²⁶². Le juge judiciaire intervient très peu dans la procédure : il ne prend pas part aux discussions et ne contrôle ni le contenu de l'accord, ni les motifs de la rupture. Il peut en théorie refuser d'approuver l'accord signé mais une telle hypothèse ne s'est jamais matérialisée.

La pratique consistant à sanctionner des faits de corruption par la conclusion d'un DPA s'est considérablement développée ces quinze dernières années. Pendant cette période, le DoJ américain a imposé des amendes de plusieurs centaines de millions de dollars à des entreprises européennes, notamment françaises, au motif que leurs pratiques commerciales, qui n'avaient pourtant aucun lien direct avec le territoire des États-Unis, ne respectaient pas le droit américain. À chaque fois, ces sanctions ont résulté de négociations transactionnelles avec le DoJ.

²⁶⁰ Frédéric Boidin, « Lutte contre la corruption : approche comparée entre *Deferred Prosecution Agreement* et convention judiciaire d'Intérêt Public », 21 avril 2018, *Village de la justice*.

²⁶¹ George-Louis Harang, « Royaume-Uni et France : étude comparative des lois anti-corruption », *Revue Lamy droit des affaires*, N°130, 1^{er} oct. 2017.

²⁶² Le régime du DPA découle des *Principles of federal prosecution of business organisations* et du *United States Attorneys' Manual (USAM)* édictés par le DoJ, en se fondant sur le *Speedy trial act* (1974) permettant au procureur, après accord d'un juge, de différer les poursuites à l'encontre de personnes prêtes à démontrer leur bonne conduite.

Encadré 26 : L'extra-territorialité des lois américaines

L'extra-territorialité des lois américaines, qui permet leur application pour des faits qui se seraient produits à l'étranger, est conforme au droit international, qui autorise l'édition par un État de normes à portée extraterritoriale, à condition que cette norme n'entre pas en contradiction avec une autre règle de droit international²⁶³.

Fort de ce principe, le *DoJ* a progressivement appliqué la législation américaine à effet extraterritorial à des situations où les liens avec les États-Unis étaient très indirects, voire ténus : ainsi, une transaction réalisée à l'étranger mais effectuée en dollars est dorénavant susceptible d'entrer dans le champ d'application de la législation américaine.

Entre 2008 et 2018, seules 5 entreprises américaines figurent dans la liste des 26 entreprises condamnées aux plus lourdes sanctions (montants supérieurs à 100 millions de dollars) alors que 14 entreprises européennes, dont 5 françaises²⁶⁴, se sont vues infliger plus de la moitié des condamnations et plus de 60% des amendes prononcées²⁶⁵.

Source : Mission.

Face à ces pratiques, l'établissement de la convention judiciaire d'intérêt public par la loi Sapin 2 a été présenté comme un moyen de renforcer la crédibilité de la France en matière de conformité, en tant que *deferred prosecution agreement* de droit français²⁶⁶.

La CJIP a pourtant failli ne pas voir le jour puisque le gouvernement avait décidé d'écartier de son projet de loi un premier projet de transaction pénale, dénommée « convention de compensation d'intérêt public », après les réserves émises par le Conseil d'État en mars 2016²⁶⁷, auxquelles s'ajoutaient les critiques de la société civile. Plusieurs associations s'étaient en effet émues de ce qu'elles analysaient comme un mécanisme d'exonération des entreprises de leur responsabilité.

Un nouveau dispositif a été réintroduit dans le projet de loi par voie d'amendement parlementaire, contre l'avis du gouvernement, sous la forme d'une « convention judiciaire d'intérêt public », validée en audience publique, avec la participation des victimes, pour tenir compte des observations du Conseil d'État.

Directement inspirée du *deferred prosecution agreement (DPA)* américain, la CJIP constitue une alternative aux poursuites innovante réservée aux personnes morales mises en cause pour plusieurs délits d'atteinte à la probité et aux finances publiques : en contrepartie de l'absence de poursuites pénales, une personne morale soupçonnée d'une atteinte à la probité ou aux finances publiques relevant du champ de la CJIP, accepte de :

- ◆ **payer une amende d'intérêt public, dont le montant ne peut excéder 30% du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur la base des trois dernières années**, dont le versement peut être échelonné sur une période qui ne peut être supérieure à un an, précisée par la convention ;
- ◆ **réparer le préjudice commis à l'égard des victimes**, lorsqu'elles sont identifiées, sans préjudice d'une éventuelle action civile postérieure ;

²⁶³ Frédéric Bodin, *ibid.*

²⁶⁴ En 2018, Société générale (293M\$) ; en 2014, Alstom (772M\$); en 2013, Total (398,2M\$) ; en 2010, Technip SA (338M\$) et Alcatel Lucent (138M\$).

²⁶⁵ Rapport au Premier ministre de Raphael Gauvain, *Rétablissement la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale*, juin 2019, p19.

²⁶⁶ L'amendement parlementaire relatif à la CJIP évoque cet objectif : « [...] nos entreprises sont frappées à l'étranger de sanctions lourdes et rapidement exécutées. Les sommes importantes versées par l'entreprise à ce titre sont récupérées par d'autres ÉTATS. Il est donc indispensable de sortir du statu quo actuel pour que la France retrouve sa souveraineté dans le domaine pénal et que son dispositif répressif ait un caractère réellement dissuasif. C'est l'objectif de cet amendement, avec la création d'une convention judiciaire d'intérêt public qui vise à garantir l'efficacité de la réponse pénale s'agissant de réprimer l'ensemble des atteintes à la probité ».

²⁶⁷ CE avis, 30 mars 2016, n°391.

- **se soumettre, le cas échéant, à un programme de mise en conformité** destiné à prévenir et détecter la commission de faits de corruption, aux frais de l'entreprise, sous le contrôle de l'Agence française anti-corruption (AFA)²⁶⁸.

Le procureur de la République est seul compétent pour conclure une telle convention avec les personnes morales mises en cause pour des infractions de corruption et de trafic d'influence²⁶⁹, ainsi que de fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale²⁷⁰, et pour toute infraction connexe. La procédure peut être initiée au stade de l'enquête préliminaire ou après l'ouverture d'une information judiciaire, avec l'accord du parquet.

Dans le cadre d'une information judiciaire, le juge d'instruction peut, avec l'accord du parquet, décider de transmettre à ce dernier la procédure aux fins de mise en œuvre de la CJIP, à condition que la personne morale ait reconnu les faits et accepté leur qualification pénale²⁷¹.

La proposition de convention acceptée par la personne morale est transmise par le procureur au président du tribunal judiciaire aux fins de validation, qui rend une décision insusceptible de recours, après audition en audience publique des parties et vérification du bien-fondé du recours à cette procédure, de la régularité de son déroulement, de la conformité du montant de l'amende aux limites fixées par la loi et de la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements.

Une fois validée, la convention n'emporte aucune déclaration de culpabilité, ni aucune inscription au casier judiciaire, ce qui permet d'éviter à l'entreprise le risque de voir prononcer à son encontre des peines complémentaires telles que l'exclusion des marchés publics. En cela, ce nouveau mode alternatif aux poursuites va au-delà de ce que le droit français permettait jusqu'alors à travers d'autres instruments de justice transactionnelle, telle que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

L'ordonnance de validation ouvre à la personne morale un délai de dix jours pour exercer son droit de rétractation et fait l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République ainsi que d'une publication sur le site internet de l'Agence française anticorruption (AFA).

À condition que les obligations fixées dans la convention aient été exécutées dans le délai imparti, la CJIP éteint l'action publique à l'égard de la personne morale mais non de ses représentants légaux qui demeurent responsables en tant que personnes physiques. A l'inverse, en cas de mauvaise exécution de la convention, le procureur de la République peut la révoquer et mettre en mouvement l'action publique.

1.2. Le choix pertinent de l'approche négociée face aux aléas du procès pénal pour les atteintes à la probité

En matière d'atteintes à la probité, l'insuffisance des mécanismes de détection, les difficultés probatoires et des jugements manquant d'exemplarité conduisent parfois à une forme d'inefficacité, voire d'impunité. Au cours des débats parlementaires relatifs à la loi du 9 décembre 2016, le rapporteur a présenté la CJIP comme une réponse à ces difficultés, en ce qu'elle « permettrait de réprimer de façon effective et rapide des faits de corruption, en se dispensant d'une enquête longue et aléatoire, sans certitude de condamnation ».

²⁶⁸ Article 41-1-2 du code de procédure pénale.

²⁶⁹ Dispositions du code pénal relatives à la corruption active et passive (art. 445-1 et 445-2 du code pénal) - corruption sportive active et passive (art. 445-1-1 et 445-2-1 du code pénal) -corruption active d'un membre de l'institution judiciaire (art. 439-9 al. 2 CP) -trafic d'influence actif sur un membre de l'institution judiciaire (art. 439-9-1 al.2 CP).

²⁷⁰ Infractions prévues et réprimées par les articles 1741 et 1743 du code général des impôts.

²⁷¹ Article 180-2 du code de procédure pénale.

Aujourd’hui encore, le **nombre de poursuites et de condamnations en matière de corruption demeure restreint du fait des faiblesses de la chaîne pénale en matière économique et financière, de la détection des faits à leur sanction.**

En effet, les statistiques pénales sur les manquements à la probité montrent qu’en **2018, pour environ 800 affaires et 1200 auteurs, on dénombre moins de 400 poursuites et moins de 200 saisines du juge d’instruction**. Par ailleurs, en dépit d’un accroissement du nombre d’affaires d’environ 25 %, le volume des réponses pénales a légèrement baissé entre 2013 et 2018 et les saisines du juge d’instruction ont chuté de plus d’un tiers en passant de 290 en 2013 à 192 en 2018.

S’agissant des décisions de justice rendues pour les infractions d’atteinte à la probité, on observe toujours des volumes faibles et plutôt en baisse avec 286 condamnations de personnes physiques en 2018. Dans quatre cas sur dix, il s’agit d’infractions à la corruption. S’agissant des personnes morales, le volume des condamnations reste très faible variant entre 0 et 7 chaque année, de 2008 à 2018.

Il s’agit à chaque fois de procédures judiciaires longues (plus de cinq ans en moyenne), complexes, avec un taux d’appel très supérieur à la moyenne et à l’issue incertaine (taux de relaxe particulièrement élevé).

Bien qu’une évolution de la justice économique et financière soit perceptible, à travers notamment « l’affaire UBS » dans laquelle la banque suisse s’est vue infliger la plus lourde sanction financière de l’histoire judiciaire française²⁷², les données statistiques autorisent à penser que les fragilités relevées, il y a une décennie, en matière de répression des infractions à la probité, et notamment de corruption, qui avaient motivé la création du Parquet national financier, perdurent en partie.

Encadré 27 : Les statistiques pénales en matière de manquement à la probité

En 2018, 823 affaires ont été initialement qualifiées de manquement à la probité. Ce nombre est en hausse de +25 % par rapport à 2013. Ces affaires concernent **1 235 auteurs**. Parmi ceux-là, **544 sont considérés comme poursuivables**. Pour les autres, dans la majeure partie des cas, l’infraction est insuffisamment caractérisée. Pour les 544 poursuivables, **50 sont classés sans suite**, par exemple, parce que les recherches sont infructueuses ou en raison de carences du plaignant.

Avec **494 poursuites**, le **taux de réponse pénale s’établit ainsi à 90,8%** en 2018 : il est assez fluctuant sur la période 2013 à 2018 (entre 89 % et 95 %), mais **sa tendance est plutôt à la baisse** même si l’est supérieur au taux de réponse pénale de l’ensemble des contentieux (hors contentieux routier) qui s’élève à 89 %.

La réponse pénale est toutefois particulière dans les affaires de manquements à la probité. Si 79% donnent lieu à des poursuites (**390 cas**), 21 % des cas donnent lieu à des procédures alternatives comme un rappel à la loi ou des sanctions non pénales.

Au total, **ces 390 poursuites se traduisent par 198 poursuites correctionnelles et 192 saisines du juge d’instruction**. Cela donne **un taux de poursuite moyen de 79 % en 2018** (qui a évolué plutôt à la baisse entre 86 % et 76 % entre 2013 et 2018).

²⁷² La banque suisse, poursuivie pour démarchage bancaire illégal et blanchiment de fraude fiscale, a été condamnée le 20 février 2019 à payer 3,7 milliards d'euros pour démarchage bancaire illégal et blanchiment aggravé de fraude fiscale, auxquels il faut ajouter un montant de 800 millions d'euros de dommages et intérêts accordés à l'administration fiscale. Une filiale française d'UBS est elle aussi condamnée pour complicité à une amende de 15 millions d'euros.

Il convient de noter que :

- ◆ **la réponse pénale est différente selon la nature des auteurs** : tandis que le taux de poursuite des personnes physiques s'élève à 82 %, il est de 59 % pour les personnes morales ;
- ◆ **le taux de poursuite varie également selon la nature des affaires** : 88 % en matière de corruption ; 84 % en matière de trafic d'influence ; 68 % en matière de détournement de biens publics et 59% en matière de prise illégale d'intérêt.

Les décisions de justice donnant lieu à condamnation en matière de manquement à la probité sont en baisse à la fois pour les personnes physiques et pour les personnes morales :

- ◆ **s'agissant des personnes physiques**, on observe en 2018 **286 condamnations** relevant du champ infractionnel des manquements à la probité. Ce chiffre a varié entre 355 et 271 infractions ces dix dernières années, mais **il est quasiment à son plus bas niveau depuis 2013**. Dans quatre cas sur dix, il s'agissait d'infractions de corruption (45,8%) ;
- ◆ **s'agissant des personnes morales**, on observe en 2018 des condamnations variant **entre 0 et 7** chaque année entre 2008 et 2018. À nouveau, même si la tendance n'est pas nette, on se situe depuis deux ans à des niveaux très faibles avec 2 condamnations en 2018 et aucune en 2017.

Pour les personnes physiques, il convient de noter que l'on dénombre entre 1,5 et 2 infractions par affaire et donc que le volume des affaires est moindre.

Les caractéristiques de ces procédures et décisions de justice en matière de manquement à la probité montrent qu'il s'agit de procédures longues, complexes et à l'issue incertaine :

- ◆ **le délai des procédures, jusqu'à la condamnation en première instance, est en moyenne de 5,6 ans** (contre 1,2 an tous contentieux confondus) et a varié entre 5 et 6,2 ans entre 2008 et 2018. Ces délais sont particulièrement longs notamment en raison de la complexité de ce contentieux, d'enquêtes et instructions longues, de recours et incidents de procédure qui sont très fréquents, mais aussi des révélations ou des signalements à l'issue de contrôle qui interviennent parfois jusqu'à plusieurs années après la date de commission des faits.
- ◆ **le taux d'appel est très supérieur à la moyenne** (entre 17 et 30 % entre 2008 et 2014 contre 7% en moyenne tous contentieux confondus).
- ◆ **le taux de relaxe est particulièrement élevé** en matière de manquement à la probité : 26 % contre 7 % en moyenne tous contentieux confondus. On observe qu'il est à son maximum en 2018 sur les cinq dernières années (il était à 17 % en 2014).

Les peines prononcées en matière de manquement à la probité restent faibles en volume, mais les peines se durcissent :

- ◆ **s'agissant des personnes morales, les volumes sont faibles et irréguliers** et il n'y a pas de tendance (2 cas de condamnation en 2018).
- ◆ **s'agissant des personnes physiques**, 72 % des condamnations sont assorties de **peines d'emprisonnement (174 cas)** dont 24 % ferme (58 cas). La peine moyenne varie entre **12 et 21 mois** selon les années.
- ◆ on observe que **les peines prononcées pour corruption sont plus sévères** : sur 116 condamnations en 2018, 95 ont une peine d'emprisonnement (82 %) dont 41 d'emprisonnement ferme (35 %) pour **environ 20 mois (ce quantum a quasiment doublé depuis 2008** avec environ 10-11 mois de quantum d'emprisonnement ferme).
- ◆ dans quatre condamnations sur dix, une **peine d'amende** est également prononcée (**97 cas**) d'un montant moyen d'environ **19 000 euros** (en forte hausse contre environ 8 000 euros en 2008).
- ◆ enfin, les mesures complémentaires comme les confiscations ou l'interdiction d'exercer une fonction ou un emploi public sont en volume peu importantes (154 cas en 2018), mais en forte augmentation en dix ans (moins de 70 cas en 2008).

Source : Système d'information décisionnelle (SID) fondé sur le logiciel Cassiopée de traitement des affaires ainsi que le casier judiciaire national et le casier des personnes morales.

L'introduction de la CJIP dans l'arsenal juridique pénal résulte donc de la poursuite d'une efficience procédurale. Après trois ans de mise en œuvre, le dispositif de la CJIP s'est révélé, selon Jean-François Bohnert, procureur de la République financier (PRF), « à la fois pleinement opérationnel, rapide et efficace »²⁷³.

2. Les conditions d'application du dispositif, de la mise en œuvre à la conclusion de la CJIP, ont été éclairées par la pratique et devraient figurer dans les textes

Le dispositif a dépassé le stade de l'expérimentation : trois années de mise en œuvre de la CJIP viennent éclairer les conditions d'application d'une loi peu diserte.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2016²⁷⁴, **onze CJIP, portant à la fois sur des atteintes à la probité, pour six d'entre elles, et sur des faits de nature fiscale, pour les cinq autres, ont été validées par les tribunaux judiciaires de Paris, Nanterre et Nice.** Le tableau ci-dessous en présente la chronologie ainsi que les éléments saillants.

²⁷³ Conférence organisée par le Club des juristes, « Premier bilan d'un changement de paradigme de la justice pénale », le 5 mars 2020, *Actualités du droit*.

²⁷⁴ Loi n°2016-1691 du 9 déc. 2016 et décret d'application n°2017-660 du 27 avril 2017,

Rapport

Tableau 8 : La montée en puissance des amendes inscrites dans les CJIP par année

Année	Nombre de CJIP	Total des amendes (€)
2017	1	157 975 422
2018	4	254 080 755
2019	3	532 600 000
2020	3	2 087 537 455
Total	11	3 032 193 632

Source : Mission d'après les CJIP publiées.

La CJIP a su trouver sa place dans le paysage de la justice économique et financière. La pratique en a précisé les conditions d'application, de la mise en œuvre à la conclusion de la convention.

2.1. Éclairées par la pratique, les conditions de mise en œuvre de la CJIP devraient être précisées

2.1.1. Des CJIP conclues par des parquets de grande taille ou spécialisés, au stade de l'enquête préliminaire ou de l'instruction

2.1.2. Les parties signataires des onze CJIP

Pendant les deux premières années, la CJIP a été mise en œuvre exclusivement par des parquets de grande taille ou spécialisés d'Île de France, jusqu'à la conclusion d'une première CJIP en régions, entre le parquet de Nice et la société SWIRU le 4 mai 2020.

L'usage de la CJIP reste donc limité, à la fois en nombre de conventions conclues et en nombre d'acteurs puisque seuls quatre parquets se sont saisis de cet outil. Le procureur de la République financier (PRF) est signataire de plus de la moitié des CJIP (6 CJIP sur 11). Les trois CJIP du parquet de Nanterre, issues d'une même information judiciaire, ont démontré l'intérêt porté par ce parquet à cette nouvelle procédure. Il a fallu attendre janvier et mai 2020 pour que les procureurs de Paris et de Nice signent leur première CJIP.

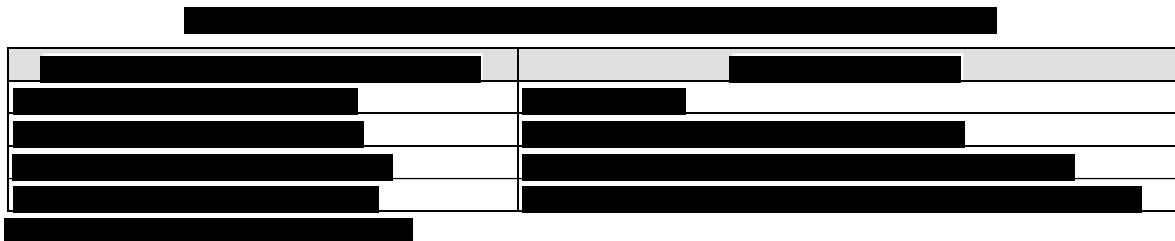
Le caractère chronophage de cette nouvelle procédure, qui implique des discussions de plusieurs mois, et parfois même de plusieurs années, avec les entreprises et leurs conseils, en amont et pendant la rédaction de la CJIP, est susceptible d'expliquer, partiellement au moins, le recours restreint à la CJIP par des parquets de petite ou de moyenne taille.

La large part représentée par le Parquet national financier (PNF) dans les parquets signataires n'est guère surprenante, eu égard aux missions du PNF, qui a vocation à prendre en charge les enquêtes pénales les plus complexes dans le domaine de la délinquance économique et financière. Le champ d'action du PNF recouvre l'entier champ d'application matériel de la CJIP, qu'il s'agisse des atteintes aux finances publiques ou des atteintes à la probité, étant précisé que, dans les faits, les affaires de corruption d'agent public étranger relèvent de sa compétence exclusive²⁷⁵.

²⁷⁵ Outre les délits boursiers, le champ de compétence du Parquet national financier couvre les infractions suivantes : corruption, trafic d'influence, favoritisme, détournement de fonds publics, prise illégale d'intérêt, concussion, obtention illicite de suffrage en matière électorale, fraude fiscale aggravée, blanchiment, étant précisé que, en pratique les affaires de corruption d'agent public étranger relèvent de la compétence exclusive.

Pour autant, la loi Sapin 2 n'a pas réservé la CJIP à un certain type d'acteurs, d'affaires ou d'entreprises. Tout parquet et toute entreprise peut en être signataire. S'agissant de l'éligibilité des personnes morales au dispositif, la loi fait disparaître toute notion de seuil pour la convention judiciaire d'intérêt public, applicable au moins en théorie à la totalité des entreprises, alors qu'elle prévoit un seuil pour l'obligation d'adopter un programme de mise en conformité (seuil de 500 employés et chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros²⁷⁶).

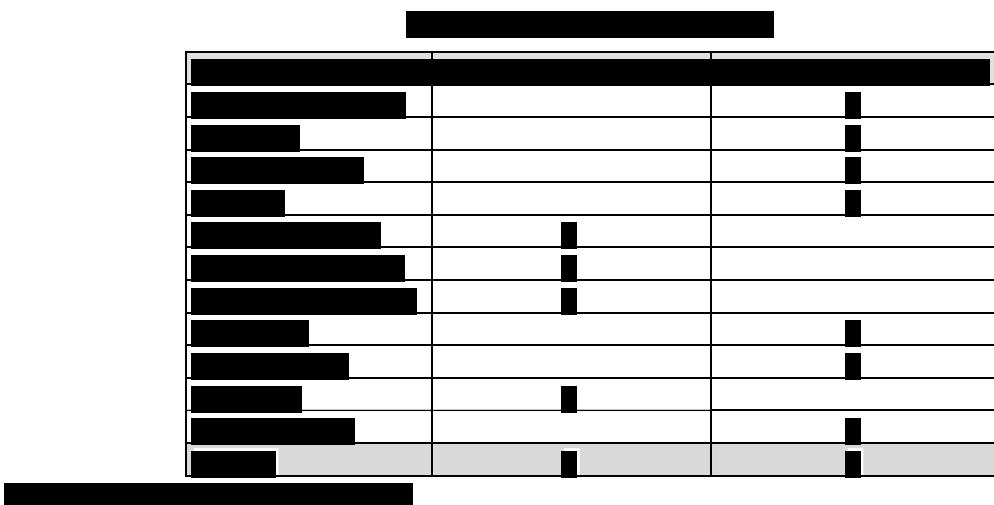
Parmi les sociétés bénéficiaires des CJIP conclues depuis 2017, plus de la moitié sont françaises, l'une est une société anonyme européenne et quatre d'entre elles sont étrangères. Les chiffres d'affaires des onze CJIP validées depuis 2017 peuvent être classés en quatre catégories.



Les deux premières de ces catégories correspondent aux chiffres d'affaires des petites et moyennes entreprises, définies notamment par un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros²⁷⁷. Le chiffre d'affaires de nombreuses entreprises exposées au risque de corruption, notamment les entreprises du BTP de moyenne taille, entrent dans ces deux catégories. Le dispositif de la CJIP ne saurait donc être réservé aux sociétés les plus importantes.

2.1.2.1. Une procédure initiée à différents stades des investigations

Les onze CJIP portent sur des faits ayant nécessité des investigations approfondies, réalisées dans le cadre soit, d'une enquête préliminaire, soit, d'une information judiciaire.



²⁷⁶ Cf. article 17 de la loi Sapin 2.

²⁷⁷ Les petites et moyennes entreprises (PME) sont celles qui, d'une part, occupent moins de 250 personnes, d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros (cf. l'article 51 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 et le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008).

Les CJIP signées par le procureur de la République financier l'ont donc été à l'issue d'enquêtes préliminaires qu'il a dirigées, à l'exception des CJIP [REDACTED], pour lesquelles une information judiciaire avait été ouverte avant l'adoption de la loi Sapin 2, par le parquet de Paris. Un dessaisissement au profit du PNF était intervenu dans un second temps.

Alors que la majorité des CJIP proposées par le Parquet national financier l'ont été dans la phase de recueil des éléments documentaires ou d'exploitation des données recueillies, les CJIP signées par les parquets de Nanterre, de Paris et de Nice ont été consécutives à une information judiciaire.

L'organisation du PNF lui permet de privilégier la conduite des investigations sous la forme de l'enquête préliminaire, plutôt que l'ouverture d'une information judiciaire, synonyme de guérilla juridique menée au travers d'actes et de recours dilatoires, peu adaptée dans les dossiers où la difficulté du recueil de la preuve est prégnante.

Ce que le PNF peut réaliser grâce à l'expérience des magistrats et des assistants spécialisés qui le composent, n'est pas à la portée de tous les parquets. Il est probable que dans les juridictions où le parquet ne dispose pas des moyens humains et matériels lui permettant de procéder aux diligences requises dans des délais raisonnables, les juges d'instruction demeureront des acteurs importants du dispositif, en particulier lorsque le nombre de victimes à recenser est important ou lorsque la détermination du préjudice et de son calcul sont complexes.

2.1.3. La nécessité de préciser dans les textes les critères de mise en œuvre ressortant des CJIP conclues

Contrairement au texte encadrant l'action de l'autorité de poursuite britannique, qui donne une liste des conditions dont le *Serious Fraud Office* doit s'assurer avant de conclure un DPA²⁷⁸, **la loi du 9 décembre 2016 et son décret d'application sont muets sur les critères qui permettent aux parties d'envisager la conclusion d'une CJIP**. Elle se limite à indiquer que « tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, le procureur de la République peut proposer à une personne morale [...] de conclure une convention d'intérêt public » et à prévoir que le « président du tribunal prend la décision de valider ou non la proposition de convention, en vérifiant le bien-fondé du recours à cette procédure », sans en préciser les critères d'appréciation.

La circulaire du 31 janvier 2018²⁷⁹ indique de façon sibylline que l'opportunité de mettre en œuvre une convention pourra s'apprécier en fonction des antécédents de la personne morale, du caractère volontaire de la révélation des faits et du degré de coopération avec l'autorité judiciaire dont la personne morale fait preuve.

Tandis que l'existence d'antécédents judiciaires de la personne morale est susceptible de constituer un frein à l'usage d'une CJIP, la révélation volontaire des faits de la part de la personne morale et sa coopération avec le procureur dans la recherche des éléments de preuve nécessaires à la caractérisation des faits ont vocation à inciter les parquets à faire le choix d'une telle convention.

²⁷⁸ Serious Fraud Office & Crown Prosecution Service, *Deferred Prosecution Agreements Code of Practice, Crime and Courts Act 2013*, <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/deferredprosecution-agreements/>: "(i) either the evidential stage of the Full Code Test in the Code for Crown Prosecutors is met or there is a reasonable suspicion based upon some admissible evidence that P has committed an offence ; (ii) the full extent of the alleged offending has been identified ; and (iii) the public interest would likely be met by a DPA. then the prosecutor may initiate DPA negotiations with any P who is being investigated with a view to prosecution in connection with an offence specified in the Act." ; Frédéric Boidin, *ibid*.

²⁷⁹ Circulaire du 31 janvier 2018 relative à la présentation et la mise en œuvre des dispositions pénales prévues par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

Dans les lignes directrices du 26 juin 2019, le PNF fait référence à la **notion d'intérêt public pour circonscrire les situations dans lesquelles la CJIP peut être préférée à l'engagement de poursuites pénales** : « Le recours à la CJIP satisfait à l'intérêt public lorsqu'il permet de réduire sensiblement le délai d'enquête, d'assurer l'effectivité et la fermeté de la réponse judiciaire en réponse aux comportements poursuivis, d'assurer l'indemnisation du préjudice de la victime et contribue à la prévention de la récidive par la mise en place de dispositifs effectifs de détection des atteintes à la probité ».

L'inscription de la notion d'intérêt public dans le nom même de la CJIP renvoie au concept d'« intérêt de la justice » et au test d'intérêt public que l'on retrouve dans les systèmes anglo-saxons et notamment dans le système anglais, où ledit intérêt s'apprécie tout d'abord au prisme de « l'approche proactive dont les dirigeants de l'entreprise ont fait preuve après avoir eu connaissance de l'agissement délictueux au sein de l'organisation »²⁸⁰. La convention judiciaire *d'intérêt public* semble appeler les parquets et le juge de la validation à vérifier que l'intérêt qui fonde la CJIP représente un intérêt public, capable de contrebalancer la renonciation à la condamnation pénale²⁸¹, mais rien n'est précisé dans les textes, ce qui doit être corrigé.

2.1.3.1. L'inscription dans les textes des critères selon lesquels les parquets peuvent recourir à la procédure de CJIP

Les critères mis en avant par les parquets rencontrés par la mission résultent d'un bilan coûts-avantages qui rejoint la logique exposée dans les *DPA* américains et anglais. Outre les considérations subjectives telles que l'absence de certitude d'obtenir devant un tribunal correctionnel des sanctions à la hauteur de la gravité des faits, le souhait de s'affranchir des plafonds de sanctions prévus pour les incriminations retenues et d'adopter ceux beaucoup plus élevés de la CJIP, ou la recherche de décisions favorisant la position de l'autorité judiciaire française sur le terrain de l'extra-territorialité, les affaires qui ont fait l'objet d'une CJIP partageaient plusieurs points communs.

Le principal critère ayant présidé à la conclusion des CJIP conclues est celui de la complexité du dossier en cause et de la difficulté pour les parquets d'établir la preuve des faits suspectés dans ce type de dossiers. Cette complexité peut trouver son origine dans :

- ◆ la nature des faits incriminés, occultes ou dissimulés ;
- ◆ les notions extrêmement techniques sous-tendant certains contentieux, telles que l'abus de droits ou les prix de transferts en matière de fraude fiscale ;
- ◆ les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales dont la preuve est parfois difficile ;
- ◆ les modalités de commission de l'infraction (usage d'une ingénierie financière élaborée, recours à des intermédiaires...) ;
- ◆ la réalisation d'une partie des faits à l'étranger, dans des pays parfois peu coopératifs...

La faiblesse des moyens d'investigation des services d'enquête en matière économique et financière est également de nature à constituer pour les parquets un facteur supplémentaire de complexité, dès lors que les dossiers peuvent demeurer en attente de traitement dans des services d'enquête sous-dimensionnés et sous-équipés. Le raccourcissement des délais de procédure induits par la CJIP répond aux souhaits de toutes les parties de voir une réponse judiciaire apportée dans des délais raisonnables.

²⁸⁰ Serious Fraud Office, *Deferred Prosecution Agreements - Code of Practice. Crime and Courts Act 2013*.

²⁸¹ Martina Galli, *ibid.*

Dans ces conditions, il est évident que la participation de l'entreprise mise en cause à l'administration de la preuve, ou mieux encore son auto-accusation, apporte une réponse parfaitement adaptée aux problèmes rencontrés par la justice économique et financière. La conclusion d'un accord avec une entreprise coopérative apparaît alors comme le moyen de juguler l'asymétrie d'informations existant entre pouvoirs publics et acteurs privés²⁸²dans les affaires complexes.

Lorsque la CJIP permet, grâce à la coopération de l'entreprise, de faire l'économie d'un procès long, complexe et aléatoire et d'adopter des sanctions plus élevées que celles autorisées par les plafonds de sanctions prévus pour les incriminations retenues, elle intervient sans nul doute « dans l'intérêt de la justice ». Il en va de même, lorsque la CJIP offre à la justice française un instrument de dialogue avec d'autres autorités de poursuite dans le cadre d'accords multilatéraux.

Encore faut-il que la loi précise les objectifs attachés à l'usage de la CJIP, en reprenant une notion équivalente à celle d'intérêt de la justice, consacrée par les systèmes anglo-saxons ou en déclinant des critères plus précis.

Le silence des textes relatifs à la CJIP ne permet pas actuellement d'esquisser les contours d'un ordre public transactionnel en la matière. Les affaires qui ont donné lieu à la conclusion de CJIP ces trois dernières années et leur nombre restreint montrent qu'il a été fait **un usage raisonnable de ce dispositif**. Il apparaît néanmoins nécessaire que des garde-fous garantissent un juste équilibre entre l'intérêt général d'une lutte efficace contre les infractions relevant du champ de la CJIP et les intérêts particuliers des entreprises qui choisissent cette voie procédurale.

Certains auteurs ont appelé de leurs vœux l'inscription « des critères justifiant le recours à la justice transactionnelle [...] au frontispice de la loi », pour éviter un possible détournement des objectifs de la justice pénale²⁸³.

A l'instar des législations étrangères et en particulier britannique, **le cadre législatif de la CJIP doit être enrichi par la notion d'intérêt public, afin que cet outil puisse satisfaire l'intérêt général, seul compatible avec les objectifs de la justice pénale.**

Les onze CJIP conclues depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin 2 ont permis de dessiner certaines orientations qu'une nouvelle circulaire de politique pénale relative à la CJIP permettrait de valider ou de corriger.

Concernant les critères présidant à la conclusion d'une CJIP, **l'adoption d'une circulaire de politique pénale qui fixera et hiérarchisera les différents intérêts que les autorités de poursuite devront prendre en considération pour faire usage, sans la détourner, de la CJIP, aidera les parquets à peser les intérêts en jeu dans les dossiers de criminalité économique.**

²⁸² Luca d'Ambrosio, « L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-teinte de la loi Sapin 2 », RSC 2019/1 p1.

²⁸³ Luca d'Ambrosio, *ibid.*

2.1.3.2. L'inscription dans les textes des critères selon lesquels le juge de la validation doit vérifier le bien-fondé de la procédure de CJIP

Alors que le projet de loi Sapin 2 prévoyait initialement un contrôle uniquement formel du président du tribunal dans le cadre d'une audience d'homologation, la version finale de la procédure introduit une audience de validation de la procédure qui donne au juge un contrôle de nature substantielle : le juge doit vérifier, au cours d'une audience publique lors de laquelle entreprise et victimes éventuelles sont entendues, le bien-fondé du recours à la procédure, ainsi que la régularité de son déroulement, la conformité du montant de l'amende aux limites prévues par la loi et la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements²⁸⁴.

Dans sa version définitive, la procédure de CJIP s'éloigne dès lors du modèle américain, où le rôle du juge est minimal, pour se rapprocher du modèle britannique dans lequel le juge est appelé à vérifier si l'accord est pris « *in the interest of justice* » et si ses conditions sont « *fair, reasonable and proportionate* »²⁸⁵.

Le juge français se heurte toutefois, de la même façon que les parquets, au silence de la loi quant aux éléments sur lesquels il peut se fonder pour caractériser le bien-fondé ou le mal-fondé de la convention. Le silence du législateur laisse ainsi la place à une grande subjectivité du juge, dont l'ordonnance est insusceptible de recours, et, partant, à un manque de prévisibilité de sa décision pour les parties.

Les clarifications législatives et réglementaires recommandées par la mission permettront au juge de la validation d'asseoir sa décision sur le bien-fondé du recours à la CJIP, à l'aune de l'intérêt public et de critères connus des parties.

Recommandation :

Préciser par voie législative que la notion d'intérêt public doit sous-tendre la décision d'un parquet de recourir à la CJIP et doit fonder l'analyse du juge de la validation lorsqu'il caractérise le bien-fondé du recours à cette procédure.

Adopter une circulaire de politique pénale relative à la CJIP qui précisera notamment les différents intérêts et critères que les parquets pourront prendre en considération pour faire usage de la CJIP.

²⁸⁴ Article 41-1-2.III du code de procédure pénale.

²⁸⁵ Martina Galli, « Une justice pénale propre aux personnes morales, réflexions sur la convention judiciaire d'intérêt public », RSC, 2018 n°2 p. 359.

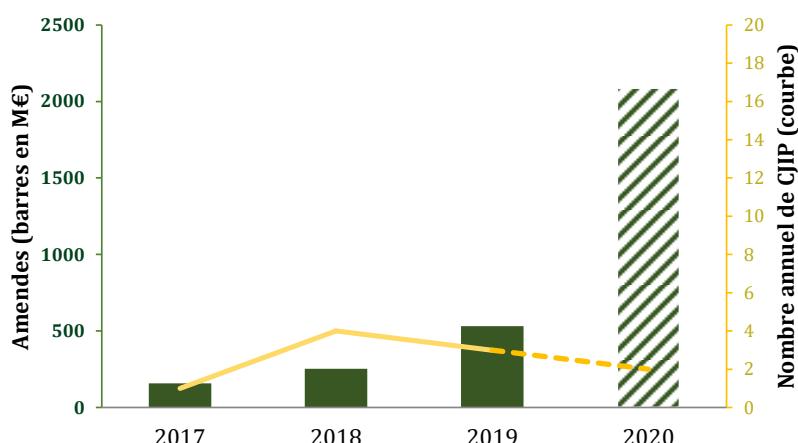
2.2. Les obligations imposées dans les CJIP permettent de prendre des sanctions dissuasives tout en préservant les intérêts économiques de l'entreprise et en garantissant l'indemnisation des victimes

2.2.1. L'obligation de payer des amendes d'intérêt public dont les montants importants constituent une rupture symbolique en matière économique et financière

De par l'importance des montants des amendes d'intérêt public qu'elles ont imposées, les CJIP ont atteint l'un des objectifs annoncés par la députée Sandrine Mazetier, à l'origine de l'amendement relatif à la convention judiciaire d'intérêt public dans le cadre des débats législatifs sur la loi Sapin 2 : elles ont permis « d'obtenir des sanctions beaucoup plus lourdes que celles que notre droit prévoit actuellement », en évitant que certaines de ces amendes ne soient prononcées par des juridictions étrangères.

Au fil des années, les montants des amendes d'intérêt public n'ont cessé d'augmenter. Le graphique ci-dessous illustre le caractère exponentiel de la courbe du montant des amendes d'intérêt public imposées dans le cadre des CJIP.

Graphique 3 : La montée en puissance des amendes conclues par CJIP



Source : mission d'après les CJIP publiées.

Les amendes les plus lourdes ont été prononcées dans les affaires de corruption, en particulier de corruption d'agent public étranger.

Tableau 11 : Total des amendes par type d'incrimination

Incrimination	Nombre de CJIP	Total des amendes (€)
Blanchiment de fraude fiscale	2	160 975 422
Corruption publique active	3	3 930 000
Corruption d'agent public étranger	3	2 335 888 210
Fraude fiscale aggravée	3	531 400 000
Toutes incriminations confondues	11	3 032 193 632

Source : mission d'après les CJIP publiées.

L'amende d'intérêt public est au cœur du nouveau dispositif. Si certains commentateurs ont estimé que des montants supérieurs auraient pu être imposés, notamment dans le cadre des CJIP HSBC et Société générale, tous s'accordent sur le **caractère exceptionnel de ces montants dans le cadre de procédures judiciaires**.

Le niveau de sanction est souvent difficile à apprécier hors contexte. **Ces amendes sont à chaque fois le résultat d'un rapport de force entre un parquet et une entreprise, qui dépend de nombreux éléments** : niveau de solidité/fragilité du dossier judiciaire, intérêt pour l'entreprise de mettre un terme à la procédure en cours, niveau de sanction recherché, qui puisse à la fois être suffisamment significatif pour valoir sanction et tenir compte de la solidité de l'entreprise.

Tandis que les amendes prononcées par les tribunaux correctionnels sont définies en fonction de la peine prévue pour l'infraction commise et ne peuvent jamais être supérieures au « quintuple du [maximum] prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction »²⁸⁶, les amendes d'intérêt public, se rapportant au profit tiré de l'infraction et à la dimension économique de l'entreprise, peuvent dépasser largement ces plafonds.

Aux termes de l'article 41-1-2, I du code de procédure pénale, le montant de l'amende « est fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements ». Ainsi, **en ne fixant qu'une limite maximum correspondant à 30 % du chiffre d'affaire, sans prévoir de mesure précise de l'amende, les textes encadrant le calcul de l'amende d'intérêt public laissent indéniablement une place au pragmatisme.**

La circulaire du 31 janvier 2018 a levé certaines ambiguïtés, en précisant notamment que l'assiette de calcul de l'amende devait reposer sur **l'excédent brut d'exploitation (EBE)**, et non sur le chiffre d'affaires ou sur le bénéfice de l'entreprise. En matière de corruption par exemple, le parquet est donc conduit à déterminer le chiffre d'affaires généré par le contrat affecté par des faits de corruption, déduction faite des charges directement liées au marché considéré.

Les lignes directrices du 26 juin 2019, signées par le PNF et l'AFA, précisent par exemple que le calcul du profit illicite prend également en compte les avantages non comptables retirés par l'entreprise des manquements constatés, même si le marché litigieux était déficitaire ou faiblement bénéficiaire (gain de parts de marché, amortissements des coûts fixes des unités de production...).

Alors que la CRPC, outil de rapidité et de désengorgement des tribunaux, tend à homologuer des peines inférieures à celles qu'aurait prononcées un tribunal correctionnel, la CJIP acte des amendes aux montants importants. L'amende d'intérêt public est calculée de telle sorte que les personnes morales ne retirent aucun profit des transactions litigieuses. **Outre sa dimension restitutive, l'amende d'intérêt public présente également une dimension punitive.** Sans qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'y fasse directement référence, **une pénalité, calculée par application d'un coefficient multiplicateur au profit illicite retiré par la personne morale, est ajoutée par les parquets** au montant de ce dernier, de telle sorte que l'amende soit, selon les termes des lignes directrices du 26 juin 2019, « *proportionnée à la gravité des manquements constatés* ».

En pratique, le calcul de l'amende d'intérêt public est présenté de la même façon dans toutes les CJIP. Il y est d'abord procédé au calcul du montant maximum de l'amende, sans préjudice des dommages et intérêts éventuels. Puis, les profits tirés des manquements constatés sont calculés sur la base de l'excédent brut d'exploitation y afférent. Enfin, une pénalité complémentaire est fixée.

Seule la CJIP Kaefer Wanner a dispensé l'entreprise d'une telle pénalité, en tenant compte du niveau de coopération de l'entreprise aux investigations et des mesures de conformité adoptées par cette dernière.

²⁸⁶ Article 131-38 du code pénal.

Rapport

Les pénalités imposées aux entreprises représentent 49,5 % des amendes d'intérêt public prononcées, c'est-à-dire environ la moitié de ces amendes.

A 10x4 grid of black bars representing data across four columns and ten rows. The bars vary in length and position, indicating different values or categories for each row and column combination.

L'analyse des amendes d'intérêt public confirme qu'elles cumulent **deux objectifs de niveau équivalent** :

- ◆ priver l'entreprise, dans une démarche confiscatoire, du profit illicite retiré des faits délictueux ;
 - ◆ punir l'entreprise du comportement dont elle a fait montre.

La pénalité est appréciée en fonction de **facteurs de majoration et de minoration** directement suggérés par la circulaire du 31 janvier 2018 et explicités par les lignes directrices du 26 juin 2019, sous la forme d'un tableau.

Tableau 13 : Liste des facteurs minorants et majorants présentés dans les lignes directrices

Facteurs majorants	Facteurs minorants
Corruption d'un agent public	La révélation spontanée des faits au parquet avant l'ouverture de toute enquête pénale et dans un temps raisonnable
Personne morale entrant dans le champ d'application des articles 3 (3°) ²⁸⁷ et 17 de la loi du 16 décembre 2016 ²⁸⁸ .	Excellente coopération et investigations internes complètes et efficaces
Personne morale déjà condamnée/sanctionnée en France ou à l'étranger pour des faits de corruption	Programme de conformité effectif, mise en œuvre de mesures correctives et adaptation de l'organisation interne
L'utilisation de ressources de la personne morale pour dissimuler les faits de corruption	Mise en œuvre spontanée d'un programme de conformité par une personne morale qui n'y est pas obligée légalement
Caractère répété voire systématique des faits de corruption	

Source : Lignes directrices du 26 juin 2019.

L'analyse des différentes CJIP montre que les facteurs majorants retenus par les différents parquets tiennent principalement à la gravité intrinsèque des faits, en particulier en matière de corruption d'agent public, et à leurs circonstances temporelles : durée et caractère répété, voire habituel, des manquements. Dans deux CJIP, celles conclues avec [REDACTED], la coopération minimale ou tardive de l'entreprise a également été prise en compte comme facteur majorant.

En ce qui concerne les facteurs minorants, la bonne coopération de l'entreprise à l'enquête judiciaire apparaît déterminante ainsi que la propension de l'entreprise à prendre des mesures visant à éviter le renouvellement de l'infraction, telles que la mise en œuvre de mesures de conformité ou encore l'éviction des dirigeants impliqués dans les faits.

²⁸⁷ Sont visés les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et sociétés d'économie mixte, et les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

²⁸⁸ Sont visés les sociétés employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France et dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros et les EPIC employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe public dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros.

Tableau 14 : Les facteurs minorants et majorants de la pénalité par type de CJIP

Type de CJIP	Facteurs majorants retenus	Facteurs minorants retenus
Corruption publique active	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Durée des faits reprochés (entre 4 et 8 ans) ; ◆ Relations contractuelle avec un opérateur chargé d'une mission de service public. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Départ des anciens dirigeants impliqués dans les faits [REDACTED] ◆ Coopération à l'enquête à compter de la perquisition réalisée à son siège [REDACTED] ◆ Prise de mesures aux fins de détection et de prévention de faits de corruption [REDACTED] et d'un code de conduite [REDACTED]
Corruption d'agent public étranger	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gravité exceptionnelle des faits commis pendant plusieurs années dans le cadre de relations établies avec des agents publics étrangers [REDACTED] ◆ Gravité des faits s'agissant de corruption d'agent public étranger ; ◆ Coopération tardive de l'entreprise [REDACTED] ◆ Caractère répété des manquements sur une période de temps très longue, à l'occasion de contrats ne présentant pas de liens entre eux ; ◆ Qualification de corruption d'agents publics [REDACTED] 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Caractère ancien des faits circonscrits à un seul contrat [REDACTED] ◆ Coopération active de la nouvelle direction pendant la phase de négociation [REDACTED] voire le niveau exemplaire de la coopération aux investigations [REDACTED] ◆ Conduite d'une enquête interne approfondie et coordonnée avec le déroulement de l'enquête judiciaire [REDACTED] ◆ Mise en œuvre, dès les premiers temps de l'enquête de mesures de conformité correctives destinées à prévenir le renouvellement des faits [REDACTED]
Fraude fiscale aggravée	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Importance des montants d'impôts éludés [REDACTED] ◆ Durée des manquements [REDACTED] ◆ Complexité des montages financiers ayant permis une trésorerie majorée [REDACTED] 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Importance relative des montants rectifiés au regard du montant total de l'impôt sur les sociétés [REDACTED] ◆ Acceptation du règlement de la dette fiscale [REDACTED] ◆ Coopération à l'enquête pénale [REDACTED]
Blanchiment de fraude fiscale	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Caractère habituel des faits reprochés sur plusieurs années [REDACTED] ◆ Coopération minimale aux investigations [REDACTED] ◆ Importance de la lutte contre le blanchiment d'argent et du rôle que doivent jouer les banques dans la gestion des flux financiers internationaux [REDACTED] 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Clôture des comptes visés par l'instruction judiciaire [REDACTED] ◆ Amélioration des contrôles anti-blanchiment et des ressources allouées, formations... [REDACTED]

Source : Mission d'après les CJIP publiées.

Les facteurs retenus pour la détermination des pénalités, et en particulier les facteurs minorants liés au niveau de coopération de l'entreprise, reflètent la prise en compte par les parquets du **principe d'individualisation de la peine au bénéfice des personnes morales**. Ce principe à valeur constitutionnelle, qui permet au juge pénal d'adapter la sanction ainsi que ses modalités d'exécution à la gravité des faits, à la personnalité de leur auteur et à sa situation personnelle, semble avoir trouvé à s'étendre dans le cadre des CJIP à des personnes morales.

Quand l'auteur est une entreprise, la personnalité de l'auteur, c'est-à-dire son aptitude à commettre des infractions, pourrait notamment correspondre à l'engagement (ou non) de l'entreprise dans la prévention de nouveaux faits infractionnels par l'adoption de programmes de conformité préventifs ou curatifs. Dans les affaires de corruption, les mesures de conformité correctives, destinées à prévenir le renouvellement des faits, ont été prises en compte par les parquets comme facteur minorant de la pénalité, dès les CJIP [REDACTED] et, de façon plus affirmée encore, dans la CJIP [REDACTED]

Au total, l'analyse des amendes calculées dans les 11 CJIP conclues depuis 2017 révèle une méthodologie similaire à celles employées par les autorités britanniques et américaines. Le PNF a élaboré un système de calcul selon des critères proches de ceux de ses homologues étrangers, de telle sorte que le montant de l'amende calculé par le PNF dans l'affaire [REDACTED] rejoignait celui que le *SFO* britannique et le *DoJ* américain estimaient dû. En revanche, contrairement au *DoJ*, le PNF a fait le choix de ne pas rendre public un barème précisant le détail des coefficients appliqués aux comportements des entreprises, estimant qu'une telle publication nuirait à l'adaptation au cas par cas du dispositif.

Outre l'engagement de verser une amende d'intérêt public, les entreprises peuvent également être soumises à l'obligation de suivre un programme de conformité.

2.2.2. L'obligation de se soumettre à un programme de mise en conformité, sous le contrôle de l'Agence française anti-corruption, est quasi systématiquement imposée dans les dossiers de corruption

Lorsqu'elle est mise en cause pour des faits de corruption et de trafic d'influence, une personne morale peut conclure une CJIP comportant, parmi les obligations qui lui incombent, **l'exécution d'un programme de conformité sous le contrôle de l'AFA, d'une durée maximale de trois ans.**

Le programme de conformité est « destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre de mesures et procédures, énumérées au II de l'article 131-39-2 du code pénal²⁸⁹ »²⁹⁰, nécessaires à la détection et à la prévention de la corruption et a vocation à prévenir la réitération de faits similaires.

Pour évaluer l'opportunité de prévoir une obligation de mise en conformité dans la convention, **les parquets peuvent requérir l'AFA aux fins d'analyser la qualité des mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité** prévues par l'entreprise mise en cause.

Les quatre premières CJIP comportant l'obligation de déployer un programme de mise en conformité, signées en 2018²⁹¹, ont donné lieu à une consultation formelle préalable de l'AFA portant uniquement sur l'estimation du plafond des frais susceptibles d'être engendrés par l'AFA dans l'hypothèse d'un recours à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables²⁹².



²⁸⁹ L'article 131-39-2 du code pénal compose au sens de l'AFA un « dispositif anticorruption » et vise : 1. un code de conduite ; 2. un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements ; 3. une cartographie des risques prenant la forme d'une documentation régulièrement actualisée ; 4. des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires ; 5. des procédures de contrôles comptables, internes ou externes ; 6. un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption ; 7. un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la personne morale en cas de violation du code de conduite de la personne morale. »

²⁹⁰ Article 41-1-2 2° du code de procédure pénale.

²⁹¹ [REDACTED]



²⁹² Article 41-1-2 du code de procédure pénale.

L'analyse des onze CJIP montre que, dans les affaires de corruption, l'amende d'intérêt public s'est quasi systématiquement accompagnée de l'adoption de programmes de mise en conformité.



[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

■ mission de contrôle de l'obligation de mise en œuvre du programme de conformité, appelée plus communément *monitoring*, a été confiée à une agence publique, l'Agence française anticorruption, contrairement au système américain qui prévoit la désignation d'acteurs privés en qualité de *monitors*.

Une fois la convention validée, l'AFA peut toutefois recourir à des experts ou à des personnes qualifiées pour l'assister dans la réalisation de certaines analyses, aux frais de la personne morale, dans la limite du plafond fixé par la CJIP²⁹³.

L'AFA rend compte de sa mise en œuvre au procureur de la République, au moins une fois par an, puis au terme du délai d'exécution par un rapport définitif permettant l'extinction de l'action publique, lorsque la société s'est effectivement mise en conformité.

²⁹³ Le plafond de frais est estimé en deux étapes : la première consiste à évaluer le temps-homme nécessaire au contrôle du programme de mise en conformité compte tenu des spécificités de l'entreprise et de l'état d'avancement de son dispositif anticorruption, la seconde à estimer l'enveloppe maximale en fonction du coût des prestations susceptibles d'être commandées. Pour procéder à cette estimation, les parquets disposent depuis 2018 d'un dossier type élaboré par l'AFA et constitué d'un questionnaire et d'une liste de pièces à transmettre à la personne morale afin de permettre à l'AFA d'évaluer ces frais d'expertise. Depuis, les lignes directrices établies avec le PNF ont précisé les fondements de l'appréciation du temps-homme nécessaire. L'accord-cadre finalisé début 2019 par l'AFA lui permet de disposer d'une grille tarifaire.

2.2.3. L'obligation de réparer les dommages subis par la victime consacre à son profit un droit à la réparation sans que la place des victimes dans le dispositif soit toutefois suffisamment précisée

2.2.3.1. La nécessité de clarifier les droits de la victime

Initialement, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique comportait un dispositif de CJIP qui obligeait la victime à demander la réparation de son préjudice devant une juridiction civile, ce qui a conduit le Conseil d'État à considérer que le mécanisme envisagé ne « permettrait pas à la justice pénale d'assurer pleinement sa mission », et notamment le respect des droits des victimes. Retirée du projet de loi puis réintroduite par la voie d'un amendement parlementaire, la CJIP a finalement été adoptée après une mise en conformité de son cadre juridique et un renforcement de la place des victimes.

Dorénavant, lorsque la victime est identifiée, l'article 41-1-2, I, al. 6 du code de procédure pénale prévoit dorénavant qu'elle est « informée de la décision du procureur de la République de proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public à la personne morale mise en cause. Elle transmet au procureur de la République tout élément permettant d'établir la réalité et l'étendue de son préjudice ».

Il revient alors au parquet de fixer le montant des dommages et intérêts à verser par la personne morale, sur lequel la victime a la possibilité de faire ses observations lors de l'audience de validation de la CJIP. La validation de la CJIP ne fait pas obstacle au droit des victimes de poursuivre la réparation de leur préjudice devant la juridiction civile²⁹⁴, si le montant des dommages et intérêts fixés par la CJIP leur paraît insuffisants.

L'inexécution par la personne morale de l'obligation de verser à la victime le montant de ces dommages et intérêts empêche l'extinction de l'action publique à son profit²⁹⁵.

[REDACTED]

Plusieurs observateurs, en particulier certaines associations telles que *Transparency international* et *Sherpa*, demeurent très attentifs à la façon dont les victimes sont considérées. L'association *Sherpa* regrette que le droit des victimes se limite à la transmission des éléments permettant d'établir la réalité et l'étendue de leur préjudice et, le cas échéant, au recouvrement de ces dommages et intérêts, « sans droit d'opposition sur le choix du recours à la CJIP par le procureur de la République, sans réelle faculté de négociation ». Les victimes ne participent, en effet, à aucun débat contradictoire lors de la discussion de la CJIP et ne peuvent pas contester le montant des dommages et intérêts, faute de voies de recours contre l'ordonnance de validation. La place de la CJIP est résumée en une phrase par la circulaire du 31 janvier 2018 : « la victime ne peut ni provoquer une CJIP, ni s'opposer à la proposition de CJIP, ni interjeter appel de la décision qui la valide ».

²⁹⁴ Cf. article 41-1-2 IV al 2

²⁹⁵ Cf. les articles R15-33-60-8 et R15-33-60-9 du code de procédure pénale.

Les victimes et les associations de victimes ont tendance à associer le recours à la CJIP à l'impunité des personnes morales concernées et à la marque d'un moindre intérêt du judicaire pour l'intérêt protégé par l'infraction. **Pour parvenir à un véritable apaisement des conflits, la victime doit pouvoir trouver sa place dans le cadre de la mise en œuvre de la CJIP et voir ses droits respectés²⁹⁶.**

Le cadre juridique de la CJIP garantit le droit à l'information de la victime en amont de la conclusion d'une CJIP, au moment où le parquet décide de proposer la conclusion d'une CJIP à la personne morale²⁹⁷, ainsi que son droit d'agir en justice pour la défense de ses intérêts civils. Le droit à réparation de la victime est donc préservé. Il conviendrait en revanche d'apporter des précisions à certains égards.

L'hypothèse de l'interruption de l'exécution de la convention par le procureur de la République en cas d'inexécution des obligations pose la question du sort alloué à la réparation versée à la victime. En effet, l'article 41-1-2 du code de procédure pénale, qui prévoit expressément la restitution des sommes versées au Trésor public au titre de l'amende d'intérêt public, ne se prononce pas sur l'indemnisation versée à la victime²⁹⁸. La restitution de cette indemnité paraissant difficilement envisageable, il conviendrait que le texte en précise l'impossibilité.

En outre, l'article 41-1-2 du code de procédure pénale fait référence au **droit de la victime d'être assistée d'un avocat** lorsqu'il dispose que « le président du tribunal procède à l'audition, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime, assistées, le cas échéant, de leur avocat ». Pour plus de clarté, la possibilité d'être assistée d'un avocat pourrait être rappelée à la victime dès le premier courrier envoyé par le parquet, à l'instar de ce qui est fait, au stade de l'enquête, par les officiers et agents de police judiciaire en matière d'information des victimes de leurs droits²⁹⁹.

Par ailleurs, plusieurs questions se posent qui méritent d'être clarifiées³⁰⁰ :

- ◆ le refus par le mis en cause d'accéder aux prétentions de la victime est-il de nature à faire obstacle, si ce n'est à la conclusion, à la validation de la CJIP ?
- ◆ dans l'hypothèse où le ministère public signerait une CJIP sans prendre en compte les prétentions de la victime appréciées comme illégitimes - tant sur la nature du préjudice indemnisable ou encore sur le montant de la réparation à accorder, le tribunal pourrait-il valider cette CJIP? Dans l'affirmative à quelles conditions? Dans cette hypothèse, le ministère public doit-il informer la victime de la date d'audience de validation ?
- ◆ quelle place accorder à l'État étranger qui se manifeste en qualité de victime de la corruption d'agent public de l'un de ses ressortissants reprochée à une personne morale ?
- ◆ le ministère public pourrait-il recevoir, dans le cadre de la CJIP, les demandes de dommages et intérêts d'une association de droit étranger ayant pour objet la lutte contre la corruption et qui souhaiterait redistribuer aux populations locales la réparation obtenue dans le cadre d'une CJIP ?...

²⁹⁶ Jean-Baptiste Perrier et Sylvie Cimamonti, *Les enjeux de la déjudiciarisation, recherche soutenue par le GIP MRDJ* - <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/les-enjeux-de-la-dejudiciarisation/>

²⁹⁷ Cf. article R15-33-60-1 du code de procédure pénale.

²⁹⁸ Jean-Baptiste Perrier et Sylvie Cimamonti, *ibid.*

²⁹⁹ En application des dispositions de l'article 10-2 du code de procédure pénale.

³⁰⁰ Note du Parquet national financier du 19 mai 2020.

Le dispositif n'ayant pas octroyé à la victime de capacité de négociation de ses dommages et intérêts, le refus d'une personne morale mise en cause ou du parquet de tenir compte des demandes de la victime ne devrait pas constituer un obstacle à la conclusion de la convention. Dans une telle hypothèse, la victime serait conduite à recourir à la voie civile pour obtenir réparation de son préjudice. Cette question, ainsi que celles susceptibles d'émerger à l'occasion d'un règlement multilatéral des poursuites françaises et internationales, devraient néanmoins être tranchées clairement.

Recommandation :

Clarifier le statut de la victime et l'étendue de ses prérogatives dans le cadre de la CJIP, notamment dans l'hypothèse où la personne morale ou le parquet considère ses prétentions illégitimes.

2.2.3.2. L'indemnisation du préjudice de l'État est prise en compte dans les CJIP de blanchiment de fraude fiscale mais non de fraude fiscale

Lorsqu'une CJIP porte sur des faits d'atteinte aux finances publiques, la phase informelle de discussion comporte des discussions avec l'administration fiscale pour faire coïncider la procédure fiscale et la procédure transactionnelle. Selon le PNF, ces discussions ont pu porter, selon les cas, sur la détermination de l'assiette des droits éludés, sur l'articulation des périodes poursuivies dans chacune des procédures, sur la recherche d'un accord global pénal/fiscal lorsqu'il est une condition de la CJIP ou encore sur la coordination des montants des sanctions fiscale et pénale, de façon à respecter le principe de non-cumul. Des questions de calendrier des procédures pénale/fiscale ont également été abordées lorsque l'administration fiscale a souhaité que l'impôt soit recouvré avant la signature de la CJIP [REDACTED]

Dans ces dossiers, la question s'est posée de savoir si l'administration fiscale, en sa qualité de plaignante, était une victime au préjudice indemnisable au titre de la CJIP. Elle a été tranchée, au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation qui a plusieurs fois réaffirmé que, si les juges répressifs pouvaient indemniser l'État du dommage résultant du blanchiment, au titre du préjudice découlant directement du comportement frauduleux résultant des faits de blanchiment, ils n'avaient pas compétence pour réparer le préjudice subi par le Trésor public du fait du délit fiscal, indemnisé, quant à lui, par les majorations fiscales et les intérêts de retard³⁰¹.

En conséquence, les demandes d'indemnisation de l'État ont été retenues dans les CJIP qui portaient sur des faits de blanchiment de fraude fiscale - [REDACTED] - et écartées dans celles relatives à des faits de fraude fiscale - [REDACTED].

Dans les dossiers de fraude fiscale, le PNF a estimé, en se fondant sur la jurisprudence en la matière, que l'administration fiscale ne pouvait attester d'un préjudice indemnisable au titre de la CJIP, distinct du montant des rehaussements et des intérêts de retard pour lesquels elle dispose de ses propres voies de recouvrement, ou encore des majorations qui constituent une sanction de nature répressive non assimilable à un préjudice.

³⁰¹ C. cass. 29 janvier 2020 pourvoi n° 17-83-577 ; C. cass., 17 décembre 2014, pourvoi n° 14 86 560 ; C. cass., 17 avril 1989, pourvoi n° 88-81.189 ; C. cass., 8 novembre 2017, pourvoi n° 17-82.968).



La technicité que peut représenter, pour un parquet non spécialisé, la question de l'indemnisation d'un préjudice sollicitée par l'administration fiscale, devrait inciter la Chancellerie à rappeler l'état du droit en la matière, dans une nouvelle circulaire relative à la CJIP dont la mission recommande l'adoption (cf. supra).

Recommandation :

Préciser, dans une nouvelle circulaire relative à la CJIP, l'état du droit en matière d'indemnisation d'un préjudice sollicitée par l'administration fiscale.

3. La convention judiciaire d'intérêt public suggère un changement de paradigme pour les rapports Justice-entreprises

La CJIP a permis aux magistrats d'instaurer une collaboration et un dialogue nouveaux avec les avocats et les entreprises, marquant ainsi une évolution de la culture judiciaire.

3.1. La CJIP constitue un nouvel outil de dialogue entre les magistrats et les entreprises

Les dispositions législatives et réglementaires relatives à la CJIP prévoient uniquement que l'entreprise « donne son accord à la proposition de convention », sans faire référence à une négociation entre le parquet et la personne morale. En outre, la loi vise expressément des obligations « imposées » à l'auteur de l'infraction.

Ainsi, la CJIP relèverait plutôt d'un modèle de justice consensuelle, laissant à la personne mise en cause le choix d'accepter ou non les conditions imposées par le procureur, que d'un modèle de justice négociée, caractérisé par une discussion sur le contenu d'un accord³⁰². La CJIP s'apparenterait donc à une sorte de contrat d'adhésion fortement teinté de droit civil³⁰³, auquel se soumettrait la personne morale, en conservant la possibilité de se rétracter dans les 10 jours de la validation de la convention par le tribunal.

C'est un entre-deux, dans lequel un dialogue peut prendre place, que décrit le procureur de la République financier : « Il m'apparaîtrait abusif de parler de justice négociée. Rendre la justice, *a fortiori* au pénal, est un acte de souveraineté. Il ne se négocie pas. Il peut, en revanche, procéder d'un dialogue entre l'accusation et la défense, toujours mené par le parquet qui accepte ou non le principe d'une alternative aux poursuites et en fixe les conditions, non négociables »³⁰⁴.

³⁰² Martina Galli, « Une justice pénale propre aux personnes morales, réflexions sur la convention judiciaire d'intérêt public », *RSC*, 2018 n°2 p. 359.

³⁰³ L'article 41-1-2 utilise des termes civilistes tels que « proposer », « des obligations », « frais occasionnés », « dans la limite d'un plafond fixé par la convention », « la convention prévoit également le montant et les modalités de la réparation des dommages », « conclusion d'une convention », « accord à la proposition de convention », « droit de rétractation », « la proposition devient caduque », « exécution intégrale des obligations prévues », « exécution partielle des obligations prévues par la convention ». V. DEJUD.

³⁰⁴ Jean-François Bohnert : « Il m'apparaîtrait abusif de parler dorénavant de justice négociée ».

<https://www.justicepenale.net/post/jean-fran%C3%A7ois-bohnert-il-m-appara%C3%AEtrait-abusif-de-parler-dor%C3%A9navant-de-justice-n%C3%A9goci%C3%A9>

La pratique enseigne en effet que, si la conclusion d'une CJIP ne donne pas lieu à une forme de marchandage, parfois dénoncée aux États-Unis, elle offre néanmoins un espace de discussion, voire de négociation, en ce qui concerne le périmètre factuel de l'enquête, la qualification des faits³⁰⁵, la base de calcul et le montant de l'amende, le contenu et la durée du monitoring, ainsi que le respect du *legal privilege* et du secret professionnel dans le cas de procédures multilatérales³⁰⁶.

3.1.1. Le recours à la CJIP implique la rencontre d'intérêts convergents d'une entreprise et d'une autorité de poursuite

Le principe de l'opportunité des poursuites laisse au procureur de la République toute latitude de recourir ou non à la CJIP. En miroir, l'entreprise a la possibilité, soit de prendre l'initiative de la proposition de CJIP, soit de l'accepter ou la décliner si la proposition vient du ministère public. La volonté d'ouvrir une discussion suppose donc une rencontre d'intérêts convergents, susceptibles de prendre des formes multiples.

Pour les magistrats, l'intérêt à recourir à une CJIP rejoint les critères de mise en œuvre évoqués supra, relatifs en particulier à la complexité présentée par le dossier, ainsi que le souhait des parquets de prononcer des sanctions importantes, dans des délais courts. S'agissant du gain de temps offert par la CJIP, le procureur de la République financier relève que « *le facteur temps est important alors que ce type d'enquêtes avec des ramifications internationales peut traîner cinq ou dix ans avant d'être définitivement jugées par la justice. Dans le cas d'Airbus, la procédure a duré trois ans et demi* »³⁰⁷.

Pour les entreprises, les facteurs majeurs d'acceptation de la CJIP sont le gain de temps et la gestion des peines complémentaires. Puisqu'elle n'emporte pas déclaration de culpabilité, cette procédure permet d'éviter l'exclusion des marchés publics et l'interdiction de certaines activités financières³⁰⁸. La CJIP constitue en cela « *un mécanisme protecteur des parts de marché acquises par les entreprises* »³⁰⁹.

En outre, le risque d'image, notamment à l'égard de l'actionnariat, à être soumise à une procédure pénale pendant de longues années, représente pour une entreprise une incitation à initier ou accepter une CJIP parfois supérieure au risque d'exclusion des marchés publics³¹⁰. Selon certains avocats, le bénéfice est moins évident s'agissant des enjeux réputationnels : « Il y a presque plus de publicité sur certaines CJIP que pour des procès portant sur des notions très techniques qui intéressent peu l'opinion »³¹¹.

En matière fiscale, la CJIP a pu être perçue par les mis en cause comme une occasion de sortir d'une situation administrative inextricable et d'obtenir un « règlement global » lui permettant de régler ses contentieux pénaux et fiscaux.

Les entreprises susceptibles d'être poursuivies par des autorités étrangères peuvent également souhaiter bénéficier de ce dispositif pour négocier un accord global et bénéficier d'un monitoring conduit par l'AFA.

³⁰⁵ Eric Dezeuze lors de la table ronde organisée par le Club des juristes, le 5 mars 2020 – LJA.

³⁰⁶ Thomas Baudesson et Charles-Henri Boeringer, « Les enseignements de l'affaire Airbus », le Grand continent, 16 avril 2020.

³⁰⁷ *La correspondance économique – Club des juristes*, « Infractions des entreprises : près de trois ans après sa mise en œuvre, la CJIP a trouvé sa place », 5 mars 2020.

³⁰⁸ Me Eric Dezeuze cité dans *La correspondance économique – Club des juristes*, *ibid.*

³⁰⁹ Frédéric Boidin, Lutte contre la corruption : approche comparée entre « *Deferred Prosecution Agreement* » et « *Convention judiciaire d'Intérêt Public* », *ibid.*

³¹⁰ Me Eric Dezeuze dans *La correspondance économique*, *ibid.*

³¹¹ *Ibid.*

3.1.2. Des discussions menées avec pragmatisme, dans le respect du cadre juridique posé

Toutes les discussions se déroulent entre le parquet et les avocats de la personne morale. Les représentants de cette dernière peuvent toutefois être invités à participer à certaines réunions à vocation pédagogique ou de recueil de renseignements sur la situation de la société.

Selon le PNF, la phase amont commence par des discussions informelles qui conduisent à évaluer si le stade de l'enquête permet de mesurer la possibilité pratique et juridique d'un accord et la volonté des parties d'y parvenir, de fixer les grands principes de la collaboration de la personne morale et de s'imposer un horizon chronologique.

Pendant les discussions, l'essentiel de la collaboration de la société consiste à remettre au parquet l'ensemble des éléments financiers et comptables de nature à permettre l'évaluation des avantages directs et indirects retirés de la fraude et de calculer le montant de l'amende dans la limite du plafond fixé par la loi. La détermination des avantages directs et indirects retirés de la fraude est généralement très discutée.

Les assistants spécialisés qui suivent le dossier analysent les questions techniques relevant de leurs compétences, apprécient la sincérité des informations financières et comptables remises par la société et procèdent à la détermination des avantages financiers directs et indirects retirés des faits délictueux. Ils élaborent différentes méthodes et scénarios de calcul de l'amende en fonction des objectifs poursuivis et participent à toutes les réunions.

S'agissant de sa méthode, le PNF explique qu'il fait preuve de pragmatisme, tout en respectant les lignes directrices du 26 juin 2019, qui lui permettent d'atteindre une certaine rationalité dans ses décisions et arbitrages. Par exemple, la fixation très en amont par le parquet d'un ordre de grandeur de l'amende d'intérêt public permet d'élaborer un cadre général de discussion. Un certain pragmatisme permettra ensuite au parquet de moduler ce montant, dans des proportions limitées, en tenant compte de certains des arguments mis en cause.

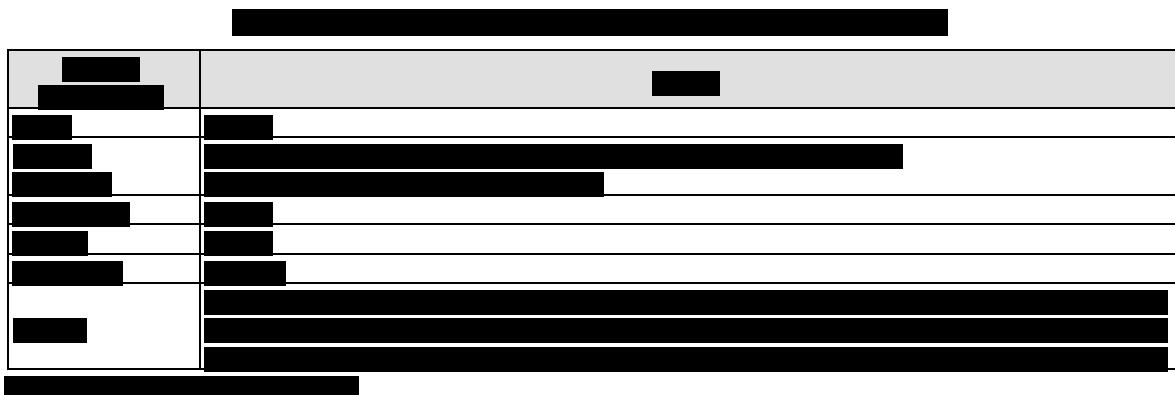
Les parquets se réservent l'initiative d'élaborer la version initiale de la convention. Une partie des discussions porte sur cette rédaction dont les termes sont aussi très discutés - notamment ceux qui stigmatisent juridiquement et factuellement le comportement de la personne morale et de ses dirigeants. Le contenu du communiqué de presse diffusé par le parquet fait parfois également partie des discussions.

Il ressort des échanges de la mission avec le PNF que la durée des discussions dépend de plusieurs facteurs :

- ◆ **Facteurs liés à l'état du dossier dont le parquet est en possession :**
 - la situation des investigations au moment de l'entrée en négociation ;
 - la phase procédurale du dossier (enquête préliminaire ou information judiciaire) ;
 - la nécessité ou non de procéder à l'audition des dirigeants de la société.
- ◆ **Facteurs liés à la personne morale :**
 - le degré de complexité et de localisation du centre de décision ;
 - la qualité de la collaboration de la personne morale dans la phase de recueil et d'exploitation des résultats financiers et comptables, qui entrent dans le calcul du plafond de l'amende d'intérêt public.

- ◆ **Facteurs liés aux avocats de la personne morale :**
 - l'étendue du mandat des avocats (degré de liberté des avocats dans la négociation et son incidence sur le circuit décisionnel) ;
 - la perception des enjeux et des questions techniques de la CJIP par les avocats ;
 - la capacité des avocats à expliciter à leur client, notamment lorsqu'il est de nationalité étrangère, les ressorts de la procédure pénale française et de la CJIP en particulier.
- ◆ **Facteurs liés au nombre de participants aux discussions :**
 - la présence de poursuites multilatérales ;
 - dans les dossiers de fraude fiscale, la nécessité de parvenir à un accord global (fiscal et pénal) qui impose de piloter des échanges triangulaires, ainsi que la présence d'avocats fiscalistes qui s'avère être un facteur de ralentissement du processus de négociation.

La phase de discussion et de rédaction d'une CJIP dure plusieurs mois et parfois plusieurs années.



Les durées reprises dans ce tableau ne rendent compte qu'imparfaitement de l'engagement que nécessite une CJIP. Aux nombreuses réunions physiques conduites par les parquets, s'ajoutent de multiples échanges de mails ou téléphoniques, des réunions avec les enquêteurs, des réunions internes pour préparer la convention, analyser les problèmes juridiques et procéder aux arbitrages, et de multiples échanges sur la rédaction d'une version de la CJIP en langue anglaise.

3.2. La coopération de l'entreprise, pierre angulaire du dispositif

Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'« *interest of justice* » se confond essentiellement avec la pleine coopération de l'entreprise avec les autorités de poursuite, à tous les niveaux de la procédure : en amont d'abord, à travers la révélation par l'entreprise de l'ensemble des faits délictueux (*self reporting* ou *self disclosure*), mais aussi pendant les discussions avec les autorités.

En France, si la loi ne dit rien de la coopération des entreprises, la circulaire du 31 janvier 2018 et les lignes directrices du 26 juin 2019 ont fait de la coopération de l'entreprise, voire du caractère volontaire de la révélation des faits, un préalable nécessaire à la conclusion d'une CJIP et un facteur de minoration dans l'évaluation du montant de l'amende d'intérêt public.

Lors de la conférence organisée par le Club des juristes du 5 mars 2020, le procureur de la République financier a confirmé que la procédure de CJIP n'était mise en œuvre qu'à la condition expresse que la personne morale fasse montre d'un « véritable état d'esprit coopératif » et participe au processus d'élucidation des faits.

Cependant, les premières CJIP conclues, [REDACTED],

[REDACTED], montrent que les autorités françaises n'ont pas attendu une coopération pleine et entière des entreprises, en amont ou au cours des investigations, pour leur proposer la conclusion d'une CJIP.

La mission a interrogé les parquets pour connaître le niveau de coopération des entreprises aux investigations, sur une échelle de 1 à 4 (très insatisfaisant, insatisfaisant, satisfaisant et très satisfaisant). Dans la moitié des CJIP conclues par le PNF, le niveau de coopération des entreprises a été jugé insuffisant. La coopération a été jugée satisfaisante ou très satisfaisante dans seulement deux cas sur six.

Si les premières CJIP ne sont pas caractérisées par une coopération franche des entreprises aux investigations judiciaires, la pratique des parquets est appelée à évoluer et à se rapprocher de celles des autorités étrangères qui ont fait de la coopération des entreprises une condition essentielle à la conclusion d'une CJIP.

Les lignes directrices du 26 juin 2019 demandent dorénavant explicitement aux entreprises candidates à la CJIP, soit de s'auto-dénoncer, ce qu'a fait Airbus en révélant spontanément les faits délictueux à différentes autorités de poursuite compétentes, soit de contribuer activement à la manifestation de la vérité au moyen d'une enquête interne ou d'un audit approfondi sur les faits et les dysfonctionnements du système de conformité qui en ont favorisé la commission.

Qu'elle vise la première ou la seconde hypothèse, **cette exigence de coopération, pilier de la procédure de CJIP, constitue un véritable changement de paradigme** dans les rapports entre les magistrats et les personnes morales, mises en cause pour des faits d'atteinte à la probité et de fraude fiscale. Prenant acte de la difficulté d'établir la preuve de ce type d'infractions, le législateur a introduit dans notre système juridique **une forme de privatisation de l'enquête pénale**. La renonciation à des poursuites pénales classiques que la procédure de CJIP implique apparaît comme la contrepartie de la révélation de faits délictueux qui auraient pu ne jamais être portés à la connaissance de l'institution judiciaire ou dont l'établissement probatoire aurait été difficile.

Cette coopération de l'entreprise demeure toutefois très peu encadrée par le droit français.

3.2.1. La rétribution de l'auto-accusation, une démarche nouvelle en matière économique et financière qui doit être encouragée

La CJIP prendra toute sa mesure lorsque les entreprises décideront de révéler aux parquets des faits susceptibles de faire l'objet d'une CJIP. Selon *Transparency International France*, les mécanismes d'incitation aux comportements vertueux de la part des entreprises via la modulation du montant de l'amende selon des « gages de bonne conduite » (révélation spontanée des faits, collaboration à l'enquête...) sont de nature à permettre aux autorités de poursuite de traiter plus rapidement les affaires de corruption transnationale, d'en multiplier le volume et de contribuer à générer une culture de l'éthique et de la responsabilité au sein des entreprises intervenant sur les marchés internationaux³¹².

³¹² Transparency International France, « Loi relative à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, Analyse et recommandations de Transparency International France », 15 décembre 2016.

Il n'existe toutefois en France aucune obligation de révéler spontanément aux autorités de poursuite d'éventuelles infractions. Toute incitation à l'auto-accusation serait même susceptible, selon certains, d'être contraire au droit de ne pas participer à sa propre incrimination³¹³. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé que le droit de ne pas s'auto-incriminer, tiré de la présomption d'innocence, ne faisait pas obstacle à ce qu'une personne suspectée d'avoir commis une infraction reconnaîsse librement sa culpabilité et consente à exécuter une peine, à s'acquitter d'une amende transactionnelle ou à exécuter des mesures de nature à faire cesser l'infraction ou à en réparer les conséquences³¹⁴.

Une telle démarche ne peut être que l'aboutissement d'un bilan coûts-avantages réalisé par les dirigeants de l'entreprise, qui auront pris en compte les risques à ne pas révéler les faits, tel que le risque qu'une information non maîtrisée parvienne aux autorités, et les avantages de prendre cette initiative.

Dans la culture anglo-saxonne, l'auto-accusation fait partie du système juridique depuis de nombreuses années. Les avocats rencontrés par la mission estiment qu'une telle démarche est plus aisée dans les systèmes anglo-saxons car les entreprises viennent plaider coupable auprès d'une autorité centrale et bénéficient d'une visibilité quant à l'avantage économique qu'elles peuvent en retirer ainsi que du secret des discussions en cas d'échec de celles-ci.

L'auto-révélation est plébiscitée en France par les parquets et par la garde des Sceaux elle-même qui, à l'occasion de la parution de la circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale du 2 juin 2020, a déclaré : « il faut que le PNF fasse connaître aux entreprises la pratique – encore loin des usages en France – de *self disclosure*, où les sociétés viennent elles-mêmes dénoncer des faits de corruption interne et cherchent des solutions avec la justice »³¹⁵.

Si tel est l'objectif fixé, il convient de clarifier le cadre juridique de la CJIP pour inciter les entreprises à s'auto-dénoncer. Ce type de démarche, qui revêt pourtant un intérêt majeur pour l'autorité judiciaire s'agissant d'infractions occultes, se heurte en France à un manque de lisibilité sur les conséquences induites, en termes de **statut des documents communiqués** et d'**avantages financiers accordés**.

La CJIP Airbus est instructive en ce qu'elle précise que la coopération exceptionnelle de l'entreprise a conduit le parquet à appliquer un taux de 50 % de réduction de la pénalité complémentaire. Une barémisation plus précise des avantages susceptibles d'être retirés par l'entreprise qui s'auto-dénonce, à l'image de la procédure de clémence mise en œuvre en France par l'Autorité de la concurrence³¹⁶, serait de nature à inciter les entreprises à l'auto-accusation.

Outre la révélation spontanée des faits, la coopération de l'entreprise est également prise en compte, une fois l'enquête préliminaire ouverte. L'entreprise conserve alors la possibilité d'apporter sa coopération à l'enquête judiciaire en communiquant au parquet les documents et informations pertinents dont elle dispose ou en conduisant ses propres investigations, sous la forme d'une enquête interne.

³¹³ Notamment note du syndicat Unité Magistrats SNM-FO du 29 mai 2020.

³¹⁴ Cons. Const.23 septembre 2016, n°2016-569 QPC.

³¹⁵ *Bulletin quotidien* du 4 juin 2020, page 17.

³¹⁶ La procédure de clémence permet à une entreprise de révéler à l'Autorité de la concurrence une entente à laquelle elle a participé, avec pour contrepartie une exonération totale ou partielle de l'amende encourue, selon un barème connu des entreprises.

3.2.2. Les enjeux du développement d'enquêtes internes menées en amont d'une convention judiciaire d'intérêt public

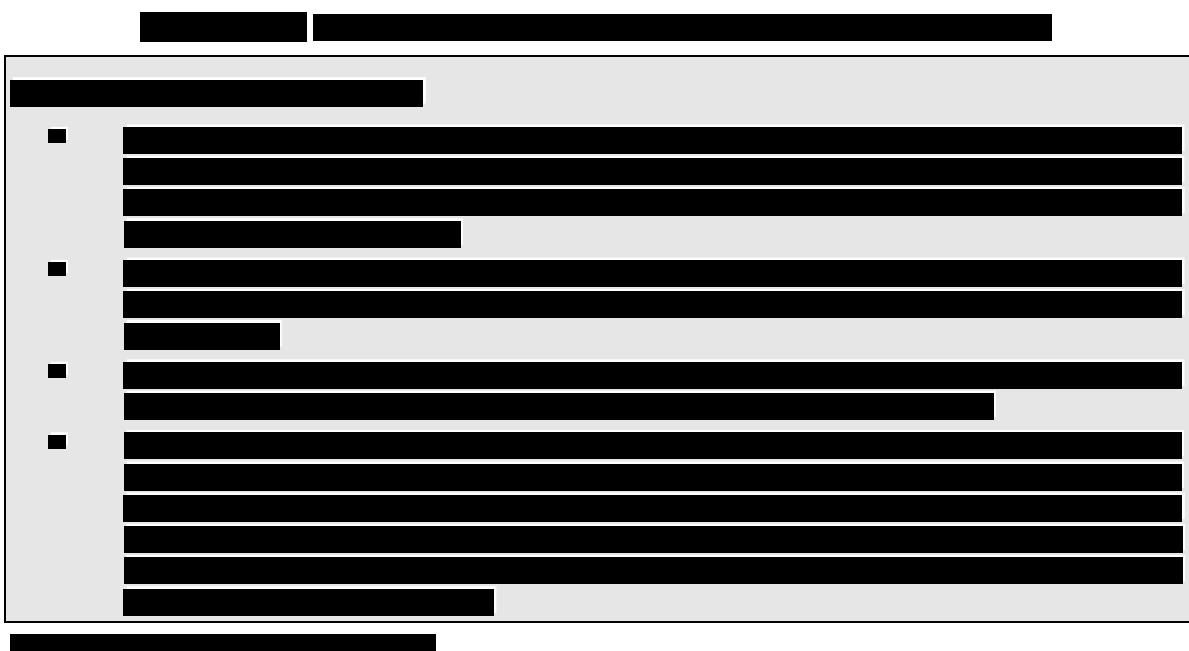
Aux États-Unis, une large part de l'enquête anti-corruption est déléguée par le procureur à l'entreprise mise en cause, qui fait procéder à une enquête interne, menée par une équipe d'avocats ou par des équipes internes à l'entreprise. Les preuves recueillies et analysées à l'occasion d'une enquête interne, sont ensuite communiquées aux autorités. **L'enquête interne a donc vocation à permettre l'élucidation des faits à la charge de l'entreprise et apparaît comme la privatisation d'une mission relevant d'ordinaire de la puissance publique.**

La loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, dans son volet administratif de prévention de la corruption, fait référence implicitement à l'enquête interne, en rendant obligatoire, pour certaines entreprises, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne des mesures de prévention de la corruption et en organisant la protection des lanceurs d'alertes. L'article 8 de la loi Sapin 2 relatif aux lanceurs d'alerte est aujourd'hui le seul dispositif législatif donnant corps implicitement aux enquêtes internes.

3.2.2.1. *L'absence de cadre juridique législatif ou réglementaire de l'enquête interne*

Si, ces dernières années, l'enquête interne s'est progressivement imposée dans le paysage juridique français, en particulier dans des situations où l'entreprise est confrontée par exemple à des allégations de harcèlement moral, elle est amenée à connaître un accroissement important sous l'impulsion de la loi Sapin 2. Or, en matière de CJIP, ni la loi, ni la circulaire du 31 janvier 2018 ne donnent d'indications sur le déroulement des enquêtes internes conduites dans la perspective de la conclusion d'une CJIP, ni sur la façon dont les parquets doivent prendre en considération le partage des résultats d'une enquête interne menée par l'entreprise.

Seules les lignes directrices du 26 juin 2019 consacrent une place centrale à l'enquête interne dans la répression des délits d'atteinte à la probité et de fraude fiscale.



Ce mode de privatisation de l'enquête pénale, qui bouleverse l'équilibre traditionnel de la procédure pénale, n'est pas sans poser pourtant de nombreuses questions concernant le déroulement de l'enquête et la communication aux parquets des informations recueillies. Comment sauvegarder les documents et éviter leur destruction par les salariés ? Comment informer les salariés sur les enjeux de l'enquête, leur protection (recueil de leurs témoignages, possibilité d'être assisté lors de l'entretien...) et les risques de conflits d'intérêts ? Comment assurer les impératifs de protection des données personnelles, du secret des affaires, des droits de la défense... ?

Les représentants de la profession d'avocats, en particulier le barreau de Paris suivi par le Conseil national des barreaux (CNB), qui prépare actuellement un guide sur les enquêtes internes à destination des avocats, ont progressivement encadré la déontologie de l'avocat amené à conduire une enquête interne.

Après avoir inscrit l'enquête interne dans le champ général de l'activité professionnelle de l'avocat³¹⁷, le conseil de l'Ordre du barreau de Paris a arrêté, le 13 septembre 2016, des **recommandations déontologiques, publiées sous la forme d'un vadémécum, dans une annexe du Règlement intérieur du barreau de Paris (RIBP)** et mises à jour le 10 décembre 2019.

Certains avocats entendus par la mission considèrent que les enquêtes internes diligentées par des avocats, soumis à ce corpus de règles déontologiques et au contrôle ordinal, présentent un niveau de sécurité pour les entreprises, supérieur à celui d'enquêtes internes menées par des professionnels non soumis à la même déontologie.

3.2.2.2. Le secret professionnel de l'avocat attaché aux pièces issues d'enquête interne doit être clarifié

Dans sa délibération du 10 décembre 2019, le Conseil de l'Ordre du barreau de Paris a rappelé « l'importance cardinale du secret professionnel de l'avocat dans son activité d'assistance, de représentation et de conseil » dans le cadre d'une enquête interne, en écho sans doute aux lignes directrices du 26 juin 2019 qui avaient jeté le trouble dans la profession en indiquant que « tous les éléments figurants dans le rapport d'enquête interne [n'étaient] pas nécessairement couverts par le secret professionnel de l'avocat ».

La question du secret professionnel attaché aux pièces d'une enquête interne est particulièrement importante dans les affaires multilatérales. La protection dont bénéficient les travaux réalisés par des avocats ou des juristes d'entreprise dans le cadre d'une enquête interne n'a pas le même contour selon les pays, ce qui constitue une source d'incertitude pour les entreprises mais aussi pour les autorités de poursuite elles-mêmes, lorsqu'elles sont amenées à coopérer, comme le soulignent certains avocats : « Notre expérience nous a conduits à constater lors de l'examen d'un lot de 4 000 documents, revus successivement par des avocats anglais puis français, qu'une centaine d'entre eux étaient couverts par le *legal privilege* lorsqu'une vingtaine seulement l'étaient au titre du secret professionnel »³¹⁸.

³¹⁷ Résolution votée par le Conseil de l'Ordre de Paris, le 8 mars 2016.

³¹⁸ Thomas Baudesson et Sophie Lévy, « Confidentialité des enquêtes internes conduites par des avocats, vers une harmonisation sur le plan international », *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires*, n°2, déc. 2018.

Dans le cadre des règlements multilatéraux, une forme de convergence devra être recherchée entre les concepts de secret professionnel et de *legal privilege*, pour aboutir à une meilleure lisibilité de leur application. À défaut, à l'heure où l'auto-incrimination est encouragée, les entreprises globales risquent de se livrer à du *forum shopping* et de s'adresser prioritairement aux autorités les plus respectueuses de la confidentialité des travaux d'avocat.

Il faut souhaiter qu'un véritable modèle d'enquête interne à la française voie progressivement le jour, au bénéfice des dispositifs élaborés par les acteurs privés, tels que les avocats et les entreprises, et des textes législatifs et réglementaires qui pourront être pris en la matière.

Sur cette question, la loi Sapin 2 est restée au milieu du gué : elle a enclenché une véritable révolution en intégrant dans le système juridique français une transaction pénale inspirée des DPA dont la coopération de l'entreprise aux investigations pénales est le principal pilier, sans dire mot de la coopération attendue de l'entreprise, ni des enquêtes internes qui en sont l'accessoire naturel.

Les questions relatives aux conditions et aux conséquences du partage des résultats d'une enquête interne d'une entreprise avec un parquet doivent être précisées autrement que dans des lignes directrices du 26 juin 2019, sans valeur normative. De même, **la question du secret professionnel de l'avocat et des documents susceptibles d'être couverts par ce secret, dans l'hypothèse d'une enquête interne réalisée dans la perspective d'un partage d'informations avec l'autorité judiciaire, mérite également d'être clarifiée**, en particulier dans le cas d'accords multilatéraux négociés avec des autorités de poursuite étrangères.

3.2.2.3. La recherche d'une garantie d'indépendance pour l'enquêteur interne

Outre la question du secret professionnel de l'avocat se pose celle de **l'indépendance de l'enquêteur interne**. La réalisation d'une enquête interne peut s'avérer délicate lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause certains dirigeants.

Aux États-Unis, le *board* de l'entreprise nomme un comité d'audit à qui l'équipe d'enquêteurs internes doit rendre compte. En France, il convient d'étendre le mécanisme de l'article 706-43 du code de procédure pénale, qui permet de faire cesser un conflit d'intérêt en autorisant le chef d'entreprise à faire nommer un mandataire de justice pour la représentation de sa société en justice. Il conviendrait que le parquet puisse, de la même façon, demander la nomination d'un mandataire ad hoc, ou la création d'un comité d'audit selon la taille de l'entreprise, pour, le cas échéant, assurer la représentation en justice de la société mais aussi pour donner aux enquêteurs internes un interlocuteur à qui rendre compte, en lieu et place des dirigeants de la personne morale.

3.2.2.4. Les pièces communiquées spontanément par une entreprise devraient bénéficier d'une protection en cas d'échec des discussions, afin d'inciter les entreprises à la coopération et à l'auto-accusation

La question de la confidentialité des documents remis par l'entreprise a été posée à plusieurs reprises lors des entretiens organisés par la mission.

L'article 41-1-2 III al. 2 précise les deux hypothèses dans lesquelles le procureur de la République ne peut faire état, devant la juridiction d'instruction ou de jugement, des déclarations faites ou des documents remis par la personne morale au cours de la procédure de CJIP: cette confidentialité est garantie si le président du tribunal ne valide pas la proposition de convention ou si la personne morale exerce son droit de rétractation.

A tout le moins, il conviendrait que l'article 41-1-2 III al. 2 du code de procédure pénale ajoute aux deux hypothèses déjà visées, le cas où la personne morale n'accepte pas la proposition qui lui est faite par le parquet, à l'instar de ce qui est prévu pour la CRPC³¹⁹. Il paraît cohérent que la protection garantie par cet article s'applique de la même façon lorsque l'entreprise renonce à la conclusion de la CJIP et lorsque la personne morale exerce son droit de rétractation.

Par ailleurs, selon l'interprétation qui en est faite par les lignes directrices du 26 juin 2019, cet article interdit l'usage des documents et informations *transmis au parquet après la formalisation d'une proposition de CJIP*, tandis qu'il conserve au parquet la possibilité de faire usage des documents et informations transmis par l'entreprise dans la phase d'enquête antérieure à cette proposition.

Cette lecture de l'article 41-1-2 III al. 2 interdit toute confidentialité aux pièces d'une enquête interne ou à tout autre document qui auraient été communiqués au parquet dans le cas de révélations spontanées de l'entreprise, ce qui n'incitera pas les entreprises à s'auto-dénoncer.

Le statut des documents apportés par les entreprises et la façon dont cette démarche doit être prise en compte doivent être clarifiés par les textes.

Recommandation :

Pour garantir la qualité des procédures et pour inciter les entreprises à la révélation spontanée des faits, préciser par voie législative ou réglementaire :

- ◆ **au regard du secret professionnel de l'avocat, le statut des pièces relevant d'une enquête interne réalisée dans la perspective d'une procédure de CJIP, en particulier dans l'hypothèse de la discussion d'un accord multilatéral ;**
- ◆ **que l'article 41-1-2 III al. 2 du code de procédure pénale, qui garantit la confidentialité des déclarations et documents remis par la personne morale au cours de la procédure de CJIP, est applicable lorsque l'entreprise renonce à la conclusion d'une CJIP ;**
- ◆ **qu'il est tenu compte, dans le calcul de l'amende d'intérêt public, de l'auto-révélation des faits par l'entreprise au moyen d'une enquête interne, selon un barème à préciser.**
- ◆ **que le parquet est autorisé à demander la nomination d'un mandataire *ad hoc* ou la création d'un comité d'audit selon la taille de l'entreprise, pour donner aux enquêteurs internes un interlocuteur à qui rendre compte et pour assurer la représentation en justice de la société (article 706-43 du code de procédure pénale).**

³¹⁹ Article 41-1-2 III al. 2 du code de procédure pénale : « *Lorsque la personne n'a pas accepté la ou les peines proposées ou lorsque le président du tribunal judiciaire ou le juge délégué par lui n'a pas homologué la proposition du procureur de la République, le procès-verbal ne peut être transmis à la juridiction d'instruction ou de jugement, et ni le ministère public ni les parties ne peuvent faire état devant cette juridiction des déclarations faites ou des documents remis au cours de la procédure* ».

3.3. Une procédure qui inscrit l'entreprise dans une démarche vertueuse grâce au monitoring des entreprises par l'AFA

Aux États-Unis, les programmes de conformité sont des éléments centraux de la résolution des dossiers de criminalité financière. Pendant son enquête, le *DoJ* vérifie que l'entreprise a consacré suffisamment de moyens à la fonction conformité, qu'elle a mis en place des formations et des procédures robustes et qu'elle a régulièrement audité et testé son programme de conformité. Quand il n'existe pas de programme de conformité efficace à l'époque des faits, le *DoJ* recherche si l'entreprise y a apporté des améliorations substantielles³²⁰.

La première version du projet de loi Sapin 2 prévoyait que l'existence d'un programme de conformité pourrait constituer une circonstance atténuante à prendre en compte dans la détermination de la sanction. Cette disposition a cependant été retirée de la version finale de la loi, à la suite de l'avis du Conseil d'État du 30 mars 2016³²¹, qui considérait que la prise en compte de tels éléments relevait « *en tout état de cause de la mission du juge pénal dans le cadre de l'exigence d'individualisation des peines* ».

Quand l'auteur d'une infraction est une entreprise, nul doute que l'appréciation par les parquets de la personnalité de l'auteur doit inclure l'appréciation de l'engagement ou non de l'entreprise dans la prévention de ces dernières.

Si, dans les textes, le montant de l'amende semble être fondé sur des éléments objectifs (les avantages tirés des manquements et la dimension économique de l'entreprise), les parquets, par le jeu des facteurs majorants et minorants entrant dans le calcul d'une pénalité complémentaire³²², ont pris en compte l'existence et la qualité des programmes de conformité des entreprises, dès les CJIP [REDACTED] et, de façon plus affirmée encore, dans la CJIP [REDACTED]

Vue sous cet angle, la CJIP prend alors une tout autre dimension symbolique : non seulement cet instrument impose des amendes d'intérêt public, qui représentent à la fois un outil de dissuasion à l'égard des entreprises et un gain économique pour le Trésor public, mais **elle comporte un bénéfice tout aussi précieux : la conformité de l'entreprise et, en fin de compte, un retour à la légalité**³²³.

L'obligation pour l'entreprise de s'engager à la mise en place ou au renforcement de son programme de conformité constitue donc un nouvel axe du dialogue justice-entreprises. Son importance a conduit les parquets à l'imposer systématiquement dans les CJIP portant sur des faits de corruption, à l'exception du dossier [REDACTED] l'entreprise s'étant déjà vue imposer une telle obligation par la Banque mondiale³²⁴.

À l'avenir, il est probable et souhaitable que l'adoption de programmes de mise en conformité s'ajoute le plus souvent à l'amende d'intérêt public, dans les dossiers de corruption.

³²⁰ Atelier de réflexion *Conventions*, « Loi Sapin 2 : nouvelles perspectives pour les dossiers transfrontaliers » du 30 novembre 2017.

³²¹ CE, avis, 30 mars 2016, n°391, § 14

³²² Les lignes directrices du 26 juin 2019 précisent notamment que le défaut de mise en œuvre effective par une personne morale d'un programme qui y est soumise par la loi du 9 décembre 2016, de son obligation de mise en œuvre d'un programme de conformité, pourra être apprécié comme une situation péjorative lors de l'orientation de la procédure ou lors de la détermination de l'amende d'intérêt public.

³²³ Martina Galli, *ibid.*

³²⁴ La procédure de la Banque mondiale s'était traduite par 49 recommandations émises par le moniteur dont les 3/4 étaient terminées en juin 2019.

3.3.1. Le dialogue Justice-entreprises se poursuit à travers le contrôle de l'obligation de mise en conformité réalisé par l'AFA

Lorsque la CJIP soumet l'entreprise à l'obligation de mettre en œuvre ou d'améliorer son programme de conformité, l'Agence française anti-corruption est chargée d'en assurer le contrôle, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans. Cette mission de *monitoring* consiste à s'assurer non seulement de l'existence et de la mise en œuvre du programme de conformité mais également de son efficacité dans l'ensemble des entités et filiales.

Pendant la durée de ce monitoring, l'AFA rend compte annuellement au parquet mandant, ou à chaque fois qu'elle rencontre une difficulté dans l'exécution de sa mission jusqu'au dépôt d'un rapport définitif en fin de *monitoring*.

Les contrôles des programmes de mise en conformité se distinguent des contrôles d'initiative réalisés par l'AFA, dans la mesure où ils prennent la forme d'un **contrôle continu organisé en cinq phases distinctes**³²⁵, réalisé pour le compte des autorités de poursuite signataires, le rôle de l'AFA s'apparentant ainsi à celui d'un auxiliaire de justice. Ces différences sont justifiées par la nature même du programme de mise en conformité, qui résulte d'une discussion entre le procureur de la République et l'entité contrôlée, confrontée à des faits d'atteinte à la probité.

Il s'agit pour l'AFA d'accompagner la mise en conformité d'une entreprise ou, [REDACTED], de procéder à des audits ciblés, non pas pour vérifier l'existence d'un programme de conformité qualitatif, ce qui dans le cas [REDACTED] était confirmé, mais pour s'assurer de l'exhaustivité et de l'efficacité du déploiement de ce programme à toutes les entités et filiales du groupe.

La mission a interrogé l'AFA pour connaître le niveau de coopération des entreprises aux différentes étapes du monitoring, sur une échelle de 1 à 4 (très insatisfaisant, insatisfaisant, satisfaisant et très satisfaisant). A la lumière des opérations menées dans le cadre de quatre monitorings ([REDACTED]), l'AFA estime que le niveau de coopération des entreprises, qui se sont volontairement soumises à ces travaux dans le cadre de la convention, a été soit satisfaisant, soit très satisfaisant.

La mission a analysé le premier monitoring réalisé par l'AFA en application de la CJIP [REDACTED] pour en mettre en exergue les particularités par rapport aux contrôles d'initiative menés par l'AFA.

³²⁵ Le contrôle comprend jusqu'à 5 phases : phase 1 (durée indicative : 0 à 3 mois) : audit initial effectué par les agents de l'AFA et/ou par un ou plusieurs expert(s) externe(s) assistant l'AFA ; remise du rapport par l'AFA contenant les recommandations à l'entité contrôlée. Phase 2 (durée indicative : 0 à 6 mois) : définition d'un plan d'actions, reprenant les recommandations du rapport d'audit initial, par l'entité contrôlée ; remise du plan d'actions par l'entité contrôlée. Phase 3 (durée indicative : 0 à 1 mois) : retour du plan d'actions revu et validé par l'AFA à l'entité contrôlée. Phase 4 (durée indicative : 0 à 2 ans) : mise en œuvre du plan d'action par l'entité contrôlée ; validation par l'AFA des politiques cadres du dispositif de l'entité contrôlée ; déploiement d'audits ciblés au sein des métiers, services, succursales, filiales de l'entité contrôlée; transmission à l'AFA par l'entité contrôlée de rapports trimestriels informant de l'avancée des travaux de mise en œuvre du plan d'action. Phase 5 (durée indicative : 0 à 3 mois) : audit final effectué par les agents de l'AFA et/ou par un ou plusieurs expert(s) externe(s) assistant l'AFA.

The figure consists of a large grid of horizontal black bars of varying lengths, set against a white background. The bars are arranged in approximately 20 rows and 10 columns. Some bars are very long, while others are significantly shorter, creating a pattern of horizontal lines across the page.

Eu égard à l'importance que revêt la mise en conformité de l'entreprise et aux risques attachés à un éventuel échec du *monitoring*, en particulier celui de déclencher l'action publique plusieurs années après la validation de la CJIP, il importe que toutes les précautions soient prises pour garantir à la fois l'efficacité des mesures et procédures déployées par l'entreprise et le succès de la CJIP.

Le cadre du *monitoring* offre des garanties procédurales de nature à réduire les risques d'exécution partielle des programmes de mise en conformité, qu'il s'agisse de l'information régulière des parquets signataires de toute difficulté affectant la mise en œuvre de la CJIP, ou de l'étape cruciale du plan d'action proposé par la personne morale elle-même en réponse à l'audit initial de l'AFA.

Mais, mieux encore, le choix d'une durée du monitoring adéquate, au moment de la rédaction de la convention, paraît essentiel pour limiter le risque d'exécution partielle des programmes de mise en conformité. L'AFA estime que les parquets et les personnes morales ont tout intérêt à accepter un programme d'une durée qui lui permette de mener son contrôle jusqu'à l'appréciation de l'efficacité des mesures et procédures mises en œuvre.

Au cours des quatre premiers monitorings réalisés par l'AFa, les différentes phases du contrôle se sont déroulées sans difficultés de nature à justifier la reprise de l'action publique. Toutefois, certains contrôles enserrés dans des durées de CJIP inférieures à celles préconisées par l'AFa n'ont pas mis l'Agence en situation de donner l'assurance raisonnable que les programmes de mise en conformité ont été non seulement correctement conçus, mais également efficacement déployés.

La détermination de la durée du monitoring envisagé est susceptible de cristalliser des conceptions divergentes. Là où l'AFa souhaiterait voir imposer systématiquement la durée maximale de trois ans prévue par la loi, les parquets sont réticents à soumettre les entreprises à un long monitoring, arguant qu'« outre son coût, déterminé en grande partie par sa durée, le contrôle de conformité reste une contrainte qui n'est pas neutre pour la réputation de la société et son "climat" interne »³²⁶.

À l'avenir, les CJIP ne devraient plus prévoir de monitoring d'une durée de 18 mois, tel que celui prévu dans la CJIP [REDACTED], dès lors que les lignes directrices du 26 juin 2019, tirant les conséquences des expériences passées, fixent la durée d'un programme de conformité à « *deux ans minimum pour permettre à l'AFa de s'assurer de l'effectivité et de la robustesse des mesures déployées* ».

Malgré cette préconisation, il peut s'avérer difficile dans certains cas de fixer une durée adéquate au monitoring au moment de la rédaction de la CJIP. Pour adapter au mieux la durée au déroulement du monitoring, l'un des parquets rencontrés par la mission préconisait d'introduire dans les textes relatifs à la CJIP la possibilité pour le parquet de prolonger la durée du monitoring pour aboutir à une exécution complète des obligations du programme de conformité. Réservée à des circonstances exceptionnelles, la prolongation de la durée du monitoring ainsi que, le cas échéant, la modification du plafond de frais, pourraient faire l'objet d'un avenant à la convention, sous le contrôle du juge de la validation.

Outre la possibilité de proroger la durée du monitoring, la mission recommande que le délai maximum de trois ans prévu par la loi pour un monitoring soit porté à 5 ans. Cette modification législative permettra un alignement sur les législations étrangères et correspondra au plafond prévu pour la peine de conformité créée par la loi Sapin 2³²⁷.

L'expérience du *DoJ* américain montre que les monitorings durent en moyenne deux-trois ans. La pratique mettra sans doute en évidence en France le même type de moyenne à l'avenir mais il apparaît toutefois judicieux de prévoir la possibilité, dans des dossiers ou des contextes particuliers, qu'une telle durée soit actée dans la CJIP ou qu'elle soit atteinte par le jeu d'une prorogation.

D'autres ajustements normatifs relatifs aux monitorings des CJIP pourraient être envisagés :

- ◆ la liste des mesures et procédures à déployer dans le cadre d'un programme de mise en conformité³²⁸ ne reprend que les sept premières mesures et procédures du II de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 ; **la huitième mesure relative au « dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre »,** inhérente à tout système de management des risques, devrait être comprise dans cette liste.

³²⁶ Note du Parquet national financier du 19 mai 2020.

³²⁷ Le législateur a en effet ajouté l'obligation de mise en conformité à la panoplie de peines que l'article 139-39 du code pénal envisage pour les personnes morales en cas de condamnation pour un délit de corruption. Cette peine se traduit par la mise en œuvre d'un programme qui peut durer jusqu'à cinq ans et que la personne morale est obligée de suivre sous le contrôle de l'Agence française anticorruption.

³²⁸ Mesures énumérées au II de l'article 131-39-2 du code pénal.

- ♦ l'envoi par l'AFA des projets de rapports annuels et de rapports finaux aux personnes morales, préalablement à l'envoi de ces documents au parquet signataire, pratiqué par l'Agence en application du principe du contradictoire, devrait être introduit dans les textes.

Recommandation :

Porter à une durée de 5 ans la durée maximale de 3 ans prévue par l'article 41-1-2, 2° du code de procédure pénale pour la mise en conformité des entreprises soumises à un contrôle de l'AFA.

Introduire dans les textes relatifs à la CJIP la possibilité pour le parquet signataire d'une telle convention, de soumettre au juge de la validation, avec l'accord de l'entreprise, une proposition de prolonger par avenir la durée du monitoring initialement fixée et de modifier, le cas échéant, le plafond de frais y afférent, afin de permettre l'exécution complète des obligations du programme de conformité.

Compléter l'article 131-39-2, II, du code pénal par un 8° ainsi rédigé : « Un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre » pour inclure cet item dans le périmètre des programmes de contrôle de l'AFA.

Prévoir dans les textes l'obligation pour l'AFA de soumettre ses projets de rapports annuels et de rapports finaux aux personnes morales, préalablement à l'envoi de ces documents au parquet signataire.

3.3.2. Un contrôle de l'obligation de mise en conformité confié à une autorité publique : une particularité française

Aux États-Unis, le *DoJ* agit comme moniteur (*monitor*), en s'assurant du respect par l'entreprise des conditions ayant conduit le gouvernement à différer les poursuites à son encontre. La plupart du temps, le *DoJ* externalise le monitoring à des avocats indépendants de l'entreprise, qui deviennent alors moniteurs.

Dans le cadre d'une délégation d'autorité publique, le moniteur est appelé à faire rapport régulièrement de son activité, tant à l'autorité de poursuite qu'au conseil d'administration de l'entreprise sanctionnée, avant d'assumer *in fine* la responsabilité d'un certificat de bonne conduite dont dépendra l'abandon des poursuites³²⁹.

Selon certains avocats, l'indépendance du *monitor* favorise l'attitude coopérative attendue de l'entreprise et lui permet d'œuvrer à l'amélioration de son système de *compliance* avec un professionnel doté de puissants leviers³³⁰.

³²⁹ Laurent Cohen-Tanugi, *ibid*.

³³⁰ Laurent Cohen-Tanugi, « Les contrôles initiés par les autorités étrangères : le système américain », Dalloz avocats n°5, mai 2020. Me Cohen-Tanugi, seul avocat français à avoir exercé les fonctions d'*independent corporate monitor* aux USA, explique que « *le moniteur est nommé par l'autorité de poursuite sur proposition de l'entreprise, qui le rémunère aux termes d'une convention de droit privé. Les accords transactionnels américains comportent généralement une annexe décrivant les éléments du programme de conformité à mettre en œuvre ou à renforcer, ainsi, le cas échéant, qu'une autre annexe définissant les missions du moniteur. Le mandat du moniteur est négocié entre l'entreprise et l'autorité de poursuite, et est accessible au public* ».

En France, le *monitoring* a été confié à une agence publique, l'AFA, et non à des acteurs privés, avec toutefois la possibilité pour l'Agence de recourir à « des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables nécessaires à sa mission de contrôle ».

Cette solution hybride a été critiquée par ceux qui considèrent que l'AFA aurait dû disposer de moyens humains et financiers suffisants pour mener à bien elle-même le monitoring des CJIP, sans avoir besoin de recourir à des acteurs privés³³¹ et que l'opacité des stipulations du contrat liant l'AFA à ces acteurs privés était de nature à fragiliser la confiance des parties prenantes dans l'exécution de la convention³³².

Au terme de procédures soumises au droit des marchés publics, des cabinets d'avocats ou d'audit anglo-saxons sont le plus souvent désignés comme partenaires de l'AFA. Selon l'Agence, ces prestations s'inscrivent dans un cadre, légal et contractuel³³³, très rigoureux de prévention des conflits d'intérêts et de respect du secret professionnel.

L'association *Sherpa* relève toutefois qu'« une note de la DGSI a pointé le risque d'ingérence et d'espionnage industriel par des cabinets partenaires du *Department of justice* américain, menant à une fuite massive des données des entreprises françaises dans le cadre d'une guerre économique larvée entre les États-Unis et l'Europe »³³⁴.

L'exercice du *monitoring* par l'AFA tel qu'il est prévu par la loi Sapin 2, est trop récent pour qu'il soit permis d'en modifier les contours en profondeur, en proposant un *monitoring* entièrement public ou, à l'inverse, un *monitoring* entièrement confié à des acteurs privés. Une attention soutenue devra néanmoins être portée par les ministères de tutelle sur la façon dont le *monitoring* est conduit par l'AFA et dont il est reçu par les autorités de poursuite américaines et britanniques, qui ne manqueront pas d'analyser, à l'aune de leurs propres standards, la capacité de l'AFA à contrôler efficacement les entreprises défaillantes. En effet, **l'enjeu est grand pour la France de pouvoir continuer à imposer, dans le cadre d'accords multilatéraux, que le contrôle des programmes de conformité anticorruption des entreprises françaises soit confié à l'AFA.**

3.4. Une justice qui offre aux entreprises des règlements coordonnés des poursuites diligentées en France et à l'étranger

L'usage extensif de sa compétence extraterritoriale au titre du FCPA par le *DoJ* américain, a fait craindre que ce dernier n'utilise ses prérogatives comme une arme de « guerre commerciale »³³⁵, tendant à fragiliser les entreprises étrangères : « les entreprises françaises sont prises en otage par ces procédures américaines, coincées entre le marteau et l'enclume dans un processus de « négociation » de façade, aggravé par un chantage à l'accès au marché américain : *in fine*, elles n'ont d'autres choix que de s'auto-incriminer en payant des sommes astronomiques au Trésor américain »³³⁶.

³³¹ Note de l'association *Sherpa*, « Première évaluation de la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2 », juin 2020.

³³² Note du Syndicat de la magistrature, *Observations sur la mise en œuvre de la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2*, du 5 juin 2020.

³³³ Cf. l'article 4 de la loi Sapin 2 qui prévoit que les experts auxquels l'AFA a recours pour l'exercice de ses missions de contrôle sont astreints au secret professionnel, au même titre que les agents du service ainsi que le cahier des clauses particulières de l'accord cadre qui prévoit, à son article 8.3.1, des obligations de confidentialité très précises.

³³⁴ Note de l'association *Sherpa* de juin 2020, *ibid.*

³³⁵ Rapport au Premier ministre de Raphael Gauvain, p.18., *ibid.*

³³⁶ Rapport au Premier ministre de Raphael Gauvain, synthèse, *ibid.*

Rapport

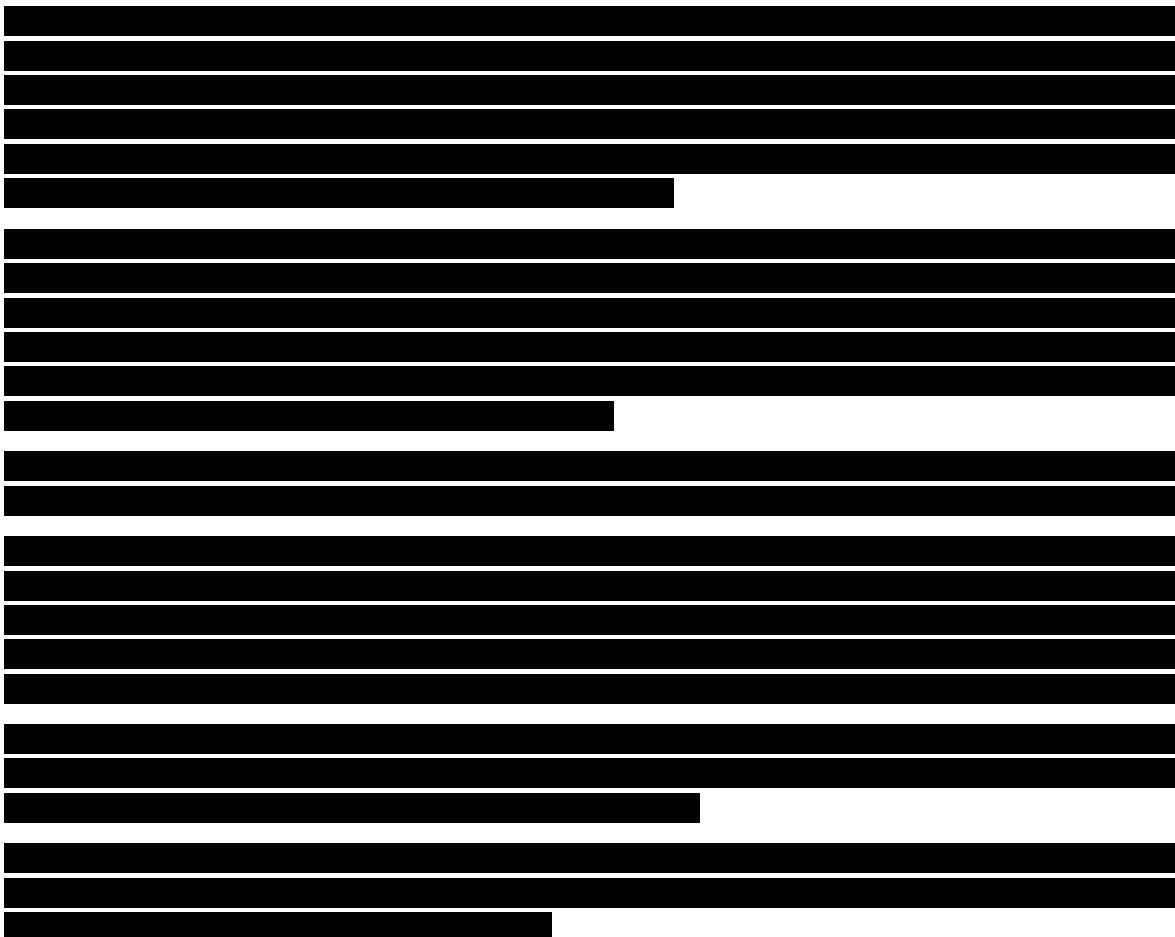
L'un des principaux objectifs énoncés par les motifs de l'amendement qui a introduit la CJIP dans la loi Sapin 2 était de répondre aux enjeux des entreprises françaises développant des activités à l'international, qui doivent tenir compte non seulement des risques liés à leurs autorités de poursuite nationales, mais aussi aux autorités des principaux marchés où elles opèrent³³⁷.

En hissant la France au même niveau d'exigence que d'autres acteurs internationaux en matière de lutte contre la corruption, la loi Sapin 2 a donné à la justice et aux entreprises françaises un cadre juridique permettant la mise en œuvre d'enquêtes internationales et de règlements multilatéraux, associant des autorités de poursuite de pays différents, face à des faits de dimension internationale.

Sur les 11 CJIP conclues, deux d'entre elles ont résulté de discussions multilatérales :

[REDACTED], ces transactions ont permis aux entreprises concernées de solder leurs litiges, en évitant un face à face parfois redoutable avec les autorités étrangères. A chaque fois, le PNF s'est félicité de l'efficacité de ces procédures qui ont permis d'imposer, dans des délais beaucoup plus courts que ne le permet la procédure habituelle, des amendes très substantielles.

³³⁷ Amendement parlementaire du 20 mai 2016 : « [...] nos entreprises sont frappées à l'étranger de sanctions lourdes et rapidement exécutées. Les sommes importantes versées par l'entreprise à ce titre sont récupérées par d'autres ÉTATS. Il est donc indispensable de sortir du statu quo actuel pour que la France retrouve sa souveraineté dans le domaine pénal et que son dispositif répressif ait un caractère réellement dissuasif. C'est l'objectif de cet amendement, avec la création d'une convention judiciaire d'intérêt public qui vise à garantir l'efficacité de la réponse pénale s'agissant de réprimer l'ensemble des atteintes à la probité ».



3.4.2. Les difficultés relatives aux enquêtes transnationales : l'application de la loi de blocage

Les enquêtes transnationales peuvent soulever de nombreuses questions. Lors de ces deux affaires, le PNF s'est heurté notamment à deux types de difficultés :

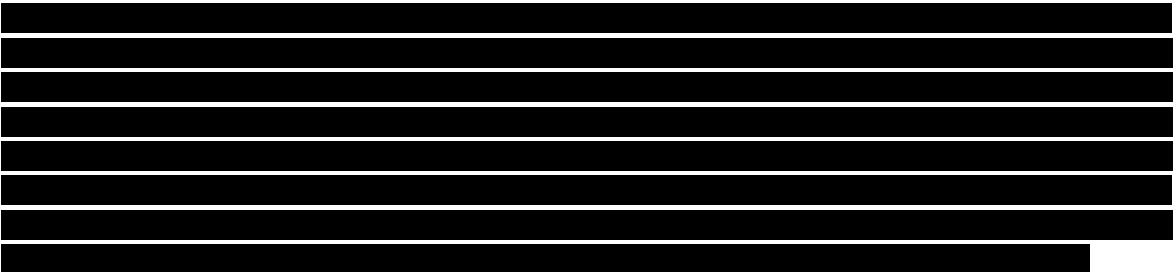
- ◆ celle d'inscrire les deux accords - CJIP et DPA - dans une chronologie commune au regard de la situation de l'enquête lorsqu'un règlement multilatéral a commencé à être envisagé. Dans l'affaire Société générale par exemple, l'enquête américaine était beaucoup plus avancée que celle du PNF lorsque le principe d'une transaction a été abordé ;
- ◆ celle de parvenir à une répartition, stratégiquement équilibrée, des « campagnes de corruption », c'est-à-dire des cas de corruption, entre pays, ces faits constituant le support matériel des poursuites engagées et donc le périmètre respectif des accords à intervenir (CJIP/DPA).

Mais l'une des principales difficultés relatives aux enquêtes transfrontalières est celle du partage de l'information avec des autorités étrangères, notamment en raison d'éventuelles « lois de blocage ».

³³⁸ Thomas Baudesson et Charles-Henri Boeringer, « Les enseignements de l'affaire Airbus », le Grand continent, 16 avril 2020.

³³⁹ Thomas Baudesson et Charles-Henri Boeringer, *ibid.*

En France, la loi n°68-678 du 26 juillet 1968³⁴⁰, dite **loi de blocage, interdit à toute entreprise française de communiquer directement des documents aux autorités étrangères sans passer par les voies de la coopération**. Cette loi de blocage tend à introduire l'État entre les entreprises et les pouvoirs publics étrangers, pour éviter notamment le risque de fuite de données stratégiques à l'étranger.



Quelque justifiée qu'elle soit, cette loi de blocage place parfois les entreprises dans des situations inconfortables, « entre le marteau et l'enclume », dès lors qu'elles doivent passer par les voies de la coopération judiciaire internationale dont elles ne maîtrisent pas les délais, pour répondre à des demandes d'autorités étrangères.

La voie des traités d'entraide impose au *DoJ*, à la fois autorité de poursuite et autorité centrale, d'adresser sa demande d'informations non pas au PNF, qui n'est pas autorité centrale, mais directement au ministère de la Justice français, et particulièrement au Bureau d'entraide pénale internationale (BEPI). Ce circuit triangulaire génère des délais de réponse parfois très longs, mal adaptés à la fluidité des échanges nécessitée par des négociations transactionnelles et peu conformes aux attentes du *DoJ*.

La mission relève que l'application de la loi de blocage ne doit pas conduire à un ralentissement des enquêtes internationales et à l'échec des transactions susceptibles d'en découler. Une attention particulière doit donc être portée aux délais de traitement des demandes formulées dans ce cadre pour éviter de fragiliser les négociations en cours.

Par ailleurs, il a été relevé par les avocats rencontrés par la mission que le non-respect du secret professionnel avocat-client et l'inexistence d'une confidentialité attachée aux avis des juristes d'entreprise sont de nature à affaiblir les sociétés françaises dans leurs interactions avec les autorités étrangères.

La France est l'un des rares pays à ne pas protéger les avis des juristes internes de ses entreprises, voire des avocats externes, par un mécanisme équivalent au *legal privilege anglo-saxon*. Or, le principe du *waiver* conduit certaines autorités étrangères à lever la confidentialité de documents, pourtant couverts par le *legal privilege* dans leur système juridique, parce que le secret professionnel a été levé en France³⁴².

Le *DoJ* américain notamment n'hésite pas à se fonder sur ce type de documents pour démontrer la connaissance par les entreprises des risques encourus, ce qui a conduit le député Raphaël Gauvain à consacrer à cette question de longs développements et à préconiser de protéger les avis juridiques internes des entreprises³⁴³.

³⁴⁰ Loi n°68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication des documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères.

³⁴¹ La relation entre la France et la Grande-Bretagne était couverte par un accord d'entraide qui rendait la loi de blocage inapplicable. Le PNF a néanmoins conservé un contrôle sur les communications adressées par l'Airbus au SFO, au titre de l'article 694-4 du code de procédure pénale relatif à la protection de l'ordre public ou des intérêts essentiels de la nation.

³⁴² Réunion du 2 juin 2020 IGJ/IGF-Club des juristes.

³⁴³ Rapport au Premier ministre de Raphaël Gauvain, p. 56 et s., *ibid.*

A series of horizontal black bars of varying lengths, arranged vertically. The bars are solid black and have irregular, jagged edges. They are set against a white background.

3.4.3. Les questions posées par la détermination commune des sanctions imposées

3.4.3.1. Le PNF a adopté un mode de calcul de l'amende équivalent à celui des autorités de poursuite étrangères, facilitant les négociations multilatérales.

Parmi les difficultés rencontrées dans la phase de discussion, la **difficulté de parvenir à un accord sur le partage des pénalités entre autorités** a été soulignée par le PNF.

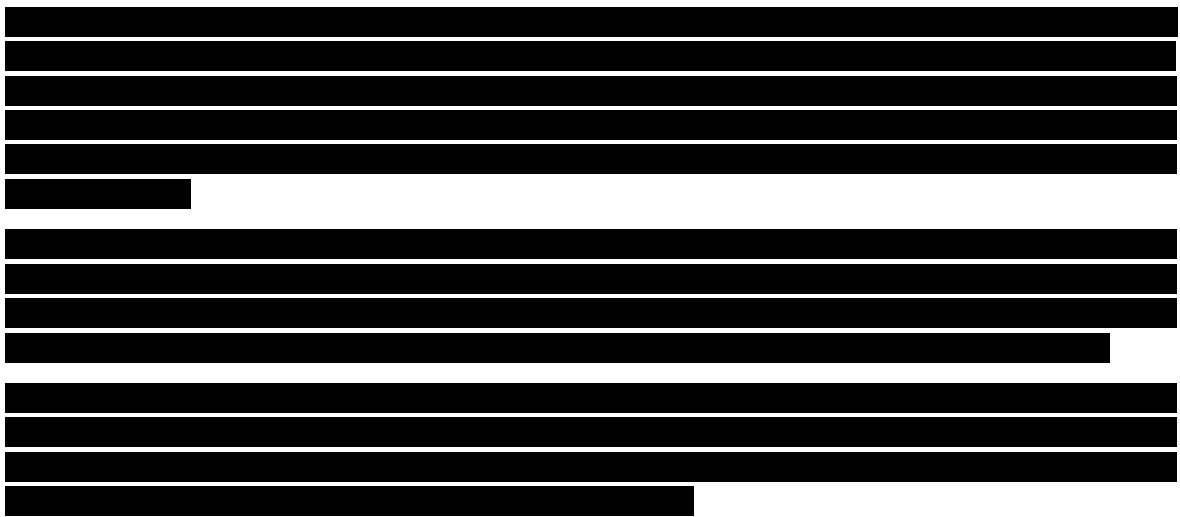
Term	Percentage
Climate change	~95%
Global warming	~90%
Green energy	~85%
Sustainable development	~75%
Environmental protection	~70%
Recycling	~65%

Pour parvenir à des règlements multilatéraux, il importe que les modalités de calcul de l'amende soient similaires entre autorités de poursuite française et étrangères, dès lors qu'elles ont vocation à apprécier ensemble les amendes et pénalités à verser par la personne morale.

³⁴⁴ Thomas Baudesson et Charles-Henri Boeringer, *ibid.*

3.4.3.2. L'Agence française anti-corruption exerce un rôle déterminant en amont et en aval de la conclusion d'un règlement multilatéral, en termes de protection des intérêts stratégiques des entreprises concernées

L'inclusion d'une période de *monitoring*, destinée à accompagner l'entreprise dans la mise en place ou l'amélioration de son dispositif de contrôle, est également soumise à discussion entre les différentes autorités de poursuite.



Le *monitoring* de l'AFA doit toutefois répondre aux exigences de toutes les transactions conclues par l'entreprise, et pas uniquement à celles de la CJIP française. Ainsi, le *DPA* signé par la Société générale prévoit que celle-ci adresse un rapport annuel au *DoJ*. En mai 2019, l'entreprise a donc transmis son projet de rapport relatif à l'année 2019 à l'AFA qui a formulé des remarques sur l'état d'avancement du programme de mise en conformité présenté par l'entreprise. Dans cette affaire, le PNF et l'AFA échangent régulièrement sur la nature des informations susceptibles d'être communiquées par la banque au *DoJ* en application du DPA, sous réserve de l'application de la loi de blocage³⁴⁵.

³⁴⁵ L'AFA est associée de différentes façons :

- une participation aux deux réunions organisées par le PNF, le *SFO* et le *DoJ* avec l'entreprise et ses conseils destinées à lui permettre d'exposer l'état d'avancement de son programme de mise en conformité, au cours desquelles certains points ont pu être approfondis grâce à la connaissance de son dispositif anticorruption acquise par l'AFA à l'occasion de son contrôle d'initiative achevé en 2018 ;
- une participation à une réunion organisée par le PNF avec le *SFO* dans les locaux de l'AFA, afin d'expliciter les modalités du « *monitoring* » et son contenu éventuel, dans la perspective de convaincre le *SFO* de ne pas désigner un moniteur pour son propre *DPA* au profit d'un contrôle unique réalisé par l'AFA;
- en phase finale de préparation de la CJIP, à travers des échanges informels, pour permettre au parquet de répondre aux ultimes demandes de l'entreprise.

³⁴⁶ Loi n°68-678 du 26 juillet 1968, *ibid.*

3.4.3.3. Les règlements coordonnés des poursuites favorisent l'application du principe non bis in idem au plan international

Les entreprises globales dont les activités s'étendent hors des frontières françaises sont susceptibles de faire l'objet de poursuites dans plusieurs pays. Pour éviter que la même personne, morale ou physique, soit poursuivie et condamnée pour les mêmes faits par des juridictions de pays différents dans le cas où les faits entreraient dans le champ d'application de lois de différents États, les conventions internationales³⁴⁷ ont affirmé le principe du *non bis in idem* et le code de procédure pénale français l'a énoncé en son article 692³⁴⁸.

L'extraterritorialité des lois américaines en matière de lutte contre la corruption et les pratiques étatsunniennes en la matière, ont fait craindre que ce principe soit bafoué au plan international, en l'absence de règles précises. À cet égard, l'article 4§3 de la Convention OCDE incite les États à coopérer en matière de corruption internationale, sans créer un cadre précis de coopération.



Ce nouvel outil transactionnel, commun à plusieurs États, apporte donc une protection inestimable aux entreprises globales, celle d'une juste application du principe *Non bis in idem*.

A l'inverse, la condamnation en France d'une entreprise impliquée dans un schéma corruptif en dollars ou la conclusion d'une CJIP n'empêcherait probablement pas le *DoJ* de poursuivre à nouveau cette entreprise, sans égard pour la règle du *non bis in idem*.

Concernant le risque de poursuites multiples auquel les entreprises sont soumises, le Parquet national financier a indiqué à la mission que la recherche d'un accord multilatéral était pour lui un impératif, dans plusieurs hypothèses :

- ◆ celle d'une mise en cause d'une société étrangère par le PNF, pour des faits commis hors du territoire national, dès lors que l'action de la justice française serait antérieure à celle d'une autorité judiciaire étrangère ;
- ◆ celle d'une mise en cause d'une société étrangère pour des faits commis sur le territoire français ;
- ◆ et plus généralement, toutes les situations qui exigeraient un règlement multilatéral pour obtenir une pleine coopération judiciaire nécessaire au recueil des éléments probatoires.

Les principes exposés par le PNF représentent une garantie de nature à inciter les entreprises à lui révéler des faits de corruption internationale, en vue d'un règlement coordonné des poursuites. [redacted]

[redacted]. Ce type d'affaire permettra au PNF de partager la révélation de faits de corruption avec d'autres autorités de poursuite étrangères et d'être, à son tour, à l'initiative d'accords multilatéraux conclus avec elles.

³⁴⁷ Cf. notamment l'article 14§7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 4 de la convention OCDE de 1997.

³⁴⁸ Article 692 du code de procédure pénale : « Aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite ».

Recommandation :

Afficher par voie de circulaire une politique de partage des faits de corruption avec les autorités de poursuite étrangères, dans la perspective de règlements coordonnés des poursuites, favorisant l'application du principe *non bis in idem*.

4. La convention judiciaire d'intérêt public est appelée à connaître une évolution de son cadre juridique et des pratiques professionnelles y afférentes

4.1. Le bilan de trois années de mise en œuvre de la CJIP invite à une évolution du dispositif

Rares étaient ceux qui s'exprimaient en faveur de l'introduction d'un mécanisme de justice transactionnelle inspiré du DPA, au moment des travaux parlementaires de la loi Sapin 2³⁴⁹.

Malgré le développement d'une justice transactionnelle depuis plus de 15 ans, l'**entrée de la CJIP dans la procédure pénale française a été vécue comme un bouleversement de notre système judiciaire. Le dispositif de la CJIP est autant encensé que décrié, selon que l'on regarde les gains d'efficacité et de rééquilibrage au niveau international ou les risques de dérives qu'il porte en lui.**

Ses nombreux détracteurs ont dénoncé un nouveau système de justice à deux vitesses, réservé aux riches et aux puissants, qui traiterait plus favorablement les sociétés commettant des délits graves de corruption et de fraude fiscale que les délinquants de droit commun et que les sociétés poursuivies pour autres causes³⁵⁰, en les dispensant d'une déclaration de culpabilité et d'une condamnation pénale, alors même que les faits commis auraient gravement troublé l'ordre public³⁵¹.

En outre, la CJIP cantonnerait le juge à un rôle de validation d'un accord, marquant ainsi « un déclin des magistrats du siège »³⁵², tandis qu'elle confierait au parquet un rôle central. Or, le statut de ce dernier ne lui confère pas l'indépendance des juges du siège et des suspicitions pourraient naître de l'usage de la CJIP entre les mains d'un parquet « acteur de la politique pénale de l'État »³⁵³, en particulier « lorsque l'État a des intérêts dans l'opérateur économique en cause »³⁵⁴.

De même, en ce qui concerne le rôle des avocats, appelés à être les principaux interlocuteurs des parquets dans la discussion d'une convention judiciaire d'intérêt public, cet outil a pu remettre en question la conception classique du rôle de la défense.

La CJIP apparaît donc comme une anomalie de notre système inquisitoire, construit sur un modèle de justice où la maîtrise du procès est confiée au juge et où le justiciable se voit imposer la décision judiciaire, et marque donc une évolution vers une procédure plus accusatoire.

³⁴⁹ Entretien de la mission avec le premier président de la cour d'appel de Paris, Jean-Michel Hayat, le 8 janvier 2020.

³⁵⁰ Note du Syndicat de la magistrature du 5 juin 2020.

³⁵¹ Note de l'Union syndicale des magistrats, *Bilan et perspectives de la convention judiciaire d'intérêt public*, du 8 juin 2020.

³⁵² Note de l'association *Sherpa*, *ibid.*

³⁵³ Note de l'association *Sherpa* *ibid.*

³⁵⁴ Note du Conseil national des barreaux sur la mise en œuvre de divers dispositifs de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 du 9 juin 2020.

Malgré le caractère public de l'audience de validation, de vives critiques se sont élevées sur cette « justice entre-soi »³⁵⁵ qui se priverait de débats approfondis sur les faits reprochés à la personne morale, alors que la publicité des débats, telle qu'elle est conçue devant les juridictions pénales, est un principe fondamental du fonctionnement de la justice³⁵⁶.

Le risque est grand, selon certaines associations, de voir des entreprises « s'acheter une tranquillité juridique contre le paiement d'amendes substantielles, pour mieux persévéérer, de façon opaque, dans la commission des agissements à l'origine de l'amende »³⁵⁷. L'entreprise paierait pour la sauvegarde de sa réputation et l'amende d'intérêt public rétribuerait la disparition du caractère stigmatisant de la peine, susceptible de ternir l'image de l'entreprise sur le marché et de décourager les investisseurs. Pour les grands groupes, la CJIP n'attaquerait pas la rentabilité des schémas abusifs de fraude ou de corruption³⁵⁸ et entrerait dans une logique de gestion du risque pour l'entreprise.

En résumé, pour ses détracteurs, la CJIP serait un pis-aller, « une mauvaise réponse au manque de moyens de la justice »³⁵⁹ et à ses « carences structurelles »³⁶⁰.

Néanmoins, le bilan des trois premières années d'application de la CJIP a parfois conduit ceux-là mêmes qui la dénonçaient à une appréciation plus mesurée du dispositif : « ce premier bilan permet de relativiser nos premières critiques contre la CJIP, qui a plutôt participé à un renforcement de la réponse pénale française concernant les faits d'atteinte à la probité et de fraude fiscale qu'à une dé penalisation du droit des affaires »³⁶¹.

Ces dernières années, la CJIP a en effet apporté à des faits qui restaient souvent impunis, voire inconnus, une réponse pénale à la hauteur des infractions commises.



Si la CJIP fait perdre à la sanction une partie de son caractère afflictif, en protégeant la réputation des entreprises ayant commis des infractions, elle lui conserve néanmoins un caractère punitif, matérialisé par la pénalité que les parquets ont ajouté à la seule restitution des profits prévue par la loi.

Aux montants des amendes prononcées, s'ajoutent des avantages tenant à la célérité, plus adaptée au monde économique, avec laquelle les CJIP sont conclues et à l'imposition d'un programme de conformité aux entreprises ayant commis des faits de corruption, au terme de discussions nourries entre les magistrats et les avocats des entreprises.

Le rôle de chacun est ainsi revu et la guérilla avocats-magistrats, qui caractérise habituellement les procédures pénales en matière économique et financière, fait place à une discussion constructive.

³⁵⁵ Note du Syndicat de la magistrature, *ibid*.

³⁵⁶ Note de l'association *Anticor*, Observations sur le fonctionnement de l'AFA et l'application de la loi Sapin 2, du 18 juin 2020.

³⁵⁷ Note de l'association *Anticor*, *ibid*.

³⁵⁸ Note du Syndicat de la magistrature, *ibid*.

³⁵⁹ Note du Conseil national des barreaux, *ibid*.

³⁶⁰ Note de l'Union syndicale des magistrats, *ibid*.

³⁶¹ Note du Syndicat de la magistrature, *ibid*.

Au plan international, la CJIP a atteint l'objectif qui lui était fixé de permettre aux autorités de poursuite françaises de trouver leur place, face à l'application extraterritoriale du droit américain, dans le système répressif de la corruption d'agents publics étrangers. Non seulement le PNF a contribué aux enquêtes diligentées et partagé les amendes imposées avec ses homologues étrangers, mais il a également obtenu que l'AFA se voie confier le contrôle des engagements de conformité imposés à [REDACTED]

La pire des sanctions pour les entreprises confrontées à la « puissance sanctionnatrice du marché »³⁶² serait le désintérêt de la justice pénale française à leur égard. Le pire risque pour la justice pénale serait de perdre sa place au profit de ce marché mondial. Ainsi, **la légitimité de la CJIP ne découle pas seulement de son efficacité et de sa rapidité mais de l'occasion qu'elle donne à la justice française de démontrer sa « capacité renouvelée à baisser le bandeau pour regarder en face les sujets auxquels elle s'adresse et à instaurer un dialogue avec eux »**³⁶³.

La nécessité de conforter le dispositif de CJIP ne doit pas faire oublier les risques qu'il comporte. Le point d'équilibre doit être trouvé dans l'office du juge, à l'instar de ce que prévoit la législation britannique. Un scepticisme comparable au scepticisme français s'est emparé de la société civile lors de l'adoption du DPA en Grande-Bretagne, en 2014. L'opposition du public à cet instrument s'est traduite par l'introduction du test très rigoureux du *public interest*. Le SFO et les avocats de l'entreprise doivent donc s'assurer que le processus présente plus d'intérêt pour la société que la voie du procès, au risque de voir le DPA remis en cause par le juge.

C'est ce renforcement de l'office du juge recommandé par la mission (cf. supra) qui permettra progressivement en France de lever les doutes sur le dispositif de CJIP. L'existence d'un contrôle de l'intérêt public, qui pourra se confondre parfois avec l'auto-accusation ou la coopération de l'entreprise aux investigations, permettra d'étendre sans crainte la CJIP à d'autres hypothèses que celles auxquelles elle est actuellement réservée.

4.2. Une révision nécessaire du cadre juridique de la CJIP

Une pratique erratique de la CJIP comporterait bien plus de risques de dérives qu'une extension de son champ d'application. La CJIP ne doit pas devenir, à l'image de la CRPC notamment, un outil de gestion de la pénurie de moyens et des flux. A cet égard, **les trois premières années de pratique n'ont révélé aucun dysfonctionnement ou excès susceptible de remettre en cause l'existence même du dispositif.** A chaque fois, les parquets ont fait un usage de la CJIP adapté aux circonstances de l'espèce. Pour l'avenir, le procureur de la République financier, a confirmé lors d'une récente intervention³⁶⁴, que la CJIP demeurerait « une procédure artisanale », qui ne serait pas utilisée comme outil de gestion des stocks de son parquet (près de 600 dossiers).

À condition que son usage continue d'être raisonnable et qu'un contrôle juridictionnel rigoureux s'exerce sur le bien-fondé du choix de cette procédure au regard de l'intérêt public, le champ matériel de la CJIP devrait être étendu pour permettre l'application de cet outil à d'autres contentieux et son cadre juridique toiletté pour en faciliter l'usage. En revanche, l'extension du champ personnel de la CJIP aux personnes physiques n'apparaît pas opportune.

³⁶² Martina Galli, *ibid.*

³⁶³ Martina Galli, *ibid.*

³⁶⁴ Table ronde organisée par le Club des juristes le 5 mars 2020, *ibid.*

4.2.1. Le champ d'application matériel de la CJIP doit être étendu à d'autres infractions pénales

Le champ matériel de la CJIP avait été initialement limité par la loi Sapin 2 aux **délits de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment de fraude fiscale ainsi que toute infraction connexe**. Il a ensuite été étendu à la **fraude fiscale** elle-même en octobre 2018.

Certains acteurs du dispositif appellent de leurs vœux un élargissement du champ de la CJIP à d'autres infractions du droit économique et financier imputables à des personnes morales, voire à des infractions qui s'en éloignent. À chaque entretien mené avec des praticiens de la CJIP, qu'il s'agisse de magistrats du siège ou du parquet, ou d'avocats, la mission s'est vue suggérer l'extension du champ d'application du dispositif, considéré comme trop limité par ces professionnels. La mission a recueilli les propositions suivantes d'extension du champ de la CJIP :

- ◆ **L'extension à d'autres atteintes à la probité** : au délit de favoritisme, ainsi qu'au blanchiment de capitaux provenant des infractions de corruption, de trafic d'influence et de favoritisme ;
- ◆ **L'extension à d'autres infractions relevant du domaine économique et financier**, telles que l'escroquerie en bande organisée, l'abus de confiance, l'abus de biens sociaux, le blanchiment de capitaux ;
- ◆ **L'extension aux ententes illicites et aux abus de position dominante** ;
- ◆ **L'extension aux délits boursiers**, par cohérence avec les pouvoirs transactionnels de l'Autorité des marchés financiers en la matière, quitte à prévoir un contrôle qui relèverait de l'AMF³⁶⁵ ;
- ◆ **L'extension aux pratiques commerciales trompeuses et agressives**, définies par le code de la consommation (articles L. 121-2 et suivants du code de la consommation).

La question de l'extension du champ matériel de la CJIP est subordonnée à la philosophie et à la portée que le législateur a voulu donner à cet instrument. À l'origine, le champ de la CJIP a été défini par le législateur en réponse à l'usage extensif, par les autorités de poursuite américaines, de leur compétence extraterritoriale en matière d'atteintes à la probité, dans le cadre de procédures négociées. Prenant acte des procédures et pratiques existant dans différents États, le Conseil d'État, lui-même, a estimé que l'institution de la CJIP n'était envisageable que pour le traitement des faits de corruption transnationale : dans ce cas particulier uniquement, les avantages résultant de la mise en œuvre de cette procédure l'emportaient, selon lui, sur les inconvénients identifiés³⁶⁶.

Dès l'origine pourtant, le législateur s'est départi de cette conception restrictive de la CJIP en ajoutant au champ de la corruption, d'une part le délit de blanchiment de fraude fiscale et, d'autre part, la faculté d'étendre la CJIP aux infractions connexes à ces délits, ce qui suggère que toutes les infractions peuvent potentiellement relever de son champ d'application matériel.

³⁶⁵ Note de l'Union syndicale des magistrats, *ibid.*

³⁶⁶ CE, avis, 30 mars 2016, n°391.

Au plan du droit, **il n'existe aucun obstacle juridique à l'extension de la CJIP à d'autres infractions, notamment en matière économique et financière**³⁶⁷. La CJIP a déjà été étendue à la fraude fiscale à l'occasion de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018, sans que cela ne soit contesté devant le Conseil constitutionnel, ni remis en cause par le Conseil d'État. Plus récemment, dans son avis du 23 janvier 2020 portant sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, **le Conseil d'État a admis le principe d'une extension du champ d'application de la mesure aux atteintes environnementales** en soulignant que cela ne soulevait aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

Ces évolutions législatives ont rompu le rattachement originel de la CJIP au délit de corruption, en particulier de corruption internationale. Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi Sapin 2, il apparaît que le législateur a assigné à la CJIP deux finalités, distinctes ou complémentaires selon les cas :

- ◆ celle de **protéger la souveraineté judiciaire française**, en intégrant dans l'arsenal juridique français un dispositif judiciaire très adapté à la régulation de secteurs économiques à forte dimension internationale et concurrentielle ;
- ◆ celle de **favoriser l'efficacité de la justice pénale économique et financière**, trop souvent confrontée à des difficultés dans l'administration de la preuve, en encourageant la coopération de l'entreprise, voire les démarches d'auto-accusation.

Les propositions d'extension soumises à la mission relèvent principalement de cette seconde finalité, même si la répression judiciaire des pratiques anticoncurrentielles internationales est susceptible de répondre aux deux objectifs assignés à la CJIP, en ce qu'elle pourrait « participer plus amplement de la régulation d'une économie mondialisée dans laquelle nombre de secteurs d'activité sont contrôlés par un petit nombre de sociétés qui recherchent, tout à la fois, une diminution du risque économique et des résultats pérennes par des ententes verticales ou horizontales »³⁶⁸.

Au regard de la façon dont la CJIP a été utilisée ces trois dernières années et dans le prolongement du rapport parlementaire Gauvain précité³⁶⁹, la mission est favorable à une extension, prudente mais cohérente, de la CJIP au-delà de son domaine d'application matériel d'origine. **Une véritable réflexion doit être entreprise par les directions législatives compétentes sur cette question, pour éviter que ce champ continue d'être étendu au gré d'amendements déposés au cours de divers débats parlementaires.**

Pour compléter de façon cohérente le champ de la CJIP en matière d'atteintes à la probité, **la mission recommande d'y ajouter le favoritisme, autre délit d'atteinte à la probité, ainsi que les délits de blanchiment et de recel de corruption, de trafic d'influence et de favoritisme.**

³⁶⁷ Notes de la DACG et la DAJ du ministère de l'économie et des finances en réponse à un questionnaire de la mission.

³⁶⁸ Note du PNF du 19 mai 2020.

³⁶⁹ Rapport au Premier ministre de Raphaël Gauvain, p. 84, *ibid.* : ce rapport propose qu'un nouveau rapport parlementaire se prononce notamment sur l'opportunité d'élargir le champ de la CJIP aux infractions de blanchiment de capitaux provenant des infractions de corruption ou de trafic d'influence, les abus de biens sociaux et les pratiques commerciales trompeuses.

L'extension du champ de la CJIP à **certaines infractions de délinquance astucieuse**, pour lesquelles une condamnation pénale emporte contre la personne morale une interdiction ou restriction d'activité, aurait du sens au regard de la philosophie de cet instrument. Une réflexion doit donc être menée sur l'opportunité d'inclure dans le champ de la CJIP les délits d'abus de confiance et d'escroquerie et/ou d'escroquerie aggravée³⁷⁰ ainsi que le recel et le blanchiment de ces délits. En outre, l'ajout du délit de blanchiment de capitaux devrait également être envisagé à l'heure où le *DoJ* s'intéresse assidûment aux banques européennes.

S'agissant des autres extensions proposées par les praticiens rencontrés au cours de la mission, elles révèlent généralement la fragilité de la répression judiciaire dans ces matières et méritent qu'une réflexion approfondie y soit consacrée.

Dans une note du 29 décembre 2019, le PNF indique que les intérêts protégés par le délit d'entente illicite, ses liens avec d'autres infractions à la probité, telles que le favoritisme, et les enjeux financiers attachés à ces pratiques militent en faveur d'une extension de la CJIP à ce délit³⁷¹, qui permettrait, au surplus, une meilleure interaction entre l'autorité judiciaire, l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne.

D'un point de vue juridique, l'extension du champ de la CJIP au délit d'entente illicite se heurte à la rédaction actuelle de l'article L. 420-6 du code de commerce qui paraît limiter son application aux seules personnes physiques³⁷².

En réalité, c'est une refonte globale de l'apprehension judiciaire des pratiques anticoncurrentielles, qui a été proposée à la mission, par le PNF, mais aussi par plusieurs magistrats du siège et du parquet, s'agissant des délits d'entente et d'abus de position dominante. Au-delà de la seule question de l'extension de la CJIP à ces pratiques, une réflexion sur le faible investissement des autorités judiciaires dans la répression de ces délits et sur la faiblesse des moyens d'enquête et de sanction prévus par les textes, devrait être menée.

De même, la **proposition d'étendre la CJIP à la matière du droit de la consommation invite à une réflexion approfondie, s'agissant d'infractions extérieures au domaine économique et financier considéré strictement**. Là encore, la CJIP apporterait une réponse adaptée à un contentieux peu investi par l'autorité judiciaire en raison de sa complexité technique et des difficultés probatoires qu'il présente. En outre, selon certains juges d'instruction entendus par la mission, elle présenterait l'avantage de prendre en compte, dans des délais rapides, les intérêts des victimes, auxquels une attention particulière doit être portée en matière de droit de la consommation.

Recommandation :

Prévoir par voie législative, l'extension du champ matériel de la CJIP au blanchiment et au recel des délits de corruption et de trafic d'influence, déjà inclus dans le champ de la CJIP, ainsi qu'aux délits de favoritisme et de blanchiment/recel de favoritisme.

³⁷⁰ S'agissant de l'escroquerie à la TVA, l'inclusion dans le champ de la CJIP de cette incrimination, qui peut concerner des comportements proches voire communs à ceux visés par les infractions de fraude fiscale, permettrait de sanctionner notamment les distributeurs qui achètent à bas prix des produits vendus par des fournisseurs à l'origine de l'escroquerie à la TVA, lesquels sont souvent des sociétés éphémères difficiles à poursuivre.

³⁷¹ PNF : « *il y a effectivement une réelle cohérence à lier la CJIP à la régulation d'une économie mondialisée dans des secteurs où interviennent des sociétés multinationales qui disposent d'un réel pouvoir de s'affranchir, ou même d'infléchir, les règles de la concurrence, la régulation financière ou encore la déontologie des agents publics.* »

³⁷² Notes de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers adressées à la mission.

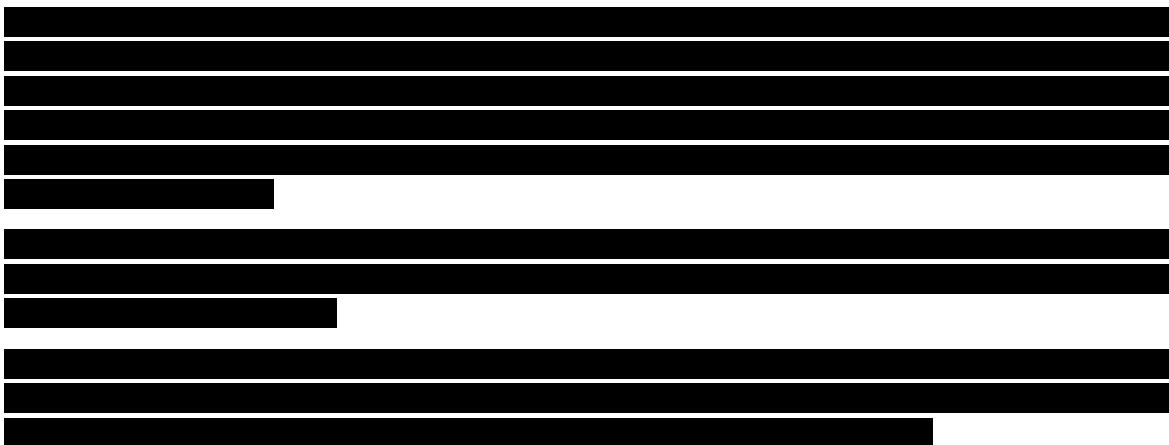
Mettre en place un groupe de travail chargé de faire évoluer le cadre juridique de la CJIP et notamment l'extension de son champ matériel aux infractions suivantes :

- ◆ délits d'abus de confiance, d'escroquerie, d'escroquerie aggravée³⁷³, ainsi que le recel et le blanchiment de ces délits et au délit de blanchiment de capitaux ;
- ◆ délits d'entente et d'abus de position dominante ;
- ◆ pratiques commerciales trompeuses et agressives, définies par les articles L. 121-2 et suivants du code de la consommation.

4.2.2. Le champ d'application personnel de la CJIP doit rester cantonné aux personnes morales sans être étendu aux personnes physiques

Si l'ordonnance de validation d'une CJIP n'emporte aucune déclaration de culpabilité de la personne morale, elle n'exclut pas en revanche la responsabilité pénale des personnes physiques : aux termes de la loi, « les représentants légaux de la personne morale mise en cause demeurent responsables en tant que personnes physiques »³⁷⁴. La CJIP, qui ne peut inclure aucune clause atténuant ou dégageant la responsabilité des dirigeants sociaux ou salariés, a donc pour effet de fragmenter le contentieux pénal, en séparant le sort de la personne morale de celui de ses dirigeants³⁷⁵.

Ainsi, à défaut d'un classement sans suite par le parquet ou d'un non-lieu par le juge d'instruction, les personnes physiques impliquées dans les faits ayant fait l'objet d'une CJIP comparaissent devant le juge pénal, alors même que leur entreprise a transigé avec le ministère public pour mettre fin aux poursuites à son égard.



³⁷³ S'agissant de l'escroquerie à la TVA, l'inclusion dans le champ de la CJIP de cette incrimination, qui peut concerner des comportements proches voire communs à ceux visés par les infractions de fraude fiscale, permettrait de sanctionner notamment les distributeurs qui achètent à bas prix des produits vendus par des fournisseurs à l'origine de l'escroquerie à la TVA, lesquels sont souvent des sociétés éphémères difficiles à poursuivre.

³⁷⁴ Article 41-1-2 I al. 7.

³⁷⁵ Note de l'association *Sherpa*, *ibid.*





En tout état de cause, l'absence d'effet de la CJIP à l'égard des personnes physiques est apparue comme une question très clivante au cours des entretiens de la mission.

D'un côté, les représentants des entreprises, au premier rang desquels le MEDEF, les avocats et quelques magistrats se sont déclarés extrêmement favorables à ce que le cas des personnes physiques soit scellé dans le cadre de la CJIP, à tout le moins lorsqu'elles n'ont pas profité personnellement de l'infraction. Les tenants de cette position expliquent que le traitement différencié imposé par la CJIP aux personnes physiques représente **un obstacle souvent dirimant pour la conclusion de CJIP par des entreprises familiales**, nombreuses à constituer le tissu entrepreneurial français et qu'il est, en outre, susceptible de soulever des conflits d'intérêts, aux dépens des personnes physiques. À cet égard, une entreprise, mue par le souhait de voir réduire le montant de l'amende d'intérêt public, pourrait être tentée de vouloir démontrer sa volonté de coopération en dénonçant largement les « coupables ».

De l'autre, les syndicats de magistrats, la plupart des magistrats rencontrés, les associations et ONG interrogées se sont déclarés farouchement opposés à toute extension du champ de la CJIP aux personnes physiques, compte tenu du caractère dérogatoire de ses caractéristiques, au regard des grands principes sous-tendant le droit pénal.

L'extension de la CJIP aux personnes physiques qui emporterait, au profit de ces dernières, l'extinction de l'action publique, sans déclaration de culpabilité ni inscription au casier judiciaire, marquerait une rupture profonde dans la conception de la responsabilité pénale des personnes physiques à laquelle le monde judiciaire n'est pas prêt. **La mission considère donc que le champ d'application *ratione personae* de la CJIP doit rester limité aux personnes morales.**

4.2.3. Les deux régimes juridiques applicables à la CJIP, selon qu'elle intervient au stade de l'enquête ou de l'instruction, doivent être harmonisés

Outre les différentes évolutions législatives et règlementaires déjà recommandées, il apparaît nécessaire d'uniformiser le régime de la CJIP, qu'elle intervienne au stade de l'enquête préliminaire ou à celui de l'information judiciaire.

4.2.3.1. L'harmonisation des conditions de mise en œuvre de la CJIP

Dans le cadre d'une information judiciaire, l'accès à la procédure de CJIP ne peut être envisagé qu'à condition que la personne morale, mise en examen, reconnaisse les faits commis et accepte la qualification juridique retenue par le juge d'instruction³⁷⁸, alors qu'aucune condition de cette nature n'est prévue lorsque la CJIP intervient au moment de l'enquête préliminaire. **La double condition posée par l'article 180-2 du code de procédure pénale aboutit à la coexistence de deux types de CJIP, l'une stigmatisante pour les entreprises, en ce qu'elle implique une quasi-reconnaissance de culpabilité, et l'autre plus souple et propice à faciliter l'esprit coopératif de la personne morale.**

³⁷⁸ Note du syndicat Unité Magistrats SNM FO, *ibid.*

³⁷⁹ Article 180-2 alinéa 1 du code de procédure pénale.

Cette distinction est d'autant plus étonnante que la conclusion d'une CJIP emporte l'absence de déclaration de culpabilité et la non-inscription au casier judiciaire, pour éviter aux entreprises une condamnation susceptible d'entrainer une exclusion des marchés publics. Les conditions imposées lorsque la CJIP est envisagée lors d'une information judiciale pourraient un jour entraîner de fait une telle exclusion à l'étranger, si l'autorité étrangère venait à considérer que l'entreprise avait reconnu sa culpabilité dans le cadre de la procédure française.

Par conséquent, avec l'aval de la direction des affaires criminelles et des grâces, **la mission recommande qu'il soit procédé à l'uniformisation du régime légal de la CJIP à partir du modèle applicable à l'enquête préliminaire, pour une meilleure lisibilité du dispositif.**

4.2.3.2. *L'aménagement du délai laissé au parquet pour conclure une CJIP après transmission de la procédure par le juge d'instruction*

Le délai de trois mois prévu à l'article 180-2 al. 5 du code de procédure pénale, qui fixe la durée dont dispose le parquet pour obtenir la conclusion d'un accord à la suite de la transmission de la procédure au parquet par le juge d'instruction, n'apparaît pas adapté à la réalité des discussions des dossiers complexes.

Beaucoup de paramètres peuvent rompre la linéarité des négociations, sans pour autant remettre en cause la perspective d'un accord. **La possibilité d'une prorogation de ce délai pour une seconde période de 3 mois devrait être prévue par les textes.** Elle pourrait être motivée, par exemple, par la nécessité de coordonner la discussion avec plusieurs personnes morales aux intérêts divergents, de tenir des négociations parallèles avec l'administration fiscale dans la perspective d'un règlement global, ou encore de rechercher un règlement coordonné avec des autorités judiciaires étrangères. La modification de l'article 180-2 al. 5 du code de procédure pénale s'impose donc pour assurer l'adéquation du droit à la pratique.

Recommandation :

Modifier l'article 180-2 du code de procédure pénale afin :

- ◆ **d'uniformiser le régime légal de la CJIP, à partir du modèle applicable à l'enquête préliminaire ;**
- ◆ **de prévoir la possibilité de proroger de trois mois supplémentaires le délai dont dispose le parquet pour conclure une CJIP, à la suite de la transmission d'un dossier par le juge d'instruction.**

4.3. L'extension des conditions d'engagement de la responsabilité des personnes morales

La CJIP ne pourra prendre une juste place dans le paysage de la justice pénale économique et financière que si cette dernière est en capacité d'appréhender et de sanctionner les comportements délictueux des entreprises.

Avant de prendre l'initiative d'une CJIP ou d'en accepter le principe, une entreprise, au seuil de cette procédure, procédera nécessairement à un bilan coûts-avantages. **L'intérêt pour une entreprise de recourir à la CJIP ne peut que demeurer limité si le risque de voir sa responsabilité pénale engagée est faible.**

Or, plusieurs des magistrats rencontrés par la mission ont indiqué qu'ils se heurtaient souvent à la difficulté d'engager la responsabilité pénale des personnes morales mises en causes, eu égard à la double condition posée par l'article 121-1 alinéa 1 du code pénal : « les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants ».

À titre d'illustration, la condition tenant à la commission de l'infraction par les « organes ou représentants » de la personne morale peut être source de difficultés dans le cas où les faits sont imputés à un groupe de sociétés, dépourvu de la personnalité morale, ou lorsque la mère a fait disparaître sa filiale, ou encore lorsque les faits ont été commis par une société qui a été absorbée par une autre.

De même, il n'est pas possible de rechercher la responsabilité d'une personne morale dont le préposé, ne disposant pas d'une délégation de pouvoir officielle et ne remplissant pas les conditions posées par la jurisprudence³⁸⁰, a commis des faits répréhensibles, alors même qu'il a agi pour le compte de l'entreprise. En matière de corruption d'agents publics étrangers, l'acte de corruption est généralement commis par un intermédiaire, sans que les organes ou représentants de l'entreprise ordonnent explicitement la remise du pot de vin³⁸¹.

L'inadaptation des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales en matière économique et financière, a été relevée ces dernières années dans plusieurs rapports publics³⁸², qui ont prôné l'assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité des personnes morales.

En France, le système de responsabilité pénale des personnes morales a été construit en miroir de celui des personnes physiques, selon un mécanisme d'imputation fondé sur le principe d'une responsabilité personnelle, ce qui a fini par créer des « trous noirs d'inefficacité et d'impunité »³⁸³.

Outre les rapports précités et les praticiens rencontrés, une partie de la doctrine réclame un mécanisme d'imputation fondé sur la faute d'organisation de l'entreprise³⁸⁴ et articulé autour de l'outil de la compliance, capable « d'appréhender l'entité qui détient réellement le pouvoir d'établir la politique d'entreprise (normalement la société mère), mais, en même temps, capable d'obliger l'entreprise à s'engager dans la prévention de la commission d'infractions en son sein ».

³⁸⁰ Dans sa note du 23 avril 2020, la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers rappelle que la jurisprudence considère que la délégation de pouvoir peut être de fait, à condition que les personnes soient « *pourvues de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires* » ; Cass. Crim., 17 oct. 2017, n°16-80.821.

³⁸¹ Note de la DACG du 26 mai 2020.

³⁸² Rapport d'information du 8 février 2017 sur *l'évaluation de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et de la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier*, de Mme Sandrine Mazetier et M. Jean-Luc Warsmann ; Rapport au Premier ministre de Raphael Gauvain, *ibid*.

³⁸³ Martina Galli, *ibid*.

³⁸⁴ V. Martina Galli, *ibid* : « *Le concept de faute d'organisation, élaborée pour la première fois par la doctrine allemande à la fin des années 1980, résume en soi les formes possibles de culpabilité de l'entreprise, en pouvant saisir soit les défaillances dans l'organisation de l'entité ou dans le devoir de surveillance des comportements des sujets subordonnés (on peut ici parler d'une faute organisationnelle au sens strict), soit les comportements délibérés d'entreprises de commission d'infractions (le concept de faute d'organisation est alors ici utilisé au sens large, comme reprochabilité de l'entreprise pour une sorte de désorganisation intentionnelle ou pour une volonté d'organisation à des fins illicites)* ».

En instituant un régime propre aux personnes morales, la CJIP a introduit dans notre droit une différenciation de taille entre les régimes de responsabilité des personnes morales et des personnes physiques, en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel du 29 août 2002, qui autorise le législateur à prévoir, en matière de procédure pénale, « des règles de procédure différencierées selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent ».

Cette évolution est propice à une réflexion portant sur une nouvelle conception de la responsabilité pénale des personnes morales, fondée sur les concepts de faute d'organisation ou de défaut de surveillance³⁸⁵. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Recommandation :

Mettre en place un groupe de travail, piloté par la direction des affaires criminelles et des grâces et associant l'ensemble des parties prenantes, pour réfléchir à une évolution du régime de la responsabilité des personnes morales, prévu par l'article 121-2 du code pénal.

4.4. Une démocratisation de la CJIP sans « démonétisation » : l'organisation d'un réseau de compétences

Pendant trois ans, la CJIP a été exclusivement utilisée par des parquets de région parisienne de grande taille et/ou spécialisés, au premier rang desquels figure le PNF. Il aura fallu attendre mai 2020 pour qu'une première CJIP conclue en régions voie le jour.

Pourtant, la CJIP n'est pas réservée par la loi à des entreprises de forme ou de taille déterminée. Il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que la CJIP soit appliquée dans des affaires de moindre envergure que celles conclues jusqu'à maintenant. De même, la CJIP n'est pas et ne doit pas être réservée à certaines juridictions spécialisées. Ainsi, le parquet de Nice s'est emparé de la CJIP, tandis que la JIRS de Marseille ne l'a pas encore fait.

³⁸⁵ Ce fondement est déjà inclus dans plusieurs directives européennes à caractère pénal. Ainsi l'article 7, 2. de la directive (UE) 2018/1673 du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal est ainsi rédigé :

« Responsabilité des personnes morales

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 1 du présent article a rendu possible la commission de toute infraction visée à l'article 3, paragraphes 1 et 5, et à l'article 4, pour le compte de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité ».

³⁸⁶ Note de la DACG du 26 mai 2020.

Rapport

En revanche, la CJIP n'a pas vocation à être un outil de régulation des flux pénaux et nécessite la préservation d'un équilibre fragile entre l'impératif d'efficacité et le respect d'un usage conforme à son essence même. **Un tel outil nécessite qu'une politique pénale nationale guide les magistrats susceptibles de la mettre en œuvre dans leur pratique.**

Le PNF alerte sur le risque de « démonétisation » d'une CJIP qui serait réduite à un dispositif de gestion de la pénurie de moyens et sur celui d'une utilisation erratique de la CJIP. La nature conventionnelle de la CJIP, qui confère au ministère public, comme aux avocats, une grande latitude d'action et de négociation, porte, en effet, le risque d'une diversification et d'un éclatement des pratiques territoriales et sectorielles difficiles à unifier, à tout le moins à mettre en cohérence.

Pour lutter contre ce risque d'éclatement des pratiques, le Canada a confié à un magistrat le soin de s'assurer, au plan national, de la cohérence des conditions de mises en œuvre d'un outil semblable à la CJIP, le *remediation agreement* : c'est seulement à la condition que ce Procureur général donne son consentement à la négociation d'un tel accord, qu'un parquet peut entrer en voie de négociation d'un *remediation agreement* avec une personne morale³⁸⁷.

En France, en l'absence d'un tel système d'autorisation, le PNF devrait pouvoir être consulté à l'initiative de tout parquet qui s'interrogerait sur la rédaction des termes d'une CJIP, en particulier concernant le calcul de l'amende d'intérêt public. La pratique a montré que certains parquets ont spontanément pris l'attache du PNF au cours de discussions portant sur la conclusion d'une CJIP.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Ainsi, si le développement de la CJIP sur tout le territoire est à la fois souhaitable et inévitable, la mission considère qu'il doit s'accompagner de la mise en place d'un véritable réseau de compétences.

Recommandation :

Mettre en place par voie de circulaire un réseau de compétences sur l'ensemble du territoire.

À cette organisation territoriale doit s'ajouter **une réflexion sur la formation des magistrats et des avocats pénalistes à cet outil encore nouveau**, en particulier de ceux qui exercent en matière économique et financière.

³⁸⁷ Cf. l'article 715.32(1)(d) du code pénal canadien,

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Au fil des années, l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) a développé une offre de formation dédiée à la lutte contre la délinquance économique et financière à destination des magistrats, tant au stade de la formation initiale des auditeurs de justice³⁸⁹ que de la formation continue. Les formations continues relatives à la lutte contre la corruption, qui consacrent des développements à la CJIP, se sont multipliées³⁹⁰. Ces formations de qualité, impliquant des praticiens expérimentés, ne concernent toutefois que quelques dizaines de magistrats par an et devraient être multipliées pour offrir aux magistrats une véritable enceinte de réflexion sur la CJIP et la possibilité de se l'approprier.

Plusieurs des avocats rencontrés par la mission³⁹¹ ont suggéré que des formations communes magistrats-avocats soient organisées sur la CJIP, à l'image de celles organisées en 2020 dans le cadre du projet MAJ (magistrats avocats juristes)³⁹², dont le premier cycle consacré à la négociation comportait un module dédié à la négociation judiciaire dans le cadre de la CJIP. Le barreau de Paris, à l'occasion d'un entretien avec la mission, a proposé de s'associer à des formations qui pourraient être organisées au niveau des cours d'appel, à l'attention des magistrats et des avocats. **Une véritable acculturation des magistrats et des avocats à ce dispositif doit être mise en œuvre.**

Recommandation :

Poursuivre le développement de l'offre de formation relative à la justice transactionnelle en matière économique et financière, en particulier concernant la CJIP, au sein de l'Ecole nationale de la magistrature.

³⁸⁹ L'ENM réfléchit actuellement à introduire au programme de formation initiale des auditeurs de justice une séquence présentant les aspects techniques des dispositions issues de la loi Sapin 2, illustrés par les conventions CJIP d'ores et déjà conclues, ce qui accélérerait l'acculturation des magistrats à ce nouveau type de justice transactionnelle.

³⁹⁰ En 2019, une session de 5 jours intitulée « *La corruption nationale et internationale détection, prévention, répression* » a été créée (une journée consacrée à la CJIP) : 26 magistrats y ont participé en 2019 et 20 sont inscrits pour 2020. La session « *Grande délinquance économique et financière : technique et stratégie d'enquête* », consacre une demi-journée à la CJIP. Le cycle « *Approfondissement du droit pénal économique et financier* » se décompose en 3 modules de 3 jours et s'adresse aux magistrats souhaitant se spécialiser : en 2019, le module 2 était entièrement consacré à la lutte contre les atteintes à la probité (une demi-journée consacrée à la CJIP). La session « *Les poursuites alternatives et simplifiées* », sur une durée de 2 jours, consacre une séquence sur la convention judiciaire d'intérêt public (22 participants dont 18 magistrats). La session « *La responsabilité pénale des personnes morales* » consacre une demi-journée à la CJIP comme outil de la justice négociée et contient une séquence dédiée à des cas pratiques de négociation pécuniaire dans le cadre d'une CJIP. En 2020, une session Intitulée « *La négociation pénale, CJIP et CRPC* » relative aux mécanismes de négociations mis à l'œuvre dans les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et les CJIP a également été proposée.

³⁹¹ Barreau de Paris et Club des juristes.

³⁹² Le projet MAJ a réuni l'ENM, l'Ecole de formation des barreaux (EFB) et l'Association française des juristes d'entreprise (AFJE) pour proposer 3 cycles de 3 modules ouverts à 15 magistrats, 15 avocats et 15 juristes d'entreprises, pour permettre à ces professionnels différents de travailler ensemble sur des thématiques communes en s'appuyant sur des cas pratiques.

4.5. La nécessaire mobilisation d'une partie du produit des CJIP pour financer les besoins de la lutte contre la criminalité économique

Les ressources affectées en France à la lutte contre la criminalité économique et financière ont été vivement critiquées dans des enceintes internationales, telles que l'OCDE et le GAFI, mais aussi dans divers rapports publics³⁹³. Le MEDEF, lui-même, a indiqué à la mission qu'il s'interrogeait sur l'adéquation aux enjeux de crédibilité de la lutte contre la corruption « des moyens dont dispose l'AFA, le PNF et les parquets ainsi que les autres services compétents » et en a demandé l'audit³⁹⁴.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED].

Compte tenu de l'important produit financier des amendes liées aux CJIP, la question a été très souvent posée, dans le cadre des entretiens de la mission, de la mobilisation d'une partie de ce produit pour financer des besoins pour la justice et les services d'enquêtes agissant en matière de criminalité financière.

En effet, la technicité et la durée des négociations entreprises dans le cadre d'une CJIP impliquent la mobilisation, au stade de l'enquête et de l'instruction, de moyens humains importants, ce qui constitue en pratique un frein au développement de la CJIP dans des parquets de taille moyenne mais aussi de grande taille.

Interrogé par la mission, le PNF a indiqué que la signature d'une CJIP pouvait mobiliser jusqu'à 1/5ème de ses magistrats – le binôme de magistrats en charge du dossier et sa hiérarchie - et deux assistants spécialisés sur plusieurs mois. L'investissement quasi-exclusif du binôme de magistrats (binôme complété par un troisième magistrat pour le dossier Airbus), du début de l'enquête jusqu'à la signature de la CJIP, rend ces parquetiers très peu disponibles pour assurer le suivi de leur portefeuille (environ 80 dossiers actifs par binôme). Le PNF en conclut qu'il apparaît « indispensable de disposer d'une organisation et de ressources humaines propres à faciliter cette mobilisation sans obérer les ressources nécessaires à la continuité du traitement de tous les autres dossiers ».

L'importance macro-budgétaire des recettes associées aux CJIP suggère qu'un retour financier aux services d'enquête et de justice paraît légitime pour contribuer au renforcement des moyens de la lutte contre la délinquance économique et financière.

Les formules habituelles permettant de déroger au principe de l'universalité budgétaire (fonds de concours, attribution de produits ou compte d'affectation spéciale) ne paraissent pas pleinement adaptées au cas d'espèce, en raison soit, de leur lourdeur, soit d'impossibilités juridiques, soit encore en raison de la forte variabilité annuelle des recettes en question. Aussi la mission préconise-t-elle, sur un mode assez similaire à ce qui semble aujourd'hui être envisagé par la direction du budget sur les saisies et confiscations gérées par l'AGRASC à la suite du rapport parlementaire sur les saisies et confiscations de novembre 2019, le dispositif suivant :

³⁹³ Cf. notamment le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance économique de MM. les députés Ugo Bernalicis et Jacques Maire du 28 mars 2019 ; référé de la Cour des comptes du 4 mars 2019.

³⁹⁴ MEDEF, *Observations sur la mise en œuvre de la loi Sapin 2 et la lutte contre la corruption*, 10 janvier 2020.

³⁹⁵ Selon les déclarations du procureur financier, Jean-François Bohnert, lors de la table ronde organisée par le Club des juristes le 5 mars 2020.

³⁹⁶<https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/corruption-internationale-les-entreprises-encouragees-a-denoncer-des-faits-internes-1209148>.

- ◆ contrat d'objectifs et de moyens de trois ans liant la direction du budget aux trois ministères de l'intérieur, de la justice et de l'action et des comptes publics (au titre de l'activité du SEJF), impliquant la fixation d'objectifs globaux en termes de développement des CJIP³⁹⁷ ;
- ◆ octroi de ressources supplémentaires, sans aucune compensation avec d'autres crédits, comportant une tranche fixe (d'un ordre de magnitude de quelques millions d'euros) et une tranche conditionnelle (par exemple sous forme d'un pourcentage des montants des CJIP de l'année n-1, plafonnée à un montant en valeur absolue) ;
- ◆ emploi fléché de ces ressources supplémentaires au seul bénéfice de la lutte contre la délinquance économique et financière, avec une labellisation des projets concernés, pour que l'origine budgétaire en soit claire. Ces projets concerneraient des actions de promotion de la CJIP (formation à la négociation, notamment) et des renforts de moyens plus globaux de la chaîne répressive (des postes de magistrats, des d'assistants spécialisés et d'enquêteurs, des crédits d'achat de prestations spécifiques, des moyens informatiques en matériel et en logiciel...);
- ◆ *reporting* annuel sur la mise en œuvre de ces projets dans le cadre des rapports annuels de performance au Parlement.

Le calibrage précis de ces moyens et de leur utilisation pourra s'appuyer sur les recommandations de la mission IGF-IGJ-IGA « L'évaluation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière », remis en avril 2020.

Recommandation :

Intégrer dans le PLF 2021, au titre du prochain triennal (2021-2023), un contrat d'objectifs et de moyens de trois ans organisant l'octroi de ressources supplémentaires au ministère de la justice, de l'intérieur et des comptes publics, dans les conditions décrites au présent rapport.

5. Il est proposé d'instituer une convention judiciaire d'intérêt public européen

Le projet de loi de transposition en droit français du règlement UE 2017/1939 du 12 octobre 2017 relatif au parquet européen³⁹⁸ prévoit la possibilité pour le futur parquet européen de faire usage de la convention judiciaire d'intérêt public au titre des mesures alternatives aux poursuites.

³⁹⁷ Un premier projet de contrat d'objectif pour le renforcement de la justice économique et financière a été élaboré par la mission et transmis à la direction du Budget pour alimenter ses travaux et les échanges avec les administrations concernées : ce projet propose des modalités de contractualisation (échéances et durée du contrat ; périmètre des services concernés ; inscription dans les documents budgétaires...), une structuration du retour financier avec ses différentes composantes et modalités de calcul, des dispositions relatives à l'amélioration de la performance de la justice économique et financière ainsi qu'un dispositif de suivi des clauses du contrat...

³⁹⁸ Le projet de loi « relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée » a été adopté en première lecture par le Sénat le 3 mars 2020 – <http://www.senat.fr/leg/pjl19-283.html>

La mission du parquet européen, qui débutera son activité fin novembre 2020, sera de réprimer les atteintes aux intérêts financiers de l'UE, telles que visées dans la directive européenne 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal³⁹⁹. Il fonctionnera à deux niveaux : un niveau central représenté à la fois par le chef du parquet européen, le collège des « procureurs européens » et les « chambres permanentes », et un niveau décentralisé représenté par les « procureurs européens délégués »⁴⁰⁰ qui seront ses points de contact opérationnels dans chaque pays participant⁴⁰¹.

Membres à part entière du parquet européen, ces procureurs européens délégués seront investis de tous les pouvoirs reconnus à un procureur national⁴⁰². Le procureur européen délégué français sera donc investi de la possibilité d'utiliser tous les cadres d'enquête prévus en droit français, à savoir, l'enquête préliminaire et de flagrance, mais aussi l'instruction (articles 696-113 et 696-114).

Le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, autorise le procureur européen délégué à recourir à deux types de procédure simplifiée : la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) (article 696-132). Le texte n'apporte aucune précision quant à leur mise en œuvre, ce qui n'est pas sans poser certaines difficultés. La loi gagnerait en lisibilité – et même en sécurité juridique – si elle décrivait plus précisément la procédure suivie.

5.1. Une convention judiciaire d'intérêt public « européen »

Contrairement à la CRPC qui est expressément nommée dans le projet de loi, la CJIP n'y figure que par un simple renvoi à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale. Une aussi grande discréption est d'autant moins indiquée que cette procédure transactionnelle prévue pour des affaires économiques et financières a naturellement vocation à s'appliquer aux infractions entrant dans le champ de compétence du parquet européen.

Il conviendrait donc de faire expressément référence à la convention judiciaire d'intérêt public en la désignant sous le nom de « convention judiciaire d'intérêt public européen » ou « CJIPUE ».

5.2. Une CJIPUE étendue à toutes les atteintes aux intérêts financiers de l'Union

Si le champ d'application de la CRPC s'étend, sauf exception, à tous les délits, celui de la CJIP reste limité pour le moment aux infractions de corruption, trafic d'influence, fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale. La seule évolution prévue dans le projet de loi de transposition concerne le cas particulier de la CJIP en matière environnementale.

³⁹⁹ Directive « PIF » du 5 juillet 2017 – <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj>

⁴⁰⁰ Ces délégués seront placés sous l'autorité de la chambre permanente (composée de trois procureurs européens) qui statuera sur les suites à donner dans chaque dossier. C'est elle en particulier qui ordonnera, soit le renvoi devant la juridiction de jugement, soit un classement sans suite, soit encore le recours à « une procédure simplifiée en matière de poursuites », à condition toutefois « qu'une telle procédure soit prévue dans le droit national de l'ÉTAT membre concerné » (articles 10, paragraphe 3, et 40, paragraphe 1, du règlement).

⁴⁰¹ Article 8 du règlement 2017/1939 relatif au parquet européen.

⁴⁰² Cf. article 13, paragraphe 1, du règlement.

Or, la compétence matérielle du parquet européen ne coïncide pas avec le champ d'application de la convention judiciaire d'intérêt public. Comme le rappelle le projet de loi dans son exposé des motifs, les fraudes aux intérêts financiers de l'UE recouvrent un large éventail d'incriminations, parmi lesquelles figurent l'escroquerie à la TVA, certaines infractions douanières, la corruption active et passive d'agent public (national, européen ou d'un pays tiers), l'abus de confiance, le détournement de fonds publics européens, ainsi que le blanchiment des capitaux provenant de ces infractions.

La seule infraction qui pourrait faire l'objet d'une CJIPUE en l'état serait celle de corruption active d'agent public, la corruption passive étant exclue. **Des infractions comme la fraude aux dépenses de l'UE ou le blanchiment resteraient donc en dehors de son champ d'application,** ce qui limiterait considérablement les possibilités de recourir à une CJIP dans un dossier de fraude aux intérêts financiers de l'Union.

Plutôt que de chercher à cibler le type de fraudes qui pourraient faire l'objet d'une CJIPUE – sélection d'autant plus hasardeuse que le parquet européen n'est pas encore entré en fonction – il nous paraît plus simple d'opérer un **renvoi général à l'ensemble des infractions visées dans la directive 2017/1371 relative aux atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne.** Il appartiendra ensuite aux praticiens d'en faire usage ou non, étant rappelé que la CJIPUE ne pourra s'appliquer en tout état de cause qu'aux seules personnes morales.

Il convient de noter, enfin, que l'objectif n'est pas de réservier l'usage de la CJIPUE au seul parquet européen. Les autorités de poursuite nationales devraient pouvoir y recourir elles aussi lorsque le parquet européen se sera désisté à leur profit.

En outre, la communication de la Commission relative au pacte vert pour l'Europe, qui souhaite encourager les actions menées par l'UE contre la criminalité environnementale, devrait permettre de faire prospérer au niveau de l'Union européenne et sous l'égide du Parquet européen, une convention judiciaire d'intérêt écologique européen.

5.3. Une mise en œuvre spécifique au parquet européen

La mise en œuvre des deux alternatives aux poursuites visées dans le projet de loi – CRPC et CJIP – sera nécessairement soumise à l'autorisation préalable de la chambre permanente.

Lorsqu'elle envisagera le recours à une « procédure simplifiée », la chambre permanente devra tenir compte de la gravité de l'infraction et de la volonté de l'auteur présumé de réparer le préjudice, mais aussi des objectifs et principes fondamentaux du parquet européen (article 40, paragraphe 2).

Le règlement impose même une condition supplémentaire au procureur européen délégué dans le cas particulier où l'enquête concerne des faits qualifiés de « fraude en matière de dépenses »⁴⁰³. Dans une telle hypothèse, lorsque « le préjudice causé ou susceptible d'être causé aux intérêts financiers de l'UE n'excède pas le préjudice causé ou susceptible d'être causé à une autre victime, le procureur européen délégué chargé de l'affaire consulte les autorités nationales chargées des poursuites avant de proposer d'appliquer une procédure simplifiée en matière de poursuites » (article 40, paragraphe 1, du règlement).

Le règlement prévoit enfin que « lorsque la procédure simplifiée est arrivée à son terme à la suite du respect des conditions arrêtées d'un commun accord avec le suspect, la chambre permanente charge le procureur européen délégué d'agir en vue de classer définitivement l'affaire » (article 40, paragraphe 3).

⁴⁰³ Article 3, paragraphe 2, a) et b), de la directive européenne 2017/1371.

Rapport

En résumé, la chambre permanente saisie de l'affaire devra toujours s'assurer que le recours à une mesure alternative aux poursuites est bien conforme aux intérêts européens ; et dans certains cas, lorsque le préjudice causé à l'UE sera inférieur à celui subi par une autre victime, le procureur européen délégué devra consulter les autorités de poursuite nationales avant de se prononcer.

Compte tenu des enjeux financiers et des recours possibles dans un domaine qui n'est pas encore stabilisé sur le plan jurisprudentiel, un simple renvoi de principe au règlement relatif au parquet européen ne nous paraît pas suffisant.

Recommandation :

Amender le projet de loi de transposition en droit français du règlement UE 2017/1939 relatif au parquet européen, afin d'instituer une « convention judiciaire d'intérêt public européen » (CJIPUE) qui couvrira l'ensemble des atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne et qui pourra être mise en œuvre, soit par le procureur européen délégué, soit par une autorité de poursuite nationale ;

Soumettre la CJIPUE et la CRPC à un régime procédural spécifique lorsqu'elles seront mises en œuvre par le procureur européen délégué (accord de la chambre permanente saisie de l'affaire, consultation préalable des autorités de poursuite nationales dans certains cas).

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Compte tenu des enjeux liés à la lutte contre la corruption (attractivité et image de la France, souveraineté judiciaire et crédibilité de la politique française de lutte contre la corruption ; renforcement de l'activité économique ; amélioration des finances publiques ; préservation des entreprises françaises...) et compte tenu de l'évaluation à venir de la France par l'OCDE, le présent rapport recommande **une nouvelle impulsion politique en matière de lutte contre la corruption à partir de la présente évaluation qui en propose les grandes lignes et de l'évaluation à venir de l'OCDE.**

Ce rapport invite ainsi le gouvernement à engager des travaux pour refonder une stratégie nationale de lutte contre la corruption permettant de relancer la dynamique de la loi Sapin 2 et de pallier les limites de l'actuel dispositif français.

Les recommandations sont développées et justifiées dans le rapport.

1. Poursuivre l'harmonisation des normes anticorruption aux niveaux européen et international

1. Sur la base des travaux de droit comparé (notamment ceux de l'AFA), des échanges avec nos partenaires européens et du retour d'expérience des entreprises confrontées à la diversité des systèmes de normes en matière de lutte contre la corruption, **poursuivre la convergence des recommandations de l'AFA vers les normes internationales** pour simplifier l'action de mise en conformité des entreprises françaises et des filiales d'entreprises étrangères en France. La mise à jour des recommandations de l'AFA devrait intervenir d'ici fin 2021.
2. **Harmoniser et soutenir l'extension au niveau européen des normes internationales pesant sur les grandes entreprises françaises en matière de prévention et de détection de la corruption.**

2. Améliorer le fonctionnement de l'Agence française anticorruption

3. **Simplifier et réorganiser l'organisation de l'encadrement de l'AFA** et assurer un équilibre de la représentation des deux tutelles dans l'équipe de direction de l'Agence.
4. **Améliorer les pratiques managériales de la part de l'équipe dirigeante** (dialogue, écoute, accompagnement des équipes, partage de l'information, fédération des équipes...) et intégrer cette ambition aux objectifs.
5. Supprimer le Conseil stratégique en modifiant le décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption.
6. **Discuter ensemble et mettre en cohérence les objectifs opérationnels et les moyens humains** dans le cadre du dialogue de gestion entre l'AFA, le Secrétariat général des ministères économiques et financiers et les Cabinets ministériels.

7. **Poursuivre l'amélioration des méthodes de recrutement et de formation** pour s'assurer de l'adéquation entre les postes et les profils choisis et améliorer à la fois les capacités opérationnelles de l'Agence et la qualité des relations sociales et des conditions de travail des agents.

3. Renforcer le rôle d'accompagnement de l'AFA

8. **Mettre à jour avant fin 2021 les « Recommandations » en lien avec les retours d'expérience des activités de contrôle et de conseil** menées par l'AFA et avec les retours des acteurs économiques et publics ou de leurs représentants notamment pour les adapter à l'évolution des risques, des pratiques, des délits et des normes internationales. L'exercice de mise à jour devrait notamment **adapter les exigences en matière de dispositif de lutte contre la corruption à la diversité des acteurs concernés** (p. ex. taille des acteurs, secteurs concernés, nature des risques...). Ensuite, la mise à jour pourra intervenir lors de chaque actualisation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui suppose également d'engager des procédures de concertation.
9. **Mieux communiquer sur l'absence de portée juridique des recommandations** en cohérence avec la décision de la Commission des sanctions et en tirer les conséquences opérationnelles en matière de contrôle pour privilégier une approche par l'efficacité de la gestion des risques (qui s'accommode d'une diversité des méthodes) davantage que par le simple respect des normes d'un référentiel.
10. **Mieux prendre en compte la diversité des approches méthodologiques et éviter une vision trop formelle du respect de ses recommandations** au profit d'une analyse de la cohérence, de la pertinence et de l'efficacité du dispositif choisi et mis en œuvre par les acteurs concernés.
11. **Réaliser un retour d'expérience sur l'application et l'efficacité de l'obligation d'évaluation des tiers** pour l'adapter en fonction notamment de la taille des entreprises, la simplifier et en améliorer l'efficacité en matière de prévention et de détection de la corruption et d'atteintes à la probité.
12. **Poursuivre l'action d'édition de guides pratiques** pour diffuser la culture et les bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en accentuant la **démarche de dialogue et de « co-construction » dès le stade de l'élaboration** pour répondre autant que possible aux attentes et aux besoins exprimés par les acteurs économiques ou publics et **en capitalisant sur les connaissances acquises notamment dans le cadre des contrôles**.
13. **Accentuer l'effort de formation en direction des acteurs économiques notamment via la formation continue** : si elle s'est fortement mobilisée dans le secteur public, l'action de formation initiale et continue dans le secteur privé en matière d'anticorruption mériterait d'être accentuée par l'AFA afin d'accélérer la diffusion de la culture de la lutte contre la corruption au sein du secteur économique.
 - **De nouvelles formations en ligne pourraient être créées pour étendre la démarche de sensibilisation à d'autres acteurs** (p. ex. notamment dans le secteur public : ministères, directions d'administration et opérateurs de l'État ; fonction publique hospitalière...).
 - Expertiser, avec les professionnels de la filière métier « gestion des risques », la possibilité de mettre en place des formations continues certifiées par l'AFA.

- Enfin, à terme, en lien avec les professionnels concernés, **envisager de faire du suivi de ces formations un prérequis pour l'exercice de certaines fonctions**, à l'instar du référent déontologue dans les ministères ou du responsable conformité ou gestion des risques dans les entreprises.
- 14. **En matière de coopération internationale, prioriser les pays à forts enjeux** (p. ex. partenaires commerciaux de la France ; pays à risques ; partenaires européens ; pays en avance en matière de lutte contre la corruption ; francophonie...).
- 15. **En matière de communication, valoriser les pratiques et les acteurs exemplaires** : l'AFA pourrait davantage communiquer sur les bonnes pratiques et mettre en avant les pratiques des acteurs économiques et publics qui les appliquent dans un souci de promouvoir positivement la mise en conformité.
- 16. En matière de **connaissance des phénomènes de corruption** :
 - **poursuivre les travaux de consolidation et d'analyse des données statistiques** en renforçant les liens avec les juridictions spécialisées et la DACG ;
 - **améliorer la compréhension des écarts en matière de comparaisons internationales et identifier les meilleurs leviers d'intervention de la puissance publique** pour lutter contre la corruption et améliorer la position de la France dans les classements internationaux ;
 - **contribuer à la structuration d'une politique de recherche pluridisciplinaire** (droit, sociologie, économie, évaluation des politiques publiques...) pour mieux connaître les phénomènes d'atteinte à la probité et nourrir la stratégie nationale par des propositions opérationnelles.
- 17. Sur le modèle de l'étude conduite sur les dispositifs de prévention et de détection de la corruption dans les collectivités territoriales, **réaliser un état des lieux pour les administrations de l'Etat et leurs opérateurs**, sous la forme d'un diagnostic partagé avec l'AFA pour les premiers - qui peut être la première étape d'un appui individuel - et d'un questionnaire en ligne pour les opérateurs nationaux.
- 18. **Effectuer une capitalisation des bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption à partir notamment des retours d'expériences de ses missions de contrôle et des échanges qu'elle développe dans le cadre de ses activités de conseil et d'accompagnement** (p. ex. mobilisation de l'expertise développée par les fédérations ou associations professionnelles comme l'AMRAE, l'AFEP, le MEDEF ou le METI ; expériences internationales...).

4. Adapter les contrôles de l'AFA

- 19. **Redéfinir des objectifs de contrôle sur proposition du directeur de l'Agence en les fondant sur :**
 - **une stratégie de contrôle qui s'inscrit dans une démarche de conduite du changement des entités contrôlées et la stratégie nationale de lutte contre la corruption.** En particulier, il conviendrait de documenter les choix d'équilibre entre conseil et contrôle, entre contrôle des acteurs publics et contrôle des acteurs économiques, entre entreprises françaises et filiales de groupes étrangers, entre contrôles complets et contrôles thématiques, entre contrôles initiaux et contrôles de suite... ;
 - **les capacités opérationnelles de l'Agence** ;

- **la mise à jour des lignes directrices** et d'une stratégie de ciblage fondée sur une cartographie nationale du risque de corruption qui identifierait les zones, secteurs ou types d'entités les plus exposés en fonction de critères définis (p. ex. secteur économique, type d'entreprise, zone géographique, précédents, modèle d'affaire...).
20. **Mettre à jour annuellement la stratégie de ciblage** sur la base d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité à l'échelle nationale, des retours d'expériences des premières vagues de contrôles, de l'exploitation des statistiques judiciaires et de la recherche et d'une démarche stratégique d'ensemble (p. ex. coordination des contrôles dans le domaine de la santé entre les hôpitaux et les industries de la santé).
21. **Mieux piloter les délais des missions de contrôle** avec un délai global cible inférieur à 12 mois pour un contrôle d'initiative classique. Ce délai cible serait à adapter selon les caractéristiques de l'entité contrôlée (p. ex. taille, complexité...) ou d'autres éléments de contexte appréciés au début de la mission. Pour cela, il conviendrait d'adapter le format et la charge des équipes ainsi que moduler davantage les contrôles.
22. **Poursuivre et approfondir la coordination en matière de contrôle notamment avec le PNF et la Cour des comptes.** La démarche devrait être étendue aux autres autorités administratives et judiciaires intervenant en matière de lutte contre la corruption et notamment les tribunaux de grande instance (p. ex. parquets de Paris et de Nanterre), mais aussi des acteurs administratifs comme le SISSE.
23. **Accentuer progressivement la démarche de modulation des contrôles par la réalisation de contrôles thématiques** centrés sur le contrôle de certains processus, certaines composantes de l'entité contrôlée ou certaines dispositions de la loi sur la base de retours d'expérience.
24. **Consacrer davantage de moyens aux contrôles de suite et d'avertissement** pour s'assurer de l'effectivité, du bon déploiement et de l'efficacité des dispositifs de corruption mis en place par les entités après un contrôle initial ayant constaté des insuffisances.
25. Ajuster la Charte des droits et des devoirs des parties prenantes aux contrôles avec les décisions de la Commission des sanctions et la compléter sur le sujet de la sécurité des données transmises par les entreprises.
26. Supprimer la séparation entre un contrôle sur pièces et un contrôle sur place au profit d'un contrôle unique sur pièces et sur place, au sein du département des contrôles des acteurs économiques, comme l'AFA l'a déjà fait pour le contrôle des acteurs publics,
27. **Remettre à plat le questionnaire initial des missions de contrôle de l'AFA** pour modérer le volume des informations demandées, corriger les redondances et oubli apparu à l'usage et adapter la collecte d'information à la modulation et à la stratégie de contrôle. Ce travail devrait associer les équipes de contrôle et des entités contrôlées ou leurs représentants (p. ex. AFEP, MEDEF, METI, Middlenext, AMRAE).
28. **Fixer comme objectif la construction d'une relation de confiance entre les équipes de contrôle et les instances dirigeantes des entités contrôlées** pour améliorer l'impact des contrôles de conformité. Selon les entités contrôlées, il pourrait se décliner de plusieurs manières relatives à l'organisation du dialogue, à la posture des équipes, à la préservation des données transmises, à la nature des appréciations portées et aux suites du contrôle.
29. **Faire ressortir équitablement aussi bien les manquements (en cas manifeste de non application des obligations légales) que les avancées et les bonnes pratiques** des entités, par exemple en faisant une **appréciation graduée de la maturité des dispositifs**, en fonction des risques identifiés et des normes en vigueur.

30. **Mieux gérer la phase contradictoire pour en faire une phase plus pédagogique et favorable à l'accélération de la mise en conformité de l'entité contrôlée.** Tout en pointant les manquements et les points d'amélioration, il s'agit en particulier de mieux prendre en compte les avancées réalisées par l'entité et de donner des conseils pour la suite de la mise en conformité dans le cadre d'un dialogue constructif.
31. **Rendre systématique la participation des équipes de contrôles à la phase contradictoire.**
32. **Réserver la saisine de la Commission des sanctions aux manquements et infractions manifestes** aux obligations de l'article 17. Une option pourrait être de privilégier la saisine à l'issue d'un contrôle de suite après que le directeur ait adressé un avertissement aux représentants de l'entité contrôlée.
33. **Proposer des sanctions proportionnées** aux manquements et non des sanctions maximales.
34. Pour la Commission des sanctions, dans la mesure du possible, préciser lorsqu'elle rejette un moyen soulevé par l'AFA, s'il s'agit d'un cas de mise en conformité postérieure à la fin du contrôle (ou à la saisine de la Commission).

5. Refondre le plan pluriannuel de lutte contre la corruption pour permettre à la France d'être au niveau des meilleures pratiques internationales

35. **Refondre le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption** au terme d'une concertation approfondie conduite par le directeur de l'AFA avec tous les ministères concernés et les acteurs institutionnels pertinents, afin de donner à ce document une cohérence interne (équilibre entre prévention et répression, secteur public et secteur privé, volet consacré à la dimension européenne et internationale) ; une ambition partagée par tous les acteurs chargés de la mise en œuvre du plan et une lisibilité politique au niveau national comme au niveau européen et international.
36. **Pour l'élaboration et la mise en œuvre** d'un nouveau plan pluriannuel anticorruption, les recommandations seraient :
 - **conduire une démarche collective dans l'élaboration et la mise en œuvre** ;
 - **décliner les mesures selon un plan détaillé avec un calendrier de mise en œuvre** ;
 - **assurer une mise en œuvre transparente et un suivi de l'avancement des mesures.**
37. **Organiser un portage et un pilotage au niveau politique par la constitution d'un « Comité interministériel de lutte contre la corruption » associant les différents ministres concernés et présidé par le Premier ministre.** Ce comité, dont le secrétariat serait tenu par le directeur de l'AFA, se réunirait une fois par an pour faire le bilan de la mise en œuvre du plan et le mettre à jour, le cas échéant.
38. **Créer un « comité des directeurs anticorruption » présidé par le directeur de l'AFA et réunissant toutes les directions ministérielles concernées (DAGC, DGE, DJ du MEAE, DLPAJ...) ainsi que le SGAE, qui assurera l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan national anticorruption.** Il se réunirait au moins une fois par trimestre.

39. **Rendre le plan national anticorruption accessible au public et aux différentes parties prenantes afin d'afficher clairement l'engagement de la France dans ce domaine (en français et en anglais) et publier chaque année sur le site du gouvernement un rapport détaillé sur la mise en œuvre du plan qui serait communiqué pour information au Parlement.**
40. **Promouvoir l'engagement de la France dans les enceintes internationales en matière de lutte contre la corruption et donner davantage de densité à la présence française et à son discours sur les sujets anticorruption.** Concrètement, cela peut se traduire par la revendication d'un leadership sur certaines thématiques en mettant en avant ce que l'on a fait, en faisant la promotion de nouveaux standards au niveau européen et international, afin d'inscrire notre action dans la durée.

6. Renforcer la lutte contre la corruption dans le secteur public

41. **Approfondir l'action d'accompagnement des acteurs publics de l'AFA**, comme le prévoit le plan national de lutte contre la corruption, par **des actions de formation plus ciblées** (p. ex. directeurs d'administration ou d'opérateurs...), par la **mobilisation des référents déontologues** nommés au sein des ministères ainsi que par la **rédaction de guides pratiques sectoriels**, qui déclinent les recommandations générales à un niveau plus fin (à destination des régions, des hôpitaux, des ministères...) pour en faciliter l'appropriation par les acteurs.
42. **Étendre aux autres entités publiques l'enquête menée sur les collectivités territoriales afin d'apprécier la diffusion des dispositifs de prévention de la corruption et enclencher une dynamique de changement** (notamment aux ministères et aux opérateurs de l'État).
43. Le renforcement de la prévention des atteintes à la probité dans le secteur public pourrait passer par une démarche progressive en plusieurs étapes en commençant par l'analyse des risques. **Cette démarche permettrait d'adapter la robustesse du dispositif de prévention et de détection à la réalité des risques de corruption rencontrés et à la capacité des organisations publiques à les mettre en œuvre de manière pragmatique et proportionnée.**
 - **Étape 1 : la réalisation d'un diagnostic d'exposition aux risques de corruption.** Pour les administrations de l'État et ses opérateurs, il conviendrait de lancer une campagne d'autoévaluation de l'exposition au risque de corruption sur la base d'une méthodologie légère développée par l'AFA. Le diagnostic permettrait d'identifier les segments de l'administration les plus exposés au risque de corruption (ex. commande publique, délivrance de titres ou d'autorisations administratives, attribution de subventions...) et de prioriser les actions de prévention. Cette approche permettrait d'éviter de définir des normes homogènes qui seraient excessives pour certaines entités et insuffisantes pour d'autres. Pour les collectivités territoriales et les hôpitaux, il conviendrait de faire le retour sur l'expérience des différents contrôles d'initiative réalisés par l'AFA et d'en partager les enseignements avec, selon les cas, les exécutifs locaux ou les autorités de tutelle.

- **Étape 2 : l'expérimentation de plans de prévention et de détection de la corruption dans les entités publiques.** Cette seconde phase aurait pour objet de déterminer les mesures et procédures à mettre en œuvre pour prévenir les faits de corruption et de déployer sous forme d'expérimentation un dispositif de prévention de la corruption et des atteintes à la probité avec des acteurs publics volontaires et un accompagnement de l'AFA. Dans les ministères, ces expérimentations pourraient se décliner sous la responsabilité des secrétaires généraux. Enfin, l'AFA pourrait consolider les résultats pour établir une cartographie des risques au niveau des administrations publiques et en tirer des enseignements pour la stratégie nationale de lutte contre la corruption.
 - **Étape 3 : la phase de déploiement.** Cette étape permettrait de définir, dans la concertation avec les parties prenantes (ex. associations d'élus, directeurs d'hôpitaux...), de nouvelles obligations (légales ou réglementaires) et dispositifs d'incitation en vue du déploiement de dispositifs de prévention et de détection renforcés dans les entités publiques : administrations d'État, opérateurs, collectivités territoriales, hôpitaux.
44. Conduire un travail d'analyse conjoint avec l'AFA, la DGAFP, la DGCL et le SGG pour **définir la fonction de responsable de la gestion des risques dans le secteur public et ses modalités d'exercice.** Celui-ci traiterait à la fois des enjeux de déontologie, de contrôle interne et de gestion des risques et notamment les risques d'atteinte à la probité.

Au total, le renforcement de la prévention de la corruption dans le secteur public pourrait être un objectif politique pertinent pour compléter le dispositif issu de la loi Sapin 2.

7. Favoriser la détection et la poursuite des faits de corruption

45. **Assurer la transposition en droit français de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte :** la détection des faits de corruption devait être améliorée par la création du statut général de protection des lanceurs d'alerte instauré par la loi Sapin 2. S'il est encore tôt pour évaluer sa pertinence en pratique, la transposition à venir de la directive européenne du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne invite à faire un premier bilan du dispositif en matière de détection des faits de corruption.
46. **Renforcer les moyens financiers de la police et de la justice en matière économique et financière :** la faiblesse de la répression en matière d'atteintes à la probité résulte également de la faiblesse des moyens attribués aux investigations et aux poursuites en matière économique et financière. A cette fin, compte tenu des recettes importantes liées aux amendes des CJIP, il est proposé d'intégrer dans le PLF 2021, au titre du prochain triennal (2021-2023), un contrat d'objectifs et de moyens de trois ans organisant l'octroi de ressources supplémentaires au ministère de la justice, de l'intérieur et des comptes publics dans les conditions décrites au présent rapport.

8. Améliorer la réponse pénale avec la CJIP pour mieux sanctionner la corruption

Parce que la CJIP permet une meilleure réponse pénale aux faits d'atteintes à la probité et aux finances publiques, il est proposé de renforcer son usage et d'en étendre le champ à d'autres infractions en matière économique et financière, tout en garantissant les droits des tiers.

Sur l'évolution du cadre juridique de la CJIP :

47. Préciser par voie législative que **la notion d'intérêt public** doit sous-tendre la décision d'un parquet de recourir à la CJIP et doit fonder l'analyse du juge de la validation lorsqu'il caractérise le bien-fondé du recours à cette procédure.
48. **Adopter une circulaire de politique pénale relative à la CJIP qui précisera notamment les différents intérêts et critères que les parquets pourront prendre en considération pour faire usage de la CJIP.**
49. **Prévoir par voie législative, l'extension du champ matériel de la CJIP au blanchiment et au recel des délits de corruption et de trafic d'influence, déjà inclus dans le champ de la CJIP, ainsi qu'aux délits de favoritisme et de blanchiment/recel de favoritisme.**
50. Mettre en place un groupe de travail chargé de faire évoluer le cadre juridique de la CJIP et notamment l'extension de son champ matériel aux infractions suivantes :
 - délits d'abus de confiance, d'escroquerie, d'escroquerie aggravée, ainsi que le recel et le blanchiment de ces délits et au délit de blanchiment de capitaux ;
 - délits d'entente et d'abus de position dominante ;
 - pratiques commerciales trompeuses et agressives, définies par les articles L. 121-2 et suivants du code de la consommation.
51. Modifier l'article 180-2 du code de procédure pénale relatif au régime applicable lorsqu'une information judiciaire a été ouverte, afin :
 - **d'uniformiser le régime légal de la CJIP, à partir du modèle applicable à l'enquête préliminaire ;**
 - **de prévoir la possibilité de proroger de trois mois supplémentaires le délai dont dispose le parquet pour conclure une CJIP**, à la suite de la transmission d'un dossier par le juge d'instruction.
52. **Clarifier le statut de la victime et l'étendue de ses prérogatives dans le cadre de la CJIP**, notamment dans l'hypothèse où la personne morale ou le parquet considère ses prétentions illégitimes.
53. Préciser, dans une nouvelle circulaire relative à la CJIP, l'état du droit en matière d'indemnisation d'un préjudice sollicitée par l'administration fiscale.
54. **Porter à une durée de 5 ans la durée maximale de 3 ans** prévue par l'article 41-1-2, 2° du code de procédure pénale **pour la mise en conformité des entreprises soumises à un contrôle de l'AFA**.
55. Introduire dans les textes relatifs à la CJIP **la possibilité pour le parquet signataire d'une telle convention, de soumettre au juge de la validation, avec l'accord de l'entreprise, une proposition de prolonger par avenir la durée du monitoring initialement fixée** et de modifier, le cas échéant, le plafond de frais y afférent, afin de permettre l'exécution complète des obligations du programme de conformité.
56. Compléter l'article 131-39-2, II, du code pénal par un 8° ainsi rédigé : « Un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre » pour inclure cet item dans le périmètre des programmes de contrôle de l'AFA.
57. Prévoir dans les textes l'obligation pour l'AFA de soumettre ses projets de rapports annuels et de rapports finaux aux personnes morales, préalablement à l'envoi de ces documents au parquet signataire.
58. Mettre en place par voie de circulaire **un réseau de compétences sur l'ensemble du territoire**.

Sur l'incitation à la révélation spontanée des faits par les entreprises :

59. Pour garantir la qualité des procédures et pour inciter les entreprises à la révélation spontanée des faits, préciser par voie législative ou réglementaire :
- au regard du secret professionnel de l'avocat, le statut des pièces relevant d'une enquête interne réalisée dans la perspective d'une procédure de CJIP, en particulier dans l'hypothèse de la discussion d'un accord multilatéral ;
 - que l'article 41-1-2 III al. 2 du code de procédure pénale, qui garantit la confidentialité des déclarations et documents remis par la personne morale au cours de la procédure de CJIP, est applicable lorsque l'entreprise renonce à la conclusion d'une CJIP ;
 - qu'il est tenu compte, dans le calcul de l'amende d'intérêt public, de l'autorévélation des faits par l'entreprise au moyen d'une enquête interne, selon un barème à préciser ;
 - que le parquet est autorisé à demander la nomination d'un mandataire *ad hoc* ou la création d'un comité d'audit selon la taille de l'entreprise, pour donner aux enquêteurs internes un interlocuteur à qui rendre compte et pour assurer la représentation en justice de la société (article 706-43 du code de procédure pénale).
60. **Afficher par voie de circulaire une politique de partage des faits de corruption avec les autorités de poursuite étrangères**, dans la perspective de règlements coordonnés des poursuites, favorisant l'application du principe non bis in idem.

Sur la réforme de la responsabilité des personnes morales :

61. Mettre en place un groupe de travail, piloté par la direction des affaires criminelles et des grâces et associant l'ensemble des parties prenantes, pour réfléchir à une évolution du régime de la responsabilité des personnes morales, prévu par l'article 121-2 du code pénal.

*

L'ensemble de ces orientations pourrait trouver sa place **dans une stratégie nationale de lutte contre la corruption portée au niveau politique par le gouvernement et notamment par les ministres en charge de la justice et de l'économie et de l'intérieur et au niveau administratif par l'AFA en lien avec les directions des ministères précités.**

Rapport

À Paris, le 31 juillet 2020

L'inspecteur des finances,



Alexandre Siné

L'inspecteur général de la justice,



Thierry Drack

Avec la participation de
l'assistante de mission,



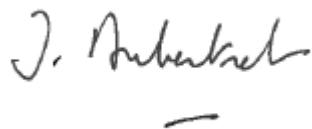
Chloé Sorel

L'inspecteur général de la justice,



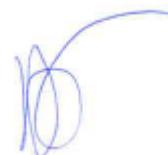
Frédéric Baab

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Julien Dubertret

L'inspectrice générale de la justice,



Isabelle Fenayrou-Degas