

# SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Rapport d'activité pour l'année 2003  
à Monsieur le Premier Ministre  
et à Monsieur le Garde des Sceaux,  
Ministre de la Justice

SCPC  
129, rue de l'Université, 75007 PARIS  
Tél. : 01.43.19.81.60 – Télécopie : 01.43.19.81.72  
Mél : [scpc@justice.gouv.fr](mailto:scpc@justice.gouv.fr)

## LE SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Le Service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.) est un service à composition interministérielle placé auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice ; il a été créé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993.

Il est chargé de :

- centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive et de corruption de directeur ou d'employé d'entreprise privée, de prise illégale d'intérêt, de concussion, de favoritisme et de trafic d'influence ;
- prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature ;
- donner des avis sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits, à diverses autorités limitativement énumérées, qui en font la demande. Ce sont certains élus locaux (maires, présidents de conseils régionaux, généraux et de groupements de collectivités territoriales) les chefs des juridictions financières (Cour des comptes,

Cour de discipline budgétaire et financière, chambres régionales et territoriales des comptes), des services administratifs de l'Etat (ministres, préfets, trésoriers-payeurs généraux et autres comptables publics, présidents et directeurs des établissements publics de l'Etat), de diverses commissions administratives (Commission des comptes de campagne et des financements politiques, Conseil de la concurrence, Autorité des marchés financiers, tracfin, mission interministérielle d'enquête sur les marchés), des organismes ou services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat et enfin les dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.

Parallèlement, le SCPC a conçu et met en œuvre des actions de formation à la demande de divers organismes publics, grandes écoles et universités dans le domaine qui lui est propre. De même, il assure, en étroite collaboration avec le ministère des affaires étrangères, l'Organisation des nations unies (ONU), l'Organisation de coopération internationale et de développement économique (OCDE), le Conseil de l'Europe, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, une mission internationale grandissante, soit en participant aux travaux et négociations des organisations internationales, soit en nouant des relations bilatérales avec les représentants des pays ou institutions étrangères soucieux de partager leurs compétences dans le domaine de la lutte et de la prévention de la corruption.

En outre, à la demande de dirigeants de grandes entreprises du secteur public, ce service a développé une politique de sensibilisation à la corruption se traduisant par la signature de conventions de partenariat. Par la suite, le SCPC s'est engagé dans une action similaire à l'égard du secteur privé. Ainsi, ont été sollicitées des grandes entreprises ou groupes d'entreprises françaises de tous secteurs, exportatrices ou développant une activité internationale. Des contacts ont également été noués avec des organisations professionnelles ou syndicales représentatives pour les sensibiliser à cette coopération. Ces conventions de partenariat, conçues à titre gratuit, n'ont pour fondement que la seule volonté des parties de travailler ensemble et sont librement négociées entre les signataires. Elles comportent généralement trois volets qui sont le dialogue et l'échange d'informations, la participation à des instances d'éthique, ainsi que la formation des personnes les plus exposées aux risques de corruption et de manquements au devoir de probité. A ce titre, le service a élaboré des modules de formation, tirés de cas réels, qui permettent d'aborder la pédagogie sous ses aspects les plus concrets.

Placé auprès du garde des sceaux, ministre de la Justice, le SCPC jouit d'une légitimité reconnue et d'une indépendance affirmée. Installé dans des locaux fonctionnels hors de la chancellerie, il dispose d'un budget annuel autonome dont le chef du service est l'ordonnateur principal délégué.

Le service est composé de :

- Claude MATHON, magistrat, chef du service
- Philippe METTOUX, magistrat, secrétaire général

et d'un certain nombre de conseillers :

- Bernard BOUCHEZ, premier conseiller de chambre régionale des comptes
- Jean-Pierre BUEB, chef de service administratif de l'équipement
- Pascal LEPLONGEON, officier de la gendarmerie nationale
- James LINET, commissaire principal de la police nationale
- Hervé LORIOD, directeur adjoint des douanes
- Pascal MAYSOUNAVE, administrateur civil hors classe
- Noël PONS, inspecteur des impôts
- Pierre-Christian SOCCOJA, administrateur civil de première classe
- N..., chef de service de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- N..., magistrat du 1er grade
- N..., magistrat du 2ème grade
- N..., magistrat du 2ème grade
- N..., conseiller de tribunal administratif
- N..., attaché d'administration centrale
- N..., chargé de communication.

Le secrétariat est assuré par Véronique ASTRE, Myriam ROGRIGUEZ et Christiane MARQUETOUX, la comptabilité par Séverine ROMAGNOLI. Eric CARAMAN est le conducteur automobile du service.

Février 2004

## **Sommaire**

### **INTRODUCTION : DU SECRET**

- I.- Le secret dans tous ses états
- II.- Le secret à l'épreuve de la transparence
- III.- Secret et transparence au-delà des symboles
- IV.- Les magistratures du secret
- V.- Vers un secret rénové

### **CHAPITRE Ier : BLANCHIMENT ET CORRUPTION**

- I.- Le contexte
- II.- Des engagements internationaux
- III.- Une approche nécessairement chronologique
- IV.- D'un délit exorbitant du droit commun à un délit de droit commun
  - 1. Un délit exorbitant du droit commun
  - 2. Un délit de droit commun

### **CHAPITRE II : LE BLANCHIMENT : LES IMPLICATIONS DANS L'ECONOMIE SOUTERRAINE**

- I.- L'économie souterraine noire
  - 1. L'économie des drogues
  - 2. Le racket des commerçants locaux
  - 3. Le vol ou le détournement de marchandises
- II.- L'économie souterraine grise (les zones de non droit du travail)
  - 1. Le secteur de l'agriculture
  - 2. Le secteur de l'habillement
  - 3. Les secteurs traditionnels autres

### **CHAPITRE III : LE BLANCHIMENT : LES IMPLICATIONS DANS LE SPORT**

- I.- Le sport, la caisse noire et le blanchiment
- II.- Le dopage
- III.- Les intermédiaires
- IV.- Les clubs
  - 1. Les contrats d'image
  - 2. Les transactions et la rémunération des sportifs
- V.- Les associations
- VI.- Les fédérations sportives internationales
- VII.- Les produits dérivés
  - 1. L'utilisation des circuits internationaux
  - 2. L'utilisation de structures clandestines
  - 3. La clandestinité des produits
  - 4. Carence de gestion
- VIII.- Le monde du cheval et les fraudes en France

1. Le commerce des chevaux
2. Les courses de chevaux et la fraude

## **CHAPITRE IV : LE BLANCHIMENT : LES IMPLICATIONS DANS LE MARCHÉ DES MATIÈRES PREMIÈRES**

- I.- La spécificité des marchés à terme portant sur des matières premières
- II.- Le négoce des matières premières : une voie royale pour le blanchiment
  1. Le négoce des matières premières : métier financier ou métier réel ?
  2. L'éclatement de l'identité du client
  3. Cohérence économique et détection d'opérations suspectes
  4. Les rapports mutuels du blanchiment et de la corruption dans les échanges de matières premières
- III.- Une procédure de contrôle

## **CHAPITRE V : LES ASSOCIATIONS : QUELQUES BONNES PRATIQUES**

- I.- La transparence des relations Etat-monde associatif-opinion publique
    1. L'affectation des dons
    2. Les relais
  - II.- L'exigence d'une bonne organisation
    1. Les instances
    2. L'importance des contrôles
    3. Exemple de structuration de contrôle interne
    4. Elaboration et présentation des états et autres documents financier
- Fiches de pré-contrôle pour les associations et les fondations (format pdf 157 ko)

## **CHAPITRE VI : THEMES D'ACTUALITES**

### **LE WHISTLEBLOWING**

DEUX ANS APRES L'AFFAIRE « ENRON » OU EN EST LA FRAUDE ?

## **CHAPITRE VII : QUELQUES EXEMPLES ETRANGERS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

- I.- Le Botswana
  1. La législation
  2. Les divers intervenants
- II.- La république fédérative du Brésil
  1. Le dispositif légal
  2. Les divers intervenants
- III.- La république de Corée du Sud
  1. La genèse du dispositif anti-corruption : une intensification progressive
  2. Le gouvernement actuel
  3. Les divers intervenants
- IV.- La république de Finlande
  1. Le dispositif légal
  2. Les divers intervenants
  3. Le secteur privé et la société civile
- V.- La république de Roumanie

1. Le dispositif légal
2. Les divers intervenants
3. Le secteur privé et la société civile

## **CHAPITRE VIII : FICHES PRATIQUES**

Le blanchiment  
La concussion  
Le nouveau code des marchés publics

## **CHAPITRE IX : BILAN D'ACTIVITE**

## **CONCLUSION**

## **ANNEXES**

## AVERTISSEMENT AU LECTEUR

L'analyse des pratiques qui touchent les secteurs économiques, financiers ou sociaux, dont il est fait mention dans ce rapport est basée sur des faits réels. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les dérives décrites ont été constatées en même temps, sur la même opération, ni même qu'elles se produisent habituellement.

Le SCPC est un organisme de prévention. Or, pour pouvoir prévenir, il faut connaître les risques. Le présent rapport doit être lu comme un inventaire - malheureusement non exhaustif - des risques connus à ce jour.

L'objectif n'est donc pas de jeter le discrédit sur des secteurs plus ou moins importants de l'activité économique du pays mais, au contraire, d'informer aussi bien les acteurs que les contrôleurs des risques spécifiques, afin qu'ils puissent, pour ce qui les concerne, mettre en place des mesures susceptibles de les réduire.

## INTRODUCTION : DU SECRET

«Il y a le mystère et il y a le secret» écrit Vladimir JANKELEVITCH(1) , liant intimement et définitivement le caché, l'inconnu et l'incompréhensible.

Le secret et le mystère ont l'opacité en commun. Mais le mystère est considéré comme universel, indéchiffrable et incompréhensible pour tous. Tandis que, si compliquée et obscure qu'elle soit, la chose tenue secrète peut toujours être percée à jour. Si le mystère apparaît hors d'atteinte, le secret est à la portée de l'homme, il lui est consubstantiel. Les deux notions peuvent se rejoindre parfois. C'est le cas de la religion qui prétend généralement – mais par pure intuition ou conviction - dévoiler le mystère, tout en imposant le secret à ceux qu'elle appelle, l'étendant parfois aux rites et aux cultes qui la servent. Plus prosaïquement, faux prophètes, charlatans, escrocs, fraudeurs en tout genre jouent des arcanes du secret et du mystère pour se draper d'une apparence convenable, dissimuler leur immoralité ou leurs mauvaises intentions. Le secret (du latin secretus, à part, placé de façon à n'être pas vu, Gaffiot) est donc caché, caché à d'autres, mais pas à tous les autres, soit qu'il soit dévoilé par inattention ou trahison, soit qu'il soit surpris par ruse ou par inadvertance. Construit par l'homme pour être dissimulé, l'apanage du secret, c'est d'être humain, donc déchiffrable, tandis que le mystère est d'ordre divin, donc insondable, impalpable.

Dans cette dialectique de l'opacité, le silence tient, quant à lui, une place à part. Acte de la conscience humaine comme le secret et relatif comme lui, il peut se teinter d'hermétisme et d'absolu comme le mystère, mais sa véritable nature est tout autre. Sauf lorsqu'il est complaisant, courtisan(2) ou simplement prudent, il n'est pas

construit et peut être lourd de sens. Ne dit-on pas que certains silences sont éloquentes ? Le silence est avant tout une pause soustraite au bruit perpétuel du fond sonore, dont la simplicité s'oppose à la complexité du secret. Il est alors « insulaire » pour JANKELEVITCH, comme cerné par la parole. Ne faudrait-il pas ajouter que le silence peut constituer le premier degré d'un secret de groupe ? Lien d'une complicité solide, il est un moyen de structurer les relations avec autrui. Il en est ainsi des franc-maçonneries et autres confréries ou amicales. Mais il peut, au même instant, servir de paravent aux pires turpitudes : «La chape de plomb aide au crime en laissant le malheur tranquille»(3) . L'omerta jette alors un pont entre le secret et le mensonge, qu'empruntent volontiers bandits et conspirateurs.

Au-delà de son apparente simplicité, le secret est donc fuyant, garant de la plus grande pureté comme capable d'exploiter toutes les formes du faux et les ressources du mensonge. Ainsi est-il donc plus facile d'envisager les situations de secret par lesquelles des initiés décident par convention, par obligation ou par intérêt, de le préserver des indiscretions ou de la divulgation. «Le secret est une énigme ponctuelle (...), une mise à l'écart provisoire»(4) qui s'applique à des situations sporadiques et concrètes à propos desquelles on discute toujours et on légifère parfois : secrets d'être, secrets d'avoirs, secrets d'Etat, secrets de Polichinelle.

---

[1] V. JANKELEVITCH, «Debussy et le mystère de l'instant», PLON

[2] Abbé DINOUART, «L'art de se taire» publié en 1771, Ed. Jérôme Millon. L'abbé y dresse la liste des figures du mutisme, toutes liées à l'art de gouverner ou à l'art courtisan. Le mutisme s'inscrit selon lui dans un jeu cynique de rapports en demi-teinte dans lesquels l'art de se taire exprime un souci de neutralité généralement coupable.

[3] A. CHALANSET, Je n'en veux rien savoir, in « La curiosité » Editions AUTREMENT n°12

[4] Y.-H. BONELLO, « Le secret », Coll. Que sais-je ?, P.U.F.



## I. - LE SECRET DANS TOUS SES ETATS

L'existence du secret pose avant tout la question de son objet et de sa licéité. «Le secret, ce n'est pas un objet en tant que tel, c'est ce qui recouvre l'objet, ce qui rend celui-ci inaccessible à la connaissance : le secret ce n'est pas l'objet, c'est le mystère de l'objet » (5). Partant se pose la question de la justification, souvent variable selon le temps, le lieu ou le domaine considérés, de cette connaissance retenue, parfois partagée. Peut-on encore, dans des sociétés où les tabous s'estompent, les mœurs se relâchent et la transparence est érigée en règle, soutenir que le secret, reposant sur une morale collective, s'imposerait naturellement à chaque individu dans ses relations avec autrui ?

De sociologique, le contenu du secret est devenu juridique. C'est désormais la loi qui, au nom de l'intérêt de l'Etat, des ordres publics, de la liberté de la personne, érige et protège le secret et sanctionne sa violation. De singulier, simple expression du for intérieur, le secret est devenu pluriel, se rattachant à des situations (secret du savoir-faire, secret des informations économiques et financières, secret des stratégies commerciales, etc...) ou à des professions (avocats, médecins, magistrats, journalistes, prêtres, etc...).

Le secret est désormais et avant tout professionnel (6) , sans que sa connaissance en soit pour autant facilitée et une théorie d'ensemble dégagée (7) . La loi n'aide pas à cette définition puisqu'elle ne dresse aucune liste exhaustive, ni même indicative, des personnes astreintes au secret. En premier lieu, à la différence de l'ancien, le code pénal entré en vigueur en 1994 (8), ne cite aucune catégorie professionnelle particulière : toutes les professions ou activités soumises au secret ou pouvant s'en prévaloir, ne se voient pas imposer ce statut en raison de textes particuliers mais en fonction d'usages consacrés par la jurisprudence. En second lieu, pour définir les personnes astreintes au secret, à côté de l'état, de la profession et de la fonction temporaire, le code vise dorénavant celles qui remplissent une mission temporaire, ce qui en élargit très sensiblement le champ. C'est donc une appréciation a posteriori qui est faite par le juge.

Sans doute n'y a-t-il pas d'incertitude en ce qui concerne les personnes dénommées dans un texte légal. Ainsi en va-t-il par exemple des médecins, pharmaciens, sages-femmes, masseurs kinésithérapeutes, pédicures, compris sous l'ancienne appellation d' «officiers de santé», qui sont visés par des dispositions expresses du code de la santé publique. Mais les choses paraissent moins évidentes lorsque le secret est appelé à être partagé. On sait que lors de la discussion du projet de loi portant réforme du code pénal, le Parlement a refusé de consacrer la notion de secret partagé comme le prévoyait le texte gouvernemental, en estimant que cette notion présentait un caractère trop imprécis pour faire l'objet d'une définition législative. Il résulte cependant clairement des débats que ce refus n'avait nullement pour objet de remettre en cause les pratiques ou les jurisprudences qui, dans le silence des textes actuels, ont pu faire application de cette notion. Celles-ci conservent donc toute leur valeur.

Une autre incertitude concerne les cas et les conditions dans lesquels un secret peut être levé. L'article 226-14 du code pénal dispose que l'obligation au secret «n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret». Dans

nombre de cas, ces dispositions ont pour effet de renvoyer les choix à opérer à la conscience du professionnel. On comprendrait mal en effet que, lorsque le code pénal accorde à ce professionnel une dispense de dénonciation, cela ne lui laisse pas ouverte la faculté de dénoncer et vaille, au contraire, interdiction de le faire. De surcroît, toutes ces dispositions n'ont pas pour effet de soustraire les professionnels tenus au secret et dispensés de l'obligation de dénonciation aux incriminations de la non-assistance à personne en danger, ou de la mise en danger délibérée d'autrui, voire, dans certains cas, du refus de témoigner en justice, ou du témoignage tardif. Au-delà de la permission de la loi, se pose la question du consentement de l'intéressé ou de ses ayants droit, à la divulgation du secret. Instauré dans le but de protéger les droits d'une personne (et non, comme certaines dérives pourraient le laisser supposer, son dépositaire), le secret professionnel existe aussi dans l'intérêt général et dans celui du bon exercice d'une profession ou d'une fonction sociale. Le consentement est donc sans effet et ne peut constituer une cause d'irresponsabilité pénale. Il n'en va autrement que si la divulgation a pour objet un élément du droit subjectif, comme les droits de la personnalité par exemple (9). «Le professionnel, parfait équilibriste (10)» ?

---

[5] M.-A . FRISON-ROCHE, Secret et profession, in « Secrets professionnels », Editions AUTREMENT Essais

[6] R. FLORIOT et R. COMBALDIEU, « Le secret professionnel », FLAMMARION

[7] J. BRETHER DE LA GRESSAYE, « Secret professionnel », Répertoire de droit pénal, DALLOZ

[8] Art. 226-13 du code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état soit par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. »

Art. 378 abrogé : « Les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions temporaires ou permanentes, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500F à 15 000F.»

[9] P. KAYSER, Le secret de la vie privée et la jurisprudence civile, in Mélanges offerts à René Savatier, DALLOZ

[10] M.A. FRISON-ROCHE, op. cit.

## II. - LE SECRET A L'ÉPREUVE DE LA TRANSPARENCE

Etre dans le secret, même temporairement et sous conditions, heurte cette sorte d'idéologie tenace et omniprésente de notre époque qu'est la transparence. «Après les idéologies du sauveur ou du grand soir, nous vivons sur l'idée qu'il convient de communiquer plus et mieux pour être heureux et que la modalité effective permettant la communication réside dans l'accroissement de la transparence» (11).

Présentée comme un outil de progrès, peu contestée, elle viserait à un équilibre harmonieux des pouvoirs, dans un monde avide d'information et obsédé par sa diffusion. Mais peut-on, doit-on tout dire au nom d'une exigence absolue de vérité, qui serait consubstantielle à la démocratie, ou ne pas tout dire, voire se taire, au nom de la nécessaire protection de certains intérêts légitimes, qui serait un rempart contre une « orwellisation » de la société (12) ? De nos jours, cette notion symbole de liberté comme d'une nouvelle idéologie médiatique, érigée dans nombre de pays au rang de « valeur » supérieure, sert de prétexte, de justification, d'armure à des actions parfois obscures. Désormais présente dans toutes les sphères de la société, récupérée politiquement, dévoyée par les officines les plus opaques, généralisant des dispositifs de surveillance sociale ou d'intelligence économique, la transparence est devenue insensiblement la nouvelle devise de l'époque.

Mais force est de constater que le concept n'est pas qu'un argument commode. A l'origine simple notion de sciences physiques («propriété de se laisser traverser par la lumière, de distinguer les objets à travers une épaisseur» Larousse), c'est le droit qui en a été le véritable promoteur : le contrat, base de notre système juridique, tire sa légitimité et sa force de son opposabilité aux tiers, après sa conclusion et parfois même préalablement. Simple outil d'amélioration des relations contractuelles, la transparence s'est vue peu à peu «promue au rang de véritable rouage de l'ordonnancement juridique» (13).

Le droit des affaires fut très vite le domaine le plus concerné en raison du principe de libre concurrence que postulent les lois du marché (création du bulletin officiel des annonces légales obligatoires, contrôle des opérations de bourse, sécurité et transparence du marché financier).

Les libertés publiques ont également profité de la promotion de la transparence (par exemple, droit d'accès aux fichiers informatiques, droit de communication des documents administratifs, principe de motivation de certaines décisions administratives) dont les dispositions sont largement relayées par le droit communautaire (14).

Désormais, dans tous les domaines, les textes anciens sont mis à jour en conformité avec l'exigence accrue de transparence (par exemple, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, modifiée par la loi du 12 avril 2001 ; la loi du 11 mars 1988 relative au financement de la vie politique, réformée par les lois du 29 janvier 1993, du 19 janvier 1995, du 8 février 1995 et du 4 janvier 1996) (15).

Dans le même temps, de nombreuses dispositions font de la transparence le sujet principal de leur économie (par exemple, la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la loi du 29 janvier 1993 relative à la

prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, la loi du 2 juillet 1996 sur la modernisation des activités financières et la transparence des marchés, le titre IV de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité consacré à la participation du public à l'élaboration des grands projets).

Cette emprise de la transparence, sous l'influence des grands scandales financiers, politiques, sanitaires et judiciaires de ces dernières années, comme d'une prise de conscience collective, ne paraît pas sur le point de s'atténuer. Bien au contraire, elle s'étend au niveau mondial pour en devenir un des symboles phare. «Les puissantes institutions qui dominent le monde opèrent dans le secret. Une des principales raisons de la croissante opposition à leur encontre est qu'elles sont tellement secrètes qu'il est impossible au public de jouer un rôle dans le développement de leurs politiques. Le gouvernement par le secret ne peut plus être toléré» (16) .

---

[11] Th. LIBAERT, La transparence en trompe l'oeil, Descartes & Cie

[12] En référence à « 1984 », écrit en 1949 par George ORWELL qui y dénonce les dangers du totalitarisme.

[13] A. REYGROBELLET, Les vertus de la transparence, Presses de Sciences-Po / Creda

[14] Acte final du traité de Maastricht (déclaration n° 17) : «La conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration ».

Acte final du traité de Nice (déclaration n° 23) : «La conférence reconnaît la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des Etats membres».

[15] B. LASSERRE, N. LENOIR, B. STIRN, «La transparence administrative», Coll. Politique aujourd'hui, P.U.F.

[16] ATTAC, «Courrier d'information» numéro 309 du 26 février 2002, à rapprocher de la citation du Conventionnel Jean-Paul MARAT, en 1793 : «La liberté de tout dire n'a d'ennemis que ceux qui veulent se réserver la liberté de tout faire. Quand il est permis de tout dire, la vérité parle toujours et son triomphe est assuré».

### III. - SECRET ET TRANSPARENCE AU DELA DES SYMBOLES

Pourtant il demeure que toute vérité n'est pas bonne à dire ni à divulguer : n'assignant à la transparence qu'une valeur relative, dans toute société démocratique la loi institue une protection des hommes ou de la communauté à laquelle ils appartiennent. Ainsi se pose un dilemme éthique - sans cesse renouvelé et remis en cause - entre le droit de parler et l'injonction de se taire (17) mais aussi entre l'injonction de parler et le droit de se taire (18). Cette recherche permanente d'un juste équilibre entre ce qui peut ou doit être rendu public et ce qui peut et doit être tu, oblige à une conciliation permanente entre des nécessités antagonistes. Ces contradictions sont exacerbées par le développement foudroyant des nouvelles technologies de l'information ou de la communication qui créent des possibilités infinies de captation, de stockage et de diffusion des données.

Mais secret des pouvoirs et secrets privés, transparence de la chose publique et transparence des activités privées, n'ont pas la même portée. Ainsi que le Conseil d'Etat l'énonce justement dans son rapport public pour 1995 (19), c'est moins à une contradiction bipolaire qu'à un double système de contradictions qu'on se trouve confronté :

PRIVE	Transparence	Secret	Transparence	Secret
PUBLIC	Transparence	Secret	Secret	Transparence
	Sociétés innocentes ( <i>primitives</i> )	<b>Sociétés traditionnelles</b>	<b>Sociétés autoritaires</b>	<i>Sociétés libérales Idéales</i>

Le progrès de nos sociétés libérales serait donc d'assurer plus de transparence à ce qui est longtemps resté opaque - la chose publique - et plus de secret à ce que les pouvoirs ont toujours souhaité connaître et encadrer - la vie privée -.

Mais enjeux publics et intérêts privés sont étroitement liés. Souvent l'action administrative ou politique se focalise, généralement pour la protéger, sur l'intimité même de la vie privée des citoyens, au risque de la dévoiler, de la rendre vulnérable et accessible à tous. A peser au trébuchet l'équilibre entre transparence et secret, à les ajuster en vain au fur et à mesure qu'évoluent les attentes et les technologies, à tracer péniblement des frontières artificielles et illusoires, une société peut s'épuiser. Cependant, tout autant que le développement raisonné de la transparence, se justifie la préservation d'une dose raisonnable de secret. Le passage de l'une à l'autre exige alors un truchement permettant d'assurer les échanges, tout en garantissant les filtres nécessaires. Désormais couramment et traditionnellement nommées, en dépit de l'ambiguïté qui s'y attache, «magistratures du secret», elles sont tout autant des «magistratures de la transparence (20)».

[17] J.-F. LAE, «Le droit de parler, l'injonction de se taire» Lettre de la mission de recherche Droit et Justice, numéro 16.

[18] Rapprocher à ce propos les dispositions de l'article 63-1 al.1 du code de procédure pénale (introduites par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, désormais abrogées) qui autorisaient la personne gardée à vue à ne pas répondre aux questions posées par les enquêteurs et celles des articles 434-11 et 434-12 du code pénal qui incriminent le refus de témoigner, le témoignage tardif ou l'omission de témoigner en faveur d'un innocent.

[19] Conseil d'Etat, Rapport public 1995, Etudes et documents numéro 47, La Documentation française.

[20] Conseil d'Etat, Rapport public 1995, op. cit.

#### IV. - LES MAGISTRATURES DU SECRET

Comme le souligne le Conseil d'Etat (21) «entre l'espace de la transparence et celui du secret, il est impossible de se passer d'un sas, qui soit aussi un filtre, permettant de favoriser les échanges tout en assurant les étanchéités nécessaires». Cette fonction est officieuse même si elle est désormais largement reconnue (22) . Jusqu'à une période récente, elle a été plus ou moins assumée, - avec des bonheurs divers -, par les membres d'un certain nombre de professions : magistrats, prêtres, policiers, journalistes, fonctionnaires (23), notamment.

Suivant le mouvement de promotion de la transparence né dans les années 70, des autorités indépendantes jouent depuis lors, à côté des juridictions judiciaires et administratives et sous le contrôle de ces dernières, ce rôle de conciliation ou de médiation entre transparence de la vie publique et protection de l'intimité de la vie privée et des secrets qui y sont attachés. Ce sont notamment la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), la Commission des sondages, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), le Conseil de la concurrence, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale du débat public, l'Autorité des marchés financiers, etc... Signe d'une nouvelle représentation de l'équilibre entre les pouvoirs, l'idée est qu'une place doit être réservée à des autorités spécialisées capables d'intervenir dans des domaines sensibles où les institutions traditionnelles ne sont pas à même de s'investir.

Tout autant magistratures de la transparence que magistratures du secret, dénomination sous laquelle elles sont désormais connues, ces institutions doivent jouir d'une rigoureuse indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif comme de tous les autres pouvoirs. A ce titre, cette construction empirique n'est pas parfaite et, ainsi que le remarque le Conseil d'Etat, «on ne saurait sans inconvénient abuser du principe même de la magistrature du secret sans faire naître chez certains citoyens de base un sentiment de dépossession».

---

[21] Conseil d'Etat, Rapport public 1995, op. cit.

[22] Voir l'allocution de Dominique PERBEN, garde des Sceaux, ministre de la justice au centenaire de la conférence des bâtonniers, à Paris le 4 juillet 2003.

[23] L'article 40 du code de procédure pénale dispose, dans son alinéa 2 : «Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès verbaux et actes qui y sont relatifs».

## V. - VERS UN SECRET RÉNOVÉ

Dans bien des domaines, le secret professionnel semble devoir faire l'objet d'un aggiornamento (24). Deux thèmes soulèvent plus particulièrement les questions des praticiens, de la doctrine et plus largement encore de l'opinion publique, eu égard aux nouvelles conditions d'exercice professionnel et aux nécessités d'éviter le blocage de certaines informations. Ce sont celles, déjà évoquées dans cette étude, du secret partagé et de la levée du secret à l'initiative de celui qui s'est confié.

La question du secret partagé a été largement débattue au Parlement lors de l'examen du projet de réforme du code pénal. Inspiré des préconisations de la commission de révision du code pénal, le texte initial de l'article 226-13 limitait en effet l'infraction de violation du secret professionnel aux révélations du secret à une personne non qualifiée pour le recevoir. Le Sénat, puis l'Assemblée nationale, craignant qu'une telle disposition ne fragilise et n'altère le secret, l'ont l'un et l'autre éliminée en première lecture. Sa réintroduction en seconde lecture a été admise par les sénateurs mais pas par les députés. On peut déplorer que ne figure pas dans la loi pénale une disposition générale, désormais admise par la jurisprudence, figurant dans nombre de codes de déontologie et même dans... le code pénal en matière d'atteinte au secret de la défense nationale (25). Lorsqu'un professionnel détient un secret, il a pour charge de le conserver, en ne le divulguant à personne. Mais un autre membre de la même profession ne peut être considéré comme un étranger. Dès lors, il est facile d'imaginer qu'un professionnel qui confie à un autre professionnel un secret qu'on lui a apporté ne méconnaît pas les devoirs de sa charge. Selon l'expression de Marie-Anne FRISON-ROCHE, «cela relève du soliloque, davantage que de la communication (26)». En outre, les applications concrètes du secret partagé ont toutes été commandées par une approche pragmatique : comment certains professionnels peuvent-ils travailler sans mettre en commun leurs savoirs et comment briser la barrière du silence - parfois opportunément baptisée « secret professionnel » - pour faire échec à la fraude (27)? La culture d'appartenance à un même corps professionnel ou à un corps complémentaire (28) , justifie ce partage, dans des cas et sous des conditions que seule la loi peut régler.

La seconde question a déjà été largement et très clairement évoquée par le Conseil d'Etat en 1978, par le projet de rapport de la commission du rapport et des études et, en 1995, dans les considérations générales du rapport public. Elle est régulièrement agitée par la doctrine et la jurisprudence. Il s'agit, là encore, d'améliorer le statut légal du secret professionnel. C'est un principe général et d'ordre public de notre droit que le consentement de la victime ne fait pas disparaître le caractère délictueux d'un acte. Il en va ainsi pour la violation du secret professionnel auquel est reconnu un caractère absolu. Nombreux et passionnés ont cependant été ceux qui ont milité en faveur d'une reconnaissance exceptionnelle du consentement de l'intéressé à la révélation du secret le concernant, comme un fait justificatif. Il existe quelques rares cas d'autorisation de la loi (29), les autres n'étant que des permissions implicites, plus ou moins consacrées par la jurisprudence (par exemple, possibilité pour le patient d'obtenir du médecin des informations le concernant, ou droit pour le professionnel de produire des documents dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité pour les nécessités de sa défense). De la même façon que pour le secret partagé, le gouvernement avait fait une tentative, lors de la discussion du projet de



code pénal, pour faire évoluer le droit positif, en subordonnant l'engagement des poursuites pénales pour violation du secret à la plainte préalable de la victime. Mais il faut bien reconnaître qu'en ce domaine touchant à l'organisation sociale, la question ne pouvait être considérée comme purement privée et abandonnée à la négociation des seules personnes originellement concernées. Les incertitudes pourraient être assez simplement cantonnées en énumérant de façon limitative les cas où celui qui a confié le secret serait autorisé à consentir à sa levée.

Sans doute d'autres améliorations ponctuelles pourraient-elles être apportées aux dispositions en vigueur, dans un souci de transparence ou de préservation du secret, comme d'équilibre. Nombre d'entre elles figurent avec une actualité frappante dans le rapport au premier ministre (30), élaboré en 1992 par la commission de prévention de la corruption, présidée par le procureur général honoraire Robert BOUCHERY, ou dans le rapport «Propositions pour mieux lutter contre la corruption» rédigé en 1994, à la demande du premier ministre.

---

[24] Voir à ce propos, J.-F. BURGELIN «Le juge et son secret», in *Secrets professionnels*, op. cit., qui préconise une modification du secret de l'instruction et du secret du délibéré.

[25] Art. 413-10 al.1 du code pénal : «Est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 Euros d'amende le fait, par toute personne dépositaire, soit par état ou profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui a un caractère de secret de la défense nationale, soit de le détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée».

[26] M.-A. FRISON-ROCHE, op. cit.

[27] Cf. infra le chapitre I du présent rapport « Blanchiment et corruption ».

[28] Voir à ce propos l'interview de Michel TRUDEL, président de la compagnie nationale des commissaires aux comptes, au journal LES ECHOS des 6 et 7 février 2004.

[29] Art. 226-14 du code pénal : «L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable :  
1° A celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes sexuelles dont il a eu connaissance et qui ont été infligés à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique ;  
2° Au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices qu'il a constatés dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences sexuelles de toute nature ont été commises».

[30] Le rapport final daté de décembre 1992 fait 75 propositions dans différents domaines (déontologie, transparence, contrôle, répression, marchés publics, délégations de service public, associations bénéficiant de financements publics, sociétés d'économie mixte locales) qui, pour certaines, ont inspiré le projet de texte dont est issue la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

## **CHAPITRE 1er : BLANCHIMENT ET CORRUPTION**

### **ÊTRE RICHES !**

Lorsqu'on demande à des enfants de 6 à 10 ans de faire trois vœux, ils répondent, en premier lieu : être riches ! C'est ce que révèle une enquête réalisée récemment.

Même si, selon un psychiatre, cette réponse ne renvoie pas uniquement à des questions d'argent mais aussi au désir d'être protégé du risque de la pauvreté et de se sentir en sécurité, il n'en reste pas moins que ces enfants sont le reflet, dans leurs préoccupations, de celles des adultes pour lesquels l'argent tient, pour des raisons bien compréhensibles, une place déterminante.

Dans une société dans laquelle les dérives en tout genre sont bien connues, telles par exemple celles qui polluent le sport professionnel ou qui sont révélées par les enquêtes sur "le salaire des artistes"<sup>(31)</sup> , il ne faut pas s'étonner que, selon l'expression consacrée, l'argent reste "le nerf de la guerre". Or, il y a deux façons de s'en procurer : une façon légale, par son travail ou des opérations financières licites ; une autre illégale : traite des êtres humains, trafics et notamment de stupéfiants, d'armes, de cigarettes, d'alcool ou d'œuvres d'art, vols avec violences, travail dissimulé, contrefaçon...

Mais, une activité criminelle ne peut survivre uniquement dans le monde parallèle illicite. Les bénéfices doivent être transférés vers l'économie légale pour être réinvestis : de tout temps, le recyclage des produits du crime a été une nécessité pour obtenir profits et respectabilité. Le phénomène n'a fait que prendre de l'ampleur en raison de la dérive financière ci-dessus évoquée et donc de l'importance des masses à recycler, mais aussi de la sophistication sans cesse croissante des moyens pour y parvenir, dans un contexte d'espace économique sans cesse élargi. C'est ainsi qu'est née, dans un passé récent, la notion de blanchiment.

### **DE QUOI PARLE-T-ON ?**

Il est difficile aujourd'hui d'évaluer le poids économique du blanchiment : on estime généralement qu'il est de l'ordre de 500 à 1000 milliards d'Euros par an dans le monde.

"Le blanchiment désigne le processus visant à réinjecter dans l'économie légale les produits d'infractions pénales. Il se déroule en trois phases : le placement, l'empilage et l'intégration :

- Le placement consiste à introduire de l'argent liquide dans le circuit économique et financier ;
- L'empilage vise à brouiller les pistes pour faire disparaître l'origine des fonds ;
- L'intégration est destinée à réintroduire l'argent blanchi dans l'économie légale sans que l'on puisse le rattacher à son origine illégale.

Cette description criminologique du blanchiment est aujourd'hui contestée. On lui reproche de ne pas permettre de connaître parfaitement le phénomène et de n'être, en conséquence, d'aucun secours dans la lutte contre le blanchiment des profits illicites.

La lutte contre le blanchiment est devenue une des priorités affichées des politiques publiques depuis environ une vingtaine d'années, lorsque les Etats ont pris conscience que le développement important de circuits de recyclage de l'argent criminel constituait une menace réelle pour l'intégrité des tissus économiques et sociaux de la planète. Il est très vite apparu qu'une stratégie de lutte ne pouvait être efficace si elle était limitée à la seule sphère étatique. La communauté internationale s'est mobilisée contre le blanchiment ; elle a fixé les principes directeurs de la lutte anti-blanchiment et incité les Etats à adopter des législations définissant une action tant préventive que répressive"(32).

### **DES LIAISONS DANGEREUSES...**

Par ailleurs, blanchiment et corruption sont intimement liés. En effet, si l'argent de la corruption n'est pas nécessairement à l'origine de l'argent sale, il est bien certain que, dans le processus de corruption, il se noircit et il faut bien, à un moment ou à un autre, le réinjecter dans l'économie légale.

De même, le processus de blanchiment fait souvent appel à des circuits complexes qui obligent à rechercher des complicités multiples qui ne peuvent être obtenues que grâce à l'appât du gain, donc à des faits de corruption.

Enfin, ce lien entre blanchiment et corruption vient d'être consacré par l'article 70 § III de la loi n° 2004-130 du 11 février 2004 (33). Ce texte prévoit que la déclaration des soupçons devra concerner également les sommes qui pourraient provenir de la corruption (et de la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes) et ne se limite plus seulement à celles provenant du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées.

C'est la raison pour laquelle le Service central de prévention de la corruption (SCPC), après s'être rapproché de la cellule de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin), a estimé nécessaire d'étudier, pour la première fois depuis sa création en 1993, les phénomènes de blanchiment et leur évolution, tant il est vrai que les deux notions sont intimement liées. A l'instar du recel, un raisonnement qui peut paraître simpliste mais qui est malheureusement d'un grand réalisme, consiste à dire que lutter contre les infractions principales est essentiel, mais que combattre celles qui permettent d'en écouler le produit est presque plus important. Par conséquent, lutter contre la corruption n'est pas en soi suffisant. Il convient également de faire en sorte que le produit ne puisse pas être réinjecté dans l'économie légale et que les sommes détournées soient restituées.

Pour étudier le blanchiment, il convient tout d'abord d'en rechercher le contexte, puis d'examiner les différents textes internationaux et français avant de comprendre comment une infraction, apparemment exorbitante du droit commun, est devenue un délit de droit commun.

---

[31] Le Figaro "entreprises" - n° 14491 du 19 janvier 2004

[32] Chantal CUTAJAR, Blanchiment des profits illicites - Editions Francis Lefebvre

[33] Réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques

## **I. - LE CONTEXTE**

Dès les années 1930, à l'époque de la prohibition, les Etats Unis d'Amérique ont été confrontés au problème du recyclage d'importantes sommes d'argent issues du trafic d'alcool. La situation s'est reproduite dans les années 1960, le pays étant alors "inondé" par de l'héroïne en provenance de la filière marseillaise, plus généralement connue sous le nom de "french connection". Elle produisait 7 à 8 tonnes d'héroïne pure par an, ce qui générait bien évidemment des sommes considérables qui devaient être réinvesties de façon illicite pour faire fonctionner la filière, mais aussi de façon licite, pour pouvoir engranger les bénéfices nés du trafic. C'est ainsi que des blanchisseries automatiques, fonctionnant avec de l'argent liquide, ou des stations de lavage de véhicules automobiles, ont servi au recyclage des produits du crime. Il faut peut-être voir là l'origine du terme "blanchiment". C'est dans ces conditions que les Etats Unis ont suscité le premier accord bilatéral avec la France en 1971. Celui-ci a donné une impulsion décisive à la lutte contre le recyclage des produits du crime.

Les attentats du 11 septembre 2001, perpétrés sur le territoire américain, ont attiré l'attention sur le financement du terrorisme et réactualisé, s'il en était besoin, la nécessité de lutter efficacement contre les systèmes de blanchiment. A l'époque de la mondialisation, ces opérations nécessairement transnationales sont rendues plus faciles. L'existence de pays non coopératifs et le développement des moyens de communication accélèrent encore ce processus.

Trafic d'alcool, trafic de stupéfiants, terrorisme, autant de situations qui renvoient à la grande criminalité, mais le recyclage de l'agent obtenu illégalement renvoie aussi à des opérations moins complexes, telles celles connues dans certaines banlieues sous le nom d'économie souterraine. La lutte contre le blanchiment prend, dès lors, une autre dimension : plus modeste, elle utilise les mêmes moyens juridiques que celle de la grande criminalité et nécessite une attention toute particulière. Elle est d'ailleurs issue des engagements internationaux de notre pays.

## **II. - DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX**

Un blanchiment efficace ne peut qu'être transnational. Il se nourrit donc de la mondialisation et du développement considérable des nouvelles technologies de circulation de l'information. Comme beaucoup d'autres infractions, il utilise les failles dues à l'absence d'harmonisation des politiques pénales et à l'inefficacité de la coopération internationale, trop axée, y compris dans l'Union Européenne, sur la souveraineté des Etats. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux difficultés rencontrées dans la mise en place du mandat d'arrêt européen, qui augurent mal de la création d'un parquet européen.

La lutte contre les délinquances internationales n'est pas un phénomène nouveau, de même que la nécessité de recycler les produits du crime. On peut rappeler les étapes suivantes :

- 1923 : création d'Interpol,
- 1929 : convention contre le faux monnayage,
- 1933 et 1953 : conventions contre le trafic de stupéfiants,

- 1949 : convention contre la traite des êtres humains.

En ce qui concerne plus particulièrement le blanchiment, plusieurs instruments internationaux ont été élaborés, souvent sous l'impulsion des Etats Unis, très motivés par la lutte contre ce phénomène, ainsi qu'il a déjà été exposé. Il n'est pas inutile de faire observer à ce stade que ces textes ont largement été influencés par les principes juridiques américains qui ne sont pas nécessairement en concordance avec les nôtres, ne serait-ce qu'en matière d'atteinte au secret professionnel.

Il s'agit tout d'abord des conventions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et, plus particulièrement, celle du 19 décembre 1988 contre le trafic de stupéfiants. Cette dernière a suscité en France une forte implication du ministère des affaires étrangères qui s'est concrétisée par la création d'un poste d'ambassadeur itinérant pour la lutte contre le crime organisé. Il faut citer ensuite la convention dite de Palerme du 15 décembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée.

Mais c'est surtout lors de la réunion du G7 qui s'est tenue en 1989 à PARIS, plus connue sous l'appellation de sommet de l'Arche, que le rôle des Etats Unis a été déterminant. Ceux-ci étaient alors submergés par la consommation de cocaïne sur leur marché intérieur (4 à 500 tonnes par an d'origine colombienne), engendrant la circulation d'une masse monétaire considérable difficile à maîtriser en raison de la complexification et de la sophistication croissantes des marchés financiers. Le sommet a permis la création du Groupe d'action financière internationale (GAFI) qui regroupe, à ce jour, 33 Etats. Il a publié, outre des analyses sur les phénomènes de blanchiment, quarante recommandations en 1990, révisées en juin 2003. Il établit également chaque année, le dernier datant du 20 juin 2003, un rapport sur les pays non coopératifs.

De son côté, le Conseil de l'Europe n'est pas resté inactif et a négocié entre les Etats adhérents, la convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Cette convention a été signée par la France le 5 juillet 1991, puis publiée par décret du 4 mars 1997. Elle prévoit le renforcement de la détection et de la répression par la coopération entre Etats et l'obligation d'ériger en infraction pénale un certain nombre d'actes de blanchiment commis intentionnellement.

Cette convention est intéressante car elle dépasse le cadre de l'Union Européenne qui, de son côté, a mis en place les directives du Conseil du 10 juin 1991, visant les professions financières, puis du 4 décembre 2001 du Parlement et du Conseil. Cette dernière prévoit l'extension à certaines activités et professions non financières (dont les avocats) de l'obligation de déclaration de soupçon ainsi que de l'élargissement de l'infraction à la criminalité organisée. Elle était jusqu'alors limitée au blanchiment de sommes provenant du trafic de stupéfiants. Il convient enfin de noter la publication au journal officiel des Communautés Européennes d'une proposition de règlement communautaire du 2 juillet 2002 relative à la coopération douanière et posant le principe d'une obligation de déclaration des mouvements d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 150 000 Euros.

Liée par tous ces instruments internationaux, la France a adapté sa législation, parfois même en les précédant ou en allant au-delà. Cette législation doit être

étudiée de façon chronologique, afin de mieux appréhender l'évolution de la lutte contre le blanchiment et comprendre les raisons pour lesquelles cette infraction est devenue exorbitante du droit commun.

### **III. - UNE APPROCHE NÉCESSAIREMENT CHRONOLOGIQUE**

Le premier texte qui incrimine l'infraction de blanchiment et retient cette appellation, est la loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987. Celle-ci est incluse dans le code de la santé publique puisqu'elle traite du blanchiment lié au seul trafic de stupéfiants.

C'est la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 qui a institué le système des déclarations de soupçon et d'opérations financières liées aux trafics de stupéfiants. Cette loi fondatrice a fixé le champ des compétences des structures créées le 9 mai 1990 : l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) et la cellule de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin).

Dans la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (fondatrice du SCPC et relative à la prévention de la corruption, à la transparence de la vie économique et des procédures publiques), le blanchiment de capitaux fait référence à la criminalité organisée, laquelle n'est cependant pas définie en droit français, pas plus que l'activité des organisations criminelles.

La loi n° 96-392 du 13 mai 1996 achève de traduire en droit français les mesures préconisées dans les "40 recommandations" du GAFI et de la convention du Conseil de l'Europe. Elle crée un délit de blanchiment général repris à l'article 324-1 du code pénal et défini comme étant "la justification ou l'aide à la justification mensongère du produit direct ou indirect de tout crime ou délit". Elle conserve les délits spéciaux des articles 222-34 et suivants du code pénal relatifs au blanchiment du trafic de stupéfiants ainsi que le délit spécifique prévu à l'article 415 du code des douanes, instituant le délit de blanchiment douanier dès lors que les mouvements financiers franchissent une frontière. Enfin, cette loi a mis en place une clause de blanchiment aggravé lorsqu'il est le fait de professionnels par habitude ou en bande organisée.

Avec un recul de quelques années, le caractère général du délit, qui est apparu comme une avancée considérable et a placé notre pays très en pointe dans la lutte contre le blanchiment, s'avère peut-être très ambitieux en raison de son large périmètre. Il provoque une dispersion dans la lutte contre le phénomène et s'accommode mal des législations étrangères plus restrictives. Or, comme il a déjà été dit, la lutte contre le blanchiment fait nécessairement appel à l'entraide répressive internationale qui suppose une identité d'incrimination dans les pays concernés. Par ailleurs, la fraude fiscale se trouvant incluse en France au nombre des infractions primaires, il existe, outre les réserves relatives à l'entraide répressive internationale, un risque de susciter les réticences de la société civile, c'est-à-dire finalement des professionnels censés transmettre les déclarations de soupçon.

La loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 a étendu l'obligation de déclaration de soupçon de l'article L 562-2 du code monétaire et financier aux "personnes qui réalisent,



contrôlent ou conseillent des opérations portant sur l'acquisition, la vente, la cession ou la location de biens immobiliers".

La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001, relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) a supprimé la référence aux "organisations criminelles" ou à la "criminalité organisée" mais a introduit la notion "d'activités criminelles organisées", traduisant l'embarras du législateur en l'absence de définition juridique de la criminalité organisée. De plus, elle prévoit que les professionnels assujettis à l'obligation de déclaration se référeront "aux opérations qui pourraient provenir" et non plus qui "paraissent provenir" du trafic de stupéfiants et d'activités criminelles organisées. La loi NRE étend l'obligation de déclaration de soupçon à de nouvelles professions qui ne relèvent pas du secteur financier, mais qui peuvent être sollicitées dans des opérations de blanchiment : il s'agit des représentants légaux et directeurs responsables de casinos, du commerce ou de la vente de pierres précieuses, d'antiquités ou d'œuvres d'art. La loi prévoit également qu'il ne pourra plus y avoir d'opposabilité du secret professionnel entre administrations (ce qui serait également pertinent dans le cadre de la lutte contre la corruption). Enfin, la loi opère un renversement de la charge de la preuve pour les personnes en relation avec les membres d'une association de malfaiteurs incapables de justifier de leurs ressources.

La loi n° 2003-706 du 1er août 2003, dite de sécurité financière, étend la liste des établissements soumis à l'obligation de déclaration de soupçon "aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières mentionnés au 1° du I de l'article L 214-1, aux sociétés de gestion d'organismes de placements collectifs mentionnées au II de l'article L 214-1, aux intermédiaires en biens divers mentionnés au titre V du présent livre, aux personnes habilitées à procéder au démarchage mentionnées aux articles L 341-3 et L 341-4 et aux conseillers en investissements financiers et aux entreprises bénéficiant de l'exemption prévue par le II de l'article L 511-7 du code monétaire et financier".

Enfin, la loi n° 2004-130 du 11 février 2004, déjà citée, étend, notamment aux avocats, la liste des professions soumises à l'obligation de déclaration de soupçon, qui elle-même est notamment étendue, aux faits de corruption.

Les textes, actuellement applicables, prévoyant et réprimant l'infraction de blanchiment, font l'objet d'une fiche pratique publiée dans le présent rapport .

Ainsi, au fil du temps, un véritable délit exorbitant du droit commun s'est mis en place, dans un réel souci d'efficacité. En conformité avec les grands principes de protection des libertés individuelles, il appartient légitimement aux autorités de poursuite, en l'état des textes, de faire la distinction entre ce qui relève de la grande criminalité ou ce qui constitue une délinquance financière plus commune.

#### IV. - D'UN DÉLIT EXORBITANT DU DROIT COMMUN A UN DÉLIT DE DROIT COMMUN

C'est bien avant 1987, année de l'entrée en vigueur en France du premier délit de blanchiment, que le problème s'est posé de la lutte contre le recyclage de l'argent du crime. L'infraction utilisée a alors été le recel et la complicité du même délit. Lorsqu'on compare les textes relatifs au recel et au blanchiment, on est frappé par leur similitude.

Cette comparaison entre les deux infractions est reprise dans le tableau ci-dessous :

<p style="text-align: center;"><b>ARTICLE 324-1 DU CODE PENAL</b></p> <p><i>Le <b>blanchiment</b> est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect.</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>ARTICLE 321-1 DU CODE PENAL</b></p> <p><i>Le <b>recel</b> est le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire* afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit.</i></p>
<p><i>Constitue également un <b>blanchiment</b> le fait <u>d'apporter un concours*</u> à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit.</i></p>	<p><i>Constitue également un <b>recel</b> le fait, <b>en connaissance de cause</b>, de bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit.</i></p>
<p><i>Le <b>blanchiment</b> est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375.000 euros d'amende.</i></p>	<p><i>Le <b>recel</b> est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375.000 euros d'amende.</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>ARTICLE 324-2 DU CODE PENAL</b></p> <p><i>Le <b>blanchiment</b> est puni de dix ans d'emprisonnement et de 750000 euros d'amende :</i></p> <p><i>1° Lorsqu'il est commis de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ;</i></p> <p><i>2° Lorsqu'il est commis en bande organisée.</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>ARTICLE 321-2 DU CODE PENAL</b></p> <p><i>Le <b>recel</b> est puni de dix ans d'emprisonnement et de 750000 euros d'amende :</i></p> <p><i>1° Lorsqu'il est commis de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ;</i></p> <p><i>2° Lorsqu'il est commis en bande organisée.</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>ARTICLE 324-4 DU CODE PENAL</b></p> <p><i>Lorsque le crime ou le délit dont proviennent les biens et les fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment est puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle de l'emprisonnement encouru en application des articles 324-1 ou 324-2, <b>le blanchiment est puni des peines attachées à l'infraction dont son auteur a eu connaissance</b> et, si cette infraction est accompagnée de circonstances aggravantes, des peines attachées aux seules circonstances dont il a eu connaissance.</i></p>	

Les deux définitions sont très proches mais trois précisions doivent être apportées :

- la dissimulation porte sur le produit dans les deux infractions mais seule l'origine des fonds est spécifiée dans le blanchiment : une personne ne dissimulant pas un produit mais uniquement son origine pourra être poursuivie comme blanchisseur et non comme receleur. Mais le recours à la qualification de complicité de recel peut permettre d'obtenir le même résultat, ainsi que l'utilisation d'autres incriminations comme le faux en écriture ;

- la personne impliquée est "intermédiaire" dans le cas du recel et "apporte son concours" dans celui du blanchiment dont la définition, plus large, permet de poursuivre le simple conseil ou l'assistance. Le même résultat peut être obtenu en utilisant la complicité de recel ;

- le blanchiment est aggravé et puni des peines attachées au crime grave à l'origine de l'obtention des fonds, à la condition que son auteur en ait eu connaissance. C'est la seule véritable différence avec le recel qui ne prévoit pas cette aggravation.

Seule une circulaire du 10 juin 1996 du ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces) recommande d'utiliser le blanchiment dans le cadre de la grande criminalité, et le recel dans les cas courants.

Les infractions de recel et de complicité de recel ayant toujours permis de poursuivre le recyclage de l'argent sale, il faut trouver une autre justification à la création du délit de blanchiment. Il ne peut s'agir que de l'existence des dispositions exorbitantes du droit commun qui lui sont attachées.

## 1. UN DÉLIT EXORBITANT DU DROIT COMMUN

Il faut en effet voir dans l'influence des Etats-Unis et, plus généralement, du droit anglo-saxon, la présence de dispositions exorbitantes du droit commun.

Il s'agit :

- de l'atteinte portée au secret professionnel,
- du renversement de la charge de la preuve,
- de la possibilité de considérer comme non intentionnelle l'infraction de blanchiment,
- de l'application de règles de procédure pénale spécifiques,
- de la sanction pénale du manquement au devoir de vigilance.

### 1.1. La déclaration de soupçon : une atteinte au secret professionnel

Le secret professionnel

Le secret professionnel se traduit par une autorisation de non-dénonciation préventive en matière pénale et par une sanction pénale en cas de violation, en application de l'article 226-13 du code pénal. Il ne fait pas obstacle en principe aux investigations judiciaires.

La mondialisation a nécessairement engendré une confrontation des notions de secret professionnel entre l'Europe continentale et les pays anglo-saxons, dans lesquels les professionnels qui y sont soumis ne l'opposent pas à l'autorité publique et, même, concourent à son information, le plus souvent en l'absence de tout formalisme. Il en va bien différemment chez nous, au point que, comme il a déjà été dit, la loi du 15 mai 2001 a dû prévoir l'inopposabilité du secret professionnel entre administrations.

Point sur le système actuel : soupçons et certitudes

Il existe, dans notre système actuel, une différence entre ceux qui ont des soupçons et ceux qui ont des certitudes.

## LES SOUPCONS

Aux termes de l'article L 562-1 du code monétaire et financier, les autorités qui ont des soupçons regroupent, pour résumer, celles des secteurs bancaire et financier (y compris le trésor public, la banque de France, la caisse des dépôts et consignations, les services financiers de la poste, les sociétés et courtiers d'assurance et de réassurance, les mutuelles, les entreprises d'investissements et les changeurs manuels), les professionnels du secteur immobilier (les notaires et les agents immobiliers), ainsi que les casinos, les commerces de pierres précieuses, de matériaux précieux, d'antiquités et d'œuvres d'art.

## LES CERTITUDES

Aux termes de l'article L 561-1 du code monétaire et financier, "les personnes autres que celles mentionnées à l'article L 562-1 qui, dans l'exercice de leur profession, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux, sont tenues de déclarer au procureur de la République les opérations dont elles ont connaissance et qui portent sur des sommes qu'elles savent provenir de l'une des infractions mentionnées à l'article L 562-2".

Il s'agissait notamment, avant la loi déjà citée du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques, des notaires, des huissiers, des commissaires-priseurs, des experts comptables, des commissaires aux comptes, des conseillers juridiques et des avocats.

La question qui se posait, concernant ces derniers, était de savoir s'ils devaient passer des certitudes aux soupçons, conformément à la dernière directive européenne.

Il n'est pas inutile de rappeler la position de la profession d'avocat :

" Le blanchiment d'argent est dévastateur :  
dévastateur de nos systèmes économiques par la création d'une économie souterraine,

dévastateur de nos systèmes politiques par l'émergence de contre-pouvoirs obscurs qui échappent à la démocratie et à la citoyenneté, dévastateur de la santé publique par le développement des trafics de stupéfiants. Que ce soit bien clair : la profession d'avocat contribue et contribuera à la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle le fera dans le respect des valeurs qu'elle entend défendre : le respect des valeurs de la liberté." (34)

La difficulté principale tient au fait que la distinction, en référence à la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation (35), entre l'activité judiciaire des avocats et leur activité de conseil juridique n'est pas aisée, les deux étant souvent intimement liées. Or, l'activité de conseil est assimilable à une activité économique et se trouve de plus en plus en concurrence avec les activités bancaires. En effet, on observe un glissement, pour échapper à la déclaration de soupçon, des techniques de blanchiment vers d'autres supports que ceux habituellement fournis par le seul secteur financier. C'est pourquoi la liste des autorités astreintes à la déclaration de soupçon est en constante évolution.

La loi du 11 février 2004 marque une avancée décisive. Aux termes de ce texte, les experts comptables, les commissaires aux comptes, les notaires (36), les huissiers de Justice, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les avocats et avoués près les cours d'appel, les commissaires priseurs et les sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, sont désormais soumis au régime de la déclaration de soupçon.

Un article L 562-2-1 a été inséré dans le code monétaire et financier et prévoit des garanties pour certaines professions nouvellement soumises au régime de la déclaration de soupçon, en particulier les avocats. Il est ainsi rédigé :

" Les personnes mentionnées au 12 de l'article L 562-1 (37) sont tenues de procéder à la déclaration prévue à l'article L 562-2 lorsque, dans le cadre de leur activité professionnelle, elles réalisent au nom et pour le compte de leur client toute transaction financière ou immobilière ou lorsqu'elles participent en assistant leur client à la préparation ou à la réalisation des transactions concernant :

- 1° L'achat et la vente de biens immeubles ou de fonds de commerce ;
- 2° La gestion de fonds, titres ou autres actifs appartenant au client ;
- 3° L'ouverture de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ;
- 4° L'organisation des apports nécessaires à la création de sociétés ;
- 5° La constitution, la gestion ou la direction des sociétés ;
- 6° La constitution, la gestion ou la direction de fiducies de droit étranger ou de toute autre structure similaire.

Les personnes mentionnées au 12 de l'article L 562-1 dans l'exercice des activités relatives aux transactions visées ci-dessus et les experts-comptables lorsqu'ils effectuent des consultations juridiques conformément aux dispositions de l'article 22 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable ne sont pas tenus de procéder à la déclaration prévue à l'article L 562-2 lorsque les informations ont été reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur l'un d'eux, soit dans le cadre d'une consultation juridique sauf si celle-ci est fournie aux fins de blanchiment de capitaux ou si ces personnes y procèdent en sachant que leur client

souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux, soit dans l'exercice de leur activité dans l'intérêt de ce client lorsque cette activité se rattache à une procédure juridictionnelle, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une telle procédure.

Par dérogation à l'article L 562-2, l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'avocat ou l'avoué près la cour d'appel communique la déclaration, selon le cas, au président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, au bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou au président de la compagnie dont relève l'avoué. Ces autorités transmettent, dans les délais et selon les modalités procédurales définis par décret en Conseil d'Etat, la déclaration qui leur a été remise par l'avocat ou l'avoué au service institué à l'article L 562-4, sauf si elles considèrent qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux.

Dans ce cas, le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, le bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou le président de la compagnie dont relève l'avoué informe l'avocat ou l'avoué des raisons pour lesquelles il a estimé ne pas devoir transmettre les informations qui lui avaient été communiquées par celui-ci. Le bâtonnier de l'ordre ou le président de la compagnie destinataire d'une déclaration qu'il n'a pas transmise au service institué à l'article L 562-4 transmet les informations contenues dans cette déclaration au président du Conseil national des barreaux ou au président de la Chambre nationale des avoués. Cette transmission ne contient pas d'éléments relatifs à l'identification des personnes. Dans les mêmes conditions, le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, le président du Conseil national des barreaux et le président de la Chambre nationale des avoués font rapport au garde des Sceaux, ministre de la justice, selon une périodicité définie par décret en Conseil d'Etat, sur les situations n'ayant pas donné lieu à communication des déclarations.

Le service institué à l'article L 562-4 est rendu destinataire de ces informations par le garde des Sceaux, ministre de la justice."

---

(34) Exprimée par Me Bernard VATIER, ancien Bâtonnier de PARIS, lors d'un colloque relaté dans la revue "Les petites affiches" n° 122 du 20 juin 2001

(35) Cass. crim. 30 septembre 1991 - bulletin criminel 1991 n° 320 p. 799 – Cass. crim. 7 mars 1994 - bulletin criminel 1994 n° 87

(36) Déjà soumis à l'obligation de déclaration de soupçon au titre des "personnes qui réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations portant sur l'acquisition, la vente, la cession ou la location de biens immobiliers" – article L 562-2 du code monétaire et financier

(37) ... 12. Aux notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises ainsi qu'aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, aux avocats et aux avoués près les cours d'appel, dans les conditions prévues à l'article L 562-2-1



## 1.2. Le renversement de la charge de la preuve

Le principe est de considérer comme légitime qu'un individu qui, d'une part, jouit d'un train de vie sans commune mesure avec les ressources légales dont il dispose, et qui, d'autre part, est en relation habituelle avec un groupe de personnes impliquées dans la commission de délits ou de crimes, doit fournir des explications sur l'origine de ce train de vie et de son patrimoine. C'est ce que prévoit l'article 450-2-1 du code pénal issu de la loi du 15 mai 2001.

Ce système de renversement de la charge de la preuve se réfère aux principes déjà admis en matière de proxénétisme et de trafic de stupéfiants (d'où l'expression devenue courante de "proxénétisme de la drogue" et donc maintenant de "proxénétisme de blanchiment").

Il appartient au ministère public d'établir :

- les relations habituelles de la personne soupçonnée avec une ou plusieurs personnes appartenant à une association de malfaiteurs (telle que définie par l'article 450-1 du code pénal),
  - la non concordance entre le train de vie et les ressources connues.
- La personne mise en cause doit justifier de l'origine de ses biens.

Ainsi, plus que d'un véritable renversement, il s'agit d'un partage de la charge de la preuve.

Par ailleurs, le même texte a abaissé le seuil de définition de l'association de malfaiteurs en ramenant de 10 à 5 ans la peine de prison attachée à l'infraction principale, ce qui permet de recourir de façon plus large à cette incrimination, notamment en matières financière et fiscale.

Aux Etats-Unis d'Amérique, dans un souci d'efficacité sans cesse recherchée, on constate une déconnexion entre la connaissance de l'infraction principale et la constitution du délit de blanchiment : un vendeur de voitures d'occasion ou un bijoutier, ou un agent immobilier, peut se voir accusé de blanchiment de capitaux si, après une vente, son client est arrêté pour avoir commis une infraction primaire (en France : "tout crime ou délit"). Un effet pervers possible apparaît immédiatement : que la police se désintéresse de l'infraction principale. Notre législation n'a pas encore atteint ce degré de sévérité mais on peut penser, qu'un jour ou l'autre, elle y viendra. "L'inondation actuelle de cocaïne" que connaît l'Europe (38) risque de nous entraîner vers les mêmes dérives.

Si on se réfère à l'exemple américain, il semble que désormais on y voit de l'argent sale partout, la lutte contre le phénomène allant même jusqu'à la corruption de certains agents de police, avides de monter, de toute pièce, des affaires. C'est dans ces conditions que N.T. NAYLOR, professeur d'économie à l'université McGill au Canada a pu écrire : "La stratégie censée empêcher que d'énormes sommes d'argent liquide illicites corrompent l'économie licite, minent les institutions financières, compromettent le système judiciaire, menacent la prospérité générale, et subvertissent la sécurité nationale, est elle-même devenue une menace pour les propriétaires innocents, l'efficacité financière, le droit des citoyens, le droit à un



procès équitable, la comptabilité fiscale et l'intégrité même des forces de l'ordre. Pis encore, ce système est exporté avec zèle à travers le monde, jusque dans les pays où ni la culture juridique, ni les réalités socio-économiques ne le justifient." (39)

### 1.3. Une infraction intentionnelle ?

Les textes sur le blanchiment doivent se conformer au principe général posé par l'article 121-3 du code pénal selon lequel "il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre". Mais le même article prévoit l'existence d'infractions se référant à l'imprudence et à la négligence. Or, si l'on se reporte au recel, qui requiert que l'auteur ait agi "en connaissance de cause", cette exigence n'est pas reprise dans le texte sur le blanchiment, malgré la similitude des deux énoncés (voir tableau supra). En l'absence de jurisprudence sur ce point, il pourrait ainsi être soutenu, par opposition au recel, que le blanchiment n'est pas une infraction intentionnelle.

### 1.4. Des dispositions procédurales efficaces

Aux termes des dispositions du projet de loi sur la grande criminalité (40), les dispositifs exceptionnels, dont certains sont déjà appliqués aux infractions relatives au trafic de stupéfiants (et qui justifiaient jusqu'à présent le maintien d'une incrimination spécifique), sont étendus à l'infraction générale de blanchiment, à savoir : l'extension de compétence des officiers de police judiciaire à l'ensemble du territoire national, l'infiltration, l'allongement à 96 heures de la durée de la garde à vue, la possibilité d'effectuer des perquisitions en dehors des heures légales, mesures auxquelles il convient d'ajouter les interceptions de télécommunications, la sonorisation et la fixation d'images dans certains lieux ou véhicules, ainsi que la poursuite et le jugement de ces affaires dans des juridictions spécialisées (41) dotées de moyens appropriés.

### 1.5. Une sanction pénale de manquement aux obligations de vigilance

L'ensemble du dispositif mis en place pour lutter contre le blanchiment serait plus efficace si les manquements significatifs aux obligations de vigilance étaient pénalement réprimés. Une proposition a été faite en ce sens lors de la discussion de la loi du 15 mai 2001 (NRE) mais n'a pu aboutir. En effet, le blanchiment d'argent se caractérise par une série de manipulations en apparence innocentes et par des transactions qui semblent ordinaires. Il en résulte que la décision de la banque peut n'être fondée que sur une intuition purement subjective. Or, il paraît difficile de sanctionner pénalement l'intuition ou la subjectivité. Il convient par ailleurs de tenir compte des difficultés inhérentes au développement de la banque virtuelle. Enfin, il y aurait un risque d'engorgement des unités d'investigations spécialisées.

A court ou moyen terme, cette sanction ne manquera pas de s'imposer. Dans cette attente, un défaut caractérisé de vigilance peut s'assimiler à l'infraction de blanchiment elle-même ou à une complicité de cette infraction.

Il convient en outre de souligner un alourdissement progressif des obligations des banques :

- obligation de déclaration des transactions en argent liquide,
- déclarations de soupçon,
- auxquelles il faut ajouter pour l'Europe, la vérification de la connaissance du client (42).

Il résulte de cette étude que le délit de blanchiment d'argent sale contient ou contiendra des dispositions sans cesse plus efficaces pour lutter contre ce qu'il est convenu d'appeler, à juste titre, un véritable fléau. Or le danger peut venir du fait que les dispositions actuelles sont de plus en plus utilisées comme s'il s'agissait d'une infraction de droit commun.

---

(38) Cocaïne sur l'Europe : l'inondation approche - note d'alerte n° 2 (juillet 2003) du département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines de l'Institut de criminologie de PARIS.

(39) N.T. NAYLOR – « Sur la piste de l'argent sale » - Cahiers de la sécurité intérieure - n° 52

(40) Le texte de la loi a été voté définitivement par l'Assemblée Nationale le 11 février 2004 mais fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel

(41) Localisées à Bordeaux, Fort-de-France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, et Rennes.

(42) Cette obligation peut parfois paraître difficile à respecter et les Etats Unis ne l'ont d'ailleurs pas imposée à leurs établissements bancaires.

## 2. UN DÉLIT DE DROIT COMMUN

Il est à craindre que, dans un souci d'efficacité, l'utilisation du délit de blanchiment se généralise, notamment pour lutter contre l'économie souterraine qui fait souvent son lit dans les banlieues dites sensibles. L'étude qui suivra le présent rapport montre à quel point et par quels circuits, l'économie souterraine ne peut que recourir au blanchiment des sommes illégalement obtenues mais il ne s'agit pas nécessairement de criminalité organisée.

Toutefois, compte tenu des dispositions ci-dessus étudiées, faisant du blanchiment une infraction générale, dotée de moyens juridiques exorbitants du droit commun, celle-ci ne doit pas être banalisée, sous peine de susciter l'hostilité, et donc l'absence de coopération des professions dont le secret professionnel a subi des atténuations qui pourraient ainsi être considérées comme illégitimes.

Il conviendrait dès lors de réserver au droit commun l'utilisation de l'infraction de recel et de la complicité de ce délit.

La loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité donne, dans un premier temps par voie de circulaire à la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, puis dans un deuxième temps au législateur, l'opportunité de mieux cerner le délit général de blanchiment, en réduisant à la criminalité organisée, les infractions primaires à prendre en considération.

Jusqu'à ce texte, la criminalité organisée était un concept littéraire. La loi a le mérite, en cantonnant le champ d'application des règles de procédure à un certain nombre d'infractions, limitativement énumérées, de définir "la criminalité et la délinquance organisées" (article 706-73 nouveau du code de procédure pénale), en donnant une liste des infractions concernées :

"1° Crime de meurtre commis en bande organisée prévu par le 8° de l'article 221-4 du code pénal ;

2° Crime de tortures et d'actes de barbarie commis en bande organisée prévu par l'article 222-4 du code pénal ;

3° Crimes et délits de trafic de stupéfiants prévus par les articles 222-34 à 222-40 du code pénal ;

4° Crimes et délits d'enlèvement et de séquestration commis en bande organisée prévus par l'article 224-5-2 du code pénal ;

5° Crimes et délits aggravés de traite des êtres humains prévus par les articles 225-4-2 à 225-4-7 du code pénal ;

6° Crimes et délits aggravés de proxénétisme prévus par les articles 225-7 à 225-12 du code pénal ;

7° Crime de vol commis en bande organisée prévu par l'article 311-9 du code pénal ;

8° Crimes aggravés d'extorsion prévus par les articles 312-6 et 312-7 du code pénal ;

8° bis Crime de destruction, dégradation et détérioration d'un bien commis en bande organisée prévu par l'article 322-8 du code pénal ;

8° ter Crimes en matière de fausse monnaie prévus par les articles 442-1 et 442-2 du code pénal ;

9° Crimes et délits constituant des actes de terrorisme prévus par les articles 421-1 à 421-5 du code pénal ;

10° Délits en matière d'armes commis en bande organisée prévus par l'article 3 de la loi du 19 juin 1871 qui abroge le décret du 4 septembre 1870 sur la fabrication des armes de guerre, les articles 24, 26 et 31 du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, l'article 6 de la loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives, l'article 4 de la loi n° 72-467 du 9 juin 1972 interdisant la mise au point, la fabrication, la détention, le stockage, l'acquisition et la cession d'armes biologiques ou à base de toxines ;

10° bis Délits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France commis en bande organisée prévus par le quatrième alinéa du I de l'article 21 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ;

10° ter Délits de blanchiment prévus par les articles 324-1 et 324-2 du code pénal, ou de recel prévus par les articles 321-1 et 321-2 du même code, du produit, des revenus, des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° à 10° bis ;

11° Délits d'association de malfaiteurs prévus par l'article 450-1 du code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de l'une des infractions mentionnées aux 1° à 10° ter."

Les infractions de blanchiment et de recel, qui ne figuraient pas dans le texte soumis à l'origine au Parlement, ont été ajoutées à l'initiative de l'Assemblée nationale mais pour les seuls produits, revenus et choses provenant des infractions énumérées dans la loi. On peut regretter qu'il n'en ait pas été de même pour la corruption et les délits assimilés, ce qui aurait été cohérent avec la loi du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques.

Le Service Central de Prévention de la Corruption recommande donc que les mêmes moyens juridiques soient donnés à la lutte contre la corruption, de même qu'il préconise, compte tenu des nombreux aménagements nécessaires, en matière de lutte contre le blanchiment, en matière de secret professionnel, l'introduction dans notre droit de la notion de secret partagé.

C'est dans le domaine médical, mais aussi dans celui de la protection de l'enfance, que les professionnels sont amenés, par nécessité, à partager des informations couvertes par le secret professionnel. Elles le font en s'exposant à des poursuites en application de l'article 226-13 du code pénal, aux termes duquel "la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende". Certes, l'article 226-14 précise que "l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret", mais les dispositions actuelles font régner une sorte d'insécurité juridique sur les personnes tenues au secret professionnel. La nécessité d'un texte, peut-être même dans le cadre d'une réglementation créant un véritable droit du secret, leur permettant de partager entre elles les informations qu'elles détiennent, s'avère de plus en plus indispensable. Ce besoin se fait également sentir en matière de lutte contre la corruption, mais aussi en bien d'autres matières, au premier rang desquelles figure l'intelligence économique. Le législateur a d'ailleurs déjà montré la voie en prévoyant dans la loi du 15 mai 2001 qu'il ne pourra plus y avoir d'opposabilité du secret professionnel entre administrations.

## **CHAPITRE II : LE BLANCHIMENT : LES IMPLICATIONS DANS L'ECONOMIE SOUTERRAINE BLANCHIMENT ET CORRUPTION**

L'économie souterraine génère et entretient des flux financiers occultes considérables. A leur tour, ceux-ci viendront à la fois faciliter le financement d'autres activités illicites et favoriser le développement de circuits de blanchiment d'argent.

La corruption sera également alimentée par les réserves de liquidités ainsi produites ; elle apparaîtra dans la plupart des secteurs analysés, aux stades de la fabrication, du convoyage, de la commercialisation des marchandises de fraude ou de la perpétration d'activités illégales. Outre son aspect éminemment criminogène, l'économie souterraine induit, pour ce qui concerne des marchandises non prohibées, une concurrence déloyale, une captation de technologie, une moindre perception des droits et taxes ainsi que des cotisations sociales et patronales et, selon les cas, une atteinte à la propriété (vols) ou aux droits de la personne (enlèvements, rackets).

Avant d'aborder de façon précise certains domaines choisis de l'économie souterraine, envisageons quelques pratiques parmi les plus caractéristiques de cette économie également qualifiée de parallèle.

### **La contrefaçon**

Observant qu'un produit offre des gains substantiels aux détenteurs du brevet de fabrication, des hommes d'affaires vont utiliser divers moyens, illégaux, pour le copier, imiter à leur tour ces copies ou même s'approprier le brevet. Il s'agit alors, soit de contrefaçon que nous pourrions appeler « classique », soit d'un phénomène beaucoup plus sournois – de véritable guerre économique - puisque « l'intelligence économique dévoyée » a recours, dans des situations fréquentes, à des manœuvres frauduleuses.

D'une manière plus concrète, et pour donner un exemple, on citera le cas d'une entreprise qui bénéficie d'un contrat pour fabriquer un nombre limité d'articles de grande marque. Les composants sont livrés en quantité mesurée au fabricant dont la marge d'erreur est calculée au plus juste compte tenu des moyens dont il dispose. A la suite d'une amélioration technologique ou d'une erreur de livraison, il se trouve un jour en possession d'un stock de composants plus important que prévu, ce qui lui permet d'augmenter sensiblement le nombre de pièces produites. Comme sa marge est relativement faible et qu'il veut augmenter ses profits, il ne livre à son client que la quantité strictement prévue au contrat et vend directement les produits excédentaires à des intermédiaires. Il réalise de ce fait un profit substantiel. Les intermédiaires également, alors même qu'ils écoulent la marchandise à un prix moindre que celui de l'original. Un marché nouveau se crée et doit dès lors être approvisionné.

Jusqu'à cet instant, les produits sont strictement identiques aux originaux commandés par le premier client : il ne s'agit pas de faux, mais d'originaux en surnombre ! Comme le fabricant ne dispose pas d'un nombre suffisant de composants supplémentaires pour alimenter le « marché parallèle » qui vient de se créer, il est contraint de les remplacer par des produits de substitution. Les profits

augmentent rapidement, mais également les risques puisqu'il est devenu un faussaire, un contrefacteur. Il ne peut plus vendre la totalité de sa production dans les mêmes circuits de distribution et doit donc trouver d'autres intermédiaires qui se chargeront d'écouler cette marchandise. Ce réseau de distribution de produits contrefaits ne peut pas être officiel : il y aura donc création d'un « circuit de distribution parallèle ».

### Le vol, le recel et la contrebande

Le circuit de distribution constitué pour écouler les produits contrefaits peut aussi recycler des produits volés. Cette activité parfaitement illégale, le vol, peut donner naissance à des réseaux de vente parfaitement légaux. Il suffit de passer quelques frontières et de présenter de faux documents pour que l'importation soit officialisée et la commercialisation autorisée. L'exemple le plus significatif concerne les véhicules ou les engins de travaux publics volés en Europe de l'Ouest (Allemagne, France, Grande Bretagne...) qui se revendent tout à fait officiellement dans certains pays d'Europe centrale et orientale (Russie, Pologne, Caucase...). Le mécanisme est simple : les véhicules ou les engins sont volés un vendredi soir et sont acheminés vers la frontière polonaise où ils parviennent dès le samedi. Pour les véhicules de grande marque le prix du passage est relativement peu élevé et comporte deux parts ; l'une est versée au douanier, l'autre permet d'obtenir des documents officiels de la grande marque concernée. L'engin est donc officiellement importé et peut être mis à la disposition du commanditaire de l'opération. C'est ainsi que des officiels (politiques ou fonctionnaires) gagnant moins de 100 dollars par mois peuvent acquérir ou utiliser, à titre personnel, des véhicules initialement vendus plusieurs dizaines de milliers d'Euros. Dans cette économie, chacun trouve son compte. L'usine qui produit les véhicules accroît sa production puisqu'elle peut vendre deux fois au même client ; les voleurs reçoivent leur part, les douaniers, les policiers, les agents de délivrance de titres et les faussaires également ; ils « arrondissent ainsi leurs fins de mois ». Le commanditaire est au dessus de tout soupçon et peut favoriser les élites de son pays en mettant à leur disposition des véhicules de luxe... L'économie parallèle porte dès lors véritablement son nom.

Quelque fois, les produits volés sont des documents administratifs (cartes d'identité, de séjour, passeports...) ou bancaires (chéquiers, cartes de crédit...). La situation est la même que dans le cas où il s'agit de marchandises : il faut des voleurs, occasionnels ou réguliers, des receleurs qui stockent les produits et les revendent à ceux qui en ont besoin pour commettre leurs exactions, truands ou criminels. Le marché se développe et s'internationalise. Il rapporte de plus en plus d'argent, parfaitement illicite, qui devra être réinjecté dans l'économie traditionnelle pour pouvoir être utilisé.

Nous analyserons en détail le vol et le détournement de marchandises plus avant.

La contrebande s'entend communément de l'importation ou de l'exportation, sans déclaration faite à la douane, de marchandises par voies détournées ou par dissimulation. Lorsqu'elle est pratiquée de manière régulière et à grande échelle, elle implique des organisations criminelles internationales qui utilisent leurs connexions de façon polyvalente.

La contrebande concerne naturellement les grands trafics transnationaux de produits illicites comme les stupéfiants, leurs précurseurs ou les contrefaçons.

Les réseaux internationaux se sont également investis dans d'autres trafics : ceux des marchandises de haute technologie ou à forte valeur ajoutée (micro-ordinateurs, matériels hi-fi, appareils photographiques, caméscopes, caviar...), des produits lourdement taxés (tabac, alcool), ou de marchandises prohibées (armes, ivoire, animaux...). Dans ce cas, comme avec les stupéfiants ou les contrefaçons, les profits restent substantiels mais les conséquences pénales sont moindres.

Toutes les méthodes de dissimulation et de convoyage peuvent être utilisées . En outre, les phénomènes de corruption des agents des douanes sont encore répandus dans certains pays. Parmi les techniques pratiquées, l'une d'entre elles, simple mais efficace, tend à se banaliser. Elle consiste à acheminer directement de l'étranger un ensemble routier contenant des marchandises de fraude dans un endroit peu surveillé, et à organiser le regroupement rapide des clients sur place. Elle permet ainsi d'écouler dans un bref laps de temps la totalité des marchandises en limitant les risques d'intervention inopinée des services de contrôle.

### Le travail dissimulé

C'est l'un de ces domaines qui, par essence, relèvent de l'économie souterraine. Il touche toutes les activités économiques, de la plus basique à la plus sophistiquée. Il frappe tous les pays et, avec une efficacité toute particulière, ceux dans lesquels les charges salariales sont les plus élevées. Elle se traduit par l'emploi, sur les chantiers, d'une proportion plus ou moins grande de salariés payés, souvent, au dessous des tarifs habituels de la profession, et non déclarés et ne bénéficiant donc, ni des mesures de protection sociale, ni des congés payés ou de la retraite. Classiquement le travail dissimulé concerne les activités employant une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée (manœuvres dans le secteur du bâtiment, employés occasionnels dans la restauration, par exemple). Employeurs et employés trouvent avantage à cette formule qui a donc pu se développer largement.

Une autre forme de travail dissimulé est beaucoup plus pernicieuse et dangereuse puisqu'elle fonctionne à partir d'une main-d'œuvre entrée illégalement sur le territoire. Alléchés par les images d'abondance que leur offre la télévision, les habitants de pays pauvres tentent, par tous les moyens de gagner, « l'Eldorado ». Ils trouvent sur leur route des organisations criminelles prêtes à les aider dans leur entreprise...

Rares sont de simples « passeurs » qui font payer généreusement leurs services et permettent parfois d'entrer dans les pays les plus recherchés : Etats-Unis d'Amérique, Canada, et ceux de l'Union Européenne. Le plus souvent le passeur n'est pas un occasionnel. Il est membre d'un réseau qui lui fournit les clients, la logistique et les points de chute. Citons le cas de la fausse offre d'emploi qui attire une jeune femme dans un pays riche. Acheminée par des voies détournées, elle est « prise en main » par des criminels (souvent originaires de son propre pays) et se retrouve bien malgré elle livrée à la prostitution. Ailleurs, les candidats à l'émigration doivent payer fort cher à une mafia locale le prix de leur transfert ; à leur arrivée, ils sont pris en charge par un autre réseau qui, sous prétexte de les protéger, leur offre la possibilité de travailler près de vingt heures par jour moyennant des conditions matérielles d'accueil misérables. On voit ainsi se mettre en place des « filières » roumaines (mendicité), chinoises (textile), albanaises, africaines, ukrainiennes ou hongroises (prostitution forcée).



Dans d'autres pays les mafias locales font de l'enlèvement de personnes l'une de leurs principales ressources avec, parfois, le concours ou la neutralité bienveillante des polices locales.

## **I.- L'ECONOMIE SOUTERRAINE NOIRE**

L'économie souterraine peut être considérée, dans ce cas, comme une pratique de survie dans laquelle toute l'échelle des valeurs sociales est inversée.

Elle est mieux observée dans des groupes géographiquement localisés, mais elle est présente un peu partout. En général, dans certaines banlieues dites à risques, le chômage affecte les familles depuis presque deux générations. Il s'agit, pour ces personnes, de survivre dans une économie de subsistance ; pour d'autres, il ne s'agit plus de survie, mais bien du partage de la manne que procurent les trafics structurés en autant de circuits souterrains. Cette économie s'appuie sur le trafic de drogue et un ensemble de délits, souvent qualifiés à tort de mineurs, tels que le vol et le recel de produits ou de matériels. Cela peut aller jusqu'au chantage et aux enlèvements (43).

Pour ces populations le besoin le plus immédiat est le paiement du loyer et des charges. C'est devenu la référence de toute transaction. Le fait que les revenus illégaux dépassent très largement les revenus légaux est à l'origine d'une inversion des valeurs. Pourquoi entrer dans le circuit normal du salariat ou de la création d'entreprise puisque l'on peut, très largement, vivre sans être assujettis ? Ce qu'on a pu appeler le « drogland » est structuré par des vendeurs, guetteurs, transporteurs, mais aussi par des financiers, conseils et courtiers. Les liens sont établis avec des réseaux étrangers puisqu'il est nécessaire de structurer les flux provenant de pays éloignés.

Au trafic de drogues qui semble être, et de loin, l'activité la plus importante, s'adjoignent d'autres types d'activités illicites. Il ne faut cependant pas penser que les réseaux sont exclusivement localisés dans les zones dites à risques. C'est loin d'être le cas. Le plus souvent, le mélange des genres par niveau de vie prévaut. Il suffit de se reporter aux analyses portant sur les structures de l'économie souterraine. Les délinquants créent les ruptures en s'installant dans des lieux où on ne s'attend pas à les rencontrer.

Le risque qui pourrait être lié au développement de ces entités géographiques n'est pas négligeable. Il peut entraîner la juxtaposition de zonages quasiment indépendants. On peut citer l'exemple du « Mercosur » qualifié de manière habituelle de treizième Etat de l'Amérique du sud... En effet au cœur de ce « Marché commun » sud américain, entre le Paraguay, l'Argentine et le Brésil, une zone émerge où l'illégalité s'est imposée comme une sorte de « passeport » pour la survie. Elle dispose par ailleurs d'une langue, la « lingua xira » qui est constituée sur la base d'un mélange de guarani, d'espagnol et de portugais, complétée d'une musique, le « batidao ».

Une grande partie du commerce illicite transite par cette région ; l'activité est essentiellement constituée par le conditionnement de l'héroïne et la plantation de cannabis. Elle a remplacé avantageusement les multiples pertes d'emplois subies antérieurement. Ces cultures seraient même financées directement par les fabricants

et, d'après le journaliste Carlos Wagner, la valeur de référence est la barrette de cannabis qui coûte 10 réaux et qui se revend le double.

Les activités liées aux drogues, le racket des commerçants locaux, les vols et détournements de marchandises constituent différents supports de l'économie souterraine.

---

(43) Nous n'en sommes pas encore là en Europe occidentale, mais il n'est pas neutre de savoir que pour de nombreux pays situés en Europe Orientale, en Amérique du Sud ou en Afrique les enlèvements sont devenus tellement courants qu'une réflexion générale sur le problème est en cours au sein d'une structure de l'ONU.

## 1. L'ECONOMIE DES DROGUES

L'organisation d'un trafic de stupéfiants intègre de nombreux intervenants. Ils peuvent être classés, par commodité, en plusieurs groupes d'acteurs organisés en réseaux :

le producteur (culture - fabrication -vente)

Ce personnage nous intéresse peu dans la mesure où le problème est plutôt posé aux grands pays de production de drogues classiques. Par contre nous sommes directement concernés par la vente des « précurseurs » (44) aux pays de production, et par le développement des drogues chimiques et du dopage. Ils vont affecter directement l'industrie et les laboratoires qui sont intégrés dans l'économie classique. Toutefois nos pays peuvent être touchés directement, dans le cadre de la fabrication des drogues de synthèse ou de drogues plus classiques cultivées en Europe.

Exemple :

Aux États unis, des producteurs de maïs ont mis au point un montage très élaboré qui leur permet de cultiver de la marijuana dans un cadre assez protégé.

Les agriculteurs préparent les semis sous hangars, à l'abri des regards extérieurs, et utilisent les terres qui viennent d'être libérées par les récoltes pour faire pousser des plantes illégales.

Ces dernières sont alors transplantées dans des champs entre les pieds de maïs, par exemple, de manière à ce que des photographies aériennes ne puissent pas les identifier. Le gain est pour eux d'importance, un décalitre de maïs étant payé environ 2 dollars alors qu'un décalitre de marijuana peut rapporter de l'ordre de 70 000 \$.

Même si le coût de fabrication et d'investissement est bien plus élevé - près de cent fois plus - , le gain reste encore considérable.

Quant aux laboratoires il est aisé d'en installer un dans une remise qui n'attirera pas l'attention.

le pourvoyeur (achat - transport - stockage et vente).

Dans le cadre de l'économie souterraine, en Europe, seuls nous intéressent les vendeurs et les blanchisseurs. Par contre, et nous y reviendrons, la logistique est l'élément essentiel du secteur ; elle est totalement intégrée dans l'économie classique.

les vendeurs (achats et vente),

la logistique que l'on évoquera au long du chapitre,

les blanchisseurs,

Ces derniers constituent l'une des composantes essentielles de ces montages. Comme il ne sert à rien de gagner des sommes importantes dans l'illégalité si l'on ne peut en disposer sans risque, c'est-à-dire en bon père de famille, il est nécessaire de « blanchir » les sommes concernées. Les blanchisseurs, quelle que soit leur profession, sont organisés en réseaux délictueux.

Ces réseaux sont dans la majorité des cas agencés de la manière suivante :

### Le vendeur ou dealer

C'est l'un des personnages clé du réseau. Il se situe au centre de l'organisation, entre les grossistes et les consommateurs. Sa caractéristique principale tient au fait qu'il est à la fois détaillant lorsqu'il vend pour son compte, et grossiste lorsqu'il vend le produit à d'autres revendeurs. Il est souvent vulnérable car c'est celui chez qui transite le produit illégal et les espèces ; de plus, il peut être moins « protégé et organisé » que les autres acteurs. C'est une « fourmi » se situant à un niveau plus élevé que celles qui se contentent d'assurer le transport. Son identification peut dans certains cas permettre de remonter jusqu'à l'origine de la drogue et d'établir la liste des autres vendeurs avec lesquels il travaille. L'organisation peut être, suivant le cadre dans lequel elle se développe et en fonction des besoins et des sommes en cause, structurée de manière très simple, ou de manière plus complexe (exemple de façon pyramidale).

### Le convoyeur

Il peut s'agir ou non d'un toxicomane, il est appelé « mule » (45). C'est lui qui transporte le produit avec un véhicule personnel ou d'emprunt, et moyennant une rémunération en nature. Souvent le mulet, après de nombreux voyages, s'établit à son compte. Mais il peut s'agir aussi d'une personne extérieure au réseau. Dans ce cas, elle n'est recrutée que pour effectuer les voyages.

Leur rôle se limite très souvent à la conduite de véhicules maquillés pour le transport. Il n'est pas rare que les flux de contrebande vers les pays du sud de la Méditerranée soient utilisés au retour pour transporter la drogue ; on fait alors d'une pierre deux coups et deux bénéfices en réalisant des opérations croisées. Ceci est particulièrement évident dans certains quartiers de Marseille ou de certaines villes d'Espagne. On constate là-bas, par exemple que des chaussures, bien que n'étant pas des contrefaçons, sont cédées à des prix défiant toute concurrence. En fait, après quelques recherches, il apparaît que ce prix résulte d'une simple analyse de coût : le transport regroupe du haschisch et les chaussures. Ces dernières peuvent être alors revendues au prix coûtant ou même à perte. L'opérateur a déjà couvert les frais et isolé une marge (et quelle marge !) dès avant la livraison. Il s'agit alors d'appel.

Il a été relevé une forte tendance à l'utilisation de voitures de forte cylindrée louées pendant un week-end, et qui permettent de faire le voyage aller retour Paris-Algésiras à grande vitesse avec un chargement de drogues diverses. Dans ce domaine, on relève l'utilisation de la location de véhicules à des entreprises liées au grand banditisme qui gagnent ainsi sur les deux tableaux. L'entreprise loue le véhicule de manière classique et encaisse officiellement les sommes dues en espèces. Ce qui constitue une opération de blanchiment pour les délinquants propriétaires de l'entreprise ! Lesdits véhicules permettent de ramener la drogue et de pérenniser les gains illégaux.

### Exemple :

Il a été relevé l'utilisation de deux véhicules loués de même couleur, de même marque et dont les plaques ne se différencient que par un chiffre.

Cela permet de brouiller les recherches et de rendre les flagrants délits difficiles voire impossibles. Dans ce cas d'espèce le stockage de l'aya (46) était effectué dans un garage loué et les sommes saisies ont atteint 350 000 € environ. De plus toute la famille, au sens large, disposait de comptes bancaires abondamment servis.

On a relevé, et c'est logique, le même type de pratique lors de la saisie de produits dopants transportés pour des sportifs ou des chevaux de course. Les deux présentent, en effet, une méthodologie similaire.

#### Le revendeur

Il est, lui-même, assez souvent, un dealer qui s'approvisionne auprès de plusieurs autres. Généralement, il achète de petites quantités qu'il va revendre pour son propre compte, après coupage, et qui lui permettront d'assurer sa consommation personnelle.

Notons que ce système est aussi utilisé, et parfois privilégié, lors des ventes de produits dérivés liés à des événements sportifs. C'est donc un montage classique de l'économie souterraine.

#### Exemple :

Lors des grands événements, sportifs ou pas, qui ne sont pas maîtrisés sur le plan des risques de fraude, on constate la présence dans les sites de cohortes de vendeurs de produits dérivés contrefaits. Ils sont « lâchés » vers les spectateurs, leur rémunération peut correspondre au produit de la vente de leurs premiers tee-shirts par exemple.

Cette pratique est très utilisée en économie souterraine car elle est particulièrement protectrice pour la personne qui organise le montage : elle n'a en effet, à aucun moment, à produire d'espèces pour rémunérer ses « fourmis » dealers.

#### Le rabatteur

C'est le plus souvent un toxicomane qui travaille pour le compte du dealer. Ce dernier lui remet les stupéfiants qu'il est chargé de vendre. Lorsqu'il transmet la recette au dealer, celui-ci le rétribue par une dose non coupée.

#### L'initiateur

C'est un personnage important à identifier lors d'un démantèlement de réseau car il passe souvent pour un consommateur, bien que son rôle soit de susciter de nouvelles recrues. En fait, il s'agit d'une activité de marketing : pour cela, il initie les néophytes en leur offrant les premières doses, ce qui lui permet d'obtenir du dealer des doses gratuites. On relève que cette méthodologie est un classique dans le commerce et la publicité ; c'est ce que l'on appelle un cadeau d'accroche.

#### Le guetteur

C'est un acteur relativement récent, qui a vu le jour lorsque certains réseaux de banlieue se sont professionnalisés. Son rôle consiste à surveiller les lieux d'approvisionnement du dealer, à l'occasion d'une livraison ou de vente dans la rue. Il donne l'alerte en cas de mouvement suspect. Pour ce travail, il est rétribué quelques dizaines d'euros. C'est très souvent un jeune mineur du quartier, physionomiste, qui connaît tous les habitants et qui, de ce fait, est capable de repérer tous les étrangers. Ces guetteurs opèrent le plus souvent dans les banlieues défavorisées où le trafic de stupéfiants a explosé depuis quelques années. C'est un engrenage très dangereux car, à cet âge (13 ans environ), ils font l'apprentissage de l'argent facile, synonyme pour eux de réussite sociale. Dès lors l'exemplarité du dealer s'impose.

### Le lieu de stockage

Il n'est jamais situé trop près du logement ; il est connu des complices les plus proches. C'est un point facilement accessible qui peut être situé en pleine ville (entrepôt - garage) ou en rase campagne dans de vieux bâtiments abandonnés. Le vendeur peut également multiplier le nombre de caches. Là encore on travaille à flux tendu, les délinquants n'ont sur eux qu'une partie infime de leur capacité de vente réelle. C'est une protection autant contre les vols que lors d'éventuels contrôles de police. On retrouve ici l'utilisation de garages ou de garde-meubles loués ou mis à disposition.

### La préparation des produits

Le vendeur, un demi-grossiste, possède une bonne connaissance des produits et maîtrise la technique de coupage. Pour cette opération, il travaille seul ou avec une équipe réduite. Les risques pris dans ce domaine sont rarement transférés car le vendeur dirige la coupe et se réserve le lot de drogue non coupée.

Il faut relever aussi le fait que, de plus en plus, suivant en cela l'évolution des structures de la grande criminalité, le traitement des produits est effectué très près des lieux de vente, dans des locaux de taille limitée.

### Exemple :

Un groupe de cinq à six ressortissants colombiens a fait l'objet d'arrestations dans un arrondissement de Paris. Ils affinaient de la cocaïne dans un garage dont la surface n'excédait pas les quinze mètres carrés. Ils avaient dans ce réduit transformé plusieurs centaines de kilogrammes de drogue qui était vendue presque entièrement sur place.

### La vente et la livraison

L'organisation en place est encore une fois, et en tous points, comparable à celle d'un commerce traditionnel. Les clients s'approvisionnent auprès des dealers qui effectuent les livraisons et procèdent aux encaissements. Deux pratiques peuvent alors être mises en place :

Les dealers ont payé les produits, ils les commercialisent et en conservent la recette. Ils sont indépendants, et se trouvent à la tête d'une petite organisation comprenant des complices, qui facilitent le trafic, des rabatteurs et des initiateurs.

Les dealers, les revendeurs et tous les maillons de la chaîne, sont aux ordres d'un responsable et travaillent pour lui. Ils sont alors constitués en équipes indépendantes dont l'un des membres contrôle les résultats. L'ensemble est structuré en une organisation, dont très peu de membres connaissent le véritable chef.

### Exemple :

A Paris, une enquête diligentée par un service de contrôle a prouvé que l'organisation mise en place utilisait, pour la vente de produits toxiques, des étrangers en situation irrégulière. Les investigations ont démontré que le réseau était organisé depuis la Hollande.

Les méthodes utilisés par les divers groupes délinquants respectent souvent les schémas développés ci-dessous. Selon une étude, réalisée sur les quartiers touchés par le phénomène drogue, il a été démontré que l'organisation du trafic est de plus en plus structurée. La consommation de cannabis devient visible. Celle-ci se réalise

en groupe, dans les caves, dans les établissements scolaires ou dans les lieux publics. Les achats s'opèrent en centre ville et à la sortie des classes, auprès de dealers ambulants qui financent ainsi leur propre consommation.

Du trafic de fourmis à l'organisation quasi-mafieuse :

Le premier pas est franchi au stade du trafic de fourmis. Ce sont des consommateurs qui s'organisent et qui pratiquent des achats groupés en Hollande ou en Espagne. Ils font un peu de revente et découvrent le « business » à petite échelle.

Si la demande s'intensifie, le trafic de fourmis ne suffit plus à alimenter le marché ; il faut alors beaucoup plus de marchandise. Les dealers locaux ont leur clientèle propre qui peut par ailleurs se négocier comme un fonds de commerce (47) et ce sont les fournisseurs qui les approvisionnent. On voit apparaître de belles voitures, des norias de voitures de clients extérieurs aux quartiers.

Ce trafic s'organise et se protège non seulement contre les opérations policières mais aussi contre la concurrence. Les guetteurs font leur apparition près du domicile ou du lieu de vente du revendeur local. Souvent à ce stade, le dealer peut fournir tous les types de drogues. Il est alors un revendeur « multicarte » Ce trafic s'installe très souvent en zone périphérique du centre ville ou dans les quartiers difficiles. Le phénomène est en augmentation très nette en région parisienne et dans le nord de la France

Exemple :

Dans une grande ville du Nord, un soulèvement de quartier contre les dealers était en fait suscité par les dealers locaux pour protéger leur zone de vente.

Si la consommation d'héroïne s'installe, la matérialité du problème devient vite évidente. Personnes en recherche du produit, structures d'organisation des ventes mises en place par les dealers, véhicules atypiques bloquant la circulation, seringues abandonnées n'importe où, ne laissent plus aucun doute sur la nature du commerce développé. Très rapidement ceci peut entraîner la population à réagir violemment.

La concurrence s'établit entre les différents réseaux de distribution et engendre souvent des conflits pouvant revêtir des formes extrêmes. En Suisse, on a pu identifier très clairement le cas dans les parcs de grandes villes, ainsi que dans certains quartiers. En France le phénomène est moins visible mais il existe.

Sous cette pression, le « business » se rationalise et se concentre entre quelques mains. Certaines familles dirigent entièrement le commerce illégal de stupéfiants. Hier sans ressources, elles présentent aujourd'hui des signes extérieurs ostensibles et notoires de richesse. C'est alors que se pose le problème du recyclage de l'argent car les investissements sont indispensables pour donner une apparence légale aux revenus. De véritables « caïds » s'établissent et font régner l'ordre dans le quartier. Ils soutiennent les familles en difficulté : lorsqu'un vendeur est en prison sa famille est aidée financièrement. L'embryon de système mafieux apparaît. Les retombées économiques dans la cité sont importantes et ces « caïds » deviennent un nouvel exemple pour les jeunes.

Ce type d'organisation a été, voici une quinzaine d'années, porté à son point extrême par les cartels colombiens, en particulier ceux de Medellin ou de Cali. Le Mexique semble constituer l'exemple le plus récent de la cartelisation.

Exemples de structures de réseaux :

Le réseau pyramidal :

Très fréquent dans nos banlieues, il s'inspire très légèrement du réseau mafieux, au plus bas de cette organisation. Il s'agit d'un dealer qui s'impose dans le quartier et organise la vente faisant travailler revendeurs et rabatteurs, pour son propre compte. Lui n'intervient que dans l'approvisionnement de la drogue auprès du fournisseur. Il vend très peu dans la rue, laissant cette tâche à ses complices. Cette activité lui rapporte beaucoup d'argent qu'il utilise pour l'achat de biens matériels ; voitures haut de gamme, appartements,...

Généralement la drogue se paye en liquide, mais certains n'hésitent pas à accepter des chèques..., qu'ils font alors encaisser par un membre de leur famille.

Le réseau de type familial :

C'est une structure dont le développement est optimal dans les milieux issus de l'immigration en France. Ils utilisent au mieux leurs connaissances dans le pays d'origine, pour accéder facilement aux produits et réaliser la distribution en grande quantité. Le noyau familial les protège d'intrusions non contrôlées et les fonds restent « en famille ». L'organisation de base, le noyau, est très souvent constitué autour de cette famille dont parfois tous les membres sont impliqués. Les plus jeunes assurent le transport et la distribution, les plus âgés le recyclage de l'argent.

Les fonds sont très souvent investis localement dans des biens mobiliers et immobiliers qui confèrent une apparence légale aux revenus finalement générés. On voit des fortunes se constituer très rapidement.

Certains, pour faciliter le transport des marchandises, ont recours à la création de sociétés qui exercent une activité commerciale apparente entre la France et le pays fournisseur, ces sociétés écran justifient les importations de biens. D'autres acteurs poussent le raffinement jusqu'à créer des sociétés tampon, en général en Grande-Bretagne, pour faciliter le recyclage des revenus.

Le recours à des convoyeurs :

Il est fait appel à des convoyeurs totalement étrangers au réseau afin d'éviter l'identification au cours du transport. Deux méthodes sont utilisées en fonction du produit acheminé.

- S'il s'agit d'héroïne, un individu seul peut être utilisé. On lui fournit soit un véhicule, soit un billet d'avion et le lieu de destination où il laissera le colis ou le véhicule à des personnes qui vont fabriquer une cache. Le convoyeur effectue ensuite le voyage retour pour restituer la voiture au commanditaire. Une variante existe qui consiste dans l'utilisation d'une famille banale réalisant un voyage touristique, qui profite de son innocuité apparente pour échapper aux critères de sélection des douaniers.

- S'il s'agit de cannabis, la méthode est plus sophistiquée car il faut trouver un transporteur. Souvent un camion unique fera l'affaire mais la tentation courante est de conduire le propriétaire à s'impliquer dans le trafic. Ainsi des enquêteurs ont mis en évidence sur Paris cette pratique lors d'une saisie de 1300 kg de haschich ; cette quantité est révélatrice aux yeux des enquêteurs de l'importance du réseau.



Exemple :

L'organisateur, qui possédait une société en Algérie a recherché une entreprise de transport en difficulté financière et donc susceptible d'être plus facilement utilisée. Après avoir intéressé le futur complice (en lui confiant quelques travaux au noir et en avoir profité pour lui montrer qu'il détenait de grosses sommes d'argent en liquide), il lui accorde une aide financière par des prêts si importants que le transporteur n'est plus en mesure de les rembourser. Il ne lui reste plus qu'à proposer l'effacement de la dette par des convoyages. Le transporteur est « accroché » et ne peut refuser.

Exemple :

Certains participants au « trabendo », sorte de contrebande entre la France et les pays méditerranéens, profitent du voyage retour (le voyage aller a permis de livrer des marchandises à la limite de la légalité), en remontant du cannabis pour le compte de certains trafiquants. Ceci permet de rentabiliser encore mieux l'opération.

Il est important de constater que les divers groupes délinquants sont tentés de mélanger les genres. Pour eux l'intérêt est évident, ils « rentabilisent » au mieux le temps et les personnes et disposent de plusieurs sources de financement, diversifiant ainsi les risques. On constate souvent des liens entre la criminalité des drogues et le vol de voitures, l'acheminement des produits interdits et les pratiques de contrebande.

---

(44) Il s'agit des produits utilisés pour transformer le produit de base en produit consommable.

(45) Les termes utilisés sont divers, on relève aussi les mots suivants: mulets, schtroumfs, fourmis, « pitufeos » dans les pays hispaniques etc.

(46) Du cannabis dans sa meilleure qualité.

(47) On connaît mieux le problème dans le secteur de la prostitution puisque les personnes s'achètent et se revendent en fonction de la « qualité » et de la « durée d'utilisation » estimée.

## 2. LE RACKET DES COMMERCANTS LOCAUX

Cette pratique est ancienne et consiste, pour les délinquants, à aller chercher des fonds là où l'on sait en trouver aisément, c'est-à-dire dans le tissu entrepreneurial, par la force ou le chantage. Son ampleur est considérable mais variable suivant les pays ; elle est fonction de l'existence ou non de bandes armées. Elle affecte souvent des petits ou moyens commerçants. Mais elle peut toucher des groupes plus importants de manière indirecte au travers de franchises, ou de rachats de structures locales. De même, l'entreprise sera affectée de manière directe si elle s'implante dans des pays instables. En effet, la grande criminalité et les terrorismes ont, dans certains pays, pris une importance telle qu'ils sont devenus des acteurs économiques majeurs.

Exemple :

Au Japon, les « sokaiyas » sont spécialisés dans le racket financier des chefs d'entreprise. Ils demandent d'importants subsides et s'abstiennent, en contrepartie, de dévoiler aux assemblées générales, les vilenies commises par les chefs d'entreprise. Les faits en cause correspondent à un éventail étendu qui va des cas de corruption à des chantages sur la vie privée (doubles vies, faits liés à la pédophilie..). Ce racket réalisé au détriment de chefs d'entreprise est possible au Japon car la psychologie locale le permet. Il ne fonctionnerait pas de la même manière en France où seules les dénonciations de corruption ou de fraude avérées pourraient avoir un impact aussi puissant.

Cette pratique est organisée par des groupes délinquants, mais on observe depuis quelques années une tendance à l'utilisation de pseudo associations liées à des groupes terroristes. Ce risque est exposé par le Service Central de Prévention de la Corruption dans son rapport pour l'année 2002.

Certains groupes terroristes, le plus souvent regroupés en fonction de l'origine ethnique de leurs membres, taxent leurs ressortissants, souvent propriétaires de petits commerces, par des prélèvements dûment facturés car camouflés par des fausses factures émises par des sociétés écran. Tout le montage est localisé dans un secteur géographique limité.

La méthode est très classique, très ancienne aussi. Il s'agit par exemple, de la vente d'une publicité dans un journal qui n'existe pas ou en faveur d'une œuvre dont personne n'a jamais entendu parler .

Deux possibilités existent :

Le faux : une facture est émise par un support qui n'existe pas.

La surfacturation peut être organisée suivant deux variantes : soit le support existe, mais le coût est sensiblement majoré eu égard à l'intérêt que le client est en droit d'attendre, soit le nombre de parutions est exagéré. Dans ce dernier cas la valeur de la prestation n'est pas surfacturée de manière intrinsèque, c'est le nombre de parutions qui est largement augmenté. Le montage est en général structuré autour de sociétés écran. En l'espèce elles ont une double utilité :

- émission des factures qui permettent de comptabiliser en charges la sortie des fonds,
- centralisation des fonds avant de les aiguiller vers leur destination finale.

En fait, à la différence d'autres types de chantages, plus « musclés », celui-ci présente une justification comptable, fausse, mais vraie ! Ici on reste donc dans le domaine de la comptabilité classique avec la présentation de fausses factures.

Dans des cas d'extorsion plus simples, plus directs, les méthodes (48) peuvent être variées, mais elles se déclinent à partir d'un processus dont le fondement est identique. Techniquement, le paiement des sommes exigées se fait en espèces. On ne donne, en général, pas de reçu après un paiement de ce genre car le système reste lié à la pratique de la caisse noire ou de la minoration de recettes.

Ce mécanisme n'est absolument pas nouveau ; il est rattaché aux tentatives d'escroqueries de bas niveau qui restent très « productives ».

Ces types de racket, dont l'image significative est le Chicago des gangs et de la prohibition, ont bien sûr toujours existé mais il semble que la pratique, bien que très discrète, se soit développée de manière considérable pendant les cinq dernières années. En Europe on a constaté avec l'immigration asiatique, et l'importation de mafias locales, la quasi-généralisation de ce racket. Il semble toutefois s'être limité aux ressortissants immigrés.

En Amérique centrale les « maras » (49) font régner la terreur, et menacent de déstabiliser les sociétés bien plus que ne le font les guérillas conventionnelles. Ces « maras » s'affrontent entre elles, attaquent autobus et maisons individuelles, commerçants et passants dans une recherche perpétuelle de fonds pour se procurer le crack ou l'héroïne. Un panel de lois spécifiques dites « anti mara » ont été votées, qui permettent de sanctionner de manière plus sévère les jeunes de plus de 12 ans qui portent les tatouages de ces bandes.

Par contre l'une d'elle appelée « Salvatrucha » a pour but déclaré de rançonner la côte du Pacifique, et s'organise comme les guérillas, en s'entraînant dans les forêts. Cette situation peu connue risque d'avoir des conséquences dans toute l'Amérique du sud et pourrait atteindre l'Europe rapidement, puisque les flux d'immigration proviennent en partie de ce continent.

Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de groupes locaux pseudo indépendantistes ont très largement utilisé le financement, par le racket de commerçants locaux, afin de disposer de fonds utilisés le plus souvent à titre personnel. L'objectif affiché de l'indépendance ne sert parfois que de paravent à une dérive mafieuse.

Les montages le plus souvent utilisés, bien que les pratiques soient variées, peuvent être classifiés de la manière suivante :

Le fait de pouvoir se servir dans les magasins sans régler le prix des achats, est une possibilité rencontrée relativement fréquemment. Il peut s'agir, soit d'une sorte de déférence envers le « cabo di mafia » ce qui permet d'éviter les représailles, soit de paraître participer à la lutte. Les sommes correspondantes à la valeur des produits sont comptabilisées en pertes ou dans la masse de la démarque inconnue.

Le fait d'être propriétaire d'entreprises sous divers prête-noms, permet de disposer de salaires officiels ou de rémunérer de faux employés affectés à des activités terroristes. Intégrer de faux salaires dans la comptabilité de l'entreprise présente deux avantages. Le premier consiste, par l'augmentation fictive des charges, à limiter les produits taxables, le second est de créer une suite d'affidés ou d'obligés lorsque le versement de rémunération devient un moyen de chantage pour maintenir ses proches dans la mouvance terroriste. Enfin les sommes correspondant aux salaires, une fois virées sur des comptes et retirées en espèces, donc « noircies », peuvent aider la famille dans le besoin au cours des périodes durant lesquelles les personnes concernées sont emprisonnées.

Le caractère officiel des entreprises peut cacher des opérations de déstabilisation, des montages de racket ou encore l'obtention obligée de marchés publics.

Ces organisations sont souvent très impliquées localement et connaissent bien les diverses opérations plus ou moins légales qui se déroulent sur place, ainsi que les pratiques liées à la caisse noire ; elles s'invitent alors au banquet par le chantage ou la menace.

Exemple :

Au mois de décembre 2003, la police nationale a retrouvé dans Les Landes, à l'intérieur d'un véhicule, une quantité importante de lettres non encore envoyées qui mettaient en demeure des petites et moyennes entreprises espagnoles de payer des sommes comprises entre 6 000 et 30 000 Euros.

Pour le terrorisme basque, le racket est à l'évidence un moyen de financement comme un autre.

Le chantage est un fléau ancien qui s'adapte sans cesse aux évolutions économiques. Terrible pour celui qui le subit, il se conclut parfois par des assassinats. Il se matérialise le plus souvent par des attentats et par des destructions d'habitations. Dans les régions ou les quartiers affectés par ce fléau, la protection est assurée en priorité par les pouvoirs publics et donc par les forces de l'ordre et accessoirement par les entreprises elles-mêmes. Ces dernières peuvent alors, à l'instar des pouvoirs publics, mettre en place une méthodologie de recherche des indicateurs de risques, ce qui réduit la nocivité des mafieux et limite d'autant leur surfaces financières.

Vers une méthodologie de recherche des indicateurs de risques.

Il est possible de mettre en place une méthodologie de recherche d'indicateurs liés à ces dérives lors d'audits de filiales ou à l'occasion d'évaluations de fournisseurs avant de procéder à des appels d'offres. Il s'agit alors de :

Rechercher des participations publicitaires sans impact ou dont l'impact est sans commune mesure avec l'investissement publicitaire effectué.

Vérifier si l'on tend à favoriser un support par rapport à d'autres lorsque le support est atypique.

Evaluer les prises de participations locales dans des structures atypiques ou les participations à des opérations qui ne sont pas courantes dans un autre contexte. Il

convient d'effectuer une comparaison avec d'autres filiales présentant les mêmes caractéristiques, d'isoler les divergences et les expliquer.

Analyser le taux de démarque inconnue, rechercher les augmentations et pratiquer une comparaison par rapport à d'autres filiales présentant les mêmes caractéristiques, isoler les divergences et les expliquer.

Analyser de manière rigoureuse les avances, prêts, mises à disposition diverses (dont les cartes bancaires) et comparer avec la tendance des autres filiales.

Analyser rigoureusement les remboursements et en particulier les faux remboursements jamais exigés, où dont les courriers de rappels sont envoyés à des adresses erronées.

Analyser les contentieux et rechercher précisément les bénéficiaires ; approfondir en détail ces opérations. Il convient d'effectuer une comparaison avec d'autres filiales présentant les mêmes caractéristiques, et d'isoler les divergences et les expliquer.

Analyser les commissions versées à des intermédiaires pour s'implanter, s'agrandir ou ajouter des activités à celles qui sont déjà développées. Il convient d'effectuer une comparaison avec d'autres filiales présentant les mêmes caractéristiques, d'isoler les divergences et de les expliquer.

Analyser en détail la sous-traitance, en particulier le gardiennage, le nettoyage et l'ensemble des sous-traitants : analyse de tendances, analyse des entreprises, analyse des coûts. Il convient d'effectuer une comparaison avec d'autres filiales présentant les mêmes caractéristiques, d'isoler les divergences et de les expliquer.

Analyser la documentation administrative des projets, de l'abandon ou de la reprise de ces derniers, les comparer avec la variation des charges dans la même période.

Ceci n'est qu'une liste indicative. D'autres recherches peuvent être effectuées autour de la caisse noire, relativement aux marchés publics obtenus...

---

(48) Par exemple, en Sicile « pizzo » s'appelle aussi impôt révolutionnaire qui fonctionne de la même manière avec tous les nationalismes extrémistes.

(43) Les maras dont l'origine réside dans le nom de fourmis amazoniennes qui dévorent tout. Les marabuntas, sont des gangs de jeunes, liés au crime organisé qui ont été condamnés aux Etats unis et renvoyés dans leurs pays d'origine.

### 3. LE VOL OU LE DETOURNEMENT DE MARCHANDISES

Les vols de grande envergure posent des problèmes importants aux entreprises qui sont dépouillées, comme à celles qui transportent les produits volés. La multiplication de ces vols, en nombre et en quantité, est due essentiellement à l'intervention du grand banditisme dans un secteur qui est manifestement moins risqué que l'attaque des banques ou que l'enlèvement des personnes. Suivant la nature et l'importance de la logistique nécessaire à la conduite de ces opérations, on est confronté à des montages élaborés par le grand banditisme ou par de plus petits malfrats qui pratiquent la revente en réseau.

L'évolution économique fournit un terreau favorable à ces pratiques, qui nécessitent quelques complicités incontournables, une organisation structurée, et qui produisent des revenus considérables à la condition qu'un réseau de revente existe et qu'il soit capable de traiter de grandes quantités de marchandises.

Les vols importants commis par le grand banditisme sont directement liés à la logistique des transports. C'est en effet le point faible de l'économie. Ainsi les grandes entreprises ont externalisé leur logistique qui est devenue un secteur essentiel de l'économie. La recherche constante de la productivité se traduit par le «just-in-time» c'est à dire la livraison au moment où le client en a besoin, et au prix le plus bas possible.

Pour se conformer à ces prescriptions, les processus ont été modifiés et le résultat de ces corrections constitue une aubaine pour les délinquants, pour au moins quatre raisons :

Les marchandises constituant les stocks circulent ainsi sur les routes et il est aisé de les détourner. Une logistique relativement simple suffit pour structurer les agressions, d'autant que les personnes en charge de ce transport ne sont pas armées.

La recherche du faible coût fait que les entreprises, à l'exception de celles qui prêtent attention à ce risque, utilisent les transporteurs les moins onéreux même s'ils ne présentent pas des garanties réelles de sécurité (sociétés écran ou sous-traitants de sous-traitants) de sécurité.

Les «opérateurs de base» qui sont chargés d'exécuter ces travaux, les chauffeurs, caristes manutentionnaires, salariés de ces secteurs, sont le plus souvent des intérimaires qui n'ont aucun lien professionnel avec les produits qu'ils manipulent ou les tâches qu'ils réalisent. Ils sont en outre mal payés et mal fidélisés. Il s'agit donc d'une cible idéale pour les voleurs. Malheureusement, ils ne sont pas seuls à présenter un risque potentiel.

Lorsque les organisations sous traitent cette activité, le prix est souvent le même, quelle que soit la qualité et la valeur du produit transporté. De plus, ces petites structures disposent rarement des moyens d'assurer une formation aux chauffeurs ou de respecter les normes de sécurité minimales.

Les mesures de prévention sont assez limitées ; il existe des assurances mais elles ont mis très logiquement en place des règles très strictes, que les professionnels du transport considèrent comme inapplicables dans les conditions actuelles.

Il existe aussi des systèmes de localisation par satellite qui, trop souvent non associés aux containers protégés, ne présentent pas de difficulté majeure pour des professionnels qui sont, de plus, armés.

Exemple :

Certaines entreprises proposent, essentiellement dans certains pays à risques, un système de guidage GPS qui, lorsque le plan de route préalable est modifié, provoque l'envoi immédiat d'hélicoptères pour contrer le risque de détournement. Il s'agit là d'une procédure particulièrement lourde.

La pratique la plus courante consiste à ne pas préciser la nature des produits transportés de manière à éviter les indiscrétions ; cela n'élimine pas le problème de complicités éventuellement acquises chez le client du transporteur. On connaît désormais le développement des agressions personnelles à l'encontre des dirigeants de sociétés de transport, dans le but d'obtenir la communication de la nature des marchandises transportées, et d'assurer un prélèvement pertinent..

Exemple :

Il a été constaté, après l'analyse de plusieurs attaques qu'au cours de certaines opérations, il avait été prélevé uniquement un container placé au milieu de divers autres, alors même que rien ne le différenciait. Manifestement les délinquants avaient été informés de certains éléments clé :

l'existence du produit et du jour de livraison par d'autres personnes que par le transporteur ;

la référence figurant sur le container ou le code barre ; il est alors nécessaire de disposer d'un lecteur de code ;

la connaissance du plan de route.

Ainsi il était clair que ces vols avaient été réalisés de manière ciblée.

La logistique des délinquants est aisée à déterminer, quel que soit le pays où ils agissent. Il est nécessaire, pour eux, de disposer à tout prix des éléments suivants :

des informations payées en espèces ou obtenues par le chantage ce qui implique la disposition d'une masse importante de trésorerie et la corruption de personnes proches du milieu légal et vulnérables. Tout comportement inavouable de la part d'informateurs potentiels expose ceux-ci au chantage.

des personnes chargées de «braquer», dont un chauffeur de poids lourds au minimum par opération.

des «sous traitants» pour voler les voitures et pour organiser la revente.

de locaux pour entreposer les produits, les fractionner en lots pour permettre leur revente. Ces locaux sont souvent loués par des sociétés fantômes installées dans des paradis fiscaux.

le circuit de distribution, où les marchandises sont revendues approximativement à 30% de leur valeur réelle.

Exemple :

Une série de vols de semi-remorques en Ile de France oriente les enquêteurs sur la piste de malfaiteurs structurés en véritable réseau de distribution. Une intervention en flagrant délit permet l'interpellation des auteurs des vols de fret et également des membres du réseau de distribution des marchandises volées. Organisé en plusieurs équipes, le réseau écoulait des marchandises diverses.

Une première équipe était chargée de suivre des camions transportant des marchandises (après renseignement fourni par un manutentionnaire moyennant rémunération), d'interpeller le chauffeur et de décharger les prises dans des entrepôts clandestins. Plusieurs autres équipes avaient pour mission d'écouler la marchandise soit sur les marchés, soit vers des distributeurs peu scrupuleux. Les vols portaient sur des alcools, du matériel informatique, hi-fi et télévisuel, des vêtements, équipements de moto, des ustensiles de cuisine, des accessoires automobiles, ainsi que des moteurs hors bord.

Le problème qui se pose actuellement est lié à la généralisation des vols. Jusqu'à une période relativement récente, ces opérations étaient circonscrites à certaines voies de circulation dans les pays développés, et à certains pays bien identifiés, dans lesquels le risque était particulièrement élevé. Or il semble que la menace se soit étendue et qu'il n'existe plus de zone protégée. Le ciblage des objectifs a généralisé la pratique, tout en la rendant, paradoxalement, plus supportable ; il s'agit presque de «frappes chirurgicales» qui affectent assez peu la population mais qui demeurent très coûteuses pour les victimes. Les marchandises diverses qui transitent sur les routes nationales ou internationales à bord de camions, disposant d'un seul chauffeur pour tout équipage, constituent des proies idéales pour des équipes organisées agissant rapidement, avec parfois la complicité volontaire ou forcée des chauffeurs, ou des manutentionnaires chargés de l'embarquement des marchandises.

Il semble, pour parfaire le décor que ces manipulations affectent tous les secteurs :

Exemple :

Une organisation délinquante a mis en place un système de détournement de produits pétroliers revendus ensuite par ses soins. Les transporteurs sont sommés de laisser prélever, contre une faible somme en espèces, une partie du carburant transporté, le niveau étant rétabli avec des huiles de rejet. Les transporteurs qui refuseraient d'entrer dans la « combine » verraient leur outil de travail incendié.

Montages liés aux vols, effectués par des groupes moins structurés (petits malfrats, structures délinquantes en apprentissage) et s'inscrivant dans la démarque inconnue (50).

Le montant de la démarque inconnue est composé par la valeur des objets volés, les erreurs de livraison, la casse ou la consommation directe dans les rayons.

En France, nous sommes plutôt concernés par les vols à l'étalage, les vols au passage en caisses, effectués au détriment des enseignes, qui représenteraient un enjeu financier de 4,5 milliards d'Euros.

L'augmentation constatée est due, semble-t-il, à l'immensité des surfaces de vente, pour la grande distribution, et à la multitude de produits mis en vente. Elle remet aussi en cause le concept des magasins sans personnel (51). Une telle évolution semble condamner aussi l'étonnant modèle des usines sans salariés.



Les méthodes utilisées par les voleurs sont diverses, toujours inventives, parfois même ludiques et sont largement diffusées par le bouche à oreille.

Exemple :

On peut citer les pratiques anciennes qui consistent à glisser le produit dans un second emballage - moins cher évidemment (un cd-rom dans une boîte de fromages - le code barre rendu inopérant sous celui du produit dans lequel il est camouflé). Il est aussi possible d'utiliser un panier dans lequel une protection empêche les ondes de passer ce qui rend les procédés anti-vol inefficaces. On peut encore fabriquer des codes barres indiquant un prix inférieur au prix réel et les coller sur le produit.

La plupart de ces manipulations sont détectables par le préposé à la caisse, mais les cadences imposées rendent l'observation et le contrôle approfondi difficiles et aléatoires.

L'analyse de l'importance du phénomène et la qualité des montages impliquent nécessairement l'intervention de véritables organisations, locales sans doute. Le nombre même des vols nécessite un système de revente structurée.

Nota : le système magnétique de détection vient d'être modifié (l'électronique est désormais incorporée au vêtement lors de la fabrication et localisée de façon aléatoire). La désactivation se fait lors du passage à la caisse. Une contre mesure sera sans doute tôt ou tard imaginée par les délinquants...

Exemple :

Très récemment (article du Parisien du 27 octobre 2003), les policiers ont mis à jour une organisation mafieuse spécialisée dans les vols de supermarchés. Leur butin a été évalué à 600 000 Euros. Les délinquants avaient fondé leur analyse sur le fait que des poursuites pénales sont rarement engagées pour moins de 150 Euros. Ainsi ils ont recruté des jeunes filles dans leurs pays d'origine en leur faisant miroiter une activité respectable. En réalité, elles se trouvaient conduites à écumer les supermarchés, changeant souvent de cible sous le contrôle des organisateurs du réseau. L'activité était gérée à la manière du proxénétisme.

Des méthodes de prévention existent

On peut formuler quelques propositions pratiques pour prévenir le risque.

Dans tous les cas, on peut envisager une démarche d'audit simple qui constitue le premier niveau de protection possible. Il s'agit d'appliquer des règles de sécurité physique de base, c'est à dire de mettre en œuvre des détecteurs et des vigiles dans le but de prévenir les vols.

Les accès au magasin durant leur période de fermeture : une sécurité physique !

Les vols sont souvent réalisés de manière assez simpliste :

effraction classique ou cambriolage simple,

entrée sans effraction après avoir reproduit une ou plusieurs clés que l'on s'est procurées ou après avoir obtenu le ou les codes d'accès,

une ou plusieurs personnes sont restées dans la place (gardien, vigile...) ou se sont laissées enfermer volontairement.

intervention d'équipes de nettoyage habilitées opérant dans les lieux tôt le matin ou encore tard le soir.

Moyens de prévention : physiques et logiques :

toutes les clés doivent être strictement inventoriées et numérotées. Chaque copie doit faire l'objet d'un enregistrement spécifique ;

les codes d'accès doivent être gardés secrets (s'assurer que peu de personnes connaissent les codes de leurs collègues, et que, dans ce cas, elles bénéficient une habilitation).

Points de contrôle interne :

existe-t-il une procédure précisant que tous les accès à l'extérieur (portes, fenêtres...) doivent être systématiquement vérifiés après la fermeture du magasin ?

les portes de secours remises en service font-elles bien l'objet de la même vérification que les autres ?

les portes et autres issues n'ont-elles pas été «trafiquées» au préalable par un complice, pour faciliter le cambriolage (exemple la bande auto collante maintenant les pènes ouverts) ?

existe-t-il une liste répertoriant les clés ? Si la réponse est affirmative, il convient de s'assurer que les mises à jour ne peuvent être effectuées que par une personne différente de celle qui a demandé un exemplaire de la clef.

s'assurer que les codes d'accès ne sont délivrés qu'à bon escient (aux personnes dûment habilitées et avec un fichier trace) et qu'ils ne sont pas communiqués à des tiers (personnels de nettoyage par exemple)

s'assurer que les codes d'accès sont changés régulièrement (au minimum une fois par mois).

Sur le circuit des livraisons (processus réception, déballage, marquage, étiquetage par codes barre ou étiquettes), plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

la marchandise a bien été payée, mais elle n'est pas livrée ;

des colis manquent bien que la réception ait été effectuée ;

des colis reçus sont défectueux mais, volontairement, aucune réserve n'a été émise (cas de complicité avec le fournisseur ...)

la réception est acceptée sans bon ;

les documents de livraison ont été égarés ;

les marchandises ont été endommagées lors du déchargement. Cela peut masquer une disparition plus importante ;

la quantité déballée n'est pas conforme à la commande (le fait n'est pas signalé), ce qui a pour conséquence de permettre le paiement d'une facture pour un montant supérieur ;

les marchandises sont subtilisées au déballage ;

la valorisation des articles est inférieure au prix indiqué sur les factures ;

les étiquettes sont interverties, (le produit le moins onéreux sur l'emballage du plus coûteux) par décollage des étiquettes ;

les prix sont modifiés à la main sur les étiquettes ;

les codes barre ne correspondent plus à la source.

Moyens de prévention et points de contrôle interne à vérifier :

s'assurer que les éléments du contrôle ont bien été mis en place ;  
disposer d'une procédure de contrôle des colis reçus, qui valide la conformité du produit par rapport à la commande envoyée au fournisseur ;  
disposer d'une procédure de contrôle systématique de la qualité des colis reçus ;  
disposer d'une procédure de contrôle à l'ouverture ;  
disposer d'une procédure indiquant où stocker rapidement la marchandise lors de sa réception et mettre en place une zone protégée.

La démarche d'audit en matière de démarque inconnue est assise à la fois sur un strict respect des procédures écrites, mais repose également sur l'application immédiate des avancées technologiques : étiquettes à code barre indécollables, puces, cabines d'essayage surveillées à l'entrée, nouvelles pinces pour retirer le système d'alarme, permettent de limiter les soustractions de marchandises.

---

(50) Traditionnellement les entreprises de distribution bénéficient d'un pourcentage de pertes qu'elles n'ont pas besoin de justifier.

(51) Les tendances actuelles des clients semblent, à notre connaissance, revenir vers l'achat dans des plus petites structures dans lesquelles un contact humain et un lien social peuvent se recréer à l'abri des lumières crues.

## **II.- L'ECONOMIE SOUTERRAINE GRISE (Les zones de non droit du travail)**

Il existe en France, en Europe et en réalité dans tous les pays qui disposent d'une législation protectrice de l'activité salariée, des zones dans lesquelles les différents textes relatifs au droit du travail ne sont pas respectés. La similitude est grande entre ces zones et les pays dans lesquels les productions sont délocalisées.

L'existence de ces enclaves découle des exigences du donneur d'ordre. Il est pour lui bien plus intéressant de disposer de la main d'œuvre sur place. Cela évite les problèmes de contrefaçon de masse, et tant d'autres problèmes de gestion. Cependant, la contrepartie réside dans le fait que le donneur d'ordre est mis en présence, directement ou indirectement, avec certains groupes assez proches du grand banditisme.

Dans la plupart des cas, il s'agit de sous-traitants impliqués dans des opérations reposant sur des prix et des délais plus «tirés». Il en résulte pour le donneur d'ordre des gains plus élevés. On est alors confronté à une triple connivence, celle des donneurs d'ordre, celle des sous-traitants et celle des travailleurs clandestins.

Le paiement se fait en espèces. Lorsqu'il y a du travail, la rémunération est inférieure au SMIC et lorsque l'activité est moindre, l'employeur va jusqu'à exiger des travailleurs une rétrocession d'espèces.

En général les entreprises paient le personnel en espèces sans le déclarer. Paradoxalement le montage inverse a été observé : des entreprises organisaient un ingénieux système d'escroquerie aux droits sociaux en déclarant des salariés qui ne travaillaient pas.

Exemple :

Une société française gérée par des ressortissants étrangers, «plaçait» chez des clients des ressortissants de même origine illégaux immigrés. Les clients étaient ensuite facturés de manière très classique.

L'originalité du montage était que l'entreprise payait et déclarait les immigrés de manière à ce que les règlements et lois soient respectés. Puis elle récupérait, en espèces, les trois quarts environ des sommes avancées aux immigrés au titre des frais de passage.

Comme on peut le constater, tous les cas de figure sont possibles. En fait, ces personnes sont regroupées en fonction de leur origine. Le plus souvent, il s'est créé une cohérence d'analyse, de comportement et d'objectifs entre patrons et salariés, clandestins pour la plupart. Patrons et salariés semblent être installés dans une démarche identique à celle décrite ci-après :

s'auto suffire, envoyer des subsides au pays ;  
rembourser le passage ;  
devenir le plus vite possible le patron d'une entreprise de même nature, sans trop de préoccupations éthiques.

Ces zones sont toujours situées à proximité des donneurs d'ordres. On peut citer les quartiers spécialisés et différentes zones de production agricole. On relève aussi des localisations près des lieux où se déroulent de grands travaux.

## 1. LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE

Le mécanisme est assez proche de celui observé dans les autres secteurs. Il est toutefois conditionné par l'urgence supplémentaire liée à la maturité des fruits et légumes. Il touche apparemment le secteur des ouvriers saisonniers. Leur travail s'est structuré en un système marginalisé difficile à contourner.

Exemple :

En Californie, le plus important état producteur horticole des Etats-Unis, se trouverait employé plus d'un million de travailleurs illégaux. Ils sont rémunérés par de faibles salaires et pour des durées de travail extrêmement longues. Ce système, appelé la «mexicanisation de l'économie» a fait baisser de plus de cinquante pour cent le pouvoir d'achat des autres ouvriers agricoles. En outre, ce phénomène ne se limite pas à l'agriculture puisque, pendant les périodes agricoles creuses, les illégaux s'imposent dans les services et dans les autres secteurs économiques.

Certaines entreprises, qui fonctionnent sur le modèle de l'intérim, ont organisé un système parfaitement irrégulier de gestion des saisonniers (52). Lorsqu'elles traitent les aspects les plus sombres de cette activité en liaison avec la grande criminalité, ces organisations fonctionnent de la manière suivante :

le trafic de main d'œuvre est tenu par des groupes ou par des individus proches du crime organisé. Les maraîchers sont confrontés à l'urgence et à un manque de personnel quasi-constant. Ces sociétés assurent à la fois le traitement de l'urgence, la mise à disposition à des tarifs sans concurrence, et les retours des personnels une fois la prestation terminée. C'est peut être ce dernier aspect qui est le plus important en terme de délinquance. En fait ces structures assurent la tranquillité puisque les risques de délinquance dans les périodes creuses se trouvent évacués. En termes de coût, le fait de « négliger » la réglementation permet à ces sociétés de proposer des tarifs impossibles à pratiquer dans un cadre de concurrence normal.

l'organisation est structurée en une succession de sociétés écran. Les mêmes gérants réels sont présents en sous-main au sein de chacune. Ces dernières apparaissent et disparaissent au gré des besoins et des risques en recourant à des gérants de paille.

ces personnes, camouflées derrière une façade d'entreprise, assurent la recherche des volontaires, la prise en charge lors de l'arrivée du personnel, la mise à disposition et la bonne fin, puisque, aussi bien ils peuvent exiger des horaires de travail de plus de 12 heures.

les rémunérations, largement inférieures au tarif réglementaire ne sont pas réservées aux seuls immigrés. Un certain nombre de « locaux » proposent aussi leurs services ce qui leur permet de travailler en continuant à percevoir des allocations sociales.

les sociétés écran se structurent en groupes complexes. On constate l'apparition de banques anglaises, irlandaises (peu ou pas connues) qui se portent caution en

première ou seconde main. Il s'agit d'une structure similaire à celle utilisée dans les processus de blanchiment.

les dirigeants, et plus largement le premier cercle de l'organisation, disposent d'un train de vie extrêmement important.

Ce travail illégal implique, comme l'exige le simple équilibre des comptes, la vente des produits sans facture au marché parallèle.

Le secteur de l'agriculture est la proie idéale des «prédateurs» de l'économie grise. Les baisses des coûts, les subventions, accordées sans véritable contrôle, la fluidité de la main d'œuvre, constituent autant de facteurs déterminants.

---

(52) Contrairement à une antienne souvent rapportée, il est possible de mettre du personnel à disposition des structures agricoles sans devoir systématiquement se mettre dans une situation illégale. Nous avons plusieurs exemples dans le Bordelais, en particulier, d'organisations qui restent dans les normes tout en réalisant des marges remarquables. D'autres exemples existent dans d'autres secteurs ; il n'y a ainsi pas de fatalité à la fraude !

## 2. LE SECTEUR DE L'HABILLEMENT

Il pose le même type de problème. il s'agit de « sous-traitants de sous-traitants », ainsi le travail illégal est-il développé à l'ombre de l'activité visible de fabrication. De plus cette activité se développe dans des « bassins » de travail dont la caractéristique est la brièveté du cycle de fabrication et l'adaptabilité de la demande. Ces deux points sont essentiels dans une activité surtout saisonnière, ponctuée de soldes en général semestriels.

On peut distinguer les différentes activités :

Les confectionneurs ou créateurs constituent la masse la plus significative des donneurs d'ordre.

Les distributeurs semblent être moins nombreux à pratiquer cette activité ; il est vrai qu'ils ont délocalisé depuis longtemps et qu'ils sont, de ce fait, confrontés à d'autres problèmes, dont celui de la contrefaçon.

La dépendance des sous traitants à l'égard des donneurs d'ordre est significative, ce qui explique la multiplicité des montages frauduleux constatée sur place. En effet lorsqu'on se trouve dans une situation de dépendance vis à vis d'un donneur d'ordres, il est quasiment impossible de refuser l'émission de fausses factures ou tout autre montage de cavalerie. Le fait que les grandes escroqueries se produisent souvent dans ces secteurs n'est pas dû au hasard. Toutes les conditions sont réunies pour créer une configuration favorable :

organisations structurées autour de groupes ethniques qui ont pour base arrière leur pays d'origine et qui bénéficient de la complicité des banques dans ces pays instables.

connivence entre patrons et travailleurs : ils partagent l'objectif d'un enrichissement rapide.

existence de nombreuses sociétés écran, avec pour unique base légale la déclaration de quelques salariés...

Quelle est la structure générale théorique de la formation des prix ?

Elle résulte d'une cascade de marges successives cumulées tout au long de la fabrication. On peut citer les types de coût suivants :

- le coût d'acquisition du façonnage ;
- le coût de la matière incorporée dans le produit ;
- d'autres coûts réalisés par des tiers (coupe).

Il en résulte un coût de revient, et le fabricant fixe son taux de marge qui peut être variable (environ 40 %). A ce prix de vente fabricant (coût d'acquisition), l'acquéreur appliquera son taux de marque (coefficient multiplicateur de 2 à 4) qui détermine le prix de vente toutes taxes comprises au consommateur.

Cette analyse reste néanmoins théorique : en effet c'est à ce stade que va se former le prix du marché. Ce prix, de fait, inverse la logique de calcul.

Partant cette fois du secteur de prix où le détaillant situe son produit, il établit son taux de marque, fixe un coût d'acquisition et recherche le sous-traitant susceptible de traiter à ce niveau.

En fait cette pratique est très proche de celle de l'évaluation des bénéfices mais elle est inversée : la base est constituée par le bénéfice que l'on désire déclarer et on reconstitue les comptes à partir de cette valeur.

### Évaluation des coûts à façon.

C'est le travail réalisé dans le secteur industriel par le bureau de méthodes qui crée des standards très proches de l'analytique. L'objectif de cette structure est double ; d'une part établir les tarifs, et d'autre part, effectuer un contrôle budgétaire à partir des écarts entre les coûts budgétés et les coûts constatés. On peut aussi l'utiliser afin d'identifier les indices de fraude interne.

### Nomenclature des matières.

Une valeur est établie pour chaque article. Dans la majorité des cas, il s'agit d'achats à des fournisseurs, le coût étant donné à l'avance ; on ne pourra dès lors discuter que les masses et la qualité.

### La gamme des opérations de façonnage.

Il s'agit donc d'établir le temps passé par opération et par article. Le coût qui en résulte est calculé à partir de celui de la main d'œuvre directe et indirecte, et des consommations variables. Ceci est exprimé en terme de comptabilité analytique.

### Les consommations fixes.

On en tire au final un coût par minute qui correspondra en définitive au coût standard.

Ces consommations fixes ne peuvent être contrôlées qu'à partir d'un échantillon correctement élaboré et pour une période fixée à l'avance.

### Essai d'identification du travail clandestin (habillement masculin) (53).

On peut, lorsque les conditions sont favorables ou que les consignes de transmettre la documentation aux auditeurs (54) ont été données, utiliser deux types d'approches. Celles-ci peuvent permettre de repérer la présence de travail clandestin.

La première est une approche par la valeur du produit, la seconde par le volume des prestations.



	<b>ANALYSE PAR LE PRIX</b>	<b>ANALYSE PAR LE TEMPS</b>
--	----------------------------	-----------------------------

Objectifs	Connaître le prix proposé par un donneur d'ordre pour réaliser un produit et le coût réel de ce même produit.	Connaître le temps nécessaire pour produire une pièce et le comparer à l'effectif présent
-----------	---	---

Référentiels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Connaître la qualité des produits, rapportés au temps (en minute).</li> <li>• Décomposer le prix attribué à chacun des produits.</li> <li>• Recenser le personnel présent.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Connaître la qualité des produits, rapportés au temps (en minute).</li> <li>• Choisir la période de fabrication.</li> <li>• Recenser le personnel présent</li> </ul>
Analyses	<p>Calcul du coût net par minute pour une structure ou une partie de la structure.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il s'agit d'un coût salarial effectué par rapport au salaire de base chargé, rapporté à l'année et transformé en minutes.</li> <li>• La notion de minute est nécessaire car c'est sur cette base que sont évalués les coûts de production. L'analyse sera différente si l'on s'attache aux coupes lasers ou manuelles.</li> </ul> <p>On calcule ensuite la recette réalisée à la suite de la production. Elle correspond à un prix en Euros en fonction des minutes nécessaires à la fabrication des produits.</p> <p>On rapporte la recette évaluée à la facture du donneur d'ordre.</p>	<p>Calcul, en minutes, du <b>temps passé</b> à réaliser les travaux (nombre de pièces par temps par pièce).</p> <p>On calcule le temps dont on disposait en l'espèce, soit le potentiel de temps dont dispose chacune des personnes en minutes :</p> <p>Nombre d'heures légales par jour.</p> <p>Application des 35 heures.</p> <p>Quelques précisions doivent être apportées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il ne faut prendre en compte que le temps de travail effectif.</li> <li>- il faut développer l'analyse à partir de l'effectif réel et de la durée réelle du temps passé.</li> </ul>
Conséquences	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si le coût net est sensiblement équivalent à la recette, le risque de travail au noir est faible.</li> <li>• Si la recette est inférieure au coût net, l'existence de travail au noir est quasi certaine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si le temps nécessaire à la production est inférieur au temps disponible, le risque est faible.</li> <li>• Si le temps nécessaire à la production est supérieur au temps effectif l'existence de travail au noir est quasi certaine.</li> </ul>

Ce type d'analyse ne vaut que pour les organisations qui disposent d'un début de comptabilité. Dans le cas fréquent où coexistent de nombreux sous-traitants de troisième ou quatrième niveau, les consignes sont en général données de faire disparaître la comptabilité. Ainsi, tout ce qui peut y ressembler ou qui constitue une documentation utilisable en matière de contrôle est purement et simplement détruit. Il ne reste alors que les analyses bancaires pour reconstituer les flux et réaliser les analyses nécessaires aux évaluations.

---

(53) Le coût de la minute de présence est de 0,17 Euro (base SMIC) ; suivant le cas, il peut aller jusqu'à 0,20 Euro.

Le prix de vente de la minute chez un façonnier est compris entre 0,335 et 0,373 Euro pour des séries comprises entre 300 et 1500 pièce. Au dessous du seuil de 0,304 Euro l'entreprise perd de l'argent (sources IFTH).

(54) Cela se produit lors d'audits d'entreprises rachetées ou d'évaluations de fonctionnement. Dans ce cas, les véritables dirigeants sont amenés à présenter la réelle comptabilité. A ce stade, les gérants de paille n'interviennent plus.

### 3. LES SECTEURS TRADITIONNELS AUTRES

#### L'intellectualisation du travail illégal

Jusqu'à présent nous avons été confrontés à des métiers qui requéraient uniquement un travail manuel, et un niveau de formation assez primaire. Il est devenu évident que désormais, les montages décrits ci-dessus s'appliquent à des professions ou à des personnes à fort potentiel technique ou intellectuel, et qui développent leur activité dans des secteurs à forte valeur ajoutée. Ces montages sont en général développés sous deux formes : soit une fausse qualification est donnée à des salariés locaux, soit ces salariés sont «importés» depuis des pays émergents disposant de personnels très qualifiés. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une innovation. Ces mécanismes sont anciens, mais ils se développent désormais de manière exponentielle avec des risques nouveaux pour le monde du commerce. A titre d'exemple, pour ce qui concerne le secret des affaires et des techniques, on peut s'interroger sur l'efficacité des dispositions de prévention des risques touchant au secret professionnel. En effet, celles-ci ont été conçues pour se protéger de salariés indécents installés dans un métier donné et dans un pays déterminé. Dès lors, aucune crédibilité ne s'attache à une clause de confidentialité qui lie une personne dépourvue de racines et se trouvant déjà dans une situation d'expatriation non contrôlée. C'est une question qui mérite d'être examinée.

Les secteurs affectés par l'intellectualisation du travail au noir sont divers. On dispose de nombreux exemples dans le domaine informatique ou dans le domaine de la haute technologie. Il ne semble pas que, pour l'instant, la grande criminalité ait mis la main sur ce secteur ; on ne peut cependant rien avancer de définitif puisque la plupart des montages sont le fait de sociétés écran installées à l'étranger. La maîtrise sur le fournisseur est donc limitée.

On peut isoler trois types de montages :

Organiser une situation offshore localement : l'offshore en régie délocalisée. Dans ce cas les organisations «importent» des spécialistes performants dans l'activité depuis des pays dans lesquels les réglementations sont insuffisantes. Ils exercent leur activité sur place mais sont rémunérés au tarif du pays d'origine. La structure du montage est organisée autour de sociétés écran, c'est là, à notre sens, que le risque d'un lien avec la Grande criminalité est le plus élevé. Cela implique aussi que pour un gain de charges et de salaires, des personnes déjà compétentes soient formées dans le secteur à nos manières de travailler. On peut se poser la question, dans une optique d'intelligence économique, de savoir si les organisations qui pratiquent ces méthodes ne sont pas en train de créer leur concurrence de demain. Une nouvelle fois, en voulant maîtriser les coûts, on perd la maîtrise technique.

Exemple :

Sur un marché important, on relève la présence de 800 sous-traitants environ. Ces derniers recrutent le personnel dans des pays à faibles salaires : Roumanie, Grèce, Pologne ou Inde. Ces personnes sont payées au tarif local et de fait, sont peu soumises aux législations concernant les durées de travail applicables en France. Ce phénomène touche tous les pays développés.

Travestir des «locaux» en main d'œuvre étrangère.

Ce système est bien plus élaboré, plus efficace aussi, puisqu'on maîtrise toute l'activité et la qualité des prestations. L'opération débute dès l'université. Dès que des étudiants à fort potentiel sont identifiés, il leur est proposé un travail dans un pays industrialisé. S'ils acceptent, ils obtiennent, semble-t-il, sans problème un certain nombre de pièces et d'avantages :

un visa de résident, ce qui peut donner lieu à corruption, puisqu'un grand nombre de ces salariés n'ont jamais séjourné dans le pays qui lui accorde le visa ;

un certificat de travail dans la structure qui les abrite et qui « vend » leur activité ;

un régime parfois spécial de résident dans ce pays. On peut d'ailleurs comparer l'évolution des législations ou leur application (dans certains pays ou certaines provinces de ces pays) avec les domiciliations successives des entreprises qui mettent le personnel à disposition.

Exemple :

Depuis les années 2000, un pays qui ne peut être qualifié de pays à risque, appliquait un abattement sur les impôts au bénéfice des travailleurs expatriés. Les entreprises loueuses de main d'œuvre s'installaient là bas immédiatement. Les faux résidents voyaient leur impôt diminuer de moitié environ. Des investigations rapides auraient permis de découvrir la supercherie.

Les faux expatriés sont sensés se rendre dans le pays qu'il n'ont en fait jamais quitté. Ils perçoivent une rémunération leur assurant une situation privilégiée et une taxation limitée. L'entreprise qui utilise ce type de montage trouve plusieurs avantages à ces pratiques :

un coût du travail singulièrement abaissé ;

la possibilité de réaliser des prestations qui ne seront pas déclarées en produits, puisque les factures de sous-traitance, venant de l'étranger, peuvent être modifiées ; de plus elles ne donneront pas lieu à comparaison avec la documentation analytique.

Les deux exemples suivants montrent comment on peut pratiquer pour dissimuler des manipulations de logiciels :

Exemple :

Une entreprise avait mis en place un logiciel pouvant faire disparaître des lignes d'écritures dans ses comptes. Afin de ne prendre aucun risque, elle avait fait réaliser le travail par deux informaticiens de haut niveau qui n'ont jamais été répertoriés au sein du personnel.

En effet la société étrangère sous traitance a surfacturé certaines prestations de manière à ce que les personnes qui devaient rester cachées n'apparaissent pas.

Exemple :

Pour bien montrer qu'on peut réaliser la même opération localement, on rappelle le cas d'une entreprise qui avait embauché un informaticien à mi-temps. Il était officiellement déclaré mais percevait en espèces un complément de salaire et des primes conséquentes. Le salarié en question consacrait toute son activité non déclarée au camouflage et au lissage des comptes qui posaient problème.

Il est évident que, lorsqu'on connaît le type de manipulation, il est aisé de développer les recherches internes susceptibles de faire cesser ces fraudes.

utiliser le détachement.

L'origine du montage est juridique. Il faut revenir à la convention de Rome sur les obligations contractuelles pour bien comprendre le mécanisme, en l'espèce légal. Cette convention stipule qu'une personne exerçant une activité salariée sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne est soumise à la législation de son Pays d'origine dans le domaine de la sécurité sociale ; celle-ci s'applique même s'il réside dans un autre Etat ou si son employeur est lui-même installé dans un autre Etat. Cependant, il faut savoir que ce régime ne s'applique pas si la personne est détachée.

En conséquence on va relever des « bataillons » de personnes officiellement détachées (55) qui vont être payées et s'acquitter de charges au tarif d'un pays moins disant. Cela permet, par exemple, d'échapper aux charges patronales en France.

Les secteurs concernés sont d'abord ceux de la finance et du conseil, puis les domaines à forte activité internationale.

Ces systèmes sont relativement bien reçus par les salariés lorsqu'ils affectent des niveaux d'études relativement faibles. Ils intéressent beaucoup les jeunes étudiants frais émoulus de leurs écoles et sans enfant. En revanche, on observe un recul certain pour les cadres plus âgés et chargés de famille. Cette désaffection est telle que les employeurs sont conduits à verser des avantages en nature conséquents, voire à imposer le détachement.

Si l'on reprend l'historique de ce montage, qui existe depuis fort longtemps, on constate qu'il a d'abord été utilisé pour des raisons fiscales, dans les secteurs liés à l'international. Il s'est développé de manière extensive lorsque les cabinets d'avocats d'outre-Manche sont venus « faire leur marché en France ». Cette pratique permettait de rendre le recrutement attractif en procurant au nouveau salarié un gain financier important.

L'économie souterraine est, comme son nom l'indique, cachée, dissimulée, invisible pour un observateur non averti. Elle ne se limite pas aux banlieues défavorisées des villes. Les secteurs qu'elle corrompt connaissent une diversification rapide. Elle diffuse dans l'ensemble du tissu économique, ce qui n'en facilite aucunement la détection, bien au contraire. En effet, aujourd'hui, l'économie souterraine représente une activité complémentaire de l'économie officielle et peut parfois dans certains pays, prendre plus d'importance que cette dernière. L'approche économique de la corruption, à travers les procédés privilégiés de l'économie souterraine, montre à quel point cette activité « invisible », loin de fournir des moyens de développement, détermine en fait la vulnérabilité de pans essentiels de l'économie globale, tant en France qu'à l'étranger.

Voilà un fléau qui, d'évidence, gangrène l'économie légale comme la société tout entière. Ainsi l'économie souterraine ne devrait en aucun cas être admise comme une fatalité, sorte de véritable « soupape sociale », quand bien même son éradication apparaît comme bien hasardeuse en période d'atonie des économies.

---

(55) Cf. l'article « la vérité sur les low cost » dans Challenges n°210.

## CHAPITRE III

### LE BLANCHIMENT : LES IMPLICATIONS DANS LE SPORT

Depuis la plus haute antiquité, la foule et les médias célèbrent le sport et les sportifs. Si les Grecs ont inventé les jeux olympiques, les Romains ont mis l'accent sur les jeux du cirque. Aujourd'hui, les stades remplacent les amphithéâtres et les jeux olympiques ont été remis au goût du jour. De nouveaux sports ont été inventés. Les joueurs vedettes sont des stars internationales et l'engouement est devenu général : aucun pays, aucune strate de la population ne sont épargnés. La démesure s'installe : stades immenses, vedettes payées à prix d'or, retransmission des événements en direct dans le monde entier. L'argent a investi le monde sportif, discrètement d'abord et, aujourd'hui, de manière plus massive car les profits directs ou indirects peuvent être à la hauteur des investissements. Cet afflux de capitaux a des conséquences positives telles que, notamment, la multiplication des installations sportives et leur ouverture au plus grand nombre, mais elle engendre aussi des retombées négatives. En effet, compte tenu des enjeux financiers en cause, les risques de fraudes et de corruption ainsi que l'utilisation du sport comme vecteur de blanchiment d'argent sale se multiplient.

Les scandales révélés au cours des dernières années montrent que toute la chaîne peut être affectée par des tricheries : joueurs, clubs, intermédiaires, sponsors, médias. Les montages sont fondés sur le fait que la « marchandise » (les joueurs, les clubs, les rencontres, mais aussi le matériel utilisé) a une valeur qui dépend beaucoup de la publicité qu'on lui fait : les médias, notamment, jouent un grand rôle en faisant ou en défaisant les renommées. Cette « marchandise » qui a longtemps bénéficié d'une simple reconnaissance locale, voit son champ s'élargir au monde entier, du fait du développement des retransmissions sportives par les médias et de la multiplication des échanges internationaux. Aussi, est-il devenu indispensable d'utiliser les services de spécialistes pour gérer au mieux les carrières.

Le rôle de ces intermédiaires est primordial pour pouvoir utiliser toutes les possibilités du marché mondial. Les sommes mises en jeu par les sponsors sont considérables et, dans certains cas, elles peuvent être d'origine douteuse. Multiplication des intervenants, abondance des liquidités, accroissement illimité des rémunérations et mondialisation contribuent à accroître les risques d'autant que chacun de ces acteurs peut, à un moment, trouver un intérêt à être partie prenante à un montage frauduleux.

L'engouement général pour le sport rend tout investissement financier direct ou indirect dans cette activité particulièrement avantageux. Il s'agit d'investissements qui cumulent de multiples avantages : ils sont souvent importants, considérés comme non risqués et soumis à des contrôles souvent réduits, utilisant facilement des circuits financiers internationaux, dégagant des retombées publicitaires importantes et permettant d'entrer en relation directe avec les élus. Sponsoriser des équipes ou des événements sportifs peut être un investissement productif mais, créer des infrastructures, investir des capitaux dans une équipe sportive, acquérir des joueurs de bon niveau et gagner des compétitions permet aussi de blanchir facilement des quantités importantes d'argent. Ce placement confère, en outre, au « généreux

mécène » une aura considérable puisqu'il investit parfois dans le sport après avoir financé un hôpital ou une école !

L'achat, la vente et la rémunération des joueurs sont traditionnellement considérés comme présentant des risques de fraude élevés d'autant que les sommes en jeu sont très importantes. Pourtant, il est souvent difficile d'apporter la preuve de montages frauduleux puisqu'ils transitent par plusieurs intermédiaires et que les transferts peuvent être réalisés à l'étranger et échapper ainsi aux contrôles nationaux. Par ailleurs, l'une des caractéristiques essentielles de cette opération est le caractère immatériel de l'évaluation. Il facilite la mise en place des surévaluations « classiques » dans lesquelles le profit (différence entre la valeur d'un joueur et sa valeur d'échange) peut être partagé entre les dirigeants des deux clubs, entre les entraîneurs ou les intermédiaires. Mais il existe d'autres possibilités de fraude : l'achat d'un joueur fantôme que l'on ne retrouve pas, l'achat d'un joueur qui sera prêté à un autre club auquel il sera revendu plus tard (les indemnités de location occultes sont partagées dans l'intervalle), l'achat à terme sans possibilité de récupérer le montant de l'option lorsque la vente ne se fait pas, le versement d'indemnités de résiliation alors que le joueur est en fin de contrat. S'agissant du versement des rémunérations, d'autres montages peuvent être imaginés : salaires transformés en frais de déplacements, prêts à taux dérisoire. Tous ces montages peuvent être mis en place au profit des joueurs, mais aussi au profit des clubs, des dirigeants, des intermédiaires.

Les intermédiaires constituent presque toujours le passage obligé pour les transferts de sportifs. Les plus importants ont leur propre « écurie » et ils s'ingénient à en tirer le meilleur profit. Mais le problème principal réside dans l'absence de limites au rôle joué par les intermédiaires. Ils gèrent leur « écurie » mais peuvent aussi bien gérer les fonds de leurs clients (conseils en gestion de patrimoine), leur proposer des mesures fiscalement avantageuses (conseiller fiscal), leur proposer des contrats d'image ou s'occuper de leur publicité (agents publicitaires). Leur intérêt provient du fait qu'ils partagent la notoriété de leurs protégés et également les salaires ou les profits lorsqu'ils gèrent leurs fonds. Cette profession est encore peu organisée à l'échelle mondiale et il est encore aisé, pour des personnages douteux, de servir d'intermédiaire. Il existe cependant des législations qui encadrent cette activité, mais, si elle sont parfaitement appliquées dans certains pays, elles le sont nettement moins dans d'autres.

Comme on peut le voir à partir de ces quelques exemples, le milieu du sport est sensible aux dérives que l'on peut également relever dans d'autres secteurs d'activité économique. Les recettes des clubs sont constituées par les ventes de billets et de produits dérivés, des subventions diverses et des recettes publicitaires provenant des sponsors et des média (droits de retransmissions, notamment). Or, ces produits ne sont pas toujours suffisants pour satisfaire les exigences du public (qui veut voir les meilleurs joueurs intégrer son équipe) et celles des joueurs (dont les salaires s'envolent). C'est la raison pour laquelle certains clubs ont créé des « caisses noires » qui permettent de donner une suite favorable aux demandes des uns et des autres. Ces caisses sont alimentées, parfois en utilisant des systèmes éprouvés (double billetterie, surévaluations ou sous-évaluations lors des transferts), parfois directement par injection de fonds d'origine illicite. Elles servent à satisfaire les demandes des joueurs, à améliorer l'ordinaire de certains dirigeants, à rémunérer ceux qui pourraient influencer sur les résultats, ceux qui font l'image du club et aussi,

parfois, à acquérir des produits illicites (produits dopants) dont les factures ne peuvent pas apparaître dans la comptabilité.

Si les possibilités offertes aux fraudeurs sont particulièrement nombreuses (56), celles employées pour réintégrer les sommes d'origine illicite dans le circuit économique normal pour les "blanchir" ne le sont pas moins. Quelques exemples permettront de mettre en lumière et de bien comprendre les mécanismes les plus couramment utilisés.

---

(56) Ils ont déjà été partiellement décrits dans le premier rapport du SCPC en 1994.



## I. – LE SPORT, LA CAISSE NOIRE ET LE BLANCHIMENT

Le blanchiment consiste à introduire dans les finances officielles d'une institution sportive, ou dans sa caisse noire, des fonds provenant d'activités illicites, (trafic d'armes, de drogue, prostitution, contrefaçon ...). L'introduction de fonds illicites dans les ressources de l'organisation permet de financer directement le développement d'une structure, dans laquelle le "blanchisseur" va apparaître comme un bienfaiteur et en tirer un bénéfice important en terme d'image.

La fraude ou « noirciment » consiste à organiser par des montages la sortie de fonds légitimes vers une destination illégitime (caisse noire) et à constituer une réserve d'argent occulte à partir d'un flux légal.

L'entreprise « blanchit » lorsqu'elle introduit des fonds illégaux dans son système comptable et de gestion.

Elle « noircit » lorsqu'elle fait sortir illégalement des fonds non délictueux de son système comptable et de gestion pour remplir une « caisse noire ».

Des fonds illégaux peuvent intégrer directement la « caisse noire » sans affecter les comptes officiels ; ils ne sont alors pas blanchis puisqu'ils restent occultes.

La nature des fraudes dépend du pays, de son environnement légal et du type de contrôles qui s'y exerce. Dans certains pays, où les contrôles sont laxistes, voire inexistantes, les méthodes de fraude les plus élémentaires peuvent être utilisées sans risques : enveloppes, mallettes de billets directement remises à des joueurs, à des officiels ou versées sur le compte du club. En Europe par exemple, ces méthodes sont relativement risquées. Les contrôles y sont récurrents et élaborés. Ainsi l'utilisation fréquentes des espèces attire-t-elle fatalement l'attention. Ce qui est possible au niveau artisanal, pose un problème si on généralise le flux. Ainsi, les délinquants doivent-ils recourir à une certaine technicité (sociétés écran, passage par un pays tiers, utilisation de paradis fiscaux) rendant plus difficiles l'identification des procédés. Le sport, ici, n'est guère différent des autres domaines : le fraudeur s'adapte et évolue.

Plusieurs méthodes sont donc utilisables en fonction des pays concernés.

La double billetterie par exemple. Elle a donné lieu en France aux premiers scandales avant 1980. A l'époque, beaucoup de places n'étaient pas numérotées. Il était donc facile de dupliquer des souches de billets non numérotés, de les vendre et de ne pas déclarer les recettes qui alimentaient une « caisse noire ». Pour des raisons de sécurité et à la suite de divers drames, (57) l'usage des places numérotées a été généralisé. Il n'est pratiquement plus vendu que des places assises et dès lors, il est devenu très difficile d'émettre deux billets pour le même siège. Dans d'autres pays les fédérations locales acceptent de délivrer un nombre très élevé de billets. Bien que les clubs affirment qu'ils sont tous vendus la fédération ne vérifie pas faute de moyens. En réalité, il peut y avoir 20 000 spectateurs de moins, le complément de recette étant réalisé avec de l'argent blanchi à cette occasion. Le constat de la présence anormale et importante de grosses coupures, alors qu'en général ce sont des coupures d'une valeur moyenne qui servent à payer les places, peut servir d'indicateur.

Les liquidités provenant de la « caisse noire » ont de multiples usages. Elles peuvent être détournées à titre personnel, quel que soit le poste dans l'organigramme. Ainsi, un entraîneur dévoyé, un agent pervers, un président perdu, ou celui qui a le pouvoir de signature dans le club, peuvent détourner les fonds à leur propre profit et les placer sur des comptes dans des paradis fiscaux. Ces fonds peuvent alors être utilisés pour financer des activités illicites. Cette caisse noire peut servir à rémunérer directement ou indirectement toute personne qui a le pouvoir d'influencer une situation donnée. Cela recouvre tout ce qui relève du système classique de la corruption depuis le cadeau ou la prise en charge du train de vie (58). La caisse noire permet aussi de disposer de fonds pour payer des primes lors de l'achat de sportifs, ou à l'issue de manifestations. Il est possible de manipuler les rémunérations : on fixe assez bas les salaires, pour réduire artificiellement la masse salariale et les charges sociales, mais on verse de grosses primes aux sportifs à partir de la « caisse noire ». Cela permet de maintenir à flot la trésorerie officielle. La « caisse noire » peut également présenter l'opportunité non négligeable de financer par exemple, une pharmacie illicite, un commerce de produits dopants, autant d'opérations qui évidemment ne peuvent apparaître dans la comptabilité. Toutes ces utilisations correspondent à du noircissement d'argent. Pour obtenir le plein bénéfice de cet argent, chacun des bénéficiaires devra à son tour recourir à un mécanisme de blanchiment.

---

(57) On se rappellera particulièrement celui du stade du Heysel en Belgique

(58) Une bonne méthode d'investigation consiste à analyser le train de vie d'un personnage douteux avant son entrée dans le circuit et son intégration au système.

## II. – LE DOPAGE

De tout temps, le sport a été encadré par des règles et surveillé par des arbitres, chaque sportif cherche à être plus performant que son adversaire. La compétition, de plus en plus exigeante, se poursuit tout au long de l'année et la performance est devenue obligatoire. Cette évolution nécessite une professionnalisation des entraînements comme des compétitions qui entraînent une usure physique et psychologique. C'est pourquoi certains ont recours à des « formules » plus ou moins magiques : incantations, prières, préparations psychologiques... mais aussi à des « compléments alimentaires » de toute sorte. Ainsi, dans l'histoire on a pu avoir recours à de multiples formes de dopage : chair humaine, plantes hallucinogènes, alcool, caféine, ... Lors des jeux d'Athènes, près de sept cent ans avant Jésus-Christ, certains athlètes consommaient des testicules de taureaux de combat (pratique qui perdure encore de nos jours, dans d'autres contrées, compte tenu des vertus qu'on lui prête). Plus récemment, le célèbre « pot d'Adolphe » (59), inventé en 1944, permettait aux militaires allemands d'effectuer des courses de près de quatre vingt kilomètres sans repos avec leur paquetage. Sa formule a été reprise, il y a quelques années, par les coureurs cyclistes, sous la dénomination de « pot belge ». Aujourd'hui, de très nombreux sportifs vont « s'oxygéner » en montagne avant une compétition ou consomment diverses substances permettant de diminuer la douleur, d'éviter l'endormissement, d'augmenter leur vision ou leur masse musculaire et leur résistance à l'effort. L'objectif recherché est simple : être le meilleur à tout prix, formule d'autant plus actuelle que les bénéfices attendus d'une victoire ne sont plus de simples couronnes de lauriers mais de très fortes sommes d'argent.

La palette de produits disponibles est très large. Certains sont anciens : anabolisants souvent associés à des hormones de croissance pour accroître la masse musculaire, amphétamines qui font disparaître la fatigue, corticoïdes qui suppriment la douleur et l'inflammation, hormones de croissance qui améliorent les performances, erythropoïétine (EPO) qui permet une oxygénation plus importante, comme les transfusions sanguines qui aboutissent au même résultat. A ces produits anciennement connus s'ajoutent des produits plus « innovants » tels que la tétrahydrogestrinone (THG) qui peut remplacer les stéroïdes anabolisants, la démorphine dont l'effet serait près de cent fois supérieur à celui de l'opium, ou encore la créatine dont on ne sait pas encore exactement, aujourd'hui, s'il s'agit d'un produit dopant ou d'un produit masquant. En effet, l'utilisation de certains produits étant interdite dans de nombreux pays, l'industrie chimique officielle ou officieuse élabore également d'autres substances qui permettent, lors des contrôles, de masquer l'utilisation des produits dopants. De nombreux sportifs professionnels ont largement recours à ces « drogues ». Ils bénéficient d'un suivi individualisé par des médecins spécialisés. Par contre, leur utilisation par des athlètes amateurs, qui ne disposent pas des moyens de se faire suivre sur le plan médical, accroît considérablement les risques liés à leur utilisation.

Ces produits dopants ont, à l'origine, des vertus thérapeutiques et leur utilisation est même recommandée pour le traitement de certaines maladies graves. Ils peuvent donc être achetés dans les officines des pharmaciens. Selon les pays, leur vente est libre ou subordonnée à la production d'une prescription médicale. Le sportif amateur

utilise plus généralement l'automédication : celui qui se prétend atteint d'une affection dont il connaît parfaitement les symptômes peut ainsi tromper son médecin et obtenir des médicaments qu'il utilisera à d'autres fins (antitussifs, anti-asthmatiques, anabolisants sont aujourd'hui largement utilisés par les sportifs). Mais, lorsque les besoins sont plus importants ou lorsque le médecin n'est pas dupe, le sportif ne peut se les procurer qu'en faisant appel à des fabricants ou à des revendeurs travaillant en toute illégalité (économie souterraine) ou à des fournisseurs autorisés (pharmaciens, vétérinaires, par exemple) qu'il faut corrompre ou tromper pour qu'ils fournissent les produits demandés. La technique des fausses ordonnances, qui fonctionne relativement bien tant qu'elle n'est pas pratiquée à très grande échelle, est alors utilisée.

La population sportive est toujours en quête du point limite qui nécessite souvent des prises de médicaments après une blessure ou après une compétition. En effet, la recherche de la performance nécessite une gestion de la maladie ou de la fatigue qui n'est pas comparable à celle d'un non sportif. Et, assez paradoxalement, c'est au moment où le sportif est réellement malade que la preuve d'une prise antérieure de produit dopant peut apparaître : le mélange de plusieurs substances crée alors des variations dans les formules sanguines qui dévoilent la fraude : " l'alchimie de la dope est rompue". Il arrive pourtant que des produits autorisés subissent des modifications chimiques mais qui ont des conséquences sur les résultats des contrôles : la codéine, par exemple, médicament autorisé, peut être métabolisée naturellement en morphine, médicament interdit. Il est alors difficile, en cas de contrôle, de faire la part des choses, ce qui ne facilite pas ces opérations.

Par ailleurs, même si la réglementation (en France, par exemple) soumet les sportifs au contrôle dit " longitudinal " , au suivi d'un médecin affecté à l'équipe, le sportif peut, sans en référer à ce dernier, consulter un autre médecin ou prendre un médicament. Ici se pose le problème du secret médical pour l'obtention de renseignements essentiels. Cette utilisation abusive de substances soumises à autorisation, donc sous prescription médicale, a été mise en évidence, en France, par le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage.

Comme partout ailleurs, Internet a fait éclater des structures organisées mettant en place un contrôle de la vente des médicaments. Il est maintenant extrêmement aisé de se procurer les substances interdites ; certains laboratoires peuvent vendre sans aucun risque des produits dont l'utilisation est prohibée dans certains pays dès l'instant où ils sont installés dans un pays non réglementé. Or, ces produits ne sont pas toujours purs : certains peuvent contenir des substances dangereuses. Ainsi, des analyses effectuées en France ont fait apparaître que dans des produits nutritionnels importés étaient incluses des matières interdites présentant un caractère dopant.

L'influence de la grande criminalité dans ces trafics est évidente. Elle correspond aux schémas identifiés dans les circuits de contrebande ou de trafic de drogue avec des " fourmis " ou des grossistes qui sautent les frontières et des distributeurs qui approvisionnent les consommateurs. Il semble, à ce point de l'analyse, que l'on puisse distinguer entre divers types de sport :

Ceux dans lesquels il n'existe pas de suivi des sportifs, pas de processus de contrôle et dont on ne connaît les éventuelles dérives que dans le développement pénal des affaires révélées par des décès ou des saisies de substances. Le sportif y joue alors le rôle d'un dealer.

Ceux qui sont pratiqués dans des pays où les contrôles anti-dopage sont absents ou qui ont mis en place une organisation qui permet de tourner les contrôles lors des compétitions.

Ceux qui sont parfaitement organisés mais qui ne tiennent pas du tout à mettre en place une structure de contrôle pour des raisons assez évidentes.

Pour le sportif amateur ou professionnel, l'entrée dans la spirale du dopage peut se faire par plusieurs « portes » :

La première entrée, c'est le coéquipier lui-même, qui pousse au dopage de manière assez simple ; l'exemple le plus classique est la discussion à l'arrivée d'une course assez dure entre un coureur très frais et un autre à la dérive « tu as mal, ce n'est pas étonnant tu n'as qu'à prendre deux comprimés de... » ;

La deuxième entrée c'est l'entraîneur dévoyé ;

La troisième le soigneur ou le masseur qui vit la douleur du sportif ;

La quatrième c'est le diététicien.

L'entraîneur dévoyé ou les coéquipiers contribuent très largement à diffuser les « bonnes pratiques » et cette diffusion n'est plus limitée localement, elle s'est mondialisée. Les sportifs ont, peu à peu, pris l'habitude d'effectuer des stages en groupe, en dehors des périodes de compétitions, qui leur permettent d'échanger des « conseils » ou de réaliser des « tests in vivo » avec des produits inhabituels. Ces stages peuvent avoir lieu à l'étranger (Afrique du Sud, Colombie...) ou en Europe, dans des pays dans lesquels l'utilisation de produits dopants n'est pas considérée comme un délit (60). On voit donc, au travers de ces simples exemples comment le « circuit » s'est internationalisé et comment il a été possible, grâce à de simples « caisses noires » de se procurer tout le matériel illicite.

---

(59) Le « pot d'Adolphe » était confectionné à partir de divers composants tels que les amphétamines, la cocaïne et la morphine.

(60) Cf annexe n° 2 sur l'aspect juridique français du dopage.

### III. – LES INTERMEDIAIRES

Les intermédiaires sont un passage obligé pour les transferts de sportifs. Ils peuvent en détenir chacun un ou plusieurs dans leur « écurie » et leur activité consiste à rechercher la meilleure utilisation possible de ces professionnels sous contrat car ils sont réputés être de bons connaisseurs des techniques et des besoins des clubs. Ils perçoivent des commissions sur les affaires qu'ils gèrent. Cela ne pose aucun problème dans la plupart des cas, mais le système peut permettre à des intermédiaires véreux d'organiser des montages illicites. Ces derniers sont d'ailleurs une contre publicité constante pour les membres de la profession qui désirent travailler correctement avec un minimum d'éthique professionnelle.

Si la fonction d'agent d'un sportif autorise de telles pratiques, c'est qu'elle demeure mal définie. On y trouve des intermédiaires qui deviennent publicitaires ou l'inverse, des fiscalistes, des conseils en gestion de patrimoine... En outre, la délocalisation et les paradis fiscaux aidant, il est possible d'apparaître comme un « conseil » localement et d'œuvrer ailleurs comme gestionnaire des fonds mis à disposition dans un paradis fiscal. Le risque de dérive peut donc être majeur ou infime, en fonction des personnes.

Leur rémunération est assurée par le prélèvement d'une commission sur l'ensemble des revenus du sportif. L'importance du montant des transferts, par exemple (61), pour lesquels les médias ont parfois cités des chiffres phénoménaux, ne les concernerait donc pas directement. Toutefois, dans certains cas, ils ont pu tout de même bénéficier d'une commission de 6 à 10% du montant du transfert. Comme il n'existe, aucun barème officiel, leur rémunération est fixée par accord entre les parties au contrat. Cela ne pose aucun problème si le but réel du contrat est la simple gestion des intérêts du sportif. En revanche, si tel n'est pas le cas, l'intervention de l'agent peut servir de support à un véritable flux financier frauduleux. Par exemple, en multipliant les transferts d'un sportif de niveau intermédiaire avec la complicité éventuelle des clubs.

Les médias ont une grande influence dans la mise en valeur d'un sportif. Une seule ligne positive sur un joueur essoufflé fait monter les prix et la commission à due concurrence, de même, une ligne négative a l'effet exactement inverse.

Par exemple, devant les risques posés par les agents et par le métier lui même, la Fédération Internationale de Football (FIFA), a exigé la mise en place d'un certain nombre de mesures de précaution. Un agent ne peut exercer cette activité s'il :

- n'a pas un casier judiciaire vierge ;

- ne dépose pas une caution importante

- n'est pas admis à l'issue d'un examen oral devant sa propre fédération portant sur les questions de droit et de règlement du football international.

Le but est bien évidemment d'éviter l'intervention de personnages qui n'auraient pas la « surface » voulue pour gérer des sommes importantes (risque d'escroquerie) ou la moralité nécessaire (risque de corruption) pour le faire.

L'initiative de la FIFA est louable et pertinente, mais elle peut être aisément contournée. Une simple analyse du recrutement poste à poste dans certains clubs

démontre que certains transferts demeurent incompréhensibles si l'on envisage pas l'existence d'un montage frauduleux.

Comme dans l'ensemble des montages frauduleux, la sécurité d'une structure se mesure à l'aune du maillon le plus faible, car c'est par lui que les flux vont transiter. Or, les mesures prises par les fédérations peuvent être aisément détournée. En, ce qui concerne les modalités de l'examen oral des intermédiaires notamment, des systèmes de contournement ont déjà été mis en place.

Dans certains pays, il s'agit réellement d'un examen, dans d'autres d'une "gentille discussion" ; de même l'utilisation de prête-noms est une option, cela permet de satisfaire aux exigences légales tout en poursuivant les opérations frauduleuses.

Par ailleurs, lorsque les dirigeants de clubs et/ou les entraîneurs se mettent à gérer les carrières des sportifs, les risques de fraude se trouvent multiplier. En fait il s'agit de commissions supplémentaires versées à ces personnages particulièrement importants dans la vie d'un club. De même certains journalistes sportifs assez célèbres ont utilisé leur notoriété pour valoriser abusivement des joueurs et favoriser leur transfert moyennant une large rétribution.

Le grand banditisme peut aussi s'attacher aux pas des intermédiaires. On peut concevoir des situations dans lesquelles ils sont membres ou représentants du grand banditisme. Leur commission, calculée sur les ventes de joueurs, représente la « protection » qu'ils sont susceptibles d'accorder au club. Cela leur permet de récupérer des fonds de manière quasi-officielle et de disposer d'une situation personnelle officielle acceptable.

---

(61) La somme est versée au club vendeur au titre de la rupture du contrat de travail.

## IV. – LES CLUBS

Dans les sports « riches » les manipulations de nature frauduleuse sont légion, tout simplement parce que l'argent appelle l'argent et que le sport, par définition, a une dimension internationale. Un certain nombre de problèmes juridiques se posent aussi, ils relèvent de l'imbrication des droits immatériels appartenant aux sportifs. Dans la plupart des cas, les manipulations ne se limitent pas à des fraudes, mais des opérations de blanchiment peuvent être associées à des montages : Il est possible de faire entrer dans un club des fonds dont l'origine est douteuse. C'est une opération de blanchiment simple et classique qui permet d'abord de solder les dettes, ensuite, de racheter des joueurs de talent de manière à obtenir de bons résultats et d'en tirer une reconnaissance du milieu sportif. Puis cette opération simple de blanchiment étant réalisée, on peut mettre en place toute la panoplie des fraudes connues et noircir l'argent blanchi pour investir dans des domaines illégaux. Corrélativement cet argent noirci, pour les bénéficiaires en général, nécessite une nouvelle manœuvre de blanchiment qui concerne d'autres personnes et d'autres montages.

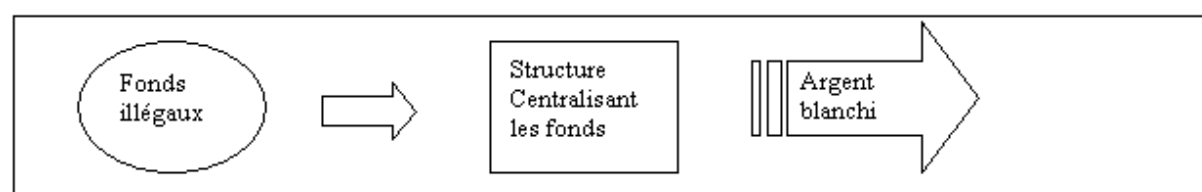
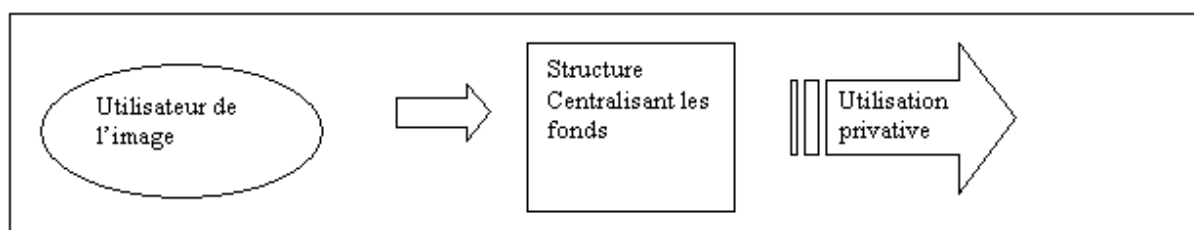
### 1. LES CONTRATS D'IMAGE

Les sportifs dont la notoriété n'est pas discutable et parfois les autres ont l'opportunité de conclure avec des sociétés dont le siège est en général à l'étranger, des contrats, dits d'image. Ces contrats ne sont pas des contrats de travail, car ils sont censés exploiter le « droit à l'image » de l'individu. Ils valorisent, au sens propre du terme, chacune des interventions du sportif à titre personnel dans un cadre publicitaire pris au sens large.

Les sommes dues au titre du contrat sont virées sur le compte de la société, souvent domiciliée dans un pays à fiscalité privilégiée. On comprend mal cette nécessité d'expatrier la concession de l'image, si ce n'est pour des raisons fiscales ou sociales. Plusieurs risques sont présents ici : Le risque de fraude, pour les joueurs qui ont réellement une image forte car il est tentant pour eux de ne déclarer qu'une partie des sommes reçues ou d'être utilisé comme "porteur" d'un flux financier frauduleux au profit d'un tiers

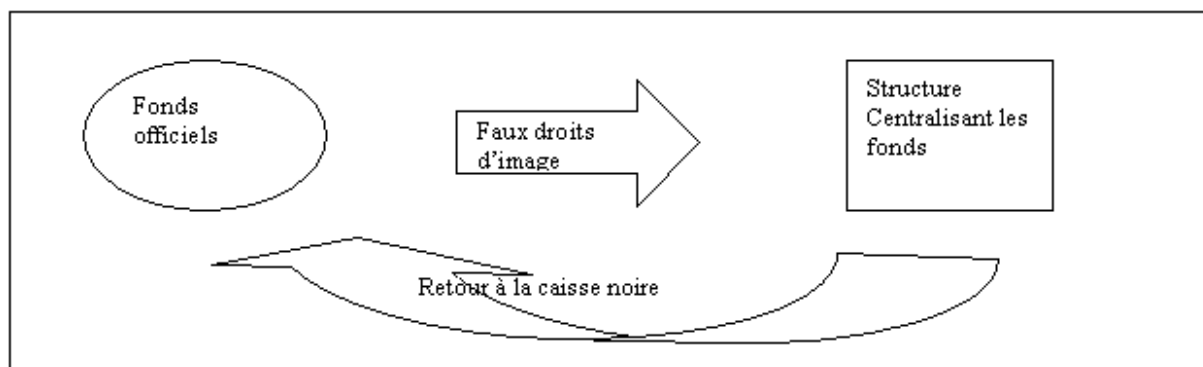
Le risque de blanchiment pour des joueurs qui ont une image plus faible ; ils sont alors utilisés pour blanchir des fonds qui n'ont rien à voir avec leur image.

Pour mener à bien toutes ces opérations, la complicité du sportif est nécessaire.





Une autre manipulation peut être mise en place à usage interne, pourrait-on dire. Il s'agit du cas où le club, qui a besoin de « sortir » des espèces pour une utilisation plus ou moins douteuse, va en « officialiser » la sortie sous couvert du paiement d'un contrat d'image, et en récupérer une partie.



On voit donc que le même support (contrat d'image) permet des montages frauduleux assez différents.

## 2. LES TRANSACTIONS ET LA REMUNERATION DES SPORTIFS

Ces postes de dépenses cumule les indicateurs de risques. En effet, l'évaluation du prix de la transaction d'un sportif relève de l'irrationnel ; les sommes en cause ont des montants élevés, bloqués sur une seule opération et transférés à l'étranger, ce qui rend difficile le contrôle de leur destination finale.

Le premier problème est lié au caractère immatériel de l'évaluation du « prix » du sportif. Il existe bien une estimation reconnue par les spécialistes, mais elle est comprise dans une fourchette assez large. A ceci vient se rajouter la plus value que le joueur peut apporter au club : peut-on l'intégrer au jeu du club ? Comment l'entraîneur va-t-il accepter cette présence si elle lui est imposée ? Comment réalise-t-on l'opération financière ? Les réponses à ces questions interviennent dans l'évaluation du prix à payer rendant, par là même, difficile toute estimation basée sur des critères objectifs. De ce fait, les montages frauduleux de type « classique » sont essentiellement les surfacturations pour lesquelles le seul problème est de savoir au profit de qui elles sont organisées. De tels montages relèvent du conflit d'intérêt entre l'organisation gestionnaire et le club.

Exemple :

Si la valeur reconnue d'un joueur est de 3,8 millions d'euros. Les deux négociateurs fixent une valeur d'échange de 4,5 millions d'euros et se partagent la différence qui pourra, soit être gardée par-devers eux, soit alimenter la caisse noire.

Le risque du conflit d'intérêt concerne aussi les entraîneurs qui sont liés aux clubs par un contrat de travail. Plusieurs types de dérives les concernant peuvent intervenir. L'importance du rôle tenu par le président fait que l'entraîneur devient son

factotum, au moins dans le domaine de l'achat des sportifs. Il peut alors être partie à un achat intéressé, à la composition discutable d'une équipe qui perdra des matchs ou à diverses opérations organisées dans le but de sortir des fonds. Le même type de pratique peut être mise en place, non plus au profit des dirigeants, mais au profit des intermédiaires : les entraîneurs sont alors utilisés comme « démarcheurs » pour le compte des managers des joueurs. Mais ils peuvent aussi travailler pour leur propre compte et, dans ce cas, ils disposent d'une aura telle, que le président et les instances de contrôle ne peuvent s'opposer à eux. Ils jouent alors le rôle de manager de joueurs et peuvent mettre en place toutes sortes de dérives.

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour « dribbler » les comptabilités.

le joueur fantôme : ce personnage est acheté par un club, mais il ne joue pas, et l'on peut, au mieux, le retrouver dans l'effectif d'un club apparemment tiers avec lequel des accords plus ou moins secrets ont été passés..

le contrat Bibendum, car très "gonflé" en valeur. Il ressort, en effet, que lors de divers contrôles les clubs cessionnaires ont encaissé, officiellement au moins, nettement moins que les sommes avancées ;

le contrat "une deux", dont le qualificatif est une célèbre figure d'attaque au football. Elle permet à un premier club d'acheter un joueur pour le compte d'un autre club auquel il sera revendu plus tard, dans un délai plus ou moins long ;

des achats à terme ; c'est à dire, la prise d'une option sur la venue d'un joueur payée « cash », bien sûr. Au bout d'un certain temps une lettre du club au manager du joueur fait état du renoncement à l'option, car le retour financier n'est pas prévu. Cela permet de sortir de la trésorerie sur un seul projet, dont tout le monde sait qu'il ne se réalisera pas.

Le contrôle de ces pratiques nécessite non seulement une analyse des flux sortant, mais aussi l'analyse de la réintégration de ces sommes. Ce qui équivaut à un contrôle des possibilités de blanchiment.

D'autres techniques plus spécifiquement comptables sont utilisées. Plus élaborées elles ne permettent pas de sortir de très fortes sommes sur une seule opération, elles sont donc utilisées ponctuellement pour de faibles montants. Il s'agit essentiellement des montages suivants:

versement de sommes qualifiées d'indemnités de résiliation, alors que le joueur était en fin de contrat et qu'il partait volontairement. L'opération cache, soit une sortie d'espèces qui sera reversée, soit un complément de salaire.

versement de prime à la signature sous couvert de prime de transfert (en principe interdite dans certains pays) ;

indemnité de rupture de contrat, en principe non imposable suivant les législations nationales, versées pour dissimuler la sortie de fonds qui peuvent être ainsi partagé avec le bénéficiaire ;

toute opération de nature à éluder les charges sociales, à défiscaliser des versements et à créer des caisses noires.

D'autres fraudes concernant les salaires peuvent être mises en place, elles sont classiques : rémunération maquillée en prêt qui, bien sûr, ne sera jamais remboursé ; prêt avec un intérêt dérisoire ; salaires transformés opportunément en frais de déplacement ; sommes restant en compte de tiers, il s'agit en particulier de primes de match pouvant atteindre des montants importants dont le paiement est décalé pour deux raisons : la première est leur caractère exceptionnel qui rend la trésorerie du club délicate à manier, un étalement s'impose ; la seconde est une raison fiscale pour le bénéficiaire etc. Chacun de ces montages peut être utilisé au bénéfice direct du sportif ou au bénéfice d'un tiers qui n'aurait pas pu se « rémunérer » d'une autre manière.

## **V. – LES ASSOCIATIONS**

Les associations qui interviennent dans le secteur du sport présentent la même typologie de risques que celles qui interviennent dans d'autres secteurs d'activités. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les textes, en France, exigent que les clubs prennent la forme de Sociétés Anonymes à Objet Sportif (SAOS). Les associations type loi de 1901 sont néanmoins très présentes dans le domaine sportif.

Les associations sont composées de personnes privées qui gèrent à la fois techniquement, financièrement et juridiquement, des situations de droit commercial, de droit pénal, de droit civil, de droit du travail, avec des règles exorbitantes du droit commun.

Dans le passé un certain nombre de dérives ont été mises à jour. La première consiste à multiplier les subventions. Dès l'instant où l'on sait que les contrôles ne sont pas effectués sur les bénéficiaires, un budget peut être couvert à plus de 100 % par des subventions.

La deuxième consiste à présenter un budget surévalué ainsi que les factures correspondantes de manière à ce qu'il soit cohérent avec la comptabilité. Un certain nombre de fausses factures permet alors d'atteindre l'équilibre et de détourner ou d'utiliser les fonds dans un autre but. Par exemple lorsqu'une manifestation particulière a lieu, on peut utiliser de la main d'œuvre au noir pour installer, sécuriser ou organiser les travaux.

Enfin, la dernière dérive concerne le remboursement des frais de déplacement. C'est un procédé qui, une fois encore, n'est pas innovant. Il est praticable dans le cas où il existe une confusion entre le contrôle interne et les services dirigeants ou lorsqu'il n'existe pas de contrôle installé ou appliqué. Les détournements peuvent être plus ou moins importants. Afin de ne pas attirer l'attention, les montants qui doivent être remboursés sont partagés entre plusieurs salariés qui les encaissent sur leurs propres comptes et retournent une partie en espèces au bénéficiaire. Le salarié « porteur » voit en contrepartie sa situation s'améliorer, soit par une évolution de carrière plus rapide, soit en temps libre non contrôlé.

Toutes ces dérives sont rarement évoquées devant les assemblées générales. La reddition et l'approbation des comptes se fait masses sur masses et rares sont les assemblées où des membres entrent dans le détail. Mais d'autres risques existent. Avec les sponsors et les fournisseurs, il s'agit essentiellement de cadeaux ou

d'avantages fournis directement aux dirigeants ou indirectement à des proches. Ce conflit d'intérêt peut aussi se traduire par la signature de contrats déséquilibrés au détriment de l'association. Par exemple, des marchés d'assurances et de contrats de marketing peuvent être visiblement surévalués. Enfin, les fonds provenant des subventions sont utilisés comme support de commercialisation ou instrument publicitaire pour rentabiliser les investissements personnels des dirigeants.

Exemple :

Le président d'une fédération sportive nationale, qui exerce dans son entreprise commerciale des activités très proche de celles de l'association sportive, utilise la publicité faite par celle-ci au profit de sa propre société.

## **VI. – LES FEDERATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES**

Dans son rapport 2002 le Service Central de Prévention de la Corruption a évoqué les risques inhérents aux associations et aux organisations non gouvernementales. Dans les fédérations sportives internationales, on peut retrouver une cartographie des risques relativement proche de celle décrite à cette occasion. Ainsi, le dirigeant peut protéger son pouvoir en utilisant les moyens suivants :(62)

- Maîtriser l'organe de décision ;
- Intervenir au niveau des élections ;
- Créer des structures – écran ;
- Gérer les ressources humaines de manière à asseoir un clientélisme ;
- Structurer les associations en grappes.

Dans tous les cas, l'absence de contrôle interne autorise les dérives des dirigeants. Celles qui ont été mises en évidence concernent leur train de vie, l'organisation d'un clientélisme et, au final, l'acceptation de la corruption comme vecteur décisif dans le choix des sites des grandes manifestations, ainsi que les problèmes liés aux droits d'image.

### **LES RISQUES « ECONOMIQUES »**

Lorsque les dirigeants se sont assurés une majorité indéfectible, ils peuvent s'impliquer dans des opérations financières rentables pour eux, leurs proches ou leurs affidés, en utilisant plusieurs moyens :

En structurant la pratique du sport autour de la vente des produits dérivés et des droits, alors que l'objectif officiellement affiché est de développer le sport. L'exemple type de ces pratique est la création, voici bien des années, d'une structure internationale par un magnat des vêtements sportifs. D'aucuns auraient pu alors penser que l'instance internationale qui organisait des confrontations importantes n'avait été créée que pour servir de débouché et de publicité à la marque ;

En validant, de facto, l'existence de sociétés installées en cabinet d'experts (constituées souvent par des proches ou par la parentèle des dirigeants, qui gèrent, par exemple, la communication de la fédération) ;

En ne remédiant pas à l'absence de contrôle interne et au déficit de transparence qui ne permet pas à la structure de maîtriser son activité et l'expose aux dérapages qui sont constamment rapportés par la presse ou par les opposants ;

En n'exerçant aucun contrôle interne et de transparence sur le train de vie des dirigeants. Un bon indice de risque réside dans le refus des dirigeants de rendre publiques leurs rémunérations directes et indirectes ainsi que les remboursements de frais engagés par eux

En attribuant, sans appel d'offre, des marchés de communication ou de publicité aux dirigeants en place ou à certains de leurs proches ;

En ne condamnant pas l'affairisme et la prise d'intérêts au profit des dirigeants, tels que, par exemple, celui d'une importante fédération qui n'a pas hésité à organiser une compétition internationale importante dans un centre sportif dans lequel le président avait des participations.

Outre l'organisation des compétitions (lieu, date, disciplines, règles, sponsors agréés...), les fédérations nationales et internationales contrôlent l'inventivité et la modernisation des instruments en agréant ou non une invention. Les risques de conflit d'intérêt et de favoritisme sont évidents. C'est, notamment, ce qui s'est passé dans les années 1990 lors du choix de la ville où devaient se dérouler les jeux olympiques à l'occasion duquel la probité de certains membres du Comité olympique international (CIO) a largement été mise en cause. Dans ce cas de corruption médiatisé par le CIO lui-même (ce qui démontre qu'il maîtrise bien la communication de crise), il est apparu que les villes d'Atlanta, de Nagano, de Salt Lake City et de Sydney avaient utilisé des dispositifs de corruption pour être choisies :

Un intermédiaire reversait la moitié des sommes reçues à des comités olympiques nationaux ; ce qui devait permettre de nouer des contacts au plus haut niveau et de conclure des affaires :

La scolarité de l'une des filles d'un membre du CIO a été payée par le comité d'organisation des jeux (coût environ 170 000 Euros) ;

Treize personnes, parmi lesquelles se trouvaient six membres du CIO, ont bénéficié d'aides financières à hauteur de 393 871 Euros ;

La somme mise à disposition des membres pour des traitements de faveur aurait représenté 1,5 million Euros ;

Les membres du CIO d'au moins 23 pays auraient été impliqués ;

L'argent était distribué directement et en grande partie sous forme d'études et de prise en charge de voyages ;

Le gouverneur de Nagano a admis avoir versé 387 000 Euros en bonus à une société de publicité de Lausanne appartenant au fils d'un conseiller du président du CIO.

Tout ceci s'est terminé par une exclusion temporaire ou définitive de six membres du Comité pour « conduite inappropriée » et trahison de l'esprit olympique.

En fait, il semble que les risques de corruption, de fraudes et, au final, de blanchiment, soient inscrits en filigrane dans l'organisation elle-même : les structures des fédérations sont de vénérables institutions, mais elles ont été mises en place à une période où l'importance des enjeux financiers était limitée (63). Depuis lors, la

manne financière s'est abattue sur le secteur alors que le mode de désignation des dirigeants et les procédures de contrôle n'ont que peu ou pas évolué. Or, du fait de l'absence de contre-pouvoirs, de telles structures présentent aujourd'hui une typologie de risque maximum si le contrôle interne demeure insuffisant. Toutefois, il convient de souligner que certaines grandes fédérations internationales procèdent à présent à des restructurations visant à renforcer la démocratie interne et à lutter contre les dérives financières au même titre qu'elles luttent contre le dopage.

---

(62) Pour le détail on se rapportera au rapport 2002 du SCPC, chapitre Ier « Les dérives du monde associatif ».

(63) Notons que depuis l'année passée, l'une des plus grandes fédérations internationales est devenue entreprise commerciale. Il ne reste plus qu'à espérer que la « corporate gouvernance » soit mise en place en son sein et qu'une forte indépendance soit accordée aux services chargés du contrôle interne.

## VII. – LES PRODUITS DERIVES

Les produits dérivés mettent en valeur l'image d'une personne, d'un groupe de personnes du monde du spectacle ou du sport jouissant d'une grande notoriété médiatique. Ces objets sont vendus en marge des événements au cours desquels ils se produisent. La gestion des droits dérivés recouvre trois secteurs : le merchandising, la promotion ou parrainage et la concession de licences ou de sous-licences. Il s'agit d'une activité qui, dans certains clubs de football par exemple, est regroupée au sein d'une structure commerciale spécifique, gérée de manière indépendante du club lui-même.

La vente concerne les maillots, les écharpes, les cravates, les balles et les ballons, mais aussi les sous-vêtements, les peluches, les biographies « officielles », etc. Dans certains grands clubs, près de 900 articles sont référencés. L'activité est développée suivant le principe de la licence d'exploitation. Après l'avoir obtenu, le bénéficiaire effectue un certain nombre d'opérations économiques classiques : recherche de clients par marketing direct et opérations assimilées, mais aussi par achat d'espace publicitaires, de supports divers et de ventes par correspondance. Entre également dans sa sphère de compétence, la gestion de la distribution en magasin et solderies en fin de campagne. De même, si cela est nécessaire, il s'occupe de la fabrication des produits ainsi que de l'installation des structures de commercialisation.

Ce secteur économique présente un très fort potentiel de risques si l'on considère les fraudes. Ces risques ont été largement développés dans le rapport du SCPC pour l'année 1996. En revanche, il existe des spécificités propres au secteur sportif :

### 1. L'UTILISATION DES CIRCUITS INTERNATIONAUX

Une partie non négligeable des éléments nécessaires à la fabrication du produit est importée. Il s'agit, en effet, de pièces présentant une valeur unitaire relativement faible, fabriquées en grande quantité et pour lesquelles en général l'apport technologique n'est pas essentiel. C'est le nom accolé qui est créateur de plus-value et non le produit lui-même. En outre, une partie de ces produits peut ne pas être vendue, mais faire l'objet de distribution gratuite à titre de promotion. Enfin, des pièces peuvent entrer dans un circuit de contrefaçon.

Les meilleurs supports de ventes de produits sont, sans nul doute, les tournées « mondiales » ou les événements planétaires. Ces derniers doivent, dans un laps de temps limité, rentabiliser au maximum les opérations le plus rapidement possible. La tentation est grande de limiter les différentes taxations locales, d'autant plus qu'en l'espèce les services de contrôle vont être rapidement dépassés par le nombre de participants et/ou de produits ainsi que par l'importance des vérifications à effectuer.

Exemple :

A l'occasion d'un événement sportif présentant une importance mondiale, le schéma suivant peut être mis en place :

le détenteur des droits est domicilié dans une société de droit étranger ;  
il cède ses droits (marchandisage) à une autre société étrangère, qui les rétrocède par secteurs géographiques, à d'autres sociétés les cédant elles-mêmes, sous conditions pour le bénéficiaire, de prendre en charge la fabrication et les divers logos ;  
le bénéficiaire verse tout ou partie de la somme prévue à l'origine. Il fait fabriquer ou rachète les éléments qui sont livrés par avion ;  
les produits sont alors, soit déclarés aux autorités douanières, soit placés sous un régime de transit (ce qui est plus rentable) ;  
la distribution est effectuée, pour partie, au noir et, pour partie, déclarée dans chacun des pays concernés ;  
les organisateurs de l'opération perçoivent en retour une part des fonds non déclarés qui sont ensuite blanchis en utilisant les techniques habituelles en la matière (assurances-vies, sociétés- écran, fausse facturation, etc.).

## 2. L'UTILISATION DE STRUCTURES CLANDESTINES

C'est l'utilisation de sociétés qui fonctionnent suivant le modèle ci-après :

A l'occasion d'un événement important, une société, étrangère au pays où se déroule l'événement sportif, crée un établissement (mis en avant pendant la phase de préparation du projet) dont le siège se situe dans les locaux de la société mère (qui semble ainsi apporter sa caution au projet) ;

Du fait de la similitude entre la raison sociale des deux sociétés ne se dissociant par exemple que par un terme accolé (ex : la société "X" devient "X-Développement" ou "X-Evénement") seuls des spécialistes peuvent soupçonner une dérive ; la qualité de la signature de la société qui héberge l'établissement semble être une garantie pour tous les créanciers ;

Une fois l'événement terminé, il ne reste plus qu'à plier bagage avec les espèces qui seront blanchies sans aucun problème ;

Une société de ce type peut émettre des fausses factures et de faux documents, pendant toute la durée de l'événement, puis disparaître et recréer une autre entité à l'occasion d'un autre événement sans que les organes de contrôle puissent l'inquiéter.

De plus, ces entités n'ayant besoin de tranquillité que pendant le court laps de temps qui correspond à la durée de l'événement, elles peuvent être amenées à corrompre ou tenter de corrompre les services administratifs qui pourraient mettre à jour leur montage.

Par ailleurs dans le cadre des ventes sur le site de l'événement, leur gestion même peut être concédée ou libre. Cela signifie qu'un réseau organisé peut, à la suite d'un paiement ou d'un bref rapport de force avec le propriétaire du site, s'installer pour vendre. La même situation peut se présenter dans des lieux proches d'un stade concédé par exemple, où s'installent des structures non identifiables, douteuses et éphémères.

La multiplicité de ces points de vente sauvages constitue une concurrence déloyale. Dans ce type de situation, l'on se trouve devant une police administrative qui peut



être corrompue, soit pour accorder des autorisations qui n'ont pas lieu d'être, soit pour ne pas gêner le bon déroulement des opérations par des contrôles répétés.

### 3. LA CLANDESTINITE DES PRODUITS

Il existe deux techniques utilisées pour commercialiser des produits dérivés de manière illégale :

l'importation de produits qualifiés de "promotionnels". Ces produits officiellement interdits à la vente sont commercialisés de manière illégale par les sponsors notamment dans la phase de création d'image.

La déclaration de marchandises en transit. Un avion arrive avec un document de transit. Il se pose sur un aéroport, décharge très vite tout ou partie de son chargement (compte tenu de l'intensité du trafic, il n'est même pas nécessaire d'avoir recours à la corruption) et repart pour une autre destination. Le document de transit est levé sur une autre place sur laquelle les contrôles sont aléatoires. Les produits, quant à eux, sont vendus de manière illégale. C'est dans un tel schéma que se pratiquent les ventes à la sauvette de produits contrefaits.

La corruption peut affecter l'ensemble des services chargés du contrôle dans ce secteur, car les sommes en jeu sont extrêmement importantes.

### 4. CARENCE DE GESTION

Les fédérations et les associations sportives qui gèrent des événements ou qui en sont partie fonctionnent principalement avec l'appui permanent de bénévoles. Le manque de professionnalisation dans la gestion de ces événements peut générer deux types de risques :

Le conflit d'intérêt :  
lorsque des « ententes » entre certains membres des fédérations nationales ou internationales sont mises en place pour avaliser les montages douteux à l'occasion d'un événement, ou lorsque ces dernières saisissent cette occasion pour favoriser des sociétés familiales.

Le lien avec la grande criminalité :  
Elle est la seule organisation en mesure de fournir à la fois les produits et le support de commercialisation (vendeurs illégaux).

## VIII. – LE MONDE DU CHEVAL ET LES FRAUDES EN FRANCE

Le monde du cheval est méconnu du grand public, car fermé et souvent seul l'aspect courses et paris (par l'intermédiaire du tiercé, quarté, quinté etc...) lui est connu.

La filière hippique à travers les haras nationaux, l'élevage, le commerce, emploie plus de 53 000 personnes en France, par exemple.

Les enjeux financier de cette filière dans le monde sont importants et les dérives en matière de fraude, de blanchiment peuvent tout autant toucher, le commerce que le sport hippique.

### 1. LE COMMERCE DES CHEVAUX

Le commerce des chevaux est assuré par des marchands spécialisés, mais fait souvent intervenir des intermédiaires tels que les agences de ventes aux enchères, les courtiers, les commissaires priseurs, les entraîneurs, les sociétés de courses et les vétérinaires. Ce commerce qui présente une forte dimension internationale est un domaine où l'on peut observer notamment de nombreuses dérives telles que l'escroquerie et le blanchiment d'argent.

En matière d'escroquerie, les intermédiaires sont parfois à l'origine de scandales importants. L'un des plus grands date de 1996 et a traumatisé le monde des courses, car il mettait en cause l'institution des haras nationaux, victime d'intermédiaires indécents. A la fin 1995, les haras ont acheté plusieurs étalons pur sang à l'étranger, mais une rumeur d'escroquerie motiva l'ouverture d'une enquête administrative qui déboucha sur une plainte en justice : au cœur de l'affaire un courtier, qui s'était attribué des commissions allant de 50% à 150 % des transactions, alors qu'elles sont limitées habituellement à 5% pour les ventes publiques et à 10 % pour les ventes de gré à gré. Les haras ont évalué alors la surfacturation dont ils ont été victime à 2 millions de francs (pour 4 millions de montant d'achat).

Par ailleurs, certains propriétaires peu scrupuleux n'hésitent pas à pratiquer l'escroquerie à l'assurance. Ils assurent leurs chevaux durant leur phase de réussite. Puis, lorsque le cheval n'est plus à même de remporter des victoires, ils n'hésitent pas à le faire disparaître afin d'obtenir réparation de l'assurance. Ainsi, par exemple un propriétaire n'a pas hésité à déclarer le vol (échelonné dans le temps) de plusieurs chevaux retrouvés morts en plein champ ou carbonisés dans des vans. L'enquête a permis de démontrer qu'il n'y avait jamais eu de vol et que, les chevaux, en fin de carrière, avaient été achevés par le propriétaire.

Enfin, le commerce des chevaux est un domaine idéal pour le blanchiment de fonds. Comme la transaction d'objets d'art ou d'antiquités, il permet de faire entrer dans le système financier légal des fonds d'origine douteuse. Les prix élevés de certains chevaux (même n'ayant jamais couru à l'exemple des yearlings (64)) permettent de réaliser des opérations financières frauduleuses. Ce dispositif a été largement utilisé par les cartels de Medellin ou de Cali pour blanchir les fonds provenant du trafic de stupéfiants.

Exemple :

Une personne détenant de l'argent de provenance frauduleuse achète un yearling officiellement à 70 000 Euros. Il règle une partie de cette somme par chèque et une autre partie, 50 000 Euros, en espèces avec des fonds illégaux. Il ne lui reste plus qu'à revendre le cheval au prix de 120 000 Euros (son prix réel d'achat) pour réussir à blanchir les 50 000 Euros.

## 2. LES COURSES DE CHEVAUX ET LA FRAUDE

Les courses « truquées » sont toujours un vecteur de corruption et de fraudes diverses (ne serait-ce que pour alimenter les paris clandestins). Si dans certains pays les contrôles se sont multipliés, dans d'autres ils sont encore inexistantes. Ce qui donne à la grande criminalité une marge de manœuvre importante pour prospérer.

De même les courses de chevaux peuvent être utilisées pour blanchir de l'argent d'origine frauduleuse. La technique exposée ci-dessous concerne essentiellement les paris sur des petits champs de courses de province. Pour les courses plus importantes, cette technique nécessite obligatoirement des complicités au sein de l'organe officiel.

Exemple :

Un individu possède une somme d'argent d'origine illicite. Il se rend sur un champ de course et observe les gens effectuer leurs paris. Une fois la course terminée, il prend contact avec le propriétaire d'un billet gagnant et lui en propose alors le rachat à un montant légèrement supérieur à celui du gain. Une fois la transaction effectuée, l'individu touche la somme gagnée en prenant soin de garder une trace du gain. Il lui est alors aisé de mettre cette somme en circulation, en sachant qu'à la moindre demande d'explication, il sera en mesure de justifier d'un gain lors d'une course de chevaux.

Cette technique est également utilisée avec les billets gagnants de loterie. Ajoutons que cette méthode de blanchiment peut être mise en œuvre dans de nombreux pays où il existe des courses de chevaux et où, pour certains, la législation concernant les jeux de hasard est beaucoup moins encadrée qu'en France (en mars 1997, par exemple, 18 personnes ont été interpellées à Hong Kong pour des faits de corruption au tiercé). Enfin, le fait de pouvoir parier à distance via des systèmes électroniques ou des chaînes câblées de télévision permet encore plus facilement ce genre de dérives. En France, la réforme récente du Pari Mutuel Urbain veut être un moyen de prévenir au maximum les dérives décrites ci-dessus.

---

(64) Yearling : poulain âgé d'un an

## CHAPITRE IV

### LE BLANCHIMENT : LES IMPLICATIONS DANS LE MARCHÉ DES MATIÈRES PREMIÈRES

LA LUTTE ANTI-BLANCHIMENT SUR LES MARCHÉS DE MATIÈRES  
PREMIÈRES:  
RISQUES ET VIGILANCES (65)

La lutte anti-blanchiment parfois connue sous le sigle (LAB) étend son champ d'application à l'ensemble des professions financières, ainsi qu'à des secteurs non financiers qui constituent une cible pour les réseaux de blanchiment.

Les marchés à terme de matières premières relèvent à la fois de l'économie réelle et de l'économie financière.

#### I. – LA SPÉCIFICITÉ DES MARCHÉS À TERME PORTANT SUR DES MATIÈRES PREMIÈRES

Le marché des matières premières est un marché classique de vente et d'achat de contrat portant sur des produits dits « soft » (cacao, sucre, céréales, oléagineux, bétail) ou « hard » (pétrole, or, argent, cuivre...). On peut définir ses caractéristiques de la manière suivante :

Le marché est déconnecté physiquement de ces produits jusqu'à l'échéance car seuls des contrats « papiers » sont échangés. Ces contrats entre acheteurs et vendeurs fixent le prix (à terme), l'échéance de livraison et la quantité de la marchandise (produit). Les échéances suivant les marchés sont variables, ce n'est qu'au dénouement du contrat que l'on revient à la référence du produit.

Le risque de variation de prix est transféré du professionnel (négociant, producteur, transformateur...) au spéculateur (particulier, « broker », « hedge funds »...) qui l'accepte dans l'espoir d'un gain substantiel.

Outre les marchés à terme organisés et réglementés, il existe des marchés non réglementés tels que les marchés de gré à gré (OTC : « over the counter ») qui fonctionnent sans la garantie d'une chambre de compensation.

Sur les marchés à terme réglementés, la bonne fin des opérations est garantie par une chambre de compensation. Dans cette hypothèse, il y a subrogation : la chambre de compensation s'interpose entre l'acheteur et le vendeur; elle devient acheteur face au vendeur et vendeur face à l'acheteur. Elle évalue la couverture du risque assumé tant par l'acheteur que par le vendeur qui versent immédiatement, en liquide ou titres, un dépôt de 2 à 10% de la valeur du contrat.

Chaque matin la chambre de compensation appelle les pertes pour les reverser aux gagnants. C'est un jeu à somme nulle, la chambre de compensation ne faisant pas de crédit.

Ce marché à terme se caractérise par une multiplicité de contrôles intermédiaires (banques, chambre de compensation, membres compensateurs...) complexes à superviser si l'on veut suivre une opération de bout en bout. La piste d'audit est fractionnée en raison du nombre plus ou moins important d'intermédiaires impliqués dans la chaîne d'exécution et de traitement des ordres (démarcheurs/remisiers, banques, teneurs de compte, banques de règlement, front office, back office, clients de clients, etc.).

La liquidité de l'opération et le nombre d'acteurs varient selon les produits. A l'échéance, l'opération se dénouant soit par une livraison physique, soit par un règlement en « cash » dans le cas de contrats d'indices par exemple, la chambre de compensation s'assure que les obligations du vendeur (livrer le produit) et de l'acheteur (réceptionner la marchandise et la payer) ont été respectées. Les chambres de compensation agréent les entrepôts dans lesquels sont placés les matières premières et qu'elles s'assurent de leur présence dans les lieux déclarés. Le marché à terme des options négociables met face à face un acheteur et un vendeur d'options ( option d'achat : « call » ; option de vente : « put ») Une option est un droit d'acheter ou de vendre, avant la date de son expiration, un actif à un prix fixé le jour de la négociation, moyennant le paiement d'une prime par l'acheteur au vendeur. Le vendeur, reçoit la prime de l'acheteur et enregistre un gain de trésorerie, mais à l'échéance (date d'expiration de l'option) il lui faudra disposer de la marchandise si l'acheteur décide d'exercer son option. Le vendeur court le risque de réaliser des pertes considérables et sans limites s'il ne détient pas ladite marchandise. Il devra alors se la procurer « à n'importe quel prix ». Le risque financier du vendeur est illimité s'il ne détient pas la marchandise que l'acheteur est en droit d'exiger. Le risque financier de l'acheteur est limité au montant de la prime qu'il a versé au vendeur et l'acheteur qui n'exerce pas son option l'abandonne.

Ces marchés à terme sont utilisés à des fins d'arbitrage (secteur financier), d'assurance (secteur professionnel) et de spéculation (particuliers, financiers).

Un marché à terme n'a pas pour finalité d'être utilisé comme un marché de livraison ; Le tonnage de marchandises réellement livrées à l'échéance par rapport au tonnage échangé en contrats papiers avant l'échéance, ne représente qu'un faible pourcentage. Il est variable suivant l'opération et la matière première concernée. Des investigations peuvent être diligentées sans succès sur la base de la simple comparaison entre les flux financiers et les valeurs réelles (tonnages, volumes).

Les montages frauduleux existent dans ce domaine comme dans d'autres mais nous distinguerons les montages entre professionnels (donc spécialistes) et les montages avec des particuliers qui en principe ne font pas partie des initiés. Par exemple le « squeeze » ou « corner » est une situations assez classique : elle correspond à la situation dans laquelle se trouvent des spéculateurs qui voient arriver l'échéance et qui n'ont plus aucune possibilité de se procurer la matière première. Il est de la responsabilité des autorités du marché de prévenir ce genre de situation et d'empêcher une partie des intervenants de se trouver lésé (Ex : raréfaction organisée ou rétention volontaire d'un produit).

exemple :

Lors d'une opération classique portant sur un produit particulier, le détenteur de la marchandise se place comme acheteur face à des vendeurs (spéculateurs qui ne souhaitent pas aller jusqu'à la livraison). Ceci a pour conséquence une montée du cours. D'autres spéculateurs se placent eux mêmes comme acheteurs ce qui accélère la hausse. Jusque là il n'y a aucun problème puisque la livraison ne sera effective que dans dix huit mois. Le vendeur « papier » (souvent un particulier) non détenteur de la marchandise espère dénouer sa position avant l'échéance, mais il ne trouve pas de contrepartie sur le marché à terme pour racheter sa position. Ainsi est-il obligé d'aller jusqu'à la livraison et de trouver la marchandise physique pour la livrer à son acheteur. Si l'acheteur est seul à détenir la marchandise, il obligera à l'échéance le spéculateur - vendeur à négocier ou à verser des pénalités terrifiantes.

Ce montage est organisé uniquement par des professionnels. Le film « le sucre » en est une illustration remarquable relatant avec exactitude (et humour) la crise du sucre survenue sur le marché à terme de Paris en 1974 au détriment d'un grand nombre des particuliers.

Autre risque : celui du conflit d'intérêt assorti de fraudes internes lorsqu'il survient une déconnexion du prix entre le marché physique et le marché à terme (ex : absence de convergence des cours à l'échéance).

Une fois ces principes posés, il est évident que le marché des matières premières intéresse le blanchiment : Il est dématérialisé, sans fondement économique sérieux, sans cause réelle ou sans contrepartie lisible pour ce qui est de l'identité et de la motivation à la fois du donneur d'ordre et du bénéficiaire.

## **II. – LE NEGOCE DES MATIERES PREMIERES : UNE VOIE ROYALE POUR LE BLANCHIMENT**

### **1. LE NEGOCE DES MATIERES PREMIERES : METIER FINANCIER OU METIER REEL ?**

Les produits financiers présentent une grande diversité d'architecture, de liquidité ou de risque. Ils s'adosent cependant toujours à la monnaie. La transformation d'un titre en un autre support se matérialise inévitablement par du numéraire monétaire. Ce cloisonnement est modifié lorsqu'on aborde les titres représentatifs de valeurs en matières premières. Qu'il s'agisse de produits pétrochimiques, de coton ou de blé, le titre représente toujours à un instant donné, un prix et une disponibilité du matériau - support physique. Un contrat qui à l'échéance n'est pas clos par un contrat inverse, se soldera par une livraison de marchandise réelle.

Ainsi, la diversité des acteurs et des situations que l'on croise sur ces marchés est particulièrement importante. Producteurs et consommateurs des matières les plus diverses s'y côtoient autour du même souci : celui de minimiser le risque lié à la forte volatilité des prix. Ces marchés se créent pour encadrer et répartir les risques naturels et politiques susceptibles de peser sur les résultats à court ou moyen terme des entreprises très dépendantes d'une ou plusieurs matières premières. D'un métier réel, le négoce de commodities est devenu, au fil du vingtième siècle, un métier

financier aussi. Les spéculateurs font ensuite tampon entre ces deux pôles. Le risque est transféré du professionnel au spéculateur qui l'accepte dans l'espoir d'en retirer un gain substantiel.

Dès lors, le client peut se présenter face au banquier ou au « broker », tantôt sous la « casquette » de l'activité réelle, tantôt sous celle du financier. Ceci explique qu'un tel contrat puisse faire l'objet de fraudes purement financières, de fraudes physiques, ou du couplage des deux simultanément.

Ainsi, un contrat sur l'or acheté par un compte opérant depuis un pays A, mais qui donnerait lieu à une livraison dans un pays B, sans que le banquier n'ait été informé de cette intention au préalable, pourrait constituer un parfait outil de blanchiment. L'argent d'origine délictueuse change de forme (ex : le dépôt bancaire devient de l'or) et de périmètre géographique. Si l'or est vendu ultérieurement à un grand bijoutier, on aura trois transactions depuis le dépôt bancaire initial, pour faire écran avec l'origine des fonds.

De même, une activité de couverture diversifiée est susceptible de tromper la vigilance du banquier, par l'introduction d'opérations sans rapport avec l'activité réelle de la société. Les « traders » ne prêtent pas attention à la dimension réelle de la référence d'un produit pétrochimique lainier ou laitier, support des contrats manipulés en masse. Seul compte le dénouement de l'opération. Mais les différences de cours entre variétés à priori proches, peuvent s'échelonner de quelques dixièmes à quelques dizaines de points. Ceci permet de gonfler artificiellement les volumes traités.

Par ce biais, un cadre de société peut créer des flux financiers importants entre comptes bancaires. Ces derniers sont couverts par la légitimité d'une activité à priori réelle, alors qu'une partie des opérations est réalisée pour le compte et avec les fonds d'une organisation criminelle.

Ce risque est plus important sur les marchés qui offrent la possibilité de céder des contrats financiers de commodities sous la forme du gré à gré. Le transfert de contrat d'une société à une autre légitime le flux des fonds correspondants.

Cette double appartenance sectorielle de l'activité (achat/vente de matières premières/ couverture financière) génère donc une difficulté importante pour la lutte anti-blanchiment. Cet obstacle peut être décliné sur deux des plans fondamentaux : celui de l'identification du véritable ayant droit, et celui de la détection d'opérations suspectes par l'examen de la cohérence économique.

## 2. L'ECLATEMENT DE L'IDENTITE DU CLIENT

Des considérations organisationnelles, commerciales ou fiscales, peuvent justifier l'utilisation de véhicules juridiques variés pour la réalisation d'opérations sur commodities. Dans le cas d'une activité de négoce à dominante réelle, le compte peut être celui de la société principale, d'une filiale locale ou d'une filiale étrangère, éventuellement offshore. Si l'activité est multi-supports, des comptes dispersés entre plusieurs sociétés de droit différents apparaîtront à l'occasion, en fonction du support.

La dispersion de l'activité peut aussi tenir à la préférence pour une banque, un « broker » ou une salle de marchés (à Londres, Paris, New York ou Tokyo), pour ses services ou pour l'accès à de meilleures cotations.

Dès lors, plus l'activité est étendue et sophistiquée, plus le client emprunte des formes et des identités variées et volatiles. Il n'y a plus un client, mais des comptes-clients rapportés à une même entité, sans que ce lien ne soit toujours bien suivi. Ces comptes seront parfois gérés par des cadres différents au sein de la banque, ou entre plusieurs établissements. La communication entre tous ces acteurs est généralement très insuffisante. Mais au-delà de la lisibilité immédiate des intervenants, c'est également leur cohérence économique qui va progressivement se trouver parasitée.

### 3. COHERENCE ECONOMIQUE ET DETECTION D'OPERATIONS SUSPECTES

Les réseaux occultes utilisent fréquemment les services de sociétés fiables, pour une ou plusieurs opérations de blanchiment. La collaboration peut être tissée au plus haut niveau de la direction ou à l'insu de la société, lorsque la complicité d'employés aux fonctions stratégiques est achetée. La cohérence économique des opérations et sa lisibilité par rapport aux activités connues de la société, portent donc un message déterminant pour la détection de soupçons de blanchiment et pour leur déclaration éventuelle.

De ce point de vue, le banquier a l'obligation légale d'être sensible à des variations fortes et inexplicables de la demande du client pour des contrats inhabituels. Il doit alors s'enquérir des motifs de cette croissance. Il peut également vérifier avec les autres départements qui gèrent le client (les crédits en particulier), que l'ensemble des flux réels susceptibles d'expliquer les variations au niveau des couvertures, augmente de manière comparable.

### 4. LES RAPPORTS MUTUELS DU BLANCHIMENT ET DE LA CORRUPTION DANS LES ECHANGES DE MATIERES PREMIERES

Les commodities constituent la richesse essentielle et parfois unique de beaucoup de pays dans lesquels règnent des pratiques de corruption développées et incontournables, pour l'attribution de marchés publics. Même lorsque le contrat visé n'a pas de rapport direct avec les matières premières, il est aisé pour les agents publics corrompus, de faire appel à ce type de négoce pour ponctionner et faire circuler les valeurs qu'ils s'approprient.

Exemple 1 :

Supposons qu'un pays A désire doubler la capacité de son port principal. Le chantier représente un marché de deux milliards de dollars sur trois ans. Les membres de la commission qui en décident, le ministre de tutelle et éventuellement le président lui-même, percevront un total de 10% du contrat pour son attribution. Même réparties sur plusieurs personnes, les montants en jeu (deux cent millions de dollars) ne circulent pas de la sorte en toute discrétion. Un montage « élégant » peut donc se présenter comme suit.



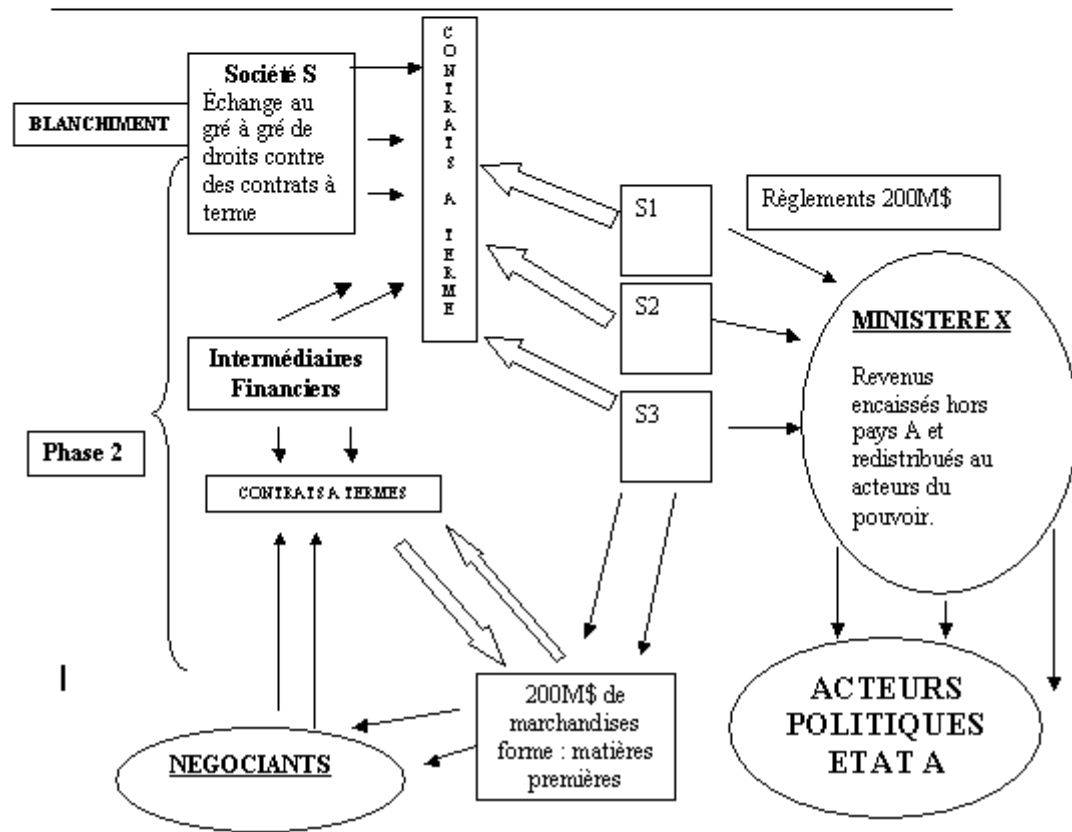
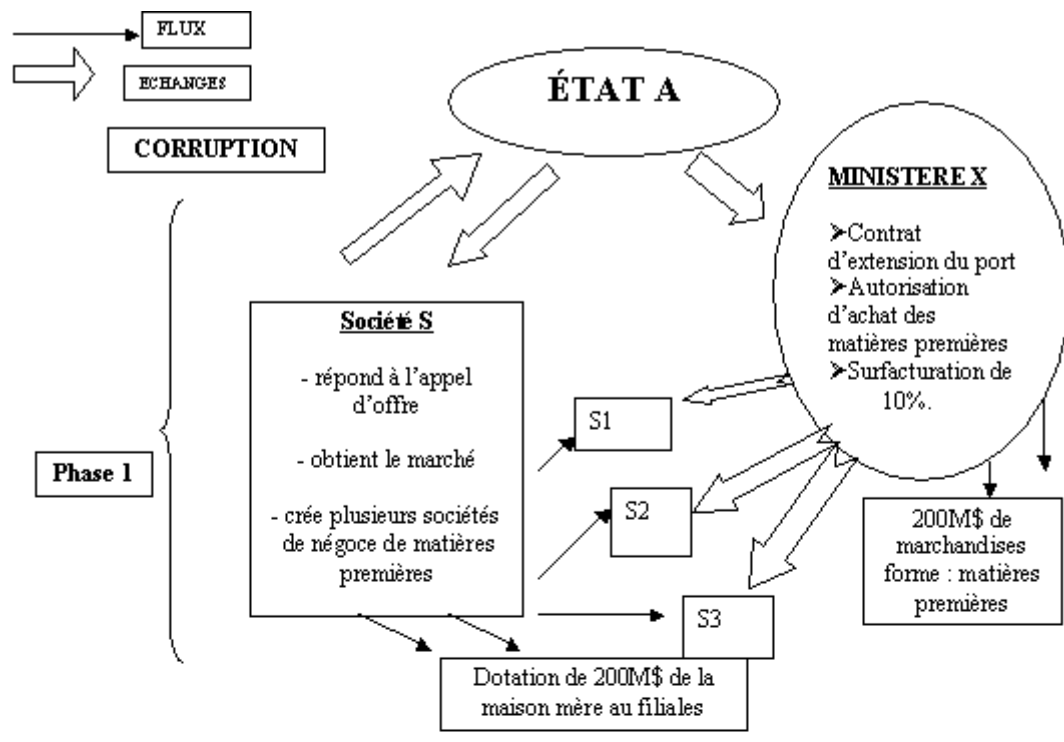
La société de travaux publics X originaire du pays B et intéressée à remporter le contrat crée des sociétés de négoce pour cinq matières premières dont A est l'un des premiers producteurs mondiaux. Ces sociétés jouissent d'autorisations d'achat de marchandises délivrées par une direction du même ministère. Les autorisations sont renouvelées conjointement tous les six mois, par le ministre de tutelle et les membres de la commission, tous nommés par le président.

Les sociétés achètent donc régulièrement des matières premières pour des sommes calquées sur le cash flow du projet. Des fonctionnaires locaux reçoivent l'instruction de surfacturer ces opérations de 10%. X transfère à ses filiales les montants correspondants aux prix des marchandises, majorés de 10%.

X doit revendre aussi vite que possible les marchandises acquises, en évitant un coût supplémentaire qui prend la forme d'une dévaluation des cours. Afin de se couvrir des risques inhérents à cet environnement, X peut utiliser deux techniques selon les possibilités offertes par les marchés concernés.

La première consiste à acheter des options à terme sur des quantités équivalentes de matières négociées, à une échéance qui couvre l'ensemble des transactions. La marchandise sera revendue de gré à gré à des négociants du métier et les options soldées par un éventuel gain, ou par une perte qui n'excédera pas la prime.

La seconde technique consisterait pour X, à échanger ses droits sur la marchandise contre des contrats à terme équivalents, par le biais du gré à gré, avec une remise en faveur du négociant. Les filiales distribuent les 10% aux intéressés et transfèrent les titres à X, qui va les liquider au mieux. Cette seconde technique présente l'avantage de simplifier les opérations et d'éviter une série de transferts de fonds internationaux entre les « brokers » et les négociants. Seul l'achat de marchandises et la liquidation des contrats donneront lieu à transfert. La discrétion sera donc beaucoup plus importante.



Dans un tel cas, les contrats financiers sur matières premières ont été privilégiés comme véhicules de circulation et de transformation (donc de blanchiment) du produit de la corruption pour les raisons suivantes.

En premier lieu, ils permettent de générer un commerce important avec le pays A et d'assurer la surfacturation, pivot de l'affaire, avec un minimum de risque.

Dans un second temps, ils permettent à la société X qui n'a aucun rapport avec ce type de commerce, de limiter son intervention et ses risques sur un marché qu'elle ne connaît pas.

En troisième lieu enfin, lorsque le produit du délit est finalement transformé en argent, il peut facilement apparaître comme le produit d'une spéculation financière libre.

On voit donc à quel point le banquier (ou le « broker ») joue un rôle majeur dans la détection du risque d'utilisation des marchés à terme de matières premières, à des fins de blanchiment et de corruption. Il est le premier à pouvoir détecter en temps quasi-réel, l'apparition chez son client, de mouvements et de demandes atypiques par rapport au profil d'activités connues.

Exemple 2 :

Dans un pays A, un système de détournement de fonds a été imaginé par un escroc (M) de haut vol. En recherche constante de financements il a entraîné l'un de ses proches (B), très engagé dans l'action humanitaire internationale (organisation humanitaire C), dans son montage. Avec son aide dont on ne sait si elle est volontaire ou forcée, M a réalisé le montage suivant :

L'organisation humanitaire (C) intervient en cette période auprès des populations de plusieurs pays du Moyen Orient, d'Asie Mineure et d'Afrique Occidentale. Elle collecte des matières premières agricoles auprès de sociétés, de coopératives et d'institutions publiques de plusieurs pays développés, pour les transférer vers les pays assistés.

B a fondé deux sociétés : X et X'. La première dans un pays ayant récemment intégré la Communauté, l'autre, dans un pays bénéficiant d'un accord douanier CEE souvent utilisé par lesdites bandes organisées. Il a également fondé une association (C') vouée à seconder le travail de l'association (C) au conseil d'administration dans laquelle il siège.

C' participe (sous agrément) à la collecte de vivres organisée par C. Elle expédie ces vivres en utilisant les services de la société européenne X fondée par B.. Elle propose aux bandes avec lesquelles elles traitent de conserver et de réinjecter jusqu'à 90% de la marchandise traitée dans le circuit décrit ci-dessus. Ceci, à condition que 20% (soit un peu moins de la moitié du bénéfice supplémentaire par rapport à la tolérance habituelle citée ci-dessus) puissent être ponctionnés par les sociétés fondées par B. Ainsi, la société X' rachète, hors de la CEE, ces marchandises aux sociétés liées aux bandes organisées, pour un prix global qu'elle décote de l'équivalent des 20% convenus. Elle les revend à X qui se charge de les distribuer à l'intérieur de la Communauté.

Une seconde association, (Y) fondée par l'escroc (M), « se fait fort d'aider » l'association C' en achetant des contrats à terme sur les différentes matières premières transitant de la sorte.

Ils sont censés protéger la valeur financière du travail de C'. En fait, (Y) achète beaucoup plus de contrats qu'il n'est nécessaire et à des primes peu intéressantes parce qu'économiquement beaucoup trop élevées. Elle revend ensuite ces contrats par le gré à gré, avec une majoration de 20% à 30 % à X, dotée à la fois de la légitimité et du réseau pour traiter de tels contrats.

Ce stratagème permet de faire transiter les bénéfices ponctionnés par le système C'/X/X' vers une association (Y) à but non lucratif, contrôlée par l'escroc (M), à l'aide d'un commerce de contrats à terme sur matières premières, couvrant un commerce réel de matières équivalentes, lui-même couvert par une activité d'aide humanitaire. Ce sont plusieurs millions d'Euros qui peuvent ainsi être transférés dans les poches de l'escroc pendant une période comprise entre douze et vingt quatre mois.

### **III. – UNE PROCEDURE DE CONTROLE**

Les procédures de contrôle et d'analyse de ces risques se déclinent en plusieurs points. Elles correspondent aux bonnes pratiques préconisées dans ce domaine (66).

Faire connaître les exigences de la réglementation est la première mission. Elle se présente sous la forme suivante :

La connaissance des règles relatives aux opérations de marché doit être assurée par une large diffusion des manuels et circulaires et par la formation de l'encadrement comme du personnel au contact.

La vérification de la connaissance des règles au moment de l'attribution des cartes professionnelles.

L'exigence du respect des règles dans la mesure de la performance des vendeurs (incitations financières, mises en place sans installation de procédures adéquates d'encadrement de la commercialisation des produits).

La rédaction des procédures doit être distincte de l'affirmation des objectifs à atteindre en particulier au regard des procédures d'acceptation des clients ou des contreparties et des procédures de réception et d'exécution des ordres.

La mise en place de nouveaux produits doit intégrer une analyse risque du responsable de la lutte contre le blanchiment. Le but est l'intégration d'une politique d'information et l'établissement de contrôles préventifs.

Ainsi il s'agit d'abord d'organiser la diffusion des informations pertinentes et la mise en place de processus préventifs adaptés.

Il est nécessaire que la typologie des risques de blanchiment soit connue pour identifier ce qui pose problème.

Les personnes à risque sont :

Savoir identifier le client malhonnête ou les sociétés naturellement exposées, l'intermédiaire financier peu vigilant manipulateur ou instrumentalisé.

Savoir identifier le salarié peu scrupuleux ou insuffisamment actif dans la prévention.

Savoir identifier la contrepartie réelle , tout montage opaque est un indicateur de risque.

Savoir identifier l'apporteur d'affaires douteux.

Les comptes à risque sont :

Les comptes de personnes physiques qui fonctionnent avec des procurations, et en particulier celles qui sont détenues par des conseillers en patrimoine. Le risque des procurations réside dans le fait qu'elles constituent une possibilité de faire intervenir le blanchisseur sans qu'il n'apparaisse légalement.

Les comptes ouverts aux noms de structures écrans ou dites ad hoc ( fiducies, etc .)

Les comptes où interviennent des conseils en gestion de patrimoine, des apporteurs d'affaires, des courtiers garants ou non des opérations ; le marché peut dans ce secteur n'être pas réglementé. Les courtiers mettent face à face des entreprises et des financiers, qui peuvent être du croire ou non et sur des marchés régulés ou pas. Ce qui implique un risque de fraude plus élevé. En principe l'intervention d'un courtier doit être justifiée.

Les sociétés de gestion de portefeuille de taille réduite dans lesquelles pour des raisons techniques la séparation des fonctions peut ne pas être respectée. Elle présente un risque fort lorsque aucune disposition de « rétrocontrôle » n'existe.

Les comptes des mandataires sociaux et dirigeants d'entreprises cotées ou travaillant dans le monde financier .

Les comptes récemment ouverts et qui présentent une typologie de risques.

Les comptes que l'on ouvre et que l'on clôture rapidement. Le constat de l'existence en nombre de ce type de comptes peut signifier une tentative de manipulation des cours.

Les comptes dans lesquels apparaît un produit nouveau ou un instrument financier connu mais dont on a modifié les caractéristiques principales.

Les comptes dans lesquels un montant ou un solde inhabituel est constaté.

Les comptes enregistrant des opérations en sens contraires ou des aller et retour dans un court délai surtout si le marché est limité.

Les comptes qui enregistrent des pertes ; on s'attachera à l'analyse des pertes chroniques, au caractère irrationnel de l'opération et à la manière suivant laquelle les opérations sont renflouées. L'affectation des résultats entre les comptes est effectuée après l'exécution, lorsque le donneur d'ordre est unique et que plusieurs comptes sont affectés. Les opérations sont identiques pour plusieurs comptes sans lien apparent entre les titulaires et sans raison apparente.

Les opérations à risque sont :

Les ordres ou certaines opérations sont annulées ou contre-passées : annulations de souscription à des produits d'assurance, annulations d'ordres de bourse.

Les opérations modifiées : montants, règlements, bénéficiaires.

Les opérations, pour un même compte, sont très nombreuses, les raisons qui pourraient justifier le flux sont obscures.

Les opérations sur un titre pour le compte de son émetteur ou une personne morale ou physique liée.

Les opérations qui affectent des titres, des contrats, des actions dont la valeur est faible, ou lorsque qu'il existe des warrants à effet levier très important.

Les opérations où le volume de négociation sur un instrument ou la liquidité habituelle est très faible.

Enfin, lorsqu'il y a une offre publique sur les titres ou une offre de retrait, on peut chercher la modification de la passation des ordres.

Pour ces opérations il apparaît pertinent de laisser de côté le filtre en pourcentage global, pour utiliser un filtre par montant d'opération et, chaque fois que les indicateurs sont présents, stopper l'automatisme du traitement pour analyser « à la main » les évolutions.

---

(65) Texte élaboré avec le concours de H. LANDAU, consultant en matière de blanchiment ayant travaillé dans des banques internationales et d'affaires.

(66) Cf Les processus préconisés par l'ancien conseil des marchés financiers.

## CHAPITRE V

### LES ASSOCIATIONS : QUELQUES BONNES PRATIQUES

Dans le rapport du Service central de prévention de la corruption pour l'année 2002, avait été abordé le problème de certaines dérives du monde associatif. Le but était de démontrer qu'il pouvait y avoir des malversations dans les organisations caritatives même si ces dernières restent marginales. Afin de compléter cette analyse, il est indispensable de tenir compte de l'importance de la transparence dans ce domaine et de porter à la connaissance de chacun qu'il existe des modes de contrôle initiés par des organes indépendants ou mis en place par certaines associations ou fondations.

#### I. – LA TRANSPARENCE DES RELATIONS ETAT- MONDE ASSOCIATIF – OPINION PUBLIQUE

La transparence est l'une des réponses que peuvent apporter conjointement les associations et l'Etat aux interrogations du public, lorsque ces dernières résultent du trouble créé par une affaire ou plus simplement d'un intérêt pour la vie associative.

Elle passe par un respect plus scrupuleux des obligations d'information de l'administration, l'unification du cadre comptable, le fonctionnement plus ouvert à l'égard des adhérents et le développement de l'autocontrôle.

Dans cette optique, le premier ministre, a rappelé lors de l'été 2001 à la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), l'intérêt personnel qu'il portait à l'expression associative des Français. Il a exprimé son attachement à un « dialogue étroit et constant avec les partenaires sociaux » et son souhait de « favoriser résolument le développement de la vie associative dans le cadre jugé opportun du groupe permanent » (67).

#### 1. L'AFFECTATION DES DONS

L'affectation des dons du public exige également une précision rigoureuse. Il en va de la crédibilité du monde associatif et de la pérennité de l'objet social d'autant plus que les sources de financement peuvent être aléatoires.

L'association doit être à même de toujours pouvoir justifier l'utilisation des fonds et l'organisation en mesure de suivre leur affectation tant du point de vue informatique que comptable et opérationnel.

Ainsi lors de la réception d'un don, un reçu fiscal est-il envoyé, selon un modèle défini par l'administration. Ce certificat entraîne la possibilité de déduction fiscale ; aussi des mécanismes de sécurité sont-ils à mettre en place pour éviter tout incident, tant pour l'encaissement des paiements que pour l'émission de ces reçus.

En fin d'année, un rapport présente aux membres et aux donateurs le bilan d'activité et les comptes. Par ailleurs, la loi oblige à établir un compte d'emplois annuel des ressources provenant de la générosité du public (et ses annexes définis par l'arrêté du 30 juillet 1993), qui doit être communiqué à tout donateur en faisant la demande.

Pour respecter la transparence les liens avec d'éventuelles filiales doivent être établis et définis, notamment dans l'annexe aux comptes annuels.

## 2. LES RELAIS

### 2.1. Le Comité de la Charte de déontologie

Bien avant que de graves scandales n'éclatent, une vingtaine de grandes associations et fondations faisant appel à la générosité du public, et l'UNIOPSS (68) ont créé, en 1989, le « Comité de la charte de déontologie des organismes faisant appel à la générosité du public ». Ces organismes entendaient montrer qu'il existait une volonté de rigueur et de transparence dans le monde associatif lui-même.

Une cinquantaine parmi les plus importants collecteurs de fonds adhèrent aujourd'hui au Comité de la Charte et respectent les maîtres mots de l'organisme :

fonctionnement statutaire  
gestion désintéressée et rigoureuse  
qualité de la communication et des actions de collecte  
transparence financière  
contrôle du respect de leurs engagements.

Les adhérents peuvent utiliser dans leur communication le logo du Comité de la Charte « Donner en confiance ». Le Comité, constitué sous forme d'association, est indépendant des pouvoirs publics et n'a pas de prérogatives légales. Il travaille en bonne intelligence avec les institutions.

Le Comité de la Charte ne se borne pas à définir une déontologie des bonnes pratiques de collecte et de gestion des dons. Il a mis en place son propre dispositif de contrôle. Il désigne ainsi, auprès de chacun de ses membres, un ou plusieurs « censeurs indépendants » qui veillent en permanence au respect de la déontologie et établissent, chaque année, un rapport au Comité mesurant les écarts entre les engagements pris et les pratiques réelles. Ce rapport est examiné par une « commission de surveillance », également indépendante. Cette dernière donne un avis au conseil d'administration qui prendra la décision de renouveler ou non l'agrément. De fait, la plupart des renouvellements d'agrément sont assortis de demandes de modification ou des mises en conformité de telle ou telle procédure que le censeur sera chargé de suivre.

Parmi les nombreuses exigences posées par la Charte et ses textes d'application, il est prévu que tout membre soit doté d'une comptabilité conforme au plan comptable des associations et fondations ainsi que d'un commissaire aux comptes. De plus tout adhérent publie chaque année à destination de l'ensemble de ses donateurs son bilan comptable et son compte d'emploi des ressources (selon le modèle défini par le Comité), comparés à ceux de l'exercice précédent et accompagnés de commentaires clairs et sincères. Les relations avec les prestataires de service, notamment dans le domaine de la communication et de l'informatique, source de dérives importantes, sont encadrées de manière stricte et excluent une rémunération au prorata des dons collectés.



Ces mesures font maintenant partie intégrante des mécanismes de contrôle interne. Elles ont permis des avancées significatives en matière de sécurité financière.

## 2.2. La certification

La certification :  
elle consiste à attester par un tiers indépendant et impartial qu'un système, un produit, un service ou une personne satisfont aux exigences d'un référentiel.  
Le processus de certification est fondé sur la mise en œuvre d'audit in situ, à différents stades : audit initial, audit de surveillance périodique et audit de renouvellement au terme des 3 ans.

La certification des services :  
Le référentiel des organismes faisant appel à la générosité du public a pour objectif principal de donner confiance aux donateurs. Il s'agit de l'assurer que l'utilisation de ses dons est conforme à l'objet dont se prévaut l'organisme qui le reçoit.  
Cette certification reste volontaire et s'appuie sur un référentiel définissant les principes que l'organisme s'engage à respecter vis-à-vis du donateur : gouvernance, efficience et désintéressement. Il s'agit d'un véritable code de conduite pour l'organisme concerné.  
Il existe un comité de certification dont les membres sont bénévoles et qui a participé à l'élaboration du référentiel.

## 2.3. Le comité de certification

Il a participé à l'élaboration et l'adoption du référentiel, de concert avec un prestataire certificateur et les associations volontaires ; il l'a ensuite validé.  
Jusqu'à une période récente les associations membres du Comité de la Charte effectuaient elles-mêmes leur certification. C'est un organisme qui l'assure désormais avec le concours de représentants des donateurs et usagers. Il est à noter que les associations caritatives sont volontaires pour la certification et peuvent changer d'organisme certificateur.

## 2.4. Les « correspondants associations »

L'instruction fiscale du 15 septembre 1998 a créé un « correspondant association » dans chaque direction départementale des services fiscaux.  
Les associations peuvent ainsi s'adresser au correspondant pour toute question, en particulier celle tenant au caractère non lucratif des activités qu'elles exercent.

## 2.5. « Les délégués départementaux à la vie associative » (DDVA)

Les « Délégués départementaux à la vie associative » et les « Missions d'accueil et d'information des associations » (MAIA) mises en place par la circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements, jouent un rôle important de conseil auprès des associations locales ; ils peuvent, en dehors de toute mission de contrôle, prévenir l'instauration de mauvaises pratiques. Les DDVA sont le plus souvent les directeurs départementaux de la jeunesse et des sports qui connaissent bien le tissu associatif.

## 2.6. Les Commissaires aux comptes

La mission habituelle du commissaire aux comptes dans une association est de certifier les comptes annuels, de contrôler le respect des règles légales et statutaires.

De plus, dans les associations ou fondations membres du Comité de la Charte, le commissaire aux comptes doit également établir un rapport particulier sur les conventions visées à l'article L612-5 du code de commerce (69) et au dispositions de la Charte concernant « le contrôle interne et la gestion désintéressée ».

Dans ce cadre, ce professionnel doit également établir une attestation du compte d'emploi des ressources (CER) et valider les documents financiers avant leur publication.

---

(67) La lettre du CPCA, n°2, 2002

(68) Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

(69) Article L 612-5 du code de commerce : "Le représentant légal (...) joint aux documents communiqués aux adhérents un rapport sur les conventions passées directement ou par personne interposée entre la personne morale ou l'un de ses administrateurs ou l'une des personnes assurant un rôle de mandataire social. Il en est de même des conventions passées entre cette personne morale et une société dont un associé (...)"

## II. - L'EXIGENCE D'UNE BONNE ORGANISATION

La loi du 1er juillet 1901 laisse aux statuts le pouvoir de mettre en œuvre une bonne organisation de l'association par le biais d'une succession d'organes sensées assurer la transparence de la décision.

Quelques principes simples favorisent la bonne marche des associations et éloignent les risques de sclérose de l'organisme :

le renouvellement

des instances dirigeantes

des membres du conseil d'administration

des circuits de décisions, d'engagements et de paiements qui nécessitent l'intervention de plusieurs personnes.

### 1. LES INSTANCES

Ces instances sont comparables à celles des sociétés commerciales, à savoir :

L'organe délibérant (assemblée générale pour les associations et le conseil pour les fondations) :

souverain, il doit notamment approuver les comptes annuels et les rapports qui lui sont soumis, ainsi que l'affectation des résultats. Il doit également désigner les commissaires aux comptes. Il peut enfin demander des précisions dans tous domaines.

L'organe collégial (conseil d'administration) :

Il est notamment chargé d'arrêter le budget prévisionnel et veiller à son exécution, d'arrêter les comptes annuels soumis à l'assemblée générale, arrêter les rapports de gestion et/ou financiers.

Elu par l'assemblée générale, il met en œuvre la politique de l'association.

bureau, dirigé par le président, assisté d'un secrétaire et d'un trésorier. Il relaie le conseil d'administration dans sa tâche.

Pour autant ce n'est pas au niveau des instances délibérantes que le contrôle de la gestion et de ses performances pourra être valablement apprécié : l'essence même du bénévolat, le manque de temps, l'absence de pouvoirs d'investigation suffisants reconnus aux salariés et aux professionnels ainsi que leur coût élevé, entament la confiance dans le monde associatif.

Pourtant le contrôle interne occupe une place croissante dans les associations et les fondations en raison des contraintes de transparence que certaines se fixent.

Elles amènent naturellement à une professionnalisation progressive du secteur.

## 2. L'IMPORTANCE DES CONTROLES

Une rigueur nouvelle doit être établie dans les comptes des associations, faite d'un contrôle externe et interne de qualité. Le développement de ces mesures est devenu une nécessité pour répondre à l'attente de l'opinion.

L'intérêt du contrôle interne permet de surveiller la qualité, la pertinence de la gestion et de prévenir les risques de dérives d'ordre éthique générées par l'abus de la liberté associative. L'autonomie de la volonté qui prévaut dans le cadre associatif facilite la mise en œuvre de ce contrôle interne.

L'intérêt d'un contrôle externe de qualité est essentiel lorsque l'Etat ou des organismes sociaux contribuent au financement des associations ou si l'organisme fait appel à la générosité du public.

## 3. EXEMPLE DE STRUCTURATION DE CONTROLE INTERNE

Une bonne pratique de mise en place d'un processus de contrôle interne peut se décliner en :

l'instauration d'un manuel de procédures décrivant avec précision les processus de mise en œuvre des activités, précisant les niveaux de décision et les montants qui peuvent être engagés. Ainsi, par souci de sécurité, une dépense ne peut-elle être décidée et payée par la même personne ;

un système de contrôle des opérations et des procédures internes ;  
une organisation du traitement de l'information.

Ce type de processus doit rester adapté à la taille des associations et des fondations. Il est en effet important de disposer d'un circuit de décision et d'une répartition des rôles des élus, instances et exécutifs clairement définis. Cette précision doit notamment se retrouver en matière de délégation de pouvoir du président ou du trésorier. Les mandats doivent être clairement définis dans leur durée et leur champ d'application.

Avant tout, les procédures ne doivent pas être figées, mais évoluer dans le temps avec l'organisation. Elles ne doivent être ni excessives, ni tatillonnes, mais garantir un travail fiable et de qualité. Il convient de ne pas oublier que les contrôles présentent un coût certain et que leur exagération peut être préjudiciable à leur efficacité.

## 4. ELABORATION ET PRESENTATION DES ETATS ET AUTRES DOCUMENTS FINANCIERS

### 4.1. Documents de synthèse.

Les organisations membres du Comité de la Charte s'engagent à respecter les éléments comptables en vigueur et en particulier le règlement Comité de la réglementation comptable (CRC) n° 99-01 du 16 février 1999, relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations.

A ce titre elles doivent notamment établir des documents de synthèse :

- un compte de résultat ;
- un bilan ;
- une annexe aux comptes annuels ;
- ainsi qu'un «rapport de gestion» (souvent appelé «rapport financier»).

Dans les organisations plus importantes et particulièrement dans celles qui y sont légalement tenues (70), cette information doit être complétée :

- par la situation de l'actif réalisable et disponible ;
- par tableau de financement ;
- par plan de financement prévisionnel.

Par ailleurs, conformément à la loi du 7 août 1991 (71), toutes les organisations membres du comité doivent également établir un compte d'emploi de ressources et ses annexes, dont les principes et méthodes d'établissement font l'objet d'un texte d'application de la Charte spécifique (TAC 4.2).

#### 4.2. Annexe aux comptes annuels.

L'annexe aux comptes annuels, élément indispensable de la transparence financière, fait l'objet d'une recommandation aux membres du Comité. L'annexe est partie intégrante des comptes annuels : "elle est constituée d'informations obligatoires et de toutes les informations ayant une importance significative nécessaire à l'obtention de l'image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat" (72). Les informations reprises aux comptes annuels doivent respecter les principes de clarté, d'exhaustivité, de concision et d'utilité des informations communiquées. Ne seront reprises aux annexes que les informations significatives. Ainsi l'annexe doit comprendre les cinq parties suivantes :

- faits caractéristiques de l'exercice ;
- principes, règles et méthodes comptables ;
- notes sur le bilan ;
- notes sur le compte de résultat ;
- autres informations.

Conformément à la Charte, le compte d'emploi des ressources et ses annexes -au même titre que les comptes et documents de synthèse annuels (bilan, compte de résultat, annexe aux comptes annuels) - doivent être "mis à la disposition de tous les adhérents préalablement à l'assemblée générale. A défaut de communication individuelle, ces documents seront adressés gratuitement à tout adhérent en faisant la demande et consultables au siège de l'organisation dans les conditions les plus larges possibles avant l'assemblée générale devant statuer sur les comptes".

Après l'approbation par l'organe statutairement compétent, dans toutes les organisations membres, le compte d'emploi des ressources ainsi que le bilan, doivent être diffusés aux donateurs (73) dans l'organe périodique de l'organisation ou, à défaut, par tout autre moyen approprié, accompagnés de commentaires clairs et synthétiques. La diffusion de ces informations est un élément essentiel de la transparence vis-à-vis des donateurs. Cette publication doit intervenir le plus

rapidement possible après l'approbation par l'organe compétent et sous la responsabilité de l'organe chargé de l'arrêter.

Enfin, ces documents financiers doivent être soumis, avant leur publication ou leur mise à disposition du public, au commissaire aux comptes, qui s'assure qu'ils "satisfont quant à leur contenu, aux obligations d'informations prévues, le cas échéant, par les textes légaux, réglementaires ou les statuts, et que les informations qu'ils contiennent sont sincères et concordent avec les comptes annuels". (74)

---

(70) Organisations ayant au moins 300 salariés ou un total de ressources supérieures à 18 000 000 d'euros (cf article 25 du décret n° 85-295 du 1° mars 1985 modifié)

(71) Loi n° 91.772 du 7 août 1991, relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

(72) Décret n° 83-1020 du 29 novembre 1983

(73) Personnes identifiées ayant fait au moins un don pendant l'exercice considéré.

(74) Normes 5-106 et 5-107 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

## FICHES DE PRE-CONTROLE POUR LES ASSOCIATIONS ET LES FONDATIONS

Les associations, dont nous avons l'année dernière décrit la cartographie des risques (très proche de la cartographie relevée dans les comptes des entreprises commerciales), sont confrontées avant tout à un problème de coût du contrôle.

En effet, s'il n'est pas constaté dans ces organisations plus de corruption ou de montages frauduleux que dans d'autres entités, le coût des contrôles qui doivent être mis en place est assez lourd, rapporté à la structure en principe non lucrative. Les grandes associations nécessitent des contrôles conséquents, approfondis par des spécialistes qu'elles n'ont parfois pas les moyens de rémunérer à hauteur de leur compétence.

De plus, la limitation des charges et des frais de contrôle ont pour effet d'écartier du secteur une partie du personnel qui pourrait être utilisée. Or, les associations ont besoin pour contrôler leurs structures, de vrais professionnels.

Ainsi, avons nous élaboré quelques fiches qui peuvent, au regard de la cartographie exposée l'année dernière, aider des contrôleurs à la réalisation d'un « écrémage » pouvant faire gagner du temps.

Nous avons donc choisi quelques fiches parmi les plus classiques et les mettons à disposition des personnes qui peuvent être intéressées. On constatera aussi que les mêmes types de contrôle sont cités dans plusieurs fiches ; cela est volontaire et permet simplement de montrer qu'il est possible d'analyser un poste ou un risque, à partir de plusieurs points d'entrée

Ces modules «fraude» complètent le référentiel mis en place par le Comité de la Charte.

Pour l'ensemble des fiches présentées ici il est évident que la nature de la recherche sera différente suivant :

- le type d'association, son importance et son implantation ;
- l'importance et la nature des immobilisations ;
- La méthode de gestion, l'existence éventuelle d'un contrôle interne et le respect de la séparation des pouvoirs.

I- FICHE GENERALE DE CONTROLE INTERNE



Points d'analyse	OUI	NON	N/A	Effet recherché
<p><b>EXISTENCE DU CONTROLE INTERNE.</b></p> <p>➤ Le contrôle interne n'est pas installé</p> <p>➤ Contrôle interne installé et appliqué</p> <p>➤ Contrôle interne installé non appliqué : possibilités de détournements.</p> <p>Existence de processus structurés ou non et de procédures adéquates</p> <p>➤ Existence de procédures générales qui couvrent le traitement d'une urgence spécifiques à l'activité commerciale lorsque les associations développent ce type d'activité.</p> <p>➤ Existence d'un tableau de bord : général par service si cela est nécessaire</p>				<p>Possibilités de détournements</p> <p>Identifier les risques liés à l'absence de contrôle :</p> <p>Etablir une cartographie des risques [le rapport du SCPC de 2003 peut valablement être utilisé comme base d'analyse].</p> <p>Rechercher le ou les bénéficiaires directs ou indirects</p> <p>Evaluer le risque à partir de l'analyse dans les comptes</p> <p>Evaluer les pratiques</p> <p>Ce travail peut être effectué en interne ou par un service externe</p> <p>On couvre ainsi les risques suivants :</p> <p>Pas de procédures = détournements doubles achats, mauvaises imputations,</p> <p>Manque à gagner etc.</p>
<p><b>SCHEMA D'APPLICATION DU CONTROLE INTERNE PAR POSTE</b></p> <p>➤ Séparation des fonctions appliquées (décideur, ordonnateur et comptable)</p> <p>séparation réalisée de manière directe ou indirecte</p> <p>application du contrôle à toutes les opérations ou seulement à certaines ?</p> <p>Expliquer et justifier les modalités du choix de l'application</p> <p>➤ Exhaustivité</p> <p>➤ Exactitude des opérations</p> <p>➤ Exactitude des enregistrements.</p>				<p>détournement frauduleux pertes etc...</p> <p>le contrôle de la réalité des pièces doit comprendre :</p> <p>une analyse des processus</p> <p>une explication lorsque le processus n'est pas respecté</p> <p>une analyse de la documentation,</p> <p>une analyse de la réalité des prestations</p> <p>une analyse comparative des documents comptables avec la documentation de gestion et des budgets</p>

<p><b>SCHEMA D'APPLICATION DU CONTROLE INTERNE A L'INFORMATIQUE</b></p> <p>➤ Utilité et adéquation aux besoins. Aller dans le sens de l'entité et faciliter les tâches</p> <p>➤ gestion de systèmes et éviter les redondances</p> <p>➤ existence d'un chemin d'audit</p> <p>Importance de la traçabilité des opérations (piste d'audit)</p> <p>Le système doit permettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'imputer toute opération à son auteur (<i>imputabilité</i>).</li> <li>- de reconstituer toutes les étapes permettant de passer d'une situation à une autre (<i>traçabilité</i>).</li> <li>- de vérifier la bonne application des procédures prévues (<i>auditabilité</i>).</li> </ul> <p>de garantir l'identité des parties à une transaction (<i>non-répudiation</i>).</p> <p>➤ Maximiser les bénéfices de l'outil-en profiter pour sécuriser le patrimoine Diminuer les coûts et être rentable tout en respectant les règles de sécurité</p> <p>Sécurité, Fiabilité, Conformité</p> <p>➤ Utiliser les ressources informatiques de manière responsable</p> <p>➤ Gérer au mieux les différents risques liés au système d'information</p> <p>➤ Sécurité et qualité des informations Amélioration des possibilités de contrôle du management Complémentarité entre contrôle manuel et contrôle automatique</p> <p>➤ Amélioration des performances</p> <p>➤ Maîtriser les opérations et assurer la sécurité des ressources</p> <p>➤ Vérifier les contrôles sur les applications</p> <p>➤ Prévenir, détecter, informer et corriger les erreurs et les</p>		<p>L'erreur, la fraude, l'escroquerie dans les acquisitions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mises en oeuvre</li> <li>- Distributions et support</li> </ul> <p>Non respect du principe DIC : (Disponibilité-Intégrité-Confidentialité) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perte de temps</li> <li>• Perte de patrimoine</li> <li>• Coûts supplémentaires</li> <li>• Dépendance/coût</li> <li>• Vols</li> <li>• Fraudes internes ou externes, malveillance perte de données</li> </ul> <p>Risques dans l'absence de séparation des tâches :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pertes</li> <li>• carences</li> <li>• fraudes</li> <li>• malveillance</li> </ul> <p>Risques : non respect du droit des personnes- législation CNIL respectée [voir en ce sens les préconisations établies par le Comité de la Charte]</p> <p><i>Poursuite de l'activité de l'entité sans difficultés (remédier à la défaillance d'un fournisseur (électricité, télécoms, etc.), pallier à un sinistre (malveillant ou issu d'une fraude, endommageant ou détruisant le système)</i></p> <p><i>Image de marque ternie par les fraudes</i> <i>Rupture des dons</i></p> <p><i>Risque non couvert à cause des carences relevées sur ces points:</i></p> <p><i>Altération et/destruction des données pour dissimuler des opérations frauduleuses</i> <i>Informations stockées ou lues de manière incorrectes, polluées.</i></p>
--	--	--

<p>irrégularités</p> <p>&gt; Continuité de l'activité de l'entreprise</p> <p>&gt; Pour préserver l'image de marque de l'entité</p> <p><u>Axes d'expression de la sécurité :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disponibilité</li> <li>- intégrité</li> <li>- confidentialité</li> <li>- preuve</li> <li>- imputabilité,</li> <li>- traçabilité,</li> <li>- auditabilité,</li> <li>- non-répudiation.</li> </ul> <p>Enregistrement de manière incontestable de toutes les actions sur tout objet, partout mention de l'auteur.</p> <p>Détection rapide d'une Altération qui peut provenir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-d'une erreur,</li> <li>-d'une infection par un virus, par un cheval de Troie,...</li> <li>-d'un acte de malveillance...</li> </ul> <p><i>[PM : Les techniques de sécurité généralement employées ont davantage pour effet de détecter l'altération que de l'interdire]</i></p> <p><i>Nota : L'altération est une modification non autorisée préservant la vraisemblance des données ou le bon fonctionnement apparent des systèmes</i></p> <p><u>Protection des informations :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lors du stockage (bases de données, CD, disques, disquettes),</li> <li>- lors du transfert (réseaux),</li> <li>- lors de la matérialisation (documents papier).</li> </ul> <p>En ce qui touche les informations pouvant être détournées ou volées, il semble important de mettre en place des procédures avec des mots de passe hiérarchisés. Lorsque le risque de détournement est fort, il convient de créer dans les fichiers, des noms , des adresses ou des numéros piégés et de déposer le tout chez un huissier.</p>			<p>altérées</p>
--	--	--	-----------------

## II - FICHE « DIRIGEANTS et SALAIRES »

Points d'analyse	OUI	NON	N/A	Effet recherché
<p><b>LE OU LES DIRIGEANTS.</b></p> <p>➤ <i>Sur la décision d'embaucher et la gestion du personnel</i></p> <p>Avec les embauches outre le respect des lois et règlements dans ce secteur, il convient d'analyser les points suivants :</p> <p>Les contentieux, les départs, les licenciements, afin de s'assurer que ces rotations ne cachent pas une méthode de gestion par la menace. Ou que ces décisions ne sont pas la conclusion de la mise à l'écart d'un empêchement ou de quelqu'un qui aurait mis le doigt sur une manipulation. Il est nécessaire d'identifier les services où ces licenciements sont constatés afin d'analyser plus finement le risque.</p> <p>Le questionnaire général sur les salaires pourrait être le suivant :</p> <p>Qui décide de la nécessité d'embaucher, à quel taux ?</p> <p>Qui sont les personnes qui sont embauchées le plus souvent (qualités niveau, etc)</p> <p>➤ <i>Sur la décision d'investir :</i></p> <p>Qui prend les décisions, avec quels conseils ?</p> <p>Les prises de décision sont-elles budgétées ?</p> <p>Les évaluations sont-elles faites au « doigt mouillé » ?</p> <p>Lorsque des références existent sont-elles cohérentes avec le projet ou pas ?</p> <p>Est-il possible de comparer les évaluations et les projets finaux ?</p>				<p>➤ Utiliser le caractère associatif pour ne pas respecter les réglementation concernant les salaires</p> <p>➤ Décider d'embaucher des proches des membres de la famille</p> <p>Ce n'est pas interdit mais cela peut causer un préjudice à l'association si ces membres n'ont pas d'activité ou ne sont pas compétents pour gérer une activité</p> <p>➤ Fixer des taux supérieurs à la qualification créant un surcoût et une situation pouvant poser des problèmes de cohérence dans la structure.</p> <p>➤ Décisions non réfléchies, non évaluées, pouvant être prises sans analyser l'impact direct ou indirect sur l'objet de l'association</p> <p><i>Ex :Achat ou location de véhicules de grosse cylindrée alors que l'association vit de subventions publiques.</i></p> <p><i>Mise en place d'un système informatisé ne correspondant pas aux besoins ou nécessitant des aménagements constants.</i></p> <p>➤ Décisions pouvant être prises dans l'intérêt exclusif du fournisseur ou du dirigeant de manière directe ou indirecte.</p> <p>➤ Décisions engageant l'association sur des longues périodes ou à hauteur de montants très élevés, qui font qu'il est impossible de rompre le contrat dans des conditions logiques.</p> <p>➤ Décisions prises dans l'intérêt exclusif de la parentèle ou du réseau auquel appartient le dirigeant.</p> <p>➤ Décisions prises parce que le choix est à la mode sans analyse prévisionnelle sur le coût futur.</p> <p>➤ Décisions de faire ou de ne pas faire en contradiction avec les intérêts et l'objet de l'association et des termes stipulés dans la</p>

<p>➤ <i>Sur les décisions liées au financement de l'association.</i></p> <p>Le contrôle des dons et legs (actes authentiques), sont-ils du domaine réservé des dirigeants ?</p> <p>Les demandes et les affectations de subventions sont -t-ils du domaine réservé des dirigeants ?</p> <p>Le produits accessoires</p> <p>Comment se structure l'organisation des filiales ?</p> <p>➤ <i>Sur les rapports commerciaux</i></p> <p>Liens évidents avec les fournisseurs : ils appartiennent au groupe familial, ils sont composés de tiers mais liés par des comportements spécifiques. Le coûts des travaux effectués par eux est plus élevés que la moyenne constatée.</p> <p>Rechercher les liens familiaux et les liens financiers ; montant, nature et cohérence des flux avec les autres éléments dont on dispose.</p>			<p>donation.</p> <p>Ces manipulations peuvent aller jusqu'au détournement pur et simple des donations.</p> <p>➤ Décisions de privilégier la recherche des subventions par tous le moyens au détriment de l'objet et des projets que ces subventions sont censées couvrir</p> <p>➤ Même type de risque</p>
<p><b>PROBLEME DES CONTRÔLES .</b></p> <p>➤ Qui effectue les contrôles ? à quel niveau ? (un service interne ou un comptable) ? a-t-il son mot à dire ou son activité se limite-t-elle à l'enregistrement des opérations ?</p> <p>➤ Organisation générale par structure ou par site. Soit application de la même procédure si l'importance de la structure le nécessite.</p> <p>Soit procédure allégée lorsque l'importance de la structure le permet.</p>			<p>➤ Les détournements, les manipulations de fonds, les fausses factures.</p> <p>➤ Les deux cas présentent des typologies différentes de risque :</p> <p>la typologie générale, permet d'éloigner du contrôle local des montages globaux</p> <p>la typologie déclinée par site permet d'échapper aux contrôles du service central et fractionne les opérations.</p>

<p><b>SALAIRES ET REMBOURSEMENTS DE FRAIS</b></p> <p>➤ Existence ou pas d'un contrôle sur les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>salaires</li> <li>primes</li> <li>avances</li> <li>frais remboursés</li> <li>carte bancaire</li> </ul> <p>➤ Recherche de la cohérence des montants eu égard à la période ou à la nature de la structure concernée.</p>			<p>➤ Risques afférents aux faux salaires :</p> <p>Faux salariés, par site ou dans la structure centrale</p> <p>Anciens Salariés qui continuent à être payés</p> <p>Salariés payés sans activité</p> <p>Salariés payés pour partie ou totalement au noir.</p> <p>Salariés qui mettent en avant leur activité gratuite dans la structure principale alors qu'ils sont grassement payé dans un satellite.</p> <p>➤ Risques afférents à des salaires exagérés, donc payés à des taux supérieurs à ce qui est prévu ou engagés. Modifications par catégories par taux des heures travaillées.</p> <p>➤ Risque pouvant provenir soit de l'exagération des frais ou de la comptabilisation de faux frais pour une ou plusieurs personnes en particulier.</p> <p><i>En général les pièces seront accompagnées de leurs justificatifs, mais il faut aller en deçà pour identifier la réalité de la dépense.</i></p> <p>Faux frais</p> <p>Duplication des pièces par sites, par personnes</p> <p>Primes non prévues ou non autorisées</p> <p>Avances consenties de fonds par l'association et remboursements omis</p> <p>Cartes bancaires de la société avec doubles paiements par carte et remboursements sur pièces</p> <p>Remboursement pendant les arrêts maladies pendant les vacances.</p> <p>➤ Risque de détournement par des salariés, le risque étant dû à l'absence de contrôle.</p> <p>➤ Risque particulier des avances non remboursées qui constituent en fait un don pur et simple.</p> <p>➤ En cas de sites autonomes multiples les risques résident essentiellement dans la duplication des remboursements de frais, salaires primes et avances, chaque site rembourse les frais</p> <p>En effet la multiplication des structures fait perdre la lisibilité immédiate de l'ensemble des frais, même pour les services de contrôle.</p>
---	--	--	---

<p><b>PERSONNEL</b></p> <p>➤ Il peut être intéressant d'analyser l'évolution du compte de manière à protéger l'organisation des risques majeurs de fraude dans les salaires :</p> <p>continuer à payer un salarié qui a quitté l'organisation</p> <p>payer des salariés qui n'ont jamais travaillé</p> <p>payer des salariés dans plusieurs sites en même temps.</p> <p>➤ Analyser la moyenne des plus hautes rémunérations ; comparer en interne ou avec les structures comparables ; s'il existe une différence rechercher pourquoi</p> <p>➤ Analyser la moyenne des rémunérations autres en valeur et en nombre.</p>			<p>➤ Ces analyses sont plus pertinentes lorsque de nombreuses structures locales fonctionnent et que le contrôle interne est lâche</p> <p>ou lorsque la rotation du personnel est anormale</p> <p>le contrôle est réalisé à partir des modifications des fichiers salariés.</p>
<p><b>ELECTIONS DES STRUCTURES DIRIGEANTES</b></p> <p>Il s'agit au moyen des assemblées générales de se créer un système autocratique et non contrôlable de gestion du pouvoir dans la structure.</p> <p>➤ Identifier le rejet des demandes des nouveaux entrants ou, lorsqu'il existe de nouveaux postulants à l'élection, on constate le choix d'une personne inconnue ou liée à l'organisation en place.</p> <p>➤ Dans les votes par Internet qui commencent à se développer quelques points doivent être systématiquement contrôlés :</p> <p>l'augmentation brusque et étrange des votants dans les listes transmises au prestataire, c'est le « bourrage des urnes façon nouvelles technologies ». (contrôle des cotisations en espèces des lieux et des sites)</p> <p>ou le constat du fait que lorsque le vote manuel est possible conjointement au vote Internet, les indications afférentes au vote manuel (une personne présente, un vote) ne sont données que partiellement et très tard de manière à éviter le plus possible la présence sur place.</p>			<p>Manipulation des élections.</p>

### III- FICHE « INVESTISSEMENT »

<p><b>INVESTISSEMENTS</b></p> <p>➤ Existe-t-il une politique des investissements ?</p> <p>➤ La comptabilité est-elle informée de tous les investissements prévus, réalisés ou en cours de réalisation ?</p> <p>➤ Est-il effectué une comparaison entre le budget d'investissement et les réalisations ?</p> <p>➤ L'investissement est-il adapté aux besoins de la structure ?</p> <p>➤ Cas d'achat en crédit bail</p> <p>Qui réalise le crédit ?</p> <p>Contrôle des valeurs</p> <p>Contrôle de la cession lorsque ce n'est pas le crédit bailleur qui rachète le bien</p> <p><b>PROBLEME DES DONNS ET LEGS (actes authentiques).</b></p> <p>➤ Organisation de la documentation y afférente : Documents de base Liste des affectations Document de suivi des affectations (respect des volontés)</p> <p>➤ Organisation générale par structure ou par site.</p> <p>Rechercher si un service est dédié à cette activité :</p> <p>Si oui qualité juridique et d'audit chez ceux qui gèrent l'activité</p> <p>Si non : risques de pertes d'oublis de détournements.</p> <p>Les deux présentent des typologies différentes de risque :</p> <p>Générale permet d'éloigner du contrôle local des montages globaux</p> <p>Par site : permet d'échapper aux contrôles du service central</p>			<p>Exhaustivité et existence physique :</p> <p>Investissements sans existence comptabilisés (cautions)</p> <p>Investissements bien présents hors de la comptabilité</p> <p>Détournement des valeurs et utilisation personnelle.</p> <p>Répartition sur les sites : d° supra</p> <p>Cautions et garanties :</p> <p>Cautions ne figurant pas dans les annexes</p> <p>Dépassement des coûts immodéré : Liens avec des fournisseurs privilégiés</p> <p>Liens avec des vendeurs</p> <p>Cautions personnelles garanties sur des biens de l'association</p> <p>Transfert de propriété à des personnes ne figurant pas dans l'opération principale</p> <p>Pertes</p> <p>Détournement des objets et vols</p> <p>En cas d'inventaire des biens, présence indispensable d'une personne assermentée.</p> <p>Non respect de la volonté du donateur</p>
---	--	--	---



<p><b>ENTRETIEN GENERAL</b></p> <p>➤ Entretien réalisé ou pas ?</p> <p>➤ Correspond à la réalité ?</p> <p>➤ Ratio entretien / valeur du bien.</p> <p><b>CESSION D'IMMOBILISATIONS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La comptabilité est-elle informée de toutes les cessions et de toutes les mises au rebut ?</li> <li>- Recherche des modalités de rachat : préparation, visites clients</li> </ul>			<p>Entretien non effectué : perte de valeur, en cas de cession valorisation minorée : qui achète ?</p> <p>Entretien facturé mais non réalisé : collusion entre le fournisseur et le donneur d'ordres sur la surfacturation</p> <p>Travail effectué ailleurs.</p> <p>Indicateur de présence des risques précédents</p> <p>Qui rachète ?</p> <p>Combien rachète-t-on ?</p> <p>Liens entre le vendeur et l'acheteur.</p> <p>Entretien des biens</p>
--	--	--	--

## IV – FICHE PRODUITS

	OUI	NON	N/A	Risque couvert
<p><b>SUBVENTIONS RECUES</b></p> <p>➤ Existe-t-il une politique des subventions, qui concerne la recherche ou/et l'utilisation des subventions ?</p> <p>Le questionnaire le plus classique pourrait être structuré de la manière suivante :</p> <p>Nature et montant de la subvention,</p> <p>Personnes habilitées pour gérer ce produit :</p> <p>Conditions d'octroi,</p> <p>Demande présentée,</p> <p>Documents présentés.</p> <p>Montants et conditions d'octroi, respectées ou non.</p> <p>Réception des subventions,</p> <p>Utilisation des subventions</p> <p>Existence réelle du personnel chargés de réaliser le projet.</p> <p>Montant de la subvention, payée par qui ?</p> <p>➤ Calcul du taux des sommes affectées à l'objet social par rapport aux sommes reçues soit par subventions soit par appel au public.</p> <p><b>SUBVENTIONS ACCORDEES</b></p> <p>Même type de questionnaire que pour les subventions reçues.</p> <p>Pour les associations engagées dans la recherche médicale à la suite du scandale de l'ARC, les procédures ont été mises en place et validées ce qui fait que globalement le risque de détournement est assez limité.</p> <p>En revanche les risques sont présents, nous semble-t-il pour des montants bien moindres.</p> <p>En effet ces montants sont souvent faibles et non contrôlés car peu significatifs, mais ces flux peuvent être frauduleux.</p>				<p>➤ Le détournement de subventions à des fins autres que celles pour laquelle elles ont été octroyées.</p> <p>➤ Les pratiques dites de « siphonnage » des subventions qui consistent à traquer en accord ou non avec celui qui les octroie, des subventions sans se préoccuper de leur utilisation :</p> <p>même dossier de demande avec uniquement des modifications des noms, ou du projet dupliqué à un ensemble de structures.</p> <p>En complément rechercher la multiplication des structures et les demandes effectuées à plusieurs niveaux dans les instances qui les octroient.</p> <p>L'association devient une structure destinée à faire vivre grassement un groupe qui a eu la bonne idée de s'installer sur le créneau.</p> <p>➤ Octroi de fonds à des personnes où à des structures qui n'entrent pas dans l'objet social</p> <p>➤ Octroi de fonds sans qu'un suivi des travaux subventionnés ait été effectué.</p> <p>➤ Octroi de subventions ou de bourses à des enfants des proches, à des parents à des amis, sans aucun lien avec l'objet de l'association.</p>

<p>Même si dans ce cas les risques portent souvent sur des sommes relativement peu importantes il convient de s'en assurer</p> <p><b>AUTRES PRODUITS</b></p> <p>➤ Analyser et rechercher l'exhaustivité des éléments.</p> <p>Si régie publicitaire analyser :</p> <p>Le prestataire</p> <p>Le mode de sélection</p> <p>La réputation</p> <p>Le contrat (durée, une durée très longue est à proscrire)</p> <p>Le versements liés à l'éviction</p> <p>Les modalités de paiement</p>			<p>➤ le copinage dans la mise en place du contrat</p> <p>la perte d'image qui pourrait être liée à des comportements non appropriés</p> <p>les escroqueries qui pourraient être commises sous couvert de l'association</p> <p>les dédits impossibles (le coût en serait trop élevé pour la trésorerie de l'association)</p> <p>Si des montages de cette nature sont effectués à la fin du mandat de l'un de mandataires sociaux, rechercher quelle a été sa responsabilité dans la mise en place du contrat</p>
---	--	--	---

## V- FICHE «SOUS TRAITANCE»

Points d'analyse	OUI	NON	N/A	Risque couvert
<p>➤Existe-t-il une politique de la sous-traitance ou de la gestion des achats ?</p> <p>➤La comptabilité est-elle informée de tous les travaux engagés, de toutes les activités en cours ?</p> <p>➤Le suivi et les avancées des travaux sont-ils analysés régulièrement ?</p> <p>➤Est-il effectué une comparaison entre le budget d'investissement et les réalisations ?</p> <p>➤Questionnement à propos d'un sous traitant :</p> <p>Nom adresse du fournisseur,</p> <p>N° de registre du commerce</p> <p>Dépôt des déclarations au registre ?</p> <p>Nom et adresse du dirigeant</p> <p>Date de création</p> <p>Chiffre d'affaires</p> <p>% du chiffre d'affaires (si significatif en l'espèce) réalisé avec la structure..</p> <p>Modalités de réalisation du contrat écrit et détaillé parfois trop parfois verbal</p> <p>modalités de réalisation de la prestation :</p> <p>Règlements d'avances, d'acomptes qui ne correspondent pas avec la procédure appliquée aux autres fournisseurs.</p> <p>Pour les sous traitants qui facturent des prestations sur Internet, rechercher si les dirigeants de l'entreprise ne sont pas liés avec l'association ;</p> <p>Si les facturations ne sont pas exagérées</p> <p>Si la prestation n'est pas rendue par les salariés de l'association.</p> <p>Et si à plus long terme l'association ne rachète pas un produit qu'elle a financé.:</p>				<p>Traitement au coup par coup sans cohérence avec une multiplication des cumuls de coûts.</p> <p>Conflit d'intérêt entre l'acheteur de l'association et le fournisseur</p> <p>Exhaustivité et existence physique : dépassement des enveloppes fixées (surfacturation ou corruption., abus de confiance etc).</p> <p>Répartition des travaux sur divers sites : d° supra</p> <p>Liens avec des fournisseurs privilégiés</p> <p>Dépassement des coûts immodéré</p> <p>Reprendre les risques décrits dans les fiches précédentes.</p> <p>Dépassement des devis</p> <p>Surfacturation</p> <p>Travail mal fait</p> <p>Création ad hoc (pour réaliser cette prestation)</p> <p>Prestations accordées sans appel d 'offres</p> <p>sans conditions techniques précises</p> <p>sans condition de prix</p> <p>Liens du sous-traitant avec les dirigeants ou avec les salariés</p> <p>Les liens entre le sous traitant et l'association qui renchérissent au travers d'une société écrans personnelle la prestation rendue.</p> <p>Le gain maximal pouvant être obtenu par la revente de l'outil à l'association, qui va présenter ceci comme une manière de diminuer les coûts puisque les prestations seront considérablement diminuées.</p>

## VI - FICHE « FILIALE »

	OUI	NON	N/A	Risque couvert
<p><b>ANALYSE GENERALE</b></p> <p>➤ Connait-on le nombre des filiales et leurs spécificités : autonomie financière, décisionnelle etc... ?</p> <p>Exhaustivité et existence physique des structures</p> <p>➤ Qui les gère ?</p> <p>➤ Existe-t-il une politique de gestion des filiales ?</p> <p>➤ La comptabilité est-elle informée de tous les investissements prévus, réalisés ou en cours de réalisation ?</p> <p>➤ Est-il effectué une comparaison entre le budget d'investissement et les réalisations par travail par filiale par moyen de financement</p> <p>➤ L'investissement est-il adapté aux besoins de la structure</p> <p>➤ L'investissement</p> <p>Contrôle des valeurs</p> <p>Contrôle de la cession lorsque ce n'est pas le crédit bailleur qui rachète le bien</p>				<p>Fractionnement des subventions au plan local.</p> <p>Fractionnement des salaires et des primes dans diverses structures.</p> <p>Paiement de salaires , charges ou frais qui ne seraient pas admis dans l'association mère par des filiales dans lesquelles le contrôle interne n'est pas établi ou qui ont échappé à l'attention d'un commissaire aux comptes.</p> <p>Répartition sur les sites : d° supra</p> <p>Multiplication des financements,</p> <p>Cautions et garanties pour le compte des dirigeants, d'autres structures de proches ou de sous-traitants liés</p> <p>Qui réalise le crédit ?</p> <p>Liens avec des fournisseurs privilégiés</p> <p>Prise en charge de frais incontrôlés.</p>

## CHAPITRE VI

### THEMES D'ACTUALITE :

#### · LE WHISTLEBLOWING

#### · DEUX ANS APRES L'AFFAIRE « ENRON » OU EN EST LA FRAUDE ?

### « LE WHISTLEBLOWING »

Le système mis en place aux Etats-Unis d'Amérique par le Sarbanes-Oxley (75) Act de juillet 2002, (conséquence des affaires ENRON et autres) fait de plus en plus d'émules en Europe, et plus particulièrement en France.

L'innovation américaine consiste en un dispositif anti-fraude reposant pour une large part sur la dénonciation. Cette dernière est réalisée par un salarié qui peut saisir, directement et de façon confidentielle, un responsable de l'organisation afin de révéler le phénomène de fraude. Notons qu'aux Etats-Unis ce procédé était, antérieurement à la loi Sarbanes-Oxley, déjà appliqué à la prévention de la corruption. On saisit d'emblée le caractère à la fois intéressant, mais complexe, d'une telle procédure.

De nombreux responsables et experts européens, observateurs de ce dispositif américain baptisé «whistleblowing» (76), s'interrogent quant à sa transposition sur notre continent. Notons que d'ores et déjà, les sociétés américaines et leurs filiales implantées à l'étranger, ainsi que les sociétés étrangères (donc françaises) cotées aux bourses américaines, mettent en œuvre le «whistleblowing». On observera que dans le cas où un système de dénonciation serait introduit en France, ce dernier n'épargnerait vraisemblablement pas le secteur public compte tenu du poids du «bloc institutionnel» sur notre système juridique.

En France, toutefois, les émules du Sarbanes-Oxley Act souhaitent en priorité lutter contre les fraudes et les corruptions à l'intérieur de sociétés et entreprises privées, et, peut-être, subsidiairement, introduire aussi dans l'administration des systèmes de gestion et de contre-pouvoir issus de la logique du secteur privé.

S'agissant des grandes sociétés qui se sont trouvées involontairement à l'origine de la légalisation du système du «whistleblowing» (Enron déjà cité, World Com...), l'ampleur des malversations constatées conduit nécessairement à la mise en place de systèmes de prévention (d'alarme, de dénonciation...) et de répression des fraudes commises.

Certes, personne ne pense qu'un système de « whistleblowing », non plus qu'un autre dispositif de lutte anti-fraude et anti-corruption, ne constituerait une solution miracle. Cependant, outre le fait que ce procédé entend contribuer à la transparence des très grandes sociétés, il atteste la volonté des pouvoirs publics américains de remédier à une situation de fraude exceptionnellement développée. Il s'agit donc d'un puissant indicateur, pour le citoyen américain, qui comprend que le gouvernement ne renonce pas.

Outre l'exemplarité américaine, une réelle pression s'exerce sur l'Europe du fait de l'entrée en vigueur de conventions internationales. Celles-ci reposent de plus en plus sur les protections et garanties accordées aux personnes, la plupart du temps salariées (compromises ou non dans la commission d'un délit ou d'un crime), et qui acceptent spontanément, ou contre récompense, de livrer des informations aux enquêteurs, aux magistrats ou à des services spécialisés. Cela s'est traduit récemment en France par l'introduction dans notre droit de la procédure dite du repentir.

De tels dispositifs, dans la mesure où la France y adhère, s'ajouteraient aux obligations liant déjà (au plan national) des professions privées soumises au secret professionnel : huissiers de justice, commissaires-priseurs, commissaires aux comptes, notaires, agents immobiliers, conseillers fiscaux, banquiers, agents de change, dirigeants de casinos, commerçants ou vendeurs de pierres précieuses, antiquaires et marchands d'œuvres d'arts, établissements financiers selon la liste étendue par les récentes mesures législatives, intermédiaires, démarcheurs immobiliers, et avocats (77).

Certains de ces professionnels sont en effet soumis au régime de la déclaration de soupçon en direction de la cellule de Traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin), d'autres doivent porter à la connaissance du Parquet les infractions constatées. Cette évolution très intéressante découle d'une série de lois promulguées dans les années quatre-vingt-dix (notamment la loi du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants). Cette tendance s'est encore accentuée dernièrement avec le vote de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE), et celle du 1er août 2003 dite de sécurité financière.

Par ailleurs, et s'agissant cette fois du secteur public, les autorités constituées, les officiers publics ou fonctionnaires (et par conséquent les magistrats eux-mêmes) sont tenus de «donner avis» donc de dénoncer au Procureur de la République les crimes et délits qui viendraient à leur connaissance. Cette obligation est inscrite de longue date dans la loi (article 40 du Code de Procédure Pénale).

Il convient donc de s'interroger sur l'opportunité de doubler les procédures existantes, tant à la charge des responsables publics que des responsables privés, par un dispositif français transposé du «whistleblowing» américain. On ne saurait l'écarter a priori dans la mesure où la loi Sarbanes-Oxley constitue une réponse à l'effondrement de grandes sociétés (déstabilisées par des fraudes), et par conséquent de l'actionnariat, des bourses, et, en définitive, de la confiance. La nécessité d'une telle riposte s'est en effet clairement imposée aux Etats-Unis d'Amérique au gré de la confirmation des comportements destructeurs de hauts dirigeants d'entreprises et de leurs conseillers, avec ou sans la complicité du système des participants au système de «reporting» ou/et d'audit, interne ou externe.

En quoi le «whistleblowing» peut-il intéresser la France ? Serait-il opportun qu'un «french whistleblower», au sein de l'entreprise où il exerce, alerte la hiérarchie même de la structure, voire une «autorité indépendante» interne, ou encore (à son initiative

personnelle ou à celle de l'autorité interne saisie par lui) dénonce des faits aux services judiciaires ou administratifs ?

Un tel processus «d'alerte» peut répondre au souci du respect de la loi ou de l'éthique professionnelle, mais il peut constituer aussi le support de l'arrière-pensée de négocier, de discréditer, de nuire, de manipuler qui peut être le cadre d'une opération d'intelligence économique dévoyée. La dénonciation, potentiellement généralisée, comporte ainsi des limites et des risques certains.

La saisine interne est surtout de l'intérêt de l'entreprise dans la mesure où elle permet à la direction de détecter plus facilement les faits de corruption commis par des subordonnés, et d'éviter elle-même les poursuites judiciaires, toujours risquées. La saisine externe, si les faits sont graves, est de l'intérêt public dans la mesure où elle apporte la transparence et la garantie de l'autorité judiciaire à un processus de sanction, puis de normalisation.

Dans les deux cas, le salarié dénonciateur sera particulièrement exposé à des représailles, même s'il réussit à se protéger dans un premier temps (garantie spécifique accordée par la loi, voire par un syndicat, par la presse...ou par la direction elle-même).

Le problème est encore aggravé dans le cas où la hiérarchie donne l'instruction au salarié d'exécuter des opérations illégales : que doit, que peut faire ce dernier ? Encore lui restera-t-il à découvrir si cette instruction ne masque pas une manipulation, certaines entreprises intégrant parfois cette dimension dans la gestion des ressources humaines par la pratique des «rotations» périodiques. Celles-ci consistent à remplacer une partie de leur personnel selon des choix officieux déterminés à l'avance. Des protections qui seraient inscrites au code du travail au bénéfice de salariés intervenant dans les secteurs comptable, juridique, et de gestion, s'avéreraient dans la plupart des cas insuffisantes pour défendre les intéressés sur le moyen terme.

L'apport des «whistleblowers» à l'assainissement des pratiques des sociétés cotées en bourse aux Etats-Unis est qualifié de performant par la SEC («Security exchange committee») équivalent de l'autorité des marchés financiers (qui a succédé récemment à la commission des opérations de bourse) en France. L'appréciation des experts qui ont fait la relation de ce bilan dans les media français est identique. Ces spécialistes s'accordent toutefois à reconnaître que les garanties accordées par le dispositif Sarbanes-Oxley aux salariés américains ne sont pas plus protectrices pour les dénonciateurs que ne l'est actuellement notre droit positif pour leurs homologues français. Les intéressés perdent leur emploi à court ou moyen terme. Les valeurs de respect du droit affichées au sein de l'entreprise se doublent en effet du nécessaire (et prioritaire) respect des objectifs centraux relatifs à la conquête des marchés, à la rentabilité, à la construction d'une vie sociale rythmée par des influences de nature purement commerciale. Ces influences, durement conquises sur la clientèle par les grandes sociétés productrices de biens et de services, et toujours remises en cause par la concurrence, s'accommodent mal des interrogations éthiques ou professionnelles de tel salarié qui constaterait un détournement de fonds, des malversations, des faits de corruptions...



Au regard de notre tradition juridique latine, de notre procédure pénale inquisitoire, de notre cadre institutionnel où pouvoirs exécutif, législatif, autorité judiciaire, conservent chacun la possibilité d'équilibrer les autres sans que leurs initiatives et responsabilités puissent se paralyser les unes les autres. Au regard également des libertés civiles, civiques, locales qui sont garanties, tout comme la liberté d'entreprendre ou l'exercice du droit syndical, l'introduction de procédures de dénonciation à l'américaine pourrait être destructrice. Dans un pays comme la France où l'ensemble des activités, des professions, des associations, des familles peuvent exprimer leur point de vue d'une façon institutionnellement reconnue, où la libre pratique des cultes est garantie par l'Etat, l'introduction d'une pratique générale de dénonciation (anonyme ou non) pose d'importantes questions au regard des convictions traditionnelles et des références éthiques des Français.

Ceux-ci, pour des faits dont ils ne perçoivent pas nécessairement ni précisément la nature ou dont la gravité ne leur paraît pas établie, peuvent avoir tendance à «fermer les volets» vis-à-vis des services de police et plus largement à l'égard des autorités publiques elles-mêmes. Dans les pays anglo-saxons, ce serait plutôt l'inverse.

Le Français, comme témoin, dénoncera spontanément des faits graves à ses yeux (danger pour les personnes, crime de sang, atteinte à l'honneur). En revanche, le salarié, témoin d'une fraude, aura rarement tendance à effectuer une démarche simple et directe, retenant plutôt l'aspect complexe de la situation et les risques qu'il encourerait personnellement.

On peut même constater que l'opinion, les élus, les citoyens, les chefs d'entreprises, manifestent de longue date une compréhension marquée pour les «approximations» de procédure qui auraient pour justification affichée la défense de l'emploi. Chacun aura un exemple à l'esprit, tiré de son expérience professionnelle, ou de l'observation de son milieu de vie local.

Aux Etats-Unis d'Amérique, la culture des citoyens et la pratique des entreprises semblent dans une large mesure converger, sur la base d'une association de valeurs : belle réussite personnelle s'accordant à celle de l'entreprise, directement liée à une éthique puritaine, ont permis l'innovation, de réelle portée, de la loi Sarbanes-Oxley.

Il nous semble qu'une telle transposition en France serait en définitive peu réaliste.

En effet, introduire un semblable dispositif dans l'entreprise nous paraît risqué : outre l'extrême difficulté à protéger in fine le salarié dénonciateur (même entièrement justifié dans son acte), cela aboutirait à créer une concurrence malsaine, conflictuelle, avec les professions soumises à l'obligation de vigilance et de déclaration, et à favoriser les manœuvres déloyales ou diffamatoires, au sein d'une même entreprise, ou entre sociétés différentes. Cela aurait ensuite pour effet de confirmer aux yeux des citoyens la carence des administrations et juridictions de droit commun de l'Etat, dans leur responsabilité de prévention et de répression des malversations, au lieu de les réinvestir pleinement de la légitimité de leurs missions au service de tous.

A ce risque de «démission» des services s'ajouterait celui d'un possible détournement de procédure, la délation étant utilisée dans des buts inavouables.

Cependant, il peut être envisagé de renforcer les obligations et diligences imposées aux professionnels du secteur privé, en établissant de façon plus précise leurs responsabilités, et en les protégeant des rétorsions de leurs clients ou employeurs.

La charge de dénoncer des faits répréhensibles pourrait être étendue à des professions non encore concernées dont les codes de référence éthique pourraient être approfondis, et pour celles qui ne disposent pas encore d'une semblable référence, tout simplement élaborés.

Du reste, la question se pose de savoir si les facilités offertes à la répression par les caractéristiques du délit de blanchiment (pour lequel l'absence de curiosité peut valoir culpabilité du délit lui-même), permettront encore longtemps d'éviter de créer une obligation de dénoncer à la charge des professionnels concernés.

Mais l'essentiel réside peut-être dans la possibilité d'utiliser les relais que constituent les commissions de contrôle des assurances, des commissaires aux comptes, des experts-comptables..., véritables intermédiaires entre les professionnels et les autorités nationales de prévention et d'enquête, afin de faire comprendre la nécessité de la déclaration de soupçon ou de dénonciation de fraude et de corruption, autant que l'importance de la dimension déontologique. Les récentes mesures législatives prises en matière de sécurité financière trouveraient là un prolongement et un approfondissement logiques.

De même, s'agissant du secteur public, les fonctionnaires devraient, à l'occasion de l'instruction de dossiers présentant des indices laissant présumer la commission de délits ou de crimes, recourir à l'article 40 du code de procédure pénale. Ce texte, qui crée pour tout fonctionnaire ou magistrat, et notamment pour les préfets, l'obligation de saisir le Procureur de la République est dépourvu de toute sanction pénale en cas de non transmission. De fait, il est peu utilisé.

Il pourrait donc être modifié, et comporter une obligation de saisine, sous peine de sanction à réaliser par la voie hiérarchique la plus courte, c'est-à-dire sur proposition du fonctionnaire (qui constate un fait clairement délictueux) à son supérieur détenteur d'une délégation de signature. Le défaut de transmission au parquet serait sanctionné par la nouvelle rédaction de l'article 40. Cette sanction (sans préjudice de la constitution de l'infraction de non dénonciation de crime) serait prévue pour des infractions limitativement énumérées parmi les plus graves, ou pour des infractions moins lourdes mais réitérées par les auteurs présumés, particuliers ou personnes morales.

La mise en œuvre d'une telle proposition s'accompagnerait des précautions utiles à protéger suffisamment le recours à l'article 40 modifié du risque de dénonciation calomnieuse.

Une évolution de cette nature, introduisant ou renforçant des procédures de type «whistleblowing» en France, nous semble souhaitable et praticable.

Par contre, toute introduction d'une dénonciation d'usage général, réalisée à l'initiative du «citoyen salarié» (ou «du salarié citoyen !») se déduisant d'un constat d'incapacité à mettre en œuvre une pratique anti-fraude et anti-corruption au sein des institutions existantes, serait destructrice.

Génératrice d'un climat délétère, privilégiant la médiatisation des «affaires» au détriment de l'analyse et de la connaissance des faits par des professionnels, réactifs et soucieux de déontologie, une semblable modification de notre droit mettrait tout d'abord fin à la garantie que l'autorité judiciaire apporte in fine au bon fonctionnement des entreprises, des collectivités locales, des administrations. Une semblable réforme révélerait rapidement sa nature de simple alibi. En dernier lieu, elle multiplierait l'intervention de cabinets de conseil nouvellement spécialisés, dont la

vocation serait de tirer des avantages abusifs ou de masquer la réalité dénoncée, lors de multiples négociations ou procès d'avant scène, nourrissant par la même la désillusion de nos concitoyens et affaiblissant l'ancrage démocratique de notre système juridique.

---

(75) Du nom des parlementaires américains à l'origine de cette loi nouvelle.

(76) « Coup de sifflet » donné par le « whistleblower », qui déclenche l'alerte et dénonce la fraude ou la corruption.

(77) Loi n° 2004-130 du 11 février 2004 - JO du 12 février 2004- réformant le statut de certaines professions judiciaires au juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques.

## **DEUX ANS APRES L'AFFAIRE « ENRON » OU EN EST LA FRAUDE ?**

Voici deux années, éclatait « l'affaire ENRON ». Ses principaux dirigeants n'ont été mis en cause que très récemment. Il semble que l'on n'ait jamais quitté la « case scandale ». Les quelques cas de fraudes que nous avons retenus nous semblent assez significatifs et permettent de mettre en place une typologie des montages utilisés.

Une simple lecture des commentaires de la presse spécialisée donne la clé des pratiques les plus utilisées. Le premier montage récurrent est celui qui est fondé sur l'utilisation des paradis fiscaux. Cela n'est pas bien nouveau ; on peut rappeler que, à notre connaissance, le premier document qui a qualifié les risques des paradis fiscaux, a été rédigé par la Société des nations dès après la guerre de 1914/1918.

Si l'on récapitule rapidement les bénéfices qui peuvent être issus de l'utilisation de paradis fiscaux , on peut citer :

- la protection pénale du secret des affaires et des montages frauduleux acquise localement ;

- l'absence de transmission des informations importantes en cas de demande extérieure ;

- la possibilité de réaliser des placements risqués avec le bénéfice de taux d'intérêts considérables ;

- ainsi que l'opportunité de camoufler des conflits d'intérêts au travers de la création de sociétés écran (conflits d'intérêts entre la direction et certaines banques, la direction et certains contrôleurs, la direction et diverses autres structures).

Ainsi la présence de problèmes liés à l'audit externe, au contrôle et à la validation des comptes, a été relevée dès l'abord.

On citera en exemple un cas tiré d'un audit externe.

Un réviseur historique de l'une des entreprises mise en cause, proche des dirigeants de l'organisation, voyait avec angoisse la fin de son mandat se rapprocher et les perspectives de poursuivre son contrôle anéanties. En effet, la réglementation ne l'autorisait pas à exercer ses fonctions de réviseur plus de neuf années auprès de la même société. Il lui fallait donc quitter son mandat.

Cette inquiétude ne laissait pas indifférents les dirigeants de la société qui souhaitaient bien entendu le garder en place. Une pratique éprouvée dans toutes sortes de domaines a pu être activée dans un paradis fiscal. Une filiale créée pour la circonstance y a été immatriculée. Cette dernière est devenue propriétaire des actifs de la société en cause, qui continuaient à être audités par le réviseur ami. Un autre réviseur, tiers au montage, a été nommé pour auditer les comptes de la société filiale dans laquelle ne figurait plus aucun actif sensible.

Ensuite ont été relevées quelques pratiques tendant à dissimuler des pertes ou des produits...

Des structures offshore sont aussi utilisées pour asseoir des fausses factures, donc pour établir un faux chiffre d'affaires. Tout ceci est sans surprise. Les gérants des sociétés utilisées sont le plus souvent des prête noms, des hommes de paille ne disposant que d'une autonomie limitée, de peu de responsabilité de gestion.

Dans certains cas, les organisations en cause auraient gonflé leurs ventes, en utilisant plusieurs procédés permettant de mettre en place une double facturation : une facturation réelle envoyée aux distributeurs des produits et un autre jeu destiné à des sociétés écran bien camouflées à l'abri d'une structure bancaire.

Les structures proches des banques utilisent ces faux documents pour justifier ainsi l'importance de leur engagement.

Un autre type de montage plus grossier aurait été pratiqué. Il s'agit de la vente fictive d'une masse exceptionnelle d'un produit alimentaire à un pays où les résidents auraient dû en consommer plus que possible pour écouler le stock. Aucun spécialiste du secteur n'aurait pu croire à la réalité économique de cette opération.

Enfin, l'utilisation d'un faux étonnant, la garantie d'une liquidité soi disant détenue par la maison mère, sise dans un paradis fiscal sur une banque très connue au plan international.

Ce faux aurait été établi sur du papier à en-tête, et envoyé par fax de manière à le rendre crédible. Aucun recoupement n'a été fait par l'auditeur externe à cet égard. Pourtant chacun sait qu'il est possible de modifier les données de transmission par fax sans aucune difficulté.

Des obligations auraient aussi été émises dans un pays tiers – paradis fiscal - alors qu'elles n'étaient pas autorisées dans le pays d'origine.

Une fois ces opérations intégrées dans les comptabilités, le ratio de trésorerie devient suffisamment cohérent pour que l'entreprise présente une situation positive alors qu'elle est en réalité excessivement endettée.

Encore une fois il est évident que la richesse de la société ne pouvait provenir uniquement de la distribution des produits, la marge de vente étant faible. Donc seule la spéculation pouvait justifier les résultats déclarés et cette spéculation était, de leur aveu même, réalisée dans des paradis fiscaux et avec des produits techniques dont des dérivés. En termes de fraudes, le risque était donc maximal.

L'enrichissement considérable, et à la limite de la légalité, de certains dirigeants a été aussi très largement identifié comme l'une des causes des problèmes de fraudes qui ont affecté plusieurs entreprises.

Des charges personnelles démesurées sont prises en compte par l'organisation, soit directement (donc avec l'aval du conseil d'administration), soit après manipulation des comptes. Ainsi quelques dirigeants suédois avaient jugé bon de dissimuler des travaux somptueux effectués dans leurs propriétés personnelles, sous couvert de travaux réalisés au siège social.

D'autres dirigeants de groupes, mondialement connus, ont perçu des versements (32,15 millions de dollars à l'occasion de ventes de plusieurs journaux par le groupe Hollinger). Les bénéficiaires se sont engagés à rembourser ces sommes, ce qui est suffisamment rare pour être précisé.

D'autres montages, encore très classiques, peuvent être organisés, à partir de facturations d'honoraires (frais de management) peu justifiés à l'entreprise (parfois

sans que les instances dirigeantes de cette dernière en soient averties). La structure de l'entreprise organisée en holding permettait au dirigeant (effet levier) d'être majoritaire. Des entités lui appartenant facturaient des prestations importantes qui semblaient peu justifiées.

Enfin les montages mis en place autour des bonus, des « parachutes dorés » et des « stock options » ont constitué une bonne part des autres fraudes identifiées au cours de cette période.

L'une des méthodes la plus pratiquée pour les « parachutes dorés » consiste en, dès l'entrée en fonction, (au moment où la décision est prise de verser la somme convenue), d'effectuer le versement dans un paradis fiscal de manière à ce qu'il ne soit plus possible matériellement de bloquer celle-ci. Cette dernière sera appréhendée à la date prévue.

Les sommes dues peuvent être modifiées par la création de faux et la substitution des documents. Plusieurs parachutes peuvent être versés par des entités différentes. De cette manière, les auditeurs ne connaissent que la partie des sommes versées par l'entité qu'ils contrôlent.

En ce qui concerne les fonds mutuels, ils relèvent d'une toute autre typologie de risques. La législation américaine a autorisé la création de fonds dits à « cotisations définies » qui n'ont aucune obligation de garantir un revenu à leurs clients. Dès lors, ces fonds, libérés d'une obligation de résultat, se sont ouverts à différents supports tels que les actions, les obligations ou les SICAV et ont soumis leur gestion à des professionnels de la spéculation.

Plusieurs montages douteux ont été mis à l'index :

La reprise des montages frauduleux liés au « late-trading ». Ce montage ne présente pas d'innovation particulière, il a été très largement utilisé dans les courses lorsque le grand banditisme pariait avec un système informatique adapté, après...l'arrivée des courses. En l'espèce les sociétés de gestion pourraient avoir autorisé ou n'auraient pas contrôlé les traders qui auraient acté ces opérations. Certains clients, les plus importants évidemment, ont passé des ordres à la valeur liquidative, mais après la clôture des marchés. C'est une stratégie intéressante qui peut être qualifiée de « gagnant/gagnant » mais qui présente le défaut rédhibitoire d'être illégale.

Une autre pratique, dans le même cadre, consiste pour les commerciaux (traders), à détourner pour certains clients, pour eux mêmes ou leurs proches, des plus values réalisées à l'occasion de placements opérés avec les fonds des clients.

De même, l'organisation d'une «bouilloire» s'avère être un très ancien montage ; il s'agit, avec des complicités (responsable financier corrompu, journaliste complice etc.), en incitant des tiers à des achats importants, de faire monter les cours de manière purement factice et d'en tirer un bénéfice lors de la vente. Tout le problème est de réussir à vendre avant la chute des cours.

Enfin une autre possibilité réside dans la pratique de « l'écrêtage ». Elle consiste à multiplier les achats et les ventes (faire des « allers- retours ») pour multiplier les commissions liées aux opérations. Cette pratique n'est pas illégale mais le devient lorsque les opérations sont effectuées sur des produits sophistiqués, sur lesquels les clients n'ont pas de lisibilité et que des commissions sont facturées pour des

opérations qui n'ont pas eu lieu. De plus, même lorsqu'il n'y a pas fraude, les investisseurs qui ne participent pas sont privés d'une partie de leur bénéfice puisqu'il a été ponctionné au préalable.

Il ressort de ces constats qu'il est possible de tromper la communauté financière avec un seul faux document, même s'il a été très correctement élaboré, (scannage, cohérence des dates et des termes, et passage dans un fax pour donner une réalité au support, ou en manipulant grossièrement les heures de valeurs...) car en définitive il n'existe pas de réelle capacité opérationnelle dans le domaine de la prévention et du contrôle des fraudes, ou en tout cas adaptée à la capacité offensive des fraudeurs et escrocs de haut vol.

## **CHAPITRE VII**

### **QUELQUES EXEMPLES ETRANGERS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

La lutte contre la corruption est un phénomène auquel les gouvernements des divers pays du monde ont été confrontés depuis la plus haute antiquité puisqu'on en trouve des traces dans les écrits de l'Egypte ancienne ou de la Chine, comme dans la Bible. Le caractère cyclique de la lutte contre ce fléau est dû à deux phénomènes distincts. D'une part, dans la population de n'importe quel pays, il existe des citoyens toujours prêts à utiliser tous les moyens disponibles pour s'enrichir ou acquérir davantage de pouvoirs. D'autre part, tant qu'elle ne contrarie pas réellement les activités commerciales ou politiques, la corruption peut rester "acceptable" et ce n'est que lorsque les limites sont dépassées que la lutte reprend. Lutter contre la corruption n'est donc ni un fait nouveau, ni une action permanente.

Si aujourd'hui, la plupart des pays et toutes les grandes organisations internationales souhaitent lutter contre la corruption, ce n'est donc pas seulement pour des raisons éthiques ou morales, mais c'est surtout pour supprimer toute entrave au développement mondial de l'activité économique. Des conventions et des recommandations sont préparées, signées, ratifiées et, parfois, mises en œuvre. Chaque pays, chaque Etat met en place sa propre organisation respectueuse, à la fois, des contraintes externes imposées par les organismes internationaux et des contraintes nationales liées au niveau de développement et au modes de vie. Afin de donner un aperçu de la diversité des dispositifs existants, le SCPC poursuit la démarche entreprise lors de l'élaboration du rapport annuel 2002. Il propose, dans le cadre du rapport annuel pour l'année 2003, l'examen des systèmes de lutte contre la corruption en vigueur dans cinq autres pays : le Botswana, le Brésil, la Corée du Sud, la Finlande et la Roumanie.

#### **I. – LE BOTSWANA**

Le Botswana jouxte la frontière nord de la République Sud-africaine. Il compte 1,8 millions d'habitants sur 582 000 km<sup>2</sup>.

Le pays est devenu indépendant en 1966. Il a connu un développement économique relativement sensible puisque, avec un PNB global de 5,3 milliards d'USD et un PNB de 3 100 USD par habitant en 2001 (France : 1 380 milliard d'USD et 22 700 USD par habitant), il n'est plus classé parmi les pays les moins avancés. Le régime politique est celui d'une démocratie parlementaire de type présidentiel, le président étant à la fois chef de l'Etat et chef du gouvernement. L'assemblée unique compte 47 députés issus de 5 partis politiques. Les media sont constitués d'une chaîne de télévision, de 3 stations de radio et de 9 organes de presse écrite d'audience nationale.



Les collectivités locales (districts, municipalités) disposent d'une relative autonomie de gestion.

Le Botswana est membre du Commonwealth, de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et a signé plusieurs conventions internationales : Accords de Cotonou (anciennement appelé Afrique, Caraïbes Pacifique –ACP), union douanière avec l'Afrique du Sud (« South African Customs Union »), accords panafricains de lutte contre la corruption. Il y a lieu de citer en particulier à ce titre :

- le protocole contre la corruption de la « Southern Africa Development Community », daté du 14 août 2001 qui prévoit la mise en place des mesures nécessaires à la prévention, la détection, la répression et l'éradication de la corruption, la coopération entre les Etats partie ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques et des législations dans ces domaines.

- La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée le 12 juillet 2003 dont les objectifs sont similaires à ceux du protocole mais qui regroupe un nombre plus important d'Etats africains. En outre, le texte comporte un mécanisme de suivi.

## 1. LA LEGISLATION

### 1.1. Le contexte

Le phénomène de la corruption semblait épargner le pays jusque dans les années 1990. Depuis lors, une série d'affaires retentissantes a fait apparaître que la situation n'était pas aussi satisfaisante qu'il semblait. Celles-ci ont provoqué des investigations de la part de plusieurs commissions présidentielles notamment à propos de la fourniture de manuels scolaires, de l'attribution de terrains dans la banlieue de la capitale et de la construction de logements. Dans ce cadre, des hommes politiques, des hauts fonctionnaires et des banquiers ont été mis en cause. Ces cas ont renforcé la détermination des autorités et la pression du public en faveur de la lutte contre la corruption. Ainsi, en 1994, deux principales mesures ont notamment été prises : le renforcement de la législation anti-corruption et la création d'une direction contre la corruption et la criminalité économique (« Directorate on Corruption and Economic Crime », DCEC).

### 1.2. Le dispositif constitutionnel et législatif

La constitution adoptée le 30 septembre 1996 est entrée en vigueur à l'indépendance du pays. Elle établit la séparation des pouvoirs et définit les règles d'élections libres.

La loi relative à la corruption et à la criminalité économique du 19 août 1994 fournit une définition précise des délits de corruption (articles 23 à 34) en incriminant aussi bien les gratifications pécuniaires, que toute autre forme de contrepartie (contrats, charges, emplois, services et prestations divers, par exemple) offertes ou octroyées en vue d'obtenir un avantage indu ou un passe-droit. Les infractions concernent aussi bien la fonction publique que le secteur privé.

Les peines encourues peuvent atteindre au maximum 10 ans d'emprisonnement et 90 000 euros d'amende.

La protection des témoins est expressément prévue par les textes.

## 2. LES DIVERS INTERVENANTS

### 2.1. Les ministres et les parlementaires

Les ministres et les membres de leur cabinet ne sont couverts par aucune immunité. Tout individu peut intenter une action en justice à l'encontre d'une autorité publique. De plus, la Haute Cour est habilitée à examiner toutes les décisions prises par les membres de l'exécutif. Le médiateur et la DCEC ont également compétence pour mener des enquêtes dans l'ensemble des services publics.

Les parlementaires bénéficient de l'immunité pour tous les actes de leur fonction. Ils sont néanmoins punissables, après accord préalable de l'Assemblée nationale, pour les infractions commises dans leur vie privée. Il est envisagé de soumettre les hommes politiques à l'obligation d'établir une déclaration de patrimoine.

### 2.2. La Commission électorale

Il s'agit d'un organisme public indépendant qui organise les élections et en contrôle la régularité. Le financement des partis politiques n'est pas encadré par des règles particulières. Ainsi, les dons ne font pas l'objet d'une communication publique.

### 2.3. Le Comité des comptes publics

Il s'agit d'un comité parlementaire permanent dont la mission consiste à examiner la gestion des deniers publics. Cette instance travaille en relation suivie avec la Cour des comptes dont elle discute notamment le rapport annuel. Elle rend compte de ses activités à l'Assemblée nationale.

### 2.4. La Cour des comptes (« Office of the Auditor General »)

La Cour des comptes est une institution publique indépendante dont le chef, nommé par le président de la République, ne peut être démis de ses fonctions que sur décision de l'Assemblée nationale. La constitution et la loi d'audit financier donnent compétence à la Cour pour contrôler l'emploi régulier de l'ensemble des fonds publics. A ce titre, elle examine tous les comptes des services et des organismes publics et établit à l'adresse du ministre des finances et de l'Assemblée nationale un rapport annuel qui est rendu public.

### 2.5. Le médiateur

Le Bureau du médiateur («Ombudsman») est un organe public indépendant (section 9 de la loi n° 5/1995 sur le médiateur) qui a été établi en 1995. Le médiateur est

inamovible; il est désigné pour 4 ans par le président de la République après consultation du chef de l'opposition parlementaire. Le Bureau recueille les plaintes que toute personne a la faculté de formuler au regard des dysfonctionnements ou des irrégularités impliquant les services publics. Les plaintes peuvent être anonymes et bénéficient de la confidentialité. Le médiateur est habilité à mener des investigations dans l'ensemble des services publics ; s'il détecte des cas de corruption ceux-ci font l'objet d'enquêtes de la part de la DCEC ou d'un procureur. Le Bureau du médiateur fait également des recommandations et rédige un rapport annuel à l'intention du chef de l'exécutif et de l'Assemblée nationale qui est ensuite rendu public.

## 2.6. Les services judiciaires

L'organisation et la procédure judiciaires sont inspirées du système anglo-saxon. Les instances de niveau supérieur se composent de la Haute Cour (12 magistrats), chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois, de la Cour d'appel (7 magistrats), juridiction suprême en matière civile et pénale et de la Cour de Commerce. Les juridictions de premier degré - au nombre de 25 - sont constituées des cours régionales et des cours coutumières.

### La magistrature du siège

L'indépendance de la justice est garantie par la constitution et les autorités publiques n'interfèrent pas dans le déroulement des instances. En pratique, il apparaît que les citoyens n'hésitent pas à attaquer les pouvoirs publics devant les tribunaux. Les administrations nationales ou territoriales ont également la faculté d'ester en justice. Le recrutement des magistrats est opéré par des jurys de sélection. Les juges sont nommés par le Président de la République sur proposition de la Commission des services judiciaires. Ils ne peuvent être mutés contre leur volonté ou démis de leurs fonctions, sauf à avoir commis des crimes ou délits.

### Les procureurs

La constitution et la loi pénale consacrent le rôle déterminant des procureurs en matière d'enquêtes et de poursuites pénales. Le procureur général (« Attorney General ») et les 46 procureurs qui lui sont hiérarchiquement rattachés, orientent les enquêtes des services de police auxquels ils peuvent déléguer leur compétence en matière d'investigations. Ils disposent exclusivement du pouvoir de saisir les juridictions ou de classer des affaires. Au demeurant, les décisions de classement sont définitives et sans appel, le parquet étant indépendant de toute autre autorité.

## 2.7. La Direction contre la corruption et la criminalité économique

La DCEC est l'unique service spécialisé en charge de la lutte opérationnelle contre la corruption au Botswana. Cet organisme est placé sous la responsabilité d'un directeur, nommé par le président de la République, auquel il réfère directement. Il s'agit toutefois d'une structure indépendante qui se compose d'une centaine d'inspecteurs-enquêteurs. La Direction a pour vocation de collecter les informations

et de conduire des investigations relatives aux affaires de corruption. A cet effet, elle dispose de pouvoirs étendus ; c'est ainsi, par exemple, qu'un enquêteur peut, avec l'autorisation du directeur, procéder à l'arrestation d'un suspect sans mandat judiciaire. De même, la DCEC peut initier une enquête lorsque le train de vie ou les revenus d'une personne paraissent disproportionnés au regard des activités que celle-ci exerce.

Le service établit annuellement un rapport qui présente le détail des activités de la structure et qui est rendu public

Les dossiers de corruption sont transmis pour les suites judiciaires au Bureau du parquet général (« Attorney General's Chamber »).

Tout citoyen dispose de la faculté de saisir la DCEC. Le service enregistre les plaintes, même formulées de façon anonyme, et conduit les investigations utiles. Il garantit la confidentialité des sources.

De 1994 à 1997, le service a traité environ 3 500 plaintes qui ont donné lieu à 1 200 enquêtes, à 180 saisines judiciaires et à 150 condamnations.

La DCEC a également pour missions d'informer l'opinion publique et de mener des actions de prévention et d'éducation. Ces travaux sont notamment coordonnés par le Groupe de prévention de la corruption constitué au sein de l'entité. Enfin, le groupe élabore un programme annuel des mesures à mettre en œuvre et des thèmes à traiter en matière de prévention de la corruption. En règle générale ce type de programme s'articule autour de l'organisation :

- de missions d'études,
- d'expertises ponctuelles,
- de cycles d'exposés et de conférences (radio, télévision, établissements scolaires, séminaires).

Le Groupe établit à ce titre un rapport annuel qui est rendu public.

## 2.8. Les administrations

### La fonction publique en général

Les administrations nationales sont placées sous l'autorité de la Direction des services publics ou des ministres. Le recrutement, ouvert à tout citoyen, est organisé par des jurys à composition plurielle. Les promotions s'effectuent au mérite. Les administrations sont soumises au contrôle de la Cour des comptes et font l'objet d'enquêtes ou de vérifications de la part de la DCEC et du médiateur.

La loi relative à l'organisation du gouvernement et celle de 1998 concernant les services publics, fixent le cadre de fonctionnement des administrations. Ce dernier texte décline, en particulier, les principes qui figurent dans la loi de 1994 relative à la corruption et la criminalité économique. Il est ainsi rappelé l'interdiction faite aux fonctionnaires de se laisser corrompre et de recevoir des gratifications. Seuls sont tolérés les cadeaux de faible valeur (par exemple en fin d'année), la fourniture occasionnelle de repas ou d'un hébergement correspondant à des pratiques usuelles. En outre, un registre doit être ouvert au sein de chaque service afin d'y consigner les dons et gratifications reçus.

La prise d'intérêts est également surveillée. Les agents publics sont tenus de déclarer les participations qu'ils ont acquises dans des entreprises privées.

Les fonctionnaires doivent également observer le secret professionnel mais ils ont néanmoins la faculté, comme tous les autres citoyens, de communiquer aux autorités

judiciaires ou à la DCEC les cas de corruption dont ils auraient eu à connaître. Ils peuvent également exposer au directeur de leur administration les griefs qui concernent leur environnement professionnel . Une Commission des services publics est chargée d'examiner les recours en appel.

Tout fonctionnaire peut faire l'objet de sanctions disciplinaires.

### Les services de police

Le directeur de la police et son adjoint sont désignés par le président de la République.

Les 6 300 fonctionnaires de police sont placés sous l'autorité du directeur

La police participe, dans le cadre de ses activités classiques, à la détection des actes de corruption qu'elle transmet aux procureurs.

Au plan interne les fonctionnaires de police ont la possibilité d'enregistrer les plaintes portées à l'encontre des agents eux-mêmes et de procéder à des enquêtes à ce propos. De même au sein du corps, des services d'inspection interne ont également été créés. Le plaignant qui ne se satisfait pas du résultat des investigations peut saisir un procureur ou la DCEC. Enfin, des mesures disciplinaires peuvent être prononcées à l'égard des fonctionnaires défaillants.

### 2.9. Les marchés publics

Le Bureau Central des Soumissions (« Central Tender Board » CTB) est placé sous l'autorité du ministre des finances et du développement. A l'exception des contrats intéressant la sécurité nationale, tous les marchés publics des services de l'Etat et de ceux des collectivités locales sont soumis au CTB qui enregistre les soumissions et organise les appels d'offres. Ceux-ci sont publiés dans la Gazette du gouvernement et dans les journaux locaux et figurent dans le registre des communications officielles des collectivités locales.

Il n'existe pas de liste officielle des entreprises à exclure des marchés ; toutefois, en pratique, le CTB écarte des soumissionnaires, les sociétés qui ont précédemment failli à leurs obligations.

A l'ouverture de la session d'examen des appels d'offres, il est légalement fait obligation à toute personne impliquée à quel titre que ce soit, de déclarer les intérêts qu'elle aurait dans une entreprise soumissionnaire. Les contestations éventuelles sont formulées à l'adresse de la DCEC qui est habilitée à mener des enquêtes au sein du CTB.

### 2.10. La société civile

L'information de l'opinion publique est largement organisée. Il est prévu, par exemple, que tous les projets d'amendement à la constitution puissent faire l'objet de commentaires et de propositions publiques de la part des citoyens.

De même, la constitution instaure la liberté de la presse. Il n'y a pas de censure et la législation ne prévoit que des restrictions limitées à la publication d'informations relatives à la sécurité nationale ou à la protection des libertés individuelles.

## **II. - LA REPUBLIQUE FEDERATIVE DU BRESIL**

Peuplé de 172 millions d'habitants, le Brésil a une superficie de 8,547 millions de Km<sup>2</sup>. Le PIB du pays était en 2002 de 494 milliards d'USD et de 2 760 USD par habitant ( France : 1 911 milliards d'USD et 31 640 USD par habitant).

Le régime politique est celui d'une démocratie parlementaire fédérale de type présidentiel. Le président de la République, élu pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois, nomme les ministres, dispose de l'initiative des lois et du droit de veto. Le Congrès national se compose du Sénat fédéral et de la chambre des députés. Les 81 sénateurs sont élus au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire, pour 3 ans, à raison de 3 par Etat. Les 513 députés sont élus pour 4 ans avec le même mode de scrutin. La République fédérative comprend 27 Etats qui disposent de larges compétences, le pouvoir central conservant l'exclusivité en matière de crédit, de monnaie, de sécurité sociale, de défense et de relations extérieures. Les gouverneurs d'Etat sont élus pour 4 ans. Une assemblée législative est constituée dans chaque Etat à raison de 3 députés locaux pour un siège de député fédéral.

Le niveau institutionnel local regroupe les districts et les communes au nombre de 5 500 ; les municipalités sont dirigées par des maires (« prefeito ») assistés de conseillers municipaux (« vereadores »).

Le Brésil est membre de l'ONU, de l'Organisation des Etats Américains (OEA), de l'OMC, de l'Organisation Mondiale des Douanes, du GAFI, du Groupe d'action financière de l'Amérique du Sud (GAFISUD) et du Mercosur. Il a ratifié en 2000 la convention OCDE relative à la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et, en 2002 la convention interaméricaine contre la corruption. Il vient de signer la récente convention de l'ONU contre la corruption.

Présent dans les nombreuses conférences internationales ayant trait à la lutte contre la corruption, le pays accueillera en 2005 le Forum International consacré a ce thème.

De fait la lutte contre la corruption constitue l'une des priorités actuelle du gouvernement brésilien.

### **1. LE DISPOSITIF LEGAL**

Depuis une dizaine d'années, le Brésil a connu d'importantes réformes institutionnelles telles que l'abandon des monopoles d'Etat dans plusieurs secteurs économiques, l'ouverture des marchés à la concurrence, la privatisation des entreprises publiques, la réforme des services publics et l'assainissement de l'économie.

Les articles 312 et suivants du code pénal brésilien qualifient les infractions de corruption.

Des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 8 années d'emprisonnement–augmentées en cas de circonstances aggravantes- sanctionnent notamment la corruption active et passive, la concussion, l'excès de pouvoirs et le trafic d'influence.

Par ailleurs, la loi du 11 décembre 1990 a défini, en application des dispositions constitutionnelles, le statut des fonctionnaires de l'Union, des Etats et des municipalités.

Le texte prévoit notamment que la fonction publique est accessible à tous les citoyens brésiliens. Aucune discrimination n'est tolérée dans le cadre du recrutement - qui s'opère en principe par concours public - ou dans l'exercice des fonctions, au regard de la race, de la religion ou des opinions. L'adhésion à un syndicat est libre. Les agents publics doivent exercer leur fonction avec zèle en respectant les lois, les règlements et le secret professionnel ; ils doivent veiller à la préservation du patrimoine public et à exécuter les instructions données par leurs supérieurs hiérarchiques. Ils sont civilement, pénalement et administrativement responsables des fautes qu'ils commettent ou des préjudices qu'ils provoquent lors de l'accomplissement d'actes irréguliers, dans le cadre ou en dehors de l'exercice de leurs missions. Il leur est interdit de quitter leur service, de distraire des documents ou des objets sans autorisation, de favoriser les intérêts de particuliers, de syndicats, de partis politiques ou d'associations. De même ils ne peuvent également participer à la gestion d'entreprises privées, d'entreprises publiques, de fondations publiques ou de sociétés d'économie mixte ou de leurs filiales qui sont directement ou indirectement contrôlées par la Fédération, les Etats, les districts ou les municipalités. Enfin ils ne peuvent recevoir des gratifications ou bénéficier d'avantages de toutes natures en raison de leur fonction, de prêter de l'argent, d'utiliser les moyens matériels de leur service à des fins personnelles. Ils ne peuvent exercer d'autres fonctions dans le secteur public ou dans le secteur privé, à l'exception des activités d'enseignement.

Il est institué des commissions d'enquêtes en matière disciplinaire au sein des services de l'Union, des Etats et des collectivités territoriales. Celles-ci doivent être composées au moins de trois membres et respecter les droits de la défense.

Les sanctions administratives sont l'avertissement, le blâme, la suspension, la démission et la destitution des fonctions. Elles sont prononcées selon leur degré de gravité par le président de la République, le président du tribunal fédéral, le Procureur général, les ministres ou les chefs des administrations.

Un code de conduite a été édicté à l'attention des fonctionnaires fédéraux par décret n° 1.171 de 1994.

## 2. LES DIVERS INTERVENANTS

### 2.1. Les parlementaires

Il est interdit à tout individu de briguer un mandat parlementaire lorsqu'il a été reconnu coupable de malversations, ou qu'il a perdu ses droits civiques pour toutes autres raisons.

Par ailleurs il est interdit à toute personne ayant occupée des fonctions de haute responsabilité (président de la République, gouverneur d'Etat, maires, ministres, directeur d'entreprises ou de services publics, directeurs d'entreprises qui contractent avec l'Etat, conjoints et parents de ces derniers) ou ayant été magistrat ou procureur de se présenter comme député ou sénateur.

En raison des débordements auxquels a donné lieu le dernier régime militaire, les immunités applicables aux parlementaires sont précisément énumérées dans l'actuelle Constitution brésilienne. Un parlementaire ne peut être arrêté qu'en cas de flagrant délit de crime non susceptible de mise en liberté sous caution (viol, enlèvement, torture, discrimination raciale notamment). Il ne peut être poursuivi qu'après un vote majoritaire de la chambre d'appartenance. Les membres du Sénat et de la Chambre des députés ne peuvent être traduits que devant la Cour suprême. Les politiques sont démis de leur mandat en cas de violation des règles d'incompatibilité, de comportements attentatoires au renom du parlement, de condamnations rendues définitives, de fraudes électorales, de perte des droits politiques. Depuis 1949, sans tenir compte de la période du régime militaire et des démissions volontaires préalables à un vote de sanction de la chambre de rattachement, il a été recensé une vingtaine de révocations de parlementaires. Par ailleurs, le parlement recourt fréquemment à des commissions d'enquête.

Il est établi une nette distinction entre les modalités de financement des partis et celui des élections elles-mêmes. Les contributions financières privées au fonctionnement des partis ne sont pas limitées ; à l'inverse, celles qui sont versées en faveur des candidats aux élections sont plafonnées à un pourcentage des revenus des contributeurs. Dans les deux hypothèses, aucune exonération fiscale n'est accordée.

## 2.2. Les organismes publics d'audit

Les trois niveaux institutionnels se sont dotés de services d'audit.

Le Congrès national exerce le contrôle des comptes des administrations et des services de la Fédération. Il peut procéder à ce titre à la désignation de commissions d'enquête.

Par ailleurs, le tribunal des comptes de l'Union réalise pour le compte du Congrès national des audits externes de sa propre initiative ou à la demande d'autres autorités fédérales. Le tribunal rend compte trimestriellement de ses activités au Congrès. Les membres du tribunal sont nommés à raison d'un tiers par le président de la République avec l'accord du Sénat et pour deux tiers par le Congrès.

Enfin chaque Etat dispose d'un corps de contrôle des organismes publics connu sous le nom de tribunal des comptes d'état ; les municipalités les plus importantes ont également créé des services d'audit internes.

## 2.3. Le Conseil de la transparence publique et de la lutte contre la corruption

Cette instance créée en mai 2003 par la loi n°10.683 est présidée par le ministre du contrôle et de la transparence et comprend des représentants du gouvernement, du parquet fédéral, du tribunal des comptes et de la société civile. Sa fonction consiste à



promouvoir et coordonner les stratégies de lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé.

#### 2.4. La Commission d'éthique publique

Créée en 1999, la Commission est rattachée à la Présidence de la République. Elle a la charge d'élaborer des codes d'éthiques spécifiques et de proposer des adaptations de ces mêmes codes. Ainsi elle a fait adopter en 2000 un code de conduite pour les hauts fonctionnaires de l'Union et les responsables des entreprises publiques. Elle a également rédigé un projet relatif à la déclaration de la composition du patrimoine des ministres et hauts fonctionnaires.

#### 2.5 Le Contrôle général de l'Union (« Controladoria Geral da Uniao »)

Le Contrôle général de l'Union (CGU), institué en 2001, est rattaché au ministère d'Etat du contrôle et de la transparence. Il a remplacé l'ancienne « Corregedoria geral da Uniao ». Ce service assiste le président de la République dans les domaines de la préservation du patrimoine public, du contrôle et de l'audit des services publics et veille à la transparence de la gestion des administrations.

Le CGU a donc pour vocation de superviser l'action générale des services de l'Etat fédéral.

Il lui incombe, notamment :

- d'apprécier les conditions d'exécution des programmes gouvernementaux et des budgets fédéraux ;
- de vérifier la régularité et d'évaluer les résultats de la gestion budgétaire, financière et patrimoniale des institutions fédérales ainsi que les modalités d'utilisation des fonds publics par des organismes de droit privé ;
- de participer à l'élaboration du bilan général de l'Union que la présidence communique annuellement au Congrès ;
- d'enregistrer et d'examiner les plaintes du public.

Le CGU comprend plusieurs organismes, le Système fédéral de contrôle interne, le Bureau du médiateur général, le Service fédéral de contrôle interne et celui du Contrôle général des Etats.

Le CGU a mis en œuvre un instrument original le « programme d'inspection par tirage au sort » qui assure l'objectivité dans le choix des institutions contrôlées. Il s'agit, avec la participation des représentants de la société civile et avec le concours de la loterie fédérale de la « Caixa Economica », de procéder au tirage au sort de zones municipales qui feront l'objet d'un audit approfondi de la part d'équipes composées d'une dizaine d'inspecteurs auditeurs. Les vérifications ne se limitent pas à l'examen des comptes et des documents, elles s'étendent à la vérification physique des travaux réalisés et des services rendus en y associant les citoyens et les associations territorialement concernées. A la fin du mois d'octobre 2003, les 10 000 inspections qui ont été conduites dans 231 municipalités, ont donné lieu à 2 500 rapports, lesquels ont été adressés aux ministères coordonnateurs des

dépenses, au tribunal des comptes et, le cas échéant, au parquet fédéral. Le programme en question semble susciter une appréciation favorable de l'opinion publique et le CGU recueille de nombreuses dénonciations de la part des citoyens brésiliens en raison de la crédibilité dont il jouit.

De plus, le CGU a élaboré plusieurs projets dans le souci de renforcer la lutte anti-corruption.

L'un concerne l'implantation généralisée de services d'audit et de contrôle interne au sein de chaque ministère. Un autre vise à faciliter la diffusion d'informations au public par le biais de l'Internet. Il est également envisagé d'élaborer un guide pratique à l'usage des citoyens relatif aux modalités de détection des détournements de fonds publics et aux procédures à suivre pour les dénoncer. La législation sur le pantouflage devrait être étendue à un nombre plus important de fonctionnaires. Il est enfin suggéré de réformer le système des procédures disciplinaires en vigueur dans les administrations afin d'élargir le champ des responsabilités des agents publics et d'accélérer le traitement des dossiers et le prononcé des sanctions.

Sur les 11 premiers mois de l'année 2003, le CGU a enregistré 1 826 dénonciations dont 1 580 ont donné lieu à vérifications et/ou investigations complémentaires.

Le Système fédéral de contrôle interne (SFCI) regroupe un secrétariat, les services particuliers en charge du contrôle interne de la Maison civile de la Présidence, de l'Avocat général de l'Union, des ministères des relations extérieures et de la défense ainsi que le Service central de suivi des contrôles internes des Etats et des collectivités locales. La SFCI, organe dont l'indépendance est garantie par la constitution, veille à s'assurer de la gestion rigoureuse des administrations et services publics de la Fédération ; il vérifie ainsi l'exécution des programmes gouvernementaux, les opérations de crédit ou l'octroi de garanties publiques, apprécie les résultats et l'efficacité des services et leur gestion financière et patrimoniale ; le service réalise également des audits internes ou externes et établit un rapport annuel de situation des comptes publics à l'intention du président de la République. Une Commission de coordination des contrôles internes oriente et suit les activités du SFCI.

## 2.6. Les médiateurs

Les médiateurs (« ouvidorias ») ont été créés dès 1986 aux divers échelons institutionnels et sont désormais une centaine dans le pays.

Le médiateur général de l'Union est rattaché au CGU. Le bureau du médiateur enregistre les plaintes ou les suggestions formulées et recueille les documents transmis par le public, les fonctionnaires ou les services fédéraux. Il suscite des investigations de la part des administrations et leur propose les mesures correctives qui lui paraissent adaptées. Il évalue également le degré de satisfaction des citoyens vis à vis des prestations rendues par les services publics.

## 2.7. Le ministère de la justice

Le « Département de récupération des avoirs et de coopération internationale » devrait voir élargir son champ d'action. En sus de son actuelle vocation à la

récupération des avoirs provenant, entre autres, des actes de corruption, il serait chargé de coordonner les activités des différents services de lutte contre le blanchiment d'argent, de centraliser les relations avec l'étranger et de développer en ce domaine une politique de communication et d'information dans les secteurs publics et privés.

## 2.8. Les services judiciaires

Les juridictions du siège.

Le Tribunal suprême fédéral - garant de la constitution - et le Tribunal supérieur de justice, dont le rôle est sensiblement comparable à celui de la Cour de cassation en France, constituent le sommet de la pyramide judiciaire. Leurs membres sont nommés par le Président avec l'approbation du Sénat. Il existe également des tribunaux fédéraux régionaux, qui ont compétence exclusive, en première instance, pour des infractions pénales commises au détriment des biens, services et intérêts de la Fédération. Par ailleurs il existe des tribunaux d'Etats, de districts et des juridictions spécialisées : comme les tribunaux du travail, les tribunaux électoraux et les tribunaux militaires. Conformément aux dispositions du statut de la magistrature, les juges qui composent ces juridictions sont recrutés par concours ; ils sont nommés à vie et inamovibles, sauf pour motif d'intérêt public impliquant un vote favorable à la majorité des 2/3 des magistrats du tribunal concerné.

Le parquet

Les 1 500 magistrats du parquet fédéral sont répartis dans les services suivants : bureaux du procureur général de l'Union (634 procureurs, « sous-procureurs » et procureurs régionaux), du ministère public du district fédéral ( 321 procureurs, « promoteurs et promoteurs adjoints de justice »), du ministère public du travail (451 procureurs) et du parquet militaire (71 procureurs).

La poursuite des infractions pénales incombe aux autorités judiciaires fédérales. Le ministère public fédéral est dirigé par le procureur général de la république nommé pour deux années reconductibles par le Président avec l'accord du Sénat. La constitution de 1998 consacre l'indépendance des parquets par rapport au pouvoir exécutif et leur accorde des budgets et une gestion autonomes. Les procureurs n'ont pas la qualité de magistrat. Ils sont chargés de mettre en œuvre les politiques pénales, de provoquer des enquêtes et de superviser les activités des services de police. Ils disposent pour se faire de la faculté de consulter et de retenir des documents, de saisir des avoirs, et de procéder à des enregistrements de conversations téléphoniques. Les enquêtes relatives aux établissements financiers nécessitent toutefois l'autorisation d'un juge.

Dans certains domaines, les procureurs sont assistés d'équipes spécialisées. Tel est le cas en matière de lutte contre le trafic des produits stupéfiants et contre la criminalité économique. Cependant, il n'existe pas actuellement d'unités formellement et spécifiquement affectées à la lutte contre la corruption et il dépend de l'initiative de chaque procureur d'orienter les efforts des enquêteurs dans ce secteur particulier.

Les procureurs bénéficient de certaines garanties. Après un recrutement sur concours et un stage probatoire de deux ans, ils sont nommés à vie et ne peuvent être démis de leur fonction qu'en cas de condamnation pénale. Ils sont inamovibles

et ne peuvent être mutés contre leur volonté sauf décision favorable des instances collégiales habilitées. Le niveau de leurs rémunérations en monnaie courante est garanti. Certaines interdictions leur sont également faites : les procureurs ne peuvent recevoir des honoraires, commissions ou frais de procédure, ils ne peuvent exercer la profession d'avocat ou participer aux activités de sociétés privées, ni adhérer à un parti politique ou exercer un mandat et des fonctions publiques, exception faite pour les activités d'enseignement.

## 2.9. Les services de police

Ils se composent de la police fédérale, des polices des Etats et des polices municipales.

Le département de la police fédérale est constitué, en sus des services centraux, de 27 surintendances régionales (une dans chaque Etat) de 54 commissariats, de 12 postes dits avancés, de 2 bases fluviales et de 2 bases terrestres d'intervention rapide.

Les polices d'Etats sont structurées en polices militaires, chargées de la prévention et de la répression et en polices « civiles » qui procèdent aux enquêtes pénales. En matière de corruption, les investigations incombent exclusivement à la police fédérale et aux polices d'Etats. Il n'existe pas d'autorité centrale qui coordonnerait les activités d'ensemble des diverses forces de police brésiliennes.

Les commissaires de police ont toute latitude pour initier, orienter, interrompre, ou classer les enquêtes dont ils sont saisis sous réserve dans certains domaines d'instructions émanant des parquets.

## 2.10. Le ministère des finances

Le Conseil de contrôle des activités financières a été instauré en 1998 au sein du ministère des finances. Unité d'intelligence financière dédiée à la lutte contre le blanchiment, ce service est chargé de recueillir et d'analyser les déclarations de soupçons émanant des établissements financiers et de mener des enquêtes subséquentes.

Il participe également aux réunions internationales relatives au blanchiment organisées par le GAFI, le GAFI SUD, le Groupe Egmont ou la Commission interaméricaine de Contrôle de l'Abus des Drogues de l'OEA.

## 2.11. Les marchés publics

La loi fédérale n°8666 de 1991, intégrée à la constitution, régleme les procédures des achats et des contrats publics . Elle s'applique à la totalité des services et entreprises publics, que ceux-ci relèvent de la fédération, des Etats ou des municipalités.

Auparavant, sept sociétés exerçaient un quasi-monopole sur les prestations et les achats commandés par les administrations et les collectivités publiques. Il est spécifié dans ce nouveau texte que les administrations doivent observer les principes de légalité, de moralité et de publicité dans la conclusion des marchés publics. De

même, les travaux, les prestations et les achats publics doivent être réalisés selon des procédures qui assurent un traitement équitable entre les soumissionnaires ; seuls les critères techniques et économiques doivent être pris en considération dans l'attribution des marchés.

A ce titre, les procédures sont applicables dans l'ensemble du pays ; il est également proscrit d'écarter des entreprises des soumissions, d'élaborer des critères arbitraires de sélection et d'octroyer des privilèges dans les termes du contrat et dans les modalités de paiement. Le responsable de l'administration concernée est seul compétent pour fixer, dans le respect de la loi les clauses du contrat.

Toute partie intéressée peut formuler une requête au plan administratif ou se pourvoir en justice en vue de faire rétablir ses droits. Le responsable de l'administration et celui de l'entreprise retenue sont passibles de sanctions pénales en cas de manquement aux règles édictées.

Tous les marchés publics sont susceptibles de faire l'objet d'un audit interne ou externe. Cependant, les marchés impliquant des organismes internationaux comme la Banque mondiale ou la Banque américaine de développement ne sont pas soumis à cette réglementation. Par ailleurs, les modalités d'application de la loi sont perçues comme étant trop complexes et des projets de modification du texte sont régulièrement présentés.

## 2.12. Les médias

Les media brésiliens sont relativement indépendants par rapport aux pouvoirs politiques ou économiques et se révèlent actives dans la dénonciation des actes de corruption.

Il existe au Brésil environ 2 300 organes de presse, quotidiens ou périodiques, dont la moitié est concentrée sur les régions de Rio de Janeiro et de São Paulo. On recense 1 500 stations de radio et 180 stations de télévisions, dont deux réseaux nationaux. « O Globo » reste le groupe de presse écrite et télévisuelle prééminent. Les journalistes ont parfois été victimes de graves agressions physiques ou morales .

## 2.13. La société civile

Depuis le début des années 1990, et à la suite de cas retentissants de corruption, la société civile s'est mobilisée dans la lutte contre la corruption. Elle participe par le biais d'associations ou d'ONG à l'élaboration des politiques publiques et exerce des pressions envers les responsables politiques et administratifs. Ainsi, les comportements ont évolué au regard de la perception de la corruption qui était autrefois considérée comme culturellement admissible. Aujourd'hui l'opinion publique s'intéresse d'avantage aux initiatives prises en vue de combattre le phénomène.

Enfin, les autorités brésiliennes s'attachent à développer, au sein des services publics, une politique active de communication par le biais de l'Internet.

### **III. - LA REPUBLIQUE DE COREE DU SUD**

La Corée du Sud a une population de 48,2 millions d'habitants répartis sur 99 484 km<sup>2</sup>.

En 2002, le PIB du pays était de 563 milliards d'USD soit 11 630 USD par habitant ( France respectivement : 1 911 milliards d'USD et 31 640 USD par habitant).

La Corée a ratifié la convention de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et est membre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD).

Le pays est une démocratie de type présidentiel qui comprend une chambre unique de 272 représentants. Treize partis politiques sont officiellement recensés. Il existe également 468 organes de presse écrite, 3 chaînes de télévision nationale, 10 chaînes locales, 76 opérateurs du câble et un sur satellite. Le raccordement au réseau Internet est remarquablement développé dans le pays.

#### **1. LA GENESE DU DISPOSITIF ANTI-CORRUPTION : UNE INTENSIFICATION PROGRESSIVE**

L'historique des mesures adoptées contre la corruption peut être brièvement résumé comme suit :

##### **Première République (1948-1960)**

On assiste successivement à la création du Bureau d'audit, du Bureau d'inspection et d'audit, de la Commission d'inspection et de la Commission de surveillance et de contrôle. La corruption est définie dans le code pénal, et est promulguée la loi relative à la fonction publique d'Etat

##### **Seconde République (1960-1961)**

Est promulguée la loi sanctionnant les fraudes commises lors des élections et une définition plus précise de la corruption est réalisée.

##### **Troisième République (1961-1971)**

La loi relative à l'enrichissement illégal est promulguée et un Bureau d'audit et d'inspection (BAI) est créé. La corruption est considérée comme un « crime du passé ». L'analyse des faits de corruption et l'adoption de mesures correctives ne sont pas encore effectuées de façon systématique.

##### **Quatrième République (1972-1979)**

On assiste à l'émergence du « Mouvement de réforme des institutions publiques » qui affirme la volonté d'éliminer la corruption et de réduire les dépenses publiques somptuaires.

##### **Cinquième République (1980-1987)**

Le « Mouvement de purification sociale » apparaît et cette période voit la promulgation de la loi relative à l'éthique des services publics qui s'accompagne d'un

effort de clarification des pratiques irrégulières et des principes d'éthique dans la fonction publique.

Sixième République (1988-1992)

Le « Mouvement pour un ordre et une vie nouveaux » voit le jour.

Le gouvernement civil (1993-1997)

A ces républiques marquées par des régimes autoritaires, succède une administration civile qui promulgue une série de lois nouvelles portant notamment sur les dénonciations, le système des transactions financières, les élections, la réglementation et les procédures administratives.

## 2. LE GOUVERNEMENT ACTUEL (DEPUIS 1998)

Depuis 1998, le gouvernement privilégie une approche déterminée et systémique de la lutte anti-corruption publique et privée. Pour ce faire, il a promulgué des lois anti-corruption, anti-blanchiment et a réglementé le recel d'informations. Simultanément, il a adopté un code de conduite de la fonction publique, a créé la KICAC (25 janvier 2002), l'Unité nationale de renseignements financiers et la Commission présidentielle anti-corruption.

### 2.1 Le dispositif légal

La constitution autorise les citoyens à intenter une action en justice contre les autorités publiques. Chaque année, il est enregistré en moyenne 16 200 plaintes à ce titre (12 000 en premières instances, 3 000 en appels et 1 200 en dernier ressort). La loi de 1981 relative à la déclaration de patrimoine des fonctionnaires, révisée en 1993, prévoit l'obligation pour les agents d'encadrement de déclarer la composition et l'évolution de leur patrimoine. Ces derniers, environ 100 000 fonctionnaires, doivent parallèlement déclarer la nature des transactions financières dont le montant excède 10 millions de francs par année (7 400 euros) . A titre indicatif, de 1993 à 1997, 10 896 dossiers ont généré des investigations ou des poursuites de ce chef.

La loi sur la transparence économique et financière de 1993, complétée en 1995, a prévu de régulariser les opérations financières en supprimant notamment l'usage des « prête-noms ».

Une autre loi de 1993, relative aux crimes et délits dans les services publics a instauré le principe de la confiscation des produits illégaux acquis par les agents publics.

En 1996, ont été promulguées les lois concernant les procédures administratives et les modalités de divulgation des informations détenues par les administrations.

L'année 1999 voit la création de la Commission présidentielle anti-corruption ; il s'agit d'un organe consultatif qui examine les moyens de prévenir la corruption par le biais de l'éducation et de la sensibilisation de l'opinion en y associant des représentants de la société civile. Parallèlement, la faculté de déclencher une enquête à été ouverte à tous les citoyens et s'applique aujourd'hui à 246 services et organismes publics. Enfin, la procédure de consultation « en ligne » a également été mise en place cette même année et permet à toute personne intéressée d'obtenir des informations sur l'état du dossier qu'elle a en cours dans une administration.

Le « pacte d'intégrité » a été promulgué en 2000. Il lie les autorités gouvernementales, les administrations, les soumissionnaires des marchés publics et les sociétés privées, dans la recherche de transparence, lors de la conclusion et de l'exécution des marchés publics. Enfin, l'indice anti-corruption, utilisé dès 1999, a permis d'évaluer le niveau d'intégrité de quelques-uns des principaux secteurs d'intervention publique (santé, services fiscaux, gestion immobilière, travaux publics, transports).

### 2.1.1. La loi pénale

La loi pénale prévoit plusieurs types d'incriminations relatives à la corruption. Il est proscrit à un agent public de recevoir ou de solliciter des dons ou gratifications pour accomplir un acte contraire à ses fonctions ou pour accorder un avantage indu à un tiers (articles 129 à 133 de la loi criminelle coréenne). Les sanctions consistent en peines d'emprisonnement allant jusqu'à 5 années, révocation, amendes d'un montant maximal de 1 500 euros et confiscation du produit des délits.

### 2.1.2. La loi anti-corruption du 24 janvier 2001

#### L'adoption de la loi anti-corruption

Bien que l'OCDE ait depuis 1994 attiré l'attention de la communauté internationale sur la nécessité de lutter activement contre la corruption et qu'en 1997, la convention relative à la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions internationales ait été ratifiée, la République de Corée n'avait pas mis en place, à cette date, un dispositif légal complet pour combattre la corruption. Elle n'a ratifié la convention OCDE qu'en 1998 en adoptant en décembre de la même année, une loi relative à la prévention de la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

La situation a donc évolué significativement en Corée depuis que la corruption a été appréhendée comme un phénomène à risque au plan mondial. Les responsables politiques, au plus haut niveau de l'Etat, estiment que la corruption constitue la cause première de la crise économique que le pays a connu en 1997. La population coréenne, quant à elle, a été défavorablement impressionnée par les nombreux scandales qui ont éclaté. Ainsi, une convergence est-elle née entre les projets des responsables politiques et les souhaits de l'opinion publique en ce qui concerne l'adoption d'une réglementation appropriée. La « Coalition civile » pour l'établissement des lois anti-corruption qui regroupe des Organisations Non Gouvernementales (ONG), a été créée en vue de définir le cadre d'une législation exhaustive en ce domaine. Elle est à l'origine d'un consensus général qui a permis la mise en place d'une « stratégie construite, exhaustive, anticipative et opérationnelle contre la corruption ». C'est dans ce contexte que la loi anti-corruption a été promulguée le 24 juillet 2001 avant d'entrer en vigueur le 25 janvier 2002. Un décret présidentiel n° 17420 du 29 novembre 2001 en a précisé les modalités d'application. Le 25 janvier 2002 la Commission Indépendante contre la corruption en Corée (KICAC) a été officiellement créée.

#### La portée de la loi anti-corruption



Auparavant, la prévention et la répression de la corruption relevaient de la compétence du bureau des procureurs, des services de police, du bureau d'audit et d'inspection et des autres corps de contrôle. La KICAC a désormais également compétence à cet égard. De même, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle de la Corée, la loi établit le fondement légal de la création d'une entité - la KICAC- habilitée à combattre la corruption au sein de l'ensemble de la société. En outre, la loi rappelle explicitement que les citoyens doivent se montrer vigilants vis à vis de la corruption : il est fait spécialement mention de la responsabilité du grand public et des autorités dans la dénonciation des cas de corruption ainsi que dans l'application des règles à suivre en la matière.

Désormais, la prévention de la corruption fait partie des causes nationales en Corée.

La définition du délit de corruption

La loi anti-corruption stipule qu'il s'agit :

- d'un acte commis par un agent public qui recherche un avantage pour lui-même ou un tiers en abusant de sa position ou de son autorité ou en violant les lois ou statuts relatifs aux fonctions qu'il exerce ;
- d'un acte entraînant un dommage aux biens d'une collectivité publique, commis en violation des lois et règlements, dans le cadre de l'exécution du budget de ladite collectivité, lors des opérations d'achat, de vente ou de gestion des biens de ladite collectivité ou encore lors de la conclusion ou de l'exécution de contrats liant ladite collectivité à un tiers.

En cas de dénonciations non fondées les personnes responsables sont passibles d'une peine de prison de 10 années au maximum.

Le texte précise également la nature des responsabilités qui incombent aux services publics, aux partis politiques, aux entreprises privées et aux citoyens au regard de l'obligation d'intégrité et de la préservation des ressources des autorités publiques. Il est, en outre, prévu que tout citoyen coréen peut demander une enquête au Bureau d'audit et d'inspection en cas d'atteintes aux intérêts publics. Enfin, le fait d'avoir commis un acte de corruption dans le cadre de ses fonctions interdit, sous certaines conditions, à tout fonctionnaire d'être à nouveau recruté par un autre organisme public ou par une société privée.

Les fonctionnaires qui auraient bénéficié d'avantages en nature ou en argent en utilisant des informations confidentielles qu'ils auraient recueillies durant l'exercice de leurs fonctions, sont passibles au maximum d'une peine de prison de 7 années et d'une amende de 50 millions de wons ( environ 37 000 euros).

2.1.3. La Commission coréenne indépendante contre la corruption « Korean Independent Commission Against Corruption » (KICAC)

Le rôle de la commission (78)

La KICAC, créée en 2002, s'impose comme un élément majeur de la lutte contre la corruption en Corée. Il s'agit d'un organisme public national voué à la centralisation des informations et à la prévention de la corruption.

La KICAC formule à l'adresse du gouvernement des recommandations relatives à la prévention de la corruption, supervise et évalue les mesures prises à cet égard dans

les administrations, soutient les efforts des ONG, développe la coopération internationale, enregistre les dénonciations, protège et récompense les dénonciateurs. Elle participe enfin à la promotion de la prévention de la corruption au sein du grand public et dans le milieu scolaire. La KICAC ne dispose pas de pouvoirs d'investigation pénale mais procède à des enquêtes administratives.

D'un point de vue méthodologique, un cadrage général des objectifs est défini à l'intention des instances gouvernementales qui concerne les secteurs public et privé, ainsi que le grand public. Dans la fonction publique, des orientations pratiques sont élaborées dans chaque administration et déclinées par domaines et par périodes déterminés. La KICAC se réfère ensuite à ces paramètres afin d'évaluer l'efficacité des mesures anti-corruption adoptées au sein des services publics considérés.

Les axes de cette politique reposent sur le décret présidentiel du 29 novembre 2001 relatif à la lutte contre la corruption qui précise que la KICAC est chargée d'établir un programme de prévention au sein des services publics et de réaliser annuellement des sondages par le biais d'interviews, de consultations d'experts, de groupes de travail ad hoc et d'analyses des données. Elle participe, en accord avec le ministère de l'éducation, à l'intégration d'un volet relatif à la corruption dans les programmes scolaires des niveaux élémentaires et secondaires.

Il convient de préciser que les services de l'Assemblée nationale, des juridictions, de la Commission nationale pour les élections et du Bureau d'audit et d'inspection, exercent en leur propre sein les missions dévolues à la KICAC.

#### L'organisation de la commission

L'institution, rattachée à la présidence de la République, bénéficie d'une indépendance garantie par la loi.

Le comité directeur de la KICAC se compose d'un président, nommé par le président de la République et de 9 commissaires (3 désignés par l'Assemblée Nationale, 3 autres par le chef de la Cour suprême et les 3 derniers par le président de la République parmi des personnalités qualifiées). Les membres de la commission sont inamovibles et nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois.

Les réunions du comité de direction sont publiques, exception faite des cas où il serait nécessaire de protéger l'anonymat des informateurs. Les membres de la commission sont exclus des délibérations lorsqu'ils sont en relation directe ou indirecte avec les personnes ou sociétés impliquées dans les dossiers évoqués. Il est prévu à ce titre que les parties puissent adresser au président de la KICAC une demande de récusation d'un membre.

Les décisions sont prises à la majorité des membres présents.

Le secrétariat général a autorité sur les 15 subdivisions de l'institution (cf. organigramme présenté en annexe 5 du présent rapport)

L'ensemble du personnel se compose actuellement de 160 agents, détachés pour une année en moyenne et provenant essentiellement de diverses administrations. La KICAC envisage à présent de procéder elle-même à des recrutements de personnels permanents.

#### Le fonctionnement de la Commission

- Les recommandations :

La KICAC est habilitée à adresser des recommandations écrites aux responsables des administrations publiques dans le but de prendre des mesures appropriées en

matière de prévention de la corruption. Les services publics qui ont fait l'objet de recommandations de la part de la Commission rendent compte à cette dernière des mesures prises ou des difficultés rencontrées pour leur mise en application. Elle peut également recueillir de leur part des explications.

- Les auditions et la communication de documents :

La Commission est autorisée à intervenir en procédant à l'audition de toute personne, en consultant tout document et en requérant tout expert lui permettant d'établir ses convictions. Certaines affaires sont exclues de ses investigations, notamment celles qui sont couvertes par le secret d'Etat ou qui font l'objet d'enquêtes de la part du Bureau d'audit et d'inspection (Cf. infra) ou encore celles dont l'autorité judiciaire est saisie.

Tous les membres et personnels de la Commission sont soumis au secret professionnel.

La simple divulgation ou l'exploitation à des fins lucratives d'informations recueillies dans l'exercice de leurs fonctions les exposent à des peines d'emprisonnement et/ou d'amende (respectivement 5 ans et 7 ans, 30 millions de wons –22 000 euros et 50 millions de wons soit 37 500 euros).

- Le traitement des dénonciations

Toute personne informée d'un acte éventuel de corruption a l'obligation d'en référer à la KICAC ou le cas échéant à tout autre service habilité. Plus particulièrement, tout fonctionnaire doit rendre compte à la Commission d'acte de corruption ou tentative commis par un autre fonctionnaire.

Les dénonciations sont faites par écrit et ne peuvent être anonymes. La Commission instruit le dossier, vérifie les renseignements, procède éventuellement au recueil d'informations complémentaires et provoque, si nécessaire, soit une enquête du Bureau d'audit et d'inspection, soit d'un service d'inspection interne, soit du directeur de l'administration concernée. Les services chargés de l'enquête sont tenus de fournir leurs conclusions dans un délai maximum de 60 jours, sauf circonstances particulières. En cas de besoin, un complément d'enquête peut être demandé.

En cas d'infraction supposée, la Commission saisit directement le parquet qui doit l'informer en retour des suites réservées, lorsqu'il y a implication de responsables politiques, de magistrats ou d'officiers généraux. Elle actionne directement le parquet de la Haute cour lorsque le procureur, initialement requis décide de ne pas poursuivre ou lorsque l'affaire est connexe à un dossier en cours d'instruction.

Le rédacteur de la dénonciation est informé par la Commission des suites réservées à la transmission de ses informations (conclusions des enquêtes, rapports administratifs, sanctions pénales ou disciplinaires). Il peut, s'il le souhaite, formuler des observations au regard des conclusions auxquelles a abouti la KICAC.

Les fausses dénonciations sont passibles d'une peine d'emprisonnement maximum de 10 ans.

- Les garanties assurées :

Les dénonciateurs ne doivent être victimes d'aucune mesure de rétorsion ou de discrimination de la part de leur administration ou de leur entreprise consécutivement à la communication d'informations sous peine d'une amende maximale de 10 millions de wons (7 400 euros). Les informateurs pourront, le cas échéant, requérir de la KICAC la prise de mesures garantissant le maintien de leur emploi, leur reclassement ou leur mutation. Après vérification, la Commission enjoint alors à

l'employeur de prendre les dispositions appropriées. Elle peut également demander l'intervention du ministre dont dépend le fonctionnaire inquiété. Enfin, elle peut réclamer des sanctions disciplinaires à l'encontre du responsable du service public qui serait à l'origine de mesures de rétorsion prises au détriment d'un fonctionnaire. D'autres dispositifs de protection existent par ailleurs. Les membres et le personnel de la KICAC et de tout autre service d'enquête, ne peuvent en aucun cas dévoiler l'identité du dénonciateur sans son consentement express. A la demande de ce dernier, la KICAC doit assurer la protection physique de l'informateur et peut solliciter à cet effet le concours des autorités de police. Les mesures de protection s'appliquent de manière identique à toutes les personnes qui ont participé, à quelque degré que ce soit, à l'examen des dossiers comme aux enquêtes. Les dénonciateurs peuvent bénéficier d'une réduction ou d'une remise de peine pour les actes de corruption auxquels ils ont participé et qu'ils ont révélés.

- Les récompenses et gratifications :

La KICAC peut proposer qu'une gratification financière ou une distinction soit accordée à ceux qui ont permis la découverte d'un fait de corruption impliquant une minoration des recettes ou une majoration des dépenses publiques. Cependant aucune rétribution n'est accordée aux fonctionnaires affectés dans les services d'enquête qui ont fourni des informations. Après autorisation du Bureau consultatif des récompenses («Reward Deliberation Board ») (79) , le paiement est effectué par la KICAC. Le montant de la gratification est fixé au maximum à 200 millions de wons (150 000 euros).

La KICAC considère que le système de récompenses est efficace. Entre 1990 et 2001, 27 308 cas ont fait l'objet de dénonciations ; 1,13 milliard de wons (848 millions d'euros) a été récupéré au titre des taxes éludées et 1,23 milliard (925 millions d'euros) au titre des pénalités. Dans le même temps 289 millions de wons (212 000 euros) ont été distribués en gratifications soit environ 0,023% du montant des pénalités infligées.

- Les principales activités :

Le programme anti-corruption :

Ce document annuel élaboré par la KICAC, évalue le degré de corruption en Corée et permet au gouvernement de disposer d'un cadre général en matière de prévention de la corruption englobant tous les secteurs d'activité du pays. Il présente également à l'opinion publique une vision globale des orientations retenues en ce domaine. Il propose enfin un ensemble de directives à l'adresse de chaque administration publique.

Dans chaque service public une série de recommandations a été formulée pour l'année 2002 : guide de prévention des systèmes informatisés, procédure d'assermentation des fonctionnaires (serment d'intégrité), diffusion élargie des informations administratives, installation de médiateurs et d'un groupe d'inspection mixte public-privé contre la corruption. Sectoriellement, et pour la même période la Commission a également recommandé des améliorations dans le système des promotions, de l'évaluation et des mutations des enseignants et des fonctionnaires des collectivités locales. Elle a en outre suggéré une révision des procédures d'attribution des marchés de construction.

Des codes de déontologie, un manuel de gestion et d'utilisation des biens et équipements publics ainsi qu'une méthode d'identification des domaines à risques

ont été élaborés. De même des séances de sensibilisation à l'éthique ont été organisées à l'intention de certaines catégories de fonctionnaires.

Il a également été proposé qu'au sein des instances judiciaires et des corps d'inspection, un renforcement des sanctions soit prévu, particulièrement pour les magistrats et enquêteurs de haut grade reconnus coupables de faits de corruption. Parallèlement, la KICAC préconise une plus grande transparence des recrutements et des mutations des magistrats et des enquêteurs ainsi qu'une gestion plus objective des procédures qui leur incombent. Elle recommande également qu'un dispositif de surveillance et un mécanisme de contrôle externe soient mis en place. Elle considère enfin que le public pourrait être plus étroitement associé aux activités des corps judiciaires ou administratifs d'enquête.

Dans le domaine politique, la KICAC propose de réduire le niveau des dons et prestations offerts gracieusement dans les réunions électorales et d'instaurer un compte bancaire unique pour les campagnes. Le financement des partis devrait selon elle faire l'objet d'une certification de la part de la Commission nationale des élections et les poursuites des cas de corruption d'élus devraient être systématisées. Au sein des entreprises privées, il est suggéré d'affiner les méthodes de gouvernance en s'attachant notamment à développer la transparence des comptes et la régularité des financements consolidés. La KICAC recommande également que soient mis en place un contrôle externe des institutions financières et des marchés boursiers ainsi que des codes de conduite dans chaque société.

A l'égard de la société civile, la Commission préconise le recensement des associations de promotion de l'intégrité et l'évaluation de leurs activités. Elle suggère également l'organisation d'un forum de l'éthique, la création d'un Conseil de prévention de la corruption dans les secteurs public et privé, l'élaboration d'un programme éducatif et le renforcement de la coopération internationale en vue d'améliorer l'image de la Corée.

- Les activités du Centre de renseignements sur la corruption :

Ce Centre qui œuvre au sein de la KICAC est ouvert 24 heures sur 24 ; il conseille les informateurs et les personnes intéressées, enregistre et classe les informations, établit des statistiques, ainsi qu'un rapport public.

En 2002, pour la première année de son fonctionnement, le Centre a reçu 1 773 visiteurs, 4 866 appels téléphoniques et 665 messages électroniques. Il a enregistré 2 435 plaintes, qui ont donné lieu à 649 enquêtes de la part des services compétents et 137 dénonciations. Sur ce total, les dossiers traités ont donné lieu à 131 sanctions et observations, compte non tenu des amendes : 12 peines d'emprisonnements ferme, 13 avec sursis, 1 révocation, 44 sanctions disciplinaires, 55 avertissements à des individus et 8 avertissements ou recommandations à des services. Parmi les personnes ou autorités impliquées figuraient : 1 parlementaire, 1 responsable d'une collectivité territoriale, 34 fonctionnaires de rang moyen, 7 directeurs d'administrations centrales, 74 chefs d'entreprises et 8 services publics.

Les dénonciations et les plaintes intéressaient principalement les administrations d'Etat (1 153), les administrations locales (729), la Cour de justice et les bureaux des procureurs (431) et les services de police (259).

### 3. LES DIVERS INTERVENANTS

#### 3.1. Les autorités politiques

Le président de la République ne peut être poursuivi, durant l'exercice de ses fonctions, que pour fait de haute trahison. Il est à noter que deux anciens présidents ont été condamnés pour malversations au terme de leur mandat. Les ministres, les membres du Conseil d'Etat, ceux de la Commission nationale des élections, du Bureau d'audit et d'inspection ou les juges de la Cour constitutionnelle ne bénéficient pas d'immunités. En outre, ils peuvent faire l'objet d'une procédure « d'impeachment » avec l'accord préalable de l'Assemblée nationale. Dans le passé, plusieurs propositions de ce type ont été formulées, sans toutefois que l'Assemblée ne les avalise.

#### 3.2. La Commission électorale

Fondée en 1963, conformément la constitution coréenne, la Commission nationale des élections est un organe indépendant qui se compose de personnalités choisies par le gouvernement et les partis d'opposition, de juges, de procureurs et d'experts. La Commission dispose de pouvoirs d'enquête en matière de fraudes, de dépenses électorales et de financement des partis politiques.

#### 3.3. La Commission présidentielle anti-corruption

La Commission, créée en 1999, est indépendante bien que rattachée à la présidence de la République et se compose d'un président, d'un représentant du gouvernement et de 13 autres experts également désignés par la présidence de la République. Il s'agit d'un organe consultatif qui examine périodiquement la situation de la corruption en Corée et propose, le cas échéant, les mesures pour l'améliorer.

#### 3.4. Les autorités judiciaires

##### - Les juges du siège

En Corée, les cours et tribunaux ne sont pas habilités à conduire directement des enquêtes, seuls la police, les procureurs et le Bureau d'audit pouvant y procéder. L'indépendance de la justice est strictement garantie par la constitution. Les juges sont recrutés par concours et ne peuvent être démis de leur fonction, sauf cas d'« impeachment » ou de condamnation à une peine d'emprisonnement. Ils peuvent faire l'objet de sanctions pour fautes disciplinaires.

##### - Les procureurs

Leur recrutement s'effectue par concours et leur statut est légalement garanti par la loi.

En 1997, un service spécialisé de lutte contre la corruption a été institué au sein du Bureau du procureur suprême ; un centre de recueil d'informations et une ligne

d'appels téléphoniques ont également été mis en place. En parallèle, des sections anti-corruption ont été implantées auprès des procureurs de districts.

- Le médiateur

Tout citoyen coréen peut adresser une plainte, même de façon anonyme, aux services du médiateur institué au plan national. Indépendant, le médiateur publie un rapport annuel des cas qui lui sont soumis. De 1994 à 1999, le médiateur a ainsi formulé 2 157 avis à l'adresse des autorités de l'Etat, dont 1 776 ont été suivis d'effet.

- Les services de police

Les fonctionnaires de la police coréenne se répartissent entre l'administration centrale, 14 directions régionales, 229 districts et 3 229 postes de police. Les policiers sont recrutés par concours et leur statut est reconnu par la loi. Il n'y a pas actuellement de service de police spécialisé dans la lutte contre la corruption.

- Le Bureau d'audit et d'investigation

Créé en 1963, en application de dispositions constitutionnelles, le Bureau est rattaché à la présidence mais reste statutairement indépendant. Cet organisme est chargé de vérifier les conditions d'exécution du budget de l'Etat et d'un certain nombre de services publics. Il procède également à des enquêtes au sein des administrations, d'initiative ou sur requêtes des citoyens transmises par la KICAC (Cf. infra).

Lorsqu'un acte de corruption est susceptible de causer de graves préjudices aux intérêts publics, les citoyens coréens ont la faculté de demander directement une enquête du Bureau d'audit et d'inspection.

- Les organisations civiles

Plusieurs organisations ou associations de citoyens sont activement impliquées dans la lutte contre la corruption et interviennent, soit pour dénoncer des délits, soit pour suivre le traitement des dossiers par les autorités publiques ou judiciaires, soit encore pour réaliser des évaluations de certaines institutions ou proposer des modifications législatives.

---

(78) Cf. Loi n° 6494 du 24 juillet 2001 relative à la lutte contre la corruption.

(79) Cet organisme est composé du président et de 4 membres de la KICAC, ainsi que de 4 autres personnalités et représentants des principaux ministères.

#### **IV. - LA REPUBLIQUE DE FINLANDE**

La République de Finlande a proclamé son indépendance en 1917. Elle compte 5,3 millions d'habitants sur 338 000 km<sup>2</sup>. Le produit intérieur brut (PIB) en 2002 atteignait 177 milliards d'USD, soit 33 700 USD par habitant (France respectivement: 1 911 milliards d'USD et 31 640 USD par habitant). Le pays est membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), du Conseil de l'Europe, de l'Union Européenne (UE), de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et du Groupe d'Action Financière (GAFI). Il a ratifié en 1998 la convention OCDE relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, de même que les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe.

Le régime politique est celui d'une démocratie parlementaire comportant une chambre unique de 200 députés élus pour 4 ans et issus de 8 partis politiques.

##### 1. LE DISPOSITIF LEGAL

La constitution organise la répartition des pouvoirs et définit notamment le rôle du procureur général, du médiateur parlementaire et du chancelier de la justice.

La loi pénale finlandaise érige en infractions la corruption active et passive et les malversations comptables dans la fonction publique et dans le secteur privé, le blanchiment d'argent, ainsi que les manquements et abus de pouvoirs dans l'exercice des fonctions. La responsabilité des personnes morales, publiques ou privées, peut être légalement engagée dans le cas de corruption et de blanchiment. Le trafic d'influence n'est pas constitué en incrimination pénale distincte mais peut être réprimé au titre de la complicité.

Les délais de prescription pour fait de corruption sont de 5 ans ou 10 ans, selon qu'il s'agit de corruption simple ou aggravée.

La République de Finlande a adapté sa législation aux conventions de l'OCDE et du Conseil de l'Europe. Les dispositions internes autorisent une large application de l'entraide judiciaire internationale. L'extradition des ressortissants finlandais est possible vers les autres Etats de l'Union Européenne. En outre, un citoyen finlandais peut être poursuivi en Finlande pour des infractions commises à l'étranger.

Entre 1992 et 2000, une centaine de cas de corruption a été recensée à laquelle s'ajoute une soixantaine de cas d'abus de pouvoirs dans l'exercice des fonctions. En moyenne annuelle, une dizaine de condamnations pénales est prononcée pour des actes de corruption.

En raison de l'aspect jugé relativement marginal de la corruption en Finlande, le pays n'a pas défini, jusqu'à une date récente, de stratégie spécifiquement consacrée à la lutte anti-corruption ou à la prévention du phénomène. De même, il n'existait pas de procédure pénale particulière ou de services spécialisés dans le cadre de la lutte contre la corruption. Toutefois, le programme global de lutte contre la criminalité économique et financière, élaboré en 1996, concerne, pour partie, ce domaine. Un réseau central anti-corruption a été institué en 2002 à l'instigation du ministère de la



justice. Deux magistrats spécialisés ont été dernièrement affectés au sein du parquet général.

## 2. LES DIVERS INTERVENANTS

### 2.1. Le personnel politique

Le président de la République ne saurait être poursuivi que pour la commission des crimes de haute trahison ou contre l'humanité, sous réserve de l'aval du médiateur parlementaire et du gouvernement et de la majorité des  $\frac{3}{4}$  des parlementaires. La responsabilité pénale des membres du gouvernement peut être engagée devant la haute cour de justice pour des infractions graves commises dans l'exercice de leur fonction après décision favorable du parlement. La commission constitutionnelle peut également, soit à l'initiative du chancelier de la justice soit à la suite d'une requête introduite par dix parlementaires au moins ou par une commission parlementaire, diligenter une enquête à l'encontre d'un ministre. Les infractions commises dans la vie privée relèvent de la compétence des juridictions de droit commun.

Les députés ne sont pas, en principe, responsables pénalement dans le cadre de l'exercice de leur mandat public. La Chambre peut, néanmoins, lever cette immunité à la majorité des  $\frac{5}{6}$ èmes des votants. Ils peuvent être poursuivis, à titre privé, sous réserve de l'autorisation préalable de la Chambre, lorsque l'infraction est passible d'une peine au moins égale à 6 mois d'emprisonnement.

### 2.2. Le médiateur parlementaire

L'instauration du médiateur parlementaire remonte à 1919. Le Bureau du médiateur est une structure indépendante qui veille à l'application des lois et au respect des droits de l'Homme.

Le médiateur est désigné pour 4 ans par un vote du parlement. Il dispose d'un budget autonome et d'une quarantaine de collaborateurs et d'enquêteurs de police. Il instruit les plaintes qu'il reçoit du public (environ 2 500 par an) et peut intervenir d'office. Il est habilité à prononcer des réprimandes -qui peuvent être rendues publiques- à l'encontre d'un service, d'un fonctionnaire ou d'un cadre d'entreprise publique ou privée. Il a également la faculté de saisir l'autorité judiciaire.

Le médiateur procède à des investigations dans l'ensemble des sphères gouvernementales, judiciaires et administratives -Etat et collectivités territoriales- ainsi que dans les entreprises publiques ou les sociétés privées chargées d'un service public, comme des autorités ecclésiastiques.

Le médiateur parlementaire jouit en Finlande d'une forte crédibilité et ses activités sont reconnues.

### 2.3. Le chancelier de la justice

Il s'agit également d'un organe indépendant dont l'origine remonte au XVIII siècle et dont les compétences ont, pour partie, évolué avec le temps. Le chancelier de la justice est rattaché au cabinet du premier ministre. Le titulaire de la fonction est choisi parmi des juristes éminents et est nommé pour la durée de sa vie professionnelle par le président de la République. Il dispose d'un budget autonome et est assisté par un bureau comprenant une quarantaine de collaborateurs.

Le chancelier se voit attribuer par la constitution le rôle de « garant de la légalité ». A ce titre, il s'assure que les autorités politiques et administratives exercent leurs missions en conformité avec les lois. Le chancelier participe aux réunions du gouvernement et contrôle la légalité des actes de la présidence, des ministères, des procureurs, des juridictions ainsi que des avocats. Il est ainsi habilité à réexaminer les actes des procureurs et les modalités d'exercice du pouvoir discrétionnaire dont ces derniers disposent en matière de classement des enquêtes. Vis à vis des juridictions, il veille au respect des droits de l'Homme comme à celui des règles de procédure.

Sur certains points, les fonctions du chancelier sont similaires à celles du médiateur parlementaire. Tout comme ce dernier, le chancelier instruit les cas de corruption affectant les services publics. Il est autorisé à mener des enquêtes de sa propre initiative ou à la demande de tout citoyen concerné. Dans cette dernière hypothèse, les requêtes anonymes ne sont pas admises. En moyenne 2 000 plaintes sont adressées par année au bureau du chancelier elles portent majoritairement sur l'accès aux informations et sur la durée des procédures dont environ 10% intéressent le domaine judiciaire. Enfin, le chancelier peut également formuler des réprimandes à un agent ou à un service public.

#### 2.4. Les organismes publics d'audit

Le Bureau d'audit de l'Etat (BAE) dépend du ministère des finances. Il lui incombe de contrôler les administrations publiques et les entreprises qui ont reçu des subventions de la part des ministères ou de l'Union Européenne. Le BAE emploie 150 agents et établit un rapport annuel à l'intention des autorités gouvernementales. Ce rapport est rendu public.

Un nombre significatif d'administrations et d'entreprises publiques, ainsi que de collectivités locales, se sont dotées de corps d'inspection ou de contrôle interne.

Les auditeurs d'Etat assurent, au nom du parlement, la surveillance de l'exécution du budget. Ils ont entière latitude pour obtenir communication des comptes et des renseignements de la part des services publics. Ils enregistrent également les plaintes que seraient appelés à formuler les particuliers en matière d'utilisation irrégulière des deniers publics.

#### 2.5. Le Conseil de la concurrence

Le Conseil de la concurrence a compétence pour suivre l'application de la réglementation de la concurrence et des achats publics. Il traite en moyenne 200 dossiers par an et dispose de la faculté de prononcer des amendes dont le montant maximal peut atteindre 10% du chiffre d'affaires des sociétés incriminées.

En parallèle, le Service de la concurrence, créé en 1988, a pour vocation d'étudier le fonctionnement des secteurs économiques et de proposer les mesures propres à restaurer, si nécessaire, le libre jeu concurrentiel. Les irrégularités constatées sont rapportées au Conseil de la concurrence qui statue à leur propos.

Le Tribunal des marchés vient d'être créé en vue de se substituer au Conseil de la concurrence.

## 2.6. Les services judiciaires

### Le ministère de la justice

Le ministère a mis en place en 2002 un réseau anti-corruption, comprenant des magistrats spécialisés, des représentants de 10 services publics et de 5 organisations du secteur privé.

Il s'agit d'un organe de prospective chargé de contribuer à la coordination et à l'amélioration des politiques et des méthodes de lutte contre la corruption dans le pays. Il se consacre également à la collecte des informations dans ce domaine. Le réseau a, en particulier, pour tâches de suivre la mise en œuvre de la convention de l'ONU, l'application de la convention OCDE et le renforcement du dispositif de détection et l'amélioration des procédures de poursuites.

### Le ministère public

La constitution confie à un procureur général la direction du ministère public. Ce dernier est nommé par le président de la République sur proposition du gouvernement. Il est irrévocable sauf en cas de faute grave. Il est indépendant et ne peut recevoir aucune instruction, ni faire l'objet de pression de la part des autorités publiques ou de tout autre organisme. Les décisions prises par le procureur général restent cependant soumises au contrôle du médiateur parlementaire et du chancelier de la justice.

Le ministère public compte au total 300 procureurs ou substituts et 200 collaborateurs..

L'unité des procureurs d'Etat (14 membres) directement rattachée au procureur général, est chargée des dossiers d'envergure nationale et de la lutte contre la criminalité économique qui englobe également les affaires de corruption..

Les autres procureurs sont affectés dans les 78 unités locales des districts. Parmi eux, 24 procureurs sont spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique.

Le rôle du parquet consiste essentiellement à apprécier, en toute indépendance, la portée des enquêtes réalisées par les services de police afin de transmettre, si nécessaire, les dossiers aux juridictions. Les investigations ressortent de la compétence de la police. Par exception, les procureurs sont autorisés dans certains cas à formuler des consignes aux services de police dans le cadre de l'instruction d'une affaire. Néanmoins, les fonctionnaires de police conservent la responsabilité entière de la conduite des enquêtes.

Les enquêtes pénales sont ouvertes à la demande d'un plaignant, des services de police, d'un corps d'audit ou d'inspection, d'un procureur, du médiateur parlementaire ou du chancelier de la justice. La protection des témoins est assurée par une loi d'avril 2003, qui a confirmé et étendu les procédures existantes (protection policière, domiciles et identités tenus secrets, comparution des témoins hors la présence des accusés, jugements à huis clos). Il est prévu que les infractions de corruption soient désormais qualifiées de « délits graves », autorisant de ce fait le recours à des moyens techniques particuliers de détection tels que les écoutes téléphoniques.

Si l'infraction a fait l'objet d'une instruction préparatoire et si elle apparaît légalement constituée, la poursuite en incombe au procureur qui a dès lors l'obligation de saisir

la juridiction pénale compétente. Toutefois une disposition législative autorise le parquet à statuer immédiatement à l'égard d'infractions de moindre importance limitativement énumérées (par exemple celles commises par des mineurs). Le procureur général dispose d'un large pouvoir de supervision des activités des procureurs de district. Il contrôle leurs décisions et peut être saisi de recours contre celles-ci. Il est en outre habilité à évoquer toute enquête pénale, mais en pratique restreint ce droit aux affaires notables. Enfin, il assure la formation professionnelle des procureurs.

## 2.7. Les services de police

Il n'existe, en Finlande qu'une police nationale qui s'articule en trois niveaux : le département de la police au sein du ministère de l'intérieur, les unités nationales opérationnelles (bureau national d'enquêtes (BNE), police mobile et police de sécurité) et en dernier lieu les polices provinciales (5 commandements régionaux et 90 districts locaux). La police finlandaise compte 10 000 fonctionnaires dont 8 500 agents de police de terrain.

Le directeur de la police est un haut fonctionnaire indépendant et irrévocable, nommé par le président de la République. Tous les services de police ont vocation à ouvrir des enquêtes et à diligenter des investigations. Sauf dans les cas particuliers pour lesquels le parquet peut donner des consignes, aucune autre instruction ne peut être formulée par une autorité administrative ou judiciaire durant le déroulement d'une enquête. En tout état de cause, les services de police restent seuls responsables de la conduite des investigations.

Le BNE est composé de 550 fonctionnaires repartis en une section centrale et trois divisions territoriales. Il a compétence nationale pour instruire les enquêtes criminelles ou celles qui ont des implications à l'étranger, de même que sur les dossiers de grande délinquance,. A ce titre il connaît des affaires de corruption les plus graves. Des unités sont spécialisées en matière de criminalité économique et peuvent intervenir sur des affaires de corruption.

Le service se consacre également à la prévention de la corruption en organisant des séminaires de sensibilisation ou de formation aux audits internes au profit de fonctionnaires issus d'autres administrations ou d'employés des entreprises publiques.

Au sein du Bureau, le Service de renseignements judiciaires (SRJ) est un centre national de liaison entre les services répressifs qui intègre des fonctionnaires d'autres administrations (douane, impôts...). Il comprend 135 agents et traite en moyenne 2 000 dossiers par an. Il est constitué en 5 unités : l'Unité de renseignements financiers, instituée en 1998, qui procède aux analyses des déclarations de soupçons et correspond avec les services étrangers homologues, l'Unité de renseignements, le Centre de communications (relais d'INTERPOL et d'EUROPOL), l'Unité d'analyse criminelle et l'Unité technique.

## 2.8. Le ministère des finances

Le ministère des finances est responsable de la politique du personnel pour l'ensemble des administrations d'Etat. Il élabore, à ce titre, le dispositif normatif applicable à tous les fonctionnaires finlandais. La gestion de ces derniers est dévolue aux services décentralisés.

La loi relative à la fonction publique d'Etat dispose qu'il est interdit aux agents publics de solliciter, d'accepter et de recevoir des dons ou toute autre forme de gratification qui serait de nature à compromettre leur intégrité et la crédibilité de leur service d'appartenance. Les hauts fonctionnaires et, depuis 2000, les magistrats sont tenus d'établir une déclaration de patrimoine. Toutefois, il n'est pas procédé à des vérifications systématiques et aucune sanction n'est instituée en cas d'énonciations erronées. Les déclarations sont rendues publiques, sauf en ce qui concerne la partie strictement financière de la situation des intéressés.

Les procédures de recrutement et de promotion sont fondées sur le mérite et sont assorties de mesures de publication préalables.

Un régime de sanctions disciplinaires graduées a été instauré afin de réprimer les manquements aux obligations imposées aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. En 2001, le ministère a engagé une action de sensibilisation des fonctionnaires au respect de l'éthique et simultanément, le Bureau du personnel a élaboré un code de bonne conduite de la fonction publique. Cette démarche a été relayée localement par l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux qui a diffusé un guide des règles de bonne gouvernance locale à l'intention des élus et des agents territoriaux. Les procédures de contrôle interne relatif à la corruption se généralisent au sein des services publics.

Actuellement, il n'est pas légalement prévu que les administrations informent les services de police ou les procureurs des faits de corruption dont elles auraient connaissance.

### 3. LE SECTEUR PRIVE ET LA SOCIETE CIVILE

#### 3.1. Les entreprises

La loi finlandaise impose que toutes les entreprises ou fondations fassent appel à des spécialistes agréés qui examinent annuellement leurs comptes. Les manquements doivent figurer dans les rapports d'audit. Ces professionnels sont agréés, soit par le Conseil d'audit de la chambre de commerce centrale, soit par l'une des 21 chambres régionales de commerce. Ce Conseil s'assure du niveau de qualification des auditeurs, organise les sélections et surveille la régularité des activités de la profession.

En outre il existe un Conseil des auditeurs d'Etat placé auprès du ministre du Commerce et de l'industrie, qui suit les évolutions réglementaires et les pratiques en la matière et propose, le cas échéant, les adaptations jugées souhaitables. Ce Conseil agit également en tant qu'instance de recours des décisions prises par le Conseil d'audit de la chambre centrale de commerce.

#### 3.2. La société civile

Les citoyens finlandais disposent d'un large accès aux informations détenues par les autorités politiques ou administratives, tant au regard des dossiers constitués individuellement, qu'en ce qui touche à la publication des rapports des diverses institutions publiques. A cet égard, il y a lieu d'observer que le recours au réseau Internet est généralisé.

Les particuliers ont la possibilité, en outre, de formuler directement des plaintes auprès des procureurs, du médiateur parlementaire, du chancelier de justice, du Bureau d'audit d'Etat et du Conseil des auditeurs d'Etat.

## **V. - LA REPUBLIQUE DE ROUMANIE**

La Roumanie compte 22 millions d'habitants sur 238 390 km<sup>2</sup>.

En 2002, le PIB global se situait à 63 milliards d'USD et le PIB par habitant était de 2 900 dollars (France : 1 911 milliards de dollars et 31 640 de dollars).

Le pays est membre du Conseil de l'Europe dont il a signé les conventions civile et pénale contre la corruption ; il a adhéré au GRECO et au groupe Moneyval. Il a également signé la convention de l'ONU sur la criminalité transnationale organisée, celle contre la corruption et les conventions européennes d'entraide judiciaire pénale. La Roumanie a conclu plusieurs accords bilatéraux de coopération judiciaire et policière.

Le pays a connu en 1989 un changement notable de régime politique, passant d'un système autoritaire à une république parlementaire comportant la chambre des députés et le sénat.

### 1. LE DISPOSITIF LEGAL

#### 1.1. Les infractions

Les délits de corruption figurent aux articles 254 à 257 du code pénal.

La corruption passive (Article 254) consiste dans le fait pour un fonctionnaire- le terme englobe également les parlementaires- de solliciter, recevoir des sommes d'argent, de bénéficier d'autres avantages indus ou d'en accepter la promesse afin d'accomplir ou retarder l'exécution d'un acte dans l'exercice de ses fonctions ou d'accomplir un acte contraire aux dites fonctions, de manière directe ou indirecte.

La corruption active ( article 255) est définie comme le fait de promettre, d'offrir ou de procurer des sommes ou d'autres avantages dans les conditions mentionnées à l'article précédent. Toutefois, il n'y a pas d'infraction lorsque le corrupteur a été contraint par quelque moyen que ce soit. Le délit n'est pas sanctionné lorsque le corrupteur dénonce l'acte de corruption aux autorités publiques avant saisine de l'autorité judiciaire.

L'article 256 précise que l'acceptation d'avantages indus concerne un fonctionnaire qui perçoit, directement ou indirectement, des sommes d'argent ou bénéficie d'autres avantages.

L'article 257 incrimine le trafic d'influence qui résulte de la demande ou de l'acceptation d'une promesse directe ou indirecte d'argent ou d'autres avantages par toute personne susceptible d'influer ou de laisser croire qu'elle pourrait avoir de l'influence sur un fonctionnaire en vue d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte relevant de ses fonctions.

Les personnes morales ne sont pas pénalement responsables en Roumanie.

La loi 78/2000 relative à la prévention, la détection et la répression de la corruption, stipule que sont punissables les tentatives de délits de corruption active et passive, de trafic d'influence et l'acceptation d'avantages indus. Ce texte assimile à ces quatre incriminations une série d'infractions complémentaires telles que :

- la fausse évaluation de la valeur des entreprises en cours de privatisation ;
- l'offre irrégulière et le changement d'affectation de crédits ou de subventions ;
- l'implication pour le compte d'une personne privée, physique ou morale, dans des activités commerciales ou financières, d'un agent public chargé de missions de contrôle, de surveillance ou de réorganisation ;
- l'exploitation par un agent public d'informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions en vue de réaliser des opérations financières incompatibles avec lesdites fonctions ;
- l'obtention de profits dans le cadre de fonctions de direction assurées au sein d'un parti politique, d'un syndicat ou d'une association.

La loi précitée définit également une liste d'infractions connexes aux délits de corruption.

Il s'agit de tous les actes qui visent à initier, faciliter ou dissimuler les préparatifs des délits de corruption ou assimilés, ou des délits résultant de faits de corruption (blanchiment, abus de fonctions, falsification, banqueroute, infractions fiscales, trafics organisés, etc...).

Le texte intègre enfin les dispositions de convention applicable à la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne.

## 1.2. Les sanctions et la prescription

L'échelle des sanctions s'établit comme suit :

- corruption passive : de 3 à 12 ans d'emprisonnement
- corruption active de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement
- acceptation d'avantages indus : de 6 mois à 5 ans.

Les peines sont majorées lorsque les délits sont commis en groupe ou par des organisations criminelles organisées.

Les délais de prescription courent de 5 à 10 ans selon la nature des délits.

Les fonctionnaires et agents publics ont l'obligation de dénoncer les faits de corruption et de fournir les documents probants aux parquets. A défaut, une peine est prévue qui peut aller jusqu'à 7 ans d'emprisonnement.

L'article 118 du code pénal prévoit également la confiscation du produit des délits de corruption.

## 1.3. Les orientations stratégiques

Les autorités roumaines ont élaboré en 2001 un programme national et un plan national d'action contre la corruption qui s'inscrit dans une réforme générale de la législation, du système judiciaire et des administrations publiques ainsi que l'encouragement à l'émergence d'un secteur privé compétitif. Il en est notamment résulté la création en septembre 2002 de la Section spécialisée pour la lutte contre la

corruption qui est rattachée au parquet de la Cour suprême de justice ou aux parquets régionaux en ce qui concerne les services déconcentrés.

Dans le même esprit, en 2002, un parquet national anti-corruption (NAPO) a été instauré.

#### 1.4. Les données statistiques

Au cours de la période 1998-2003, les services de police ont enregistré 53 000 plaintes pour délits de corruption, tandis que les parquets et le NAPO ont effectué 25 700 enquêtes criminelles. A la suite, 3 900 personnes ont fait l'objet de poursuites judiciaires et 1 900 d'entre elles ont été condamnées pour faits de corruption.

## 2. LES DIVERS INTERVENANTS

### 2.1. Les membres du gouvernement et les parlementaires

Le président de la République n'est responsable que des faits constitutifs de haute trahison.

La responsabilité pénale des ministres ne peut être engagée qu'à l'instigation du président de la République, de la Chambre des députés ou du Sénat.

Les dispositions du code pénal s'appliquent en matière de corruption aux parlementaires qui sont, à cet égard, assimilés aux autres fonctionnaires. Il existe cependant des immunités au bénéfice du personnel politique. En premier lieu, les parlementaires ne sont pas pénalement responsables des votes et des opinions qu'ils expriment durant leur mandat. Ils ne peuvent être traduits en justice qu'avec l'accord formel de la chambre à laquelle ils appartiennent. Néanmoins, ils peuvent faire l'objet d'enquêtes en cas de flagrant délit ou à la demande exclusive du parquet général de la Cour suprême de justice ; en outre, cette dernière juridiction a seule vocation à statuer sur des dossiers impliquant un parlementaire.

### 2.2. Le Service de contrôle du premier ministre

Cette entité publique est habilitée à détecter les faits de corruption au sein des instances gouvernementales et des services publics. Annuellement, elle réalise une centaine d'investigations dont les conclusions sont communiquées au premier ministre et, le cas échéant, aux autorités judiciaires.

### 2.3. Le Conseil de la concurrence et l'Office de la concurrence

Datant de 1997, le Conseil de la concurrence est un organisme public national de 10 membres désignés par le gouvernement et chacune des chambres, dont la mission consiste à évaluer l'application de la réglementation en matière de concurrence et, en particulier, dans le domaine des marchés publics.

Parallèlement, l'Office de la concurrence est un service public dont le rôle est orienté vers la conduite opérationnelle des enquêtes et vérifications sur place.

### 2.4. Les services judiciaires



Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est l'instance sommitale du système judiciaire. Il décide des orientations de l'institution et siège en formation disciplinaire. Il est composé de 15 juges choisis pour 4 ans par la Chambre des députés et le Sénat sur une liste de candidats établie par les magistrats et procureurs des cours d'appel. Le Conseil est présidé par le ministre de la justice ou, dans le cas de formation en conseil de discipline, par le président de la Cour suprême de justice. Le CSM a adopté un code de conduite des magistrats en septembre 2002.

L'organisation judiciaire repose sur la Cour suprême de justice, 15 cours d'appel, 41 tribunaux de grande instance et 180 tribunaux de première instance. Les tribunaux de première instance ont une compétence générale de premier degré ; les tribunaux de grande instance et les cours d'appels sont, à titre dérogatoire, habilités par la loi à statuer en premier ressort dans des domaines d'importance particulière (exemples : délits et crimes commis par des magistrats ou des notaires) et jugent en appel des décisions des tribunaux du degré inférieur. La cour suprême est saisie, en premier ressort, des procédures conduites à l'encontre des membres du gouvernement, des parlementaires et des hauts magistrats. Elle examine les pourvois en cassation et les recours en annulation des jugements et arrêts définitifs.

Les juges sont indépendants et inamovibles : les promotions et mutations s'opèrent avec leur consentement. Ils sont recrutés par voie de concours et sont formés à l'Institut national de la magistrature. Les 3 600 juges et procureurs roumains sont nommés par le Président de la république sur proposition du CSM ; ils leur est interdit d'appartenir à un parti politique mais ils disposent toutefois de la faculté d'adhérer à des associations professionnelles. Ils ne peuvent faire l'objet d'enquêtes, d'arrestation ou d'inculpation qu'après accord du ministre de la justice. Les cas de révocation sont limitativement énumérés par la loi. Les magistrats sont également tenus de déclarer la composition de leur patrimoine. Le ministre de la justice instruit les dossiers disciplinaires qui sont soumis en dernier ressort au CSM pour les juges et à la commission de discipline du ministère public pour les procureurs. La loi 92/1992 a, par ailleurs, créé des formations spécialisées au sein des juridictions de première et de grande instance. Les juridictions du siège n'ont pas de pouvoirs d'enquête

Le ministère public est représenté auprès de chaque juridiction ; il est placé sous l'autorité du ministre de la justice et du procureur général près la Cour suprême de justice. Toutefois, il ne peut être commandé aux procureurs de clôturer une procédure pénale légalement engagée.

Le parquet est responsable de l'instruction pénale et du suivi des enquêtes pénales menées par les services de police. En matière de corruption, les procureurs sont seuls habilités à saisir les juridictions compétentes. Les décisions de classement prises par les procureurs sont susceptibles d'être contestées en justice.

#### Le Parquet général anti-corruption ( NAPO)

En 2002, l'ordonnance d'urgence 43/2002 a créé, en remplacement de la Section spéciale de lutte contre la corruption et le crime organisé, le Parquet national anti-corruption qui constitue une structure spécialisée au sein du ministère public en vue de lutter contre la corruption et la criminalité organisée. Cet organisme comprend une section centrale rattachée au parquet général de la Cour suprême de justice et 15 services territoriaux implantés auprès des parquets des cours d'appels. Les 98

procureurs affectés au service sont nommés en raison de leur expérience par le ministre de la justice sur proposition du procureur général près la Cour suprême pour une durée de 6 ans renouvelable une fois. Ils sont assistés de 150 policiers confirmés et de divers spécialistes financiers, douaniers et fiscalistes venant d'autres administrations et également désignés par le même procureur général.

Les interventions du NAPO concernent la détection et la conduite des enquêtes dans les cas de délits de corruption et d'infractions assimilées et connexes de niveau supérieur ou intermédiaire, c'est à dire, aux termes de la loi 161/2003, ceux qui induisent un préjudice supérieur à 100 000 Euros, ceux qui portent sur des valeurs ou des biens d'un montant supérieur à 10 000 Euros et ceux, enfin, qui mettent en cause des membres du gouvernement, du parlement, des magistrats, des fonctionnaires et des militaires de haut rang, des maires et conseillers de districts, des notaires ou encore des dirigeants des entreprises publiques. En plus des moyens dont disposent les enquêteurs de droit commun en matière de corruption, les agents rattachés au NAPO sont autorisés, après accord du procureur général, à pratiquer des infiltrations.

Le service s'est, en outre, doté de moyens d'analyse et de surveillance des cas de corruption. Un bureau chargé des relations avec les services étrangers similaires est également établi au sein de la structure. Dans la période du 1er septembre 2002 au 1er octobre 2003, soit un peu plus d'une année, le NAPO a examiné plus de 2 600 dossiers et a engagé des poursuites en justice à l'encontre de 617 personnes qui ont amené une cinquantaine de condamnations.

Le code de procédure pénale adopté en 1969 et remanié à plusieurs reprises, consacre le principe de la légalité des poursuites. La conduite des enquêtes pénales ressortit de la seule compétence des procureurs, soit que ceux-ci agissent de leur propre initiative, soit qu'ils supervisent les investigations menées par les services de police. La procédure pénale et l'instruction sont couvertes par le secret professionnel. Le secret professionnel ou bancaire n'est pas opposable aux procureurs, exception faites en faveur des avocats.

Le co-auteur ou le complice qui dénonce un fait de corruption est admis au bénéfice de circonstances atténuantes. Selon le droit roumain, le corrupteur qui avoue la perpétration d'un délit avant que le parquet n'ait été saisi, n'est pas légalement punissable. Le parquet peut se saisir d'office et instruire de la sorte les dénonciations anonymes qui ne sont pas recevables en justice en tant que telles.

Des moyens techniques spécifiques sont utilisés en vue de détecter les cas de corruption : écoutes téléphoniques, surveillance des comptes bancaires et des systèmes informatiques.

Les procédés d'infiltration de réseau sont l'apanage des membres du NAPO.

Les témoins, avocats, experts et interprètes sont légalement protégés des menaces physiques et des contraintes morales ; un projet est à l'étude afin d'assurer une protection plus large de ces divers intervenants.

## 2. 5. Les administrations

Plusieurs services d'inspection interne ont été créés, par exemple, au sein des ministères de la justice et de l'intérieur.

De même que pour les magistrats, il est fait obligation, en vertu des dispositions de la loi 115/1996, aux hauts fonctionnaires et aux cadres supérieurs des entreprises publiques de déclarer leur patrimoine et les donations dont ils bénéficient. Des

commissions d'enquête implantées dans le ressort des cours d'appel sont habilitées à vérifier la réalité des déclarations ainsi faites et à examiner les situations jugées irrégulières. Depuis 2001, il a été institué une déclaration fiscale des revenus. Une charte générale des fonctionnaires a été élaborée et des codes de déontologie ont été mis en place au sein de plusieurs services publics.

### Les services de police

Au cours des 5 années suivant la révolution de 1989, la police roumaine a fait l'objet d'une réorganisation en profondeur avec le renouvellement des cadres et le recrutement d'un fort contingent d'officiers et de sous-officiers. Placée antérieurement sous statut militaire, la police est actuellement démilitarisée et dirigée par un inspecteur général nommé par le gouvernement sur proposition du ministre de l'intérieur, autorité de tutelle.

Les 52 000 fonctionnaires qui la composent sont affectés à l'administration centrale, dans les 8 directions régionales ou dans les 42 directions et services départementaux. L'organisation distingue 3 branches : sécurité publique, police administrative, police judiciaire. La police judiciaire regroupe environ 10 000 agents, dont 1 400 sont plus particulièrement affectés à la détection des infractions économiques et financières, et traite annuellement entre 800 et 900 affaires pénales.

Depuis 1998, des groupes spécialisés fonctionnent dans le cadre de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Ils sont composés de policiers, de procureurs et d'experts d'autres administrations. Ces groupes comprennent au total 128 policiers qui dépendent du parquet.

Les policiers roumains sont recrutés sur concours. Ils doivent obligatoirement changer d'affectation tous les cinq ans. L'Académie de police de Bucarest dispense une formation de haut niveau aux fonctionnaires de police, laquelle inclut des cours relatifs à l'éthique. Le stage initial des officiers s'étend sur quatre années et sur deux années pour les sous-officiers.

Au plan interne, un code de déontologie a été mis en place en 2002 et un service d'enquêtes a été implanté avec 40 fonctionnaires. Les délits constatés donnent lieu à transmission au parquet. En 2001, 3 000 cas impliquant des fonctionnaires de police ont été sanctionnés disciplinairement et 140 autres cas ont été portés en justice.

### L'administration des douanes

A l'instar de la police, la douane roumaine a été réorganisée à partir de 1989 et a modernisé ses méthodes de fonctionnement. Elle emploie 4 300 fonctionnaires au sein de la direction générale, des 10 directions régionales et des 104 bureaux locaux. Les agents sont recrutés sur concours. Leur mobilité fonctionnelle n'est pas encore systématisée.

Outre la déclaration de patrimoine commune à tous les fonctionnaires, les agents des douanes doivent signaler les acquisitions immobilières auxquelles ils procèdent. Une ligne de téléphone gratuite a été mise à disposition du public qui est invité à formuler des plaintes au regard du fonctionnement du service des douanes et des irrégularités dont il serait victime.

Un code de déontologie a été institué et un corps d'inspection générale a été créé qui diligente des enquêtes en cas de soupçons de prévarication mettant en cause le personnel douanier.

Environ 150 douaniers ont été sanctionnés en 2002 pour avoir perçu des pots-de-vins.

### La Garde des finances

Formée sur le modèle italien et composée de 1 500 agents disséminés sur l'ensemble du territoire roumain, la « Garde des finances » recherche les fraudes fiscales. Elle est tenue de dénoncer aux parquets les infractions pénales, dont les délits de corruption (3 000 transmissions faites à ce titre en moyenne annuelle).

L'Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent.

Instauré en 1969, cet organisme à composition interministérielle collecte et analyse les informations communiquées par les intermédiaires financiers et certains professionnels tels que les notaires, les agences immobilières ou les casinos; ces informations concernent les transactions financières suspectes et celles qui font l'objet de règlements en espèces d'un montant supérieur à 1 000 Euros.

Le blanchiment a été constitué en délit spécifique en 2000.

Après enquête, l'Office transmet les dossiers litigieux aux parquets.

### 3. LE SECTEUR PRIVE ET LA SOCIETE CIVILE

Depuis 2002, les autorités roumaines ont, dans l'esprit du programme stratégique anti-corruption, développé des initiatives afin de favoriser la transparence vis à vis du secteur privé et de la société civile. Ainsi, des associations indépendantes ont été chargées d'établir un système de mesure de la perception de la corruption dans le pays. Les rapports des services en charge de la lutte contre la corruption sont rendus publics. L'activité des ONG est encouragée. Un groupe central anti-corruption placé auprès du ministre de l'information réunit chaque mois des journalistes spécialisés. De même, des réunions trimestrielles sont tenues au Secrétariat général du gouvernement avec les représentants des syndicats, des employeurs roumains et des investisseurs étrangers de façon à réaliser un état des lieux régulier de la situation et des cas de corruption. Enfin, en parallèle, une cellule dépendante du premier ministre est également chargée de recueillir les informations sur la corruption de la part des entreprises du secteur concurrentiel.

## CHAPITRE VIII

### FICHES PRATIQUES

#### FICHE PRATIQUE

##### Sur le blanchiment :

(articles 324-1 à 324-9 du code pénal : des autres atteintes aux biens)

#### DEFINITION

Le **délit de blanchiment** repris au code pénal aux articles 324-1 à 324-9 sous l'appellation "du blanchiment", a été créé par la loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic de stupéfiant (80) . C'est une infraction de conséquence comme le recel par exemple, c'est-à-dire qu'elle est obligatoirement associée à une infraction principale et préalable.

#### ELEMENTS MATERIELS

Hormis l'existence de l'infraction préalable, les actes matériels peuvent être décomposés en **deux pratiques** :

##### **1. Facilitation de la justification mensongère.**

Déjà envisagée pour le seul blanchiment de stupéfiants (article 222-38 du code pénal), la justification a été reprise plus largement pour améliorer la poursuite des autres infractions. Ainsi le recours à des moyens antérieurement qualifiés de « *frauduleux* » n'est plus nécessaire. Il suffira désormais d'établir le caractère mensonger de cette justification. De même les « *ressources* » de l'auteur de l'infraction deviennent « *les revenus* ».

L'expression « *par tout moyen* » permet d'embrasser la diversité des situations. L'une des techniques les plus classiques consiste à recourir à la création de commerces, dont le chiffre d'affaires est essentiellement constitué de paiement en espèces. On peut également avoir recours à des opérations de change justifiées par des déplacements fréquents de personnes ou de marchandises importées ou exportées fictivement.

Dans ces cas, la facilitation procèdera d'actes d'aide et assistance prenant la forme de fausses factures, fausses attestations, faux

~~bulletins de salaires, etc... La complicité peut aussi résulter d'une action passive, l'abstention valant alors action. C'est par exemple le cas, pour un comptable, ou un commissaire aux comptes de ne pas avoir fait de révélations à l'autorité judiciaire. Il en est de même pour un banquier qui ne se sera pas étonné de fréquents dépôts d'espèces en deçà du seuil fixé par la loi pour établir une déclaration de soupçon.~~

Enfin, les biens visés à l'article 324-1 du code pénal sont entendus très largement : corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, actes juridiques attestant d'un droit ou d'un titre.

## **2 .Concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion.**

Par analogie, ces opérations, selon le stade auquel elles interviennent, sont assimilables aux cycles d'une machine à laver qui se décompose en un pré lavage, un lavage et un essorage. Tout au long de ce circuit, l'argent sale va obtenir un statut de plus en plus honorable, mais aussi de moins en moins liquide, et son origine de moins en moins perceptible.

Le **placement** va consister à transformer les petites coupures tirées, par exemple du trafic de stupéfiants, en coupures plus importantes puis en monnaie scripturale. La création de commerces aux revenus essentiellement constitués d'espèces est l'un des moyens de placement classique (laveries automatiques Pizzerias ...). Mais le placement peut être beaucoup plus intellectuel et concerner les conseils d'un intermédiaire qui réalisera l'opération financière vers une agence à l'étranger dont il détient souvent les intérêts.

La **dissimulation**, est la manœuvre qui va permettre de masquer la réalité de l'opération afin d'en gommer les traces. Outre la création de sociétés écran, les blanchisseurs vont utiliser la technologie moderne en matière bancaire et fiduciaire ainsi que les instruments financiers et boursiers les plus diversifiés.

L'opération de **conversion** est la troisième phase à l'issue de laquelle l'argent sale est blanchi par l'intégration des produits criminels dans les circuits de l'économie légale. Les formes sont diverses et vont de l'achat de bons du Trésor, fonds de placements ou encore les sociétés immobilières à capital variable (SICAV) jusqu'au placements immobiliers ou boursiers conséquents.

**Précisons que la loi n'a pas posé de condition cumulative ou alternative à ces opérations. Dès lors, elles peuvent être recherchées et poursuivies distinctement.**

[\(80\)](#) Pour l'évolution des textes Cf chapitre 1 du présent rapport « *blanchiment et corruption* ».

## **ELEMENT MORAL**

**L'élément moral** de l'infraction de blanchiment consiste dans l'intention de l'auteur qui agit « en connaissance de cause ». Le blanchiment est intentionnel, ce qui exclut l'imprudence ou la négligence. Les tribunaux se contentent souvent de la constatation d'éléments de fait qui auraient dû susciter « plus de curiosité ».La

simple connaissance de l'infraction principale autorise la poursuite de l'infraction générale de blanchiment. Le juge du fond n'a pas à apporter la preuve de la connaissance exacte des conditions (temps, lieu, personnalité de la victime...). En revanche, l'application des sanctions de blanchiment aggravé par l'habitude, l'activité professionnelle, la bande organisée ou encore par la connaissance des circonstances aggravantes de l'infraction principale apparaît plus difficile. La mauvaise foi peut se révéler par les circonstances insolites de l'opération. En bref, on ne peut pas faire n'importe quoi avec n'importe qui, sans s'exposer à devoir prouver que l'on ne se doutait pas de l'origine frauduleuse de l'opération.

**Le Service central de prévention de la corruption, 129, rue de l'Université, 75007 – PARIS - (tél. 01-43-19-81-60 - Fax : 01-43-19-81-72 – mail : [biblio.scpc@justice.gouv.fr](mailto:biblio.scpc@justice.gouv.fr) est habilité par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 à donner aux divers chefs d'exécutif des collectivités territoriales des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir des faits susceptibles de constituer des délits de blanchiment.**

## FICHE PRATIQUE SUR LA CONCUSSION

(article 432-10 du code pénal manquement au devoir de probité)

### DEFINITION

Aux termes de l'article 432-10 du code pénal, la **concuSSION** est  
« le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû ».

« le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts, ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires ».

### PERSONNES VISEES

La concuSSION porte atteinte au devoir de probité qui s'impose aux personnes investies d'une fonction publique ; elle ne vise pas, comme pour les délits de prise illégale d'intérêts et l'octroi d'avantages injustifiés, toutes les personnes investies d'un mandat électif public.

La liste des personnes visées comporte :

les fonctionnaires,

les personnes chargées d'une mission de service public.

Selon la jurisprudence pourront être notamment poursuivis

Les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif

Les officiers et agents de police judiciaire

Les maires

Les fonctionnaires des diverses administrations financières

Les surveillants de l'administration pénitentiaire

Les géomètres du cadastre

Les médecins inspecteurs

Les secrétaires de mairie

Les huissiers, les notaires, les greffiers, les commissaires priseurs, administrateurs judiciaires et mandataires liquidateurs...

### SANCTIONS PENALES

La concuSSION a cessé d'être un crime depuis la loi du 24 novembre 1943. La peine correctionnelle est désormais fixée à **cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende**.

Des **peines complémentaires** sont également encourues (article 432-17) :

Interdiction des droits civils, civiques et de famille

Interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ou sociale,

Confiscation des sommes ou des objets irrégulièrement reçus.

L'article L7 du code électoral prévoit une peine accessoire



d'exclusion automatique du condamné des listes électorales pour une durée de cinq ans.

#### **CONDITIONS DE POURSUITE**

Le délit de concussion est un délit instantané entièrement consommé au moment où le prévenu exige, perçoit ou ordonne de percevoir, d'une façon indue, des sommes à titre de droits ou d'impôts. Il se prescrit par 3 ans à compter du jour où les faits ont été commis. En outre, la simple tentative de ce délit est punissable des mêmes peines (article 432-10 alinéa 3 du code pénal).

**FICHE PRATIQUE**  
**SUR LE NOUVEAU CODE DES MARCHES PUBLICS**  
(Décret n° 2004-15 du 7. Janvier 2004)

**AVERTISSEMENT**

Ce nouveau code se substitue à celui entré en vigueur le 9 mars 2001. Objet de nombreuses critiques tant des professionnels que des instances européennes. Il a été réécrit en vue de donner plus d'autonomie et de responsabilités aux acheteurs publics (cf annexe n°6).

Trois projets de décrets successifs et une année de réflexion auront été nécessaires à la rédaction de l'actuel décret du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics. Ce nouveau code concerne les contrats dits de « marchés publics » et ne couvre pas l'ensemble du droit de la commande publique [\(81\)](#), comme les contrats de délégation de service public (DSP) et les futurs contrats de partenariat public-privé (P.P.P.) [\(82\)](#). Il est apparu important au SCPC d'attirer l'attention des acheteurs publics comme des soumissionnaires sur trois points susceptibles de favoriser les contentieux.

**LA PUBLICITE**

Le tableau synthétique (infra) retrace les obligations essentielles en matière de publicité. Il est à noter que la commission européenne a décidé de poursuivre la France devant la Cour de justice des communautés européennes, le nouveau code n'assurant toujours pas selon elle un degré de publicité et de mise en concurrence adéquat. Outre les marchés complémentaires, ce recours vise également les procédures allégées de marché de services juridiques et bancaires, sociaux et sanitaires, culturels et éducatifs, ainsi que sportifs.

[\(81\)](#) L'ensemble des achats publics effectués par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements représente 14% du Produit intérieur brut soit 270 milliards euros.

[\(82\)](#) Quelques difficultés de mise en œuvre subsistent ; par exemple : L'article 1 du décret autorise à nouveau le crédit-bail, ainsi que la location et la location-vente ; mais l'article 95 interdit les paiements différés et donc semble par conséquent exclure les anciens marchés d'entreprises de travaux publics (METP). En outre, l'article 2 signale que les contrats de location de bâtiment ne sont pas concernés.

## Les nouveaux seuils de mise en concurrence

Seuils	Type de marché	Type de procédure	Organe de publication
5 900 000 euros HT (Seuil communautaire et national)	Travaux Services Fournitures	Appel d'offres Appel d'offres Appel d'offres	JOCE + BOAMP (83) + éventuelle autre revue professionnelle
230 000 euros HT (Seuil collectivité. territoriales)	Travaux Services Fournitures	Appel d'offres Appel d'offres Appel d'offres	BOAMP + éventuelle autre revue professionnelle JOCE + BOAMP JOCE + BOAMP + éventuelle autre revue professionnelle
150 000 euros HT (Etat)	Travaux Services Fournitures  Achats de denrées alimentaires	Mise en Concurrence Simplifiée  Marché Négocié	Journal habilité à recevoir des annonces légales ou BOAMP  Pas de formalités préalables
90 000 euros HT	Travaux Services Fournitures	Marché sans Formalisme	Publicité adaptée
<p>En dessous de 90 000 euros hors taxe le code n'impose pas de formalisme particulier mais une publicité relevant de la responsabilité de l'acheteur doit être adaptée à l'objet et au montant du marché. Il est à noter que subsistent encore des marchés exonérés de publicité et de mise en concurrence en vertu des dispositions de l'article 35 du code (marchés complémentaires).</p>			

(83) Journal officiel des communautés européennes et bulletin officiel des annonces de marchés publics

### LES CONSEQUENCES DE CET IMPORTANT RELEVEMENT DES SEUILS

Le relèvement des seuils de mise en concurrence ne doit pas être compris comme ayant pour objet de soustraire les marchés en dessous des seuils à l'application de toute procédure de mise en concurrence.

Au contraire **en dessous des seuils**, il appartient à l'acheteur public, (article 40), **de définir les formalités d'une « publicité suffisante », et d'une « mise en concurrence effective »**. Il devra mettre en œuvre pour la conclusion d'achat dans le respect des grands principes du code des marchés publics rappelés à l'article premier, ces obligations de publicité et de concurrence et le choix devra être opéré suivant **l'offre économiquement la plus avantageuse**. A défaut de respect de ces principes, la procédure adaptée par l'acheteur public sera considérée comme étant constitutive du délit dit de favoritisme (*voir fiche technique du rapport 2002 du SCPC*).

**En dessous des seuils, il n'y a pas obligation de transmettre les**

**marchés au préfet pour le contrôle de la légalité** (l'article 11 de la loi MURCEF n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 reste applicable - cf. art. 130 du code).

En outre, dans les commissions d'appel d'offres des collectivités territoriales, le comptable public et le représentant de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) ne sont plus obligatoirement convoqués, mais peuvent seulement être invités par la personne responsable du marché (PRM) suivant son choix. (art. 22). De plus, ces deux anciens membres des commissions ne peuvent pas être membres consultatifs dans la nouvelle commission de la procédure de dialogue compétitif (art. 24).

En conclusion, **il n'y a donc plus de contrôle externe obligatoire** dans la constitution des marchés en dessous des seuils. C'est à la PRM de prévoir un contrôle interne « *adapté* ». Cette situation nouvelle risque de favoriser certaines dérives.

Par ailleurs, les conflits et contestations présentés par les professionnels évincés ou se considérant comme victimes d'une inégalité de traitement, seront portés devant la justice pénale. Aussi pour éviter de voir leur responsabilité personnelle engagée, les décideurs publics devront-ils apporter une attention toute particulière aux systèmes de contrôle interne qu'ils doivent mettre en place.

**Les seuls contrôles restant sont :**

- le contrôle de la légalité par le préfet pour les marchés au dessus des seuils ( évalués à environ 10 % des achats publics),
- les contrôles juridictionnels de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, intervenant a posteriori mais limités dans leur portée en raison du délai de prescription de l'action publique de 3 ans des délits de manquement à la probité.

## **CHAPITRE IX**

### **BILAN D'ACTIVITE**

#### **I - TRAITEMENT DES DOSSIERS**

##### 1. ELEMENTS STATISTIQUES

Le nombre de saisines du SCPC en 2003 a été de 81, chiffre qui traduit une augmentation sensible par rapport à la période précédente (65) et par rapport à la moyenne annuelle depuis sa création (55). Ainsi, en deux ans, les dossiers dont a été saisi le service ont presque doublé.

Il est régulièrement rappelé dans ce rapport que ces chiffres - même s'ils sont en augmentation constante - peuvent apparaître modestes, comparés à la capacité opérationnelle (théorique) du SCPC ou rapportés au nombre de condamnations prononcées par les juridictions pénales au cours de la même période (cf. tableau infra - source ministère de la Justice).

Il convient cependant d'observer que le nombre de condamnations pénales prononcées en matière de manquement au devoir de probité est lui-même faible (234 en 2002, sur un total de 422 549 délits sanctionnés). D'autre part, ces chiffres ne représentent qu'une partie de l'activité du SCPC, les autres étant constituées de sollicitations verbales, actions de formation, participation à des travaux parlementaires ou ministériels, intervention à des colloques nationaux ou internationaux, coopération à l'étranger, conseil et expertises aux entreprises des secteurs public et privé, etc..., qui sont difficilement quantifiables. Une estimation de l'action de formation permet cependant de préciser qu'elle a nécessité 250 à 300 heures de formation et concerné 2000 personnes.

Les 81 dossiers dont le service a été saisi se ventilent de la façon suivante :

32 avis ont été rendus, dont :

- 12 à la demande d'élus ou de responsables de collectivités locales ou territoriales ;
- 10 à la demande de chefs de services administratifs de l'Etat, des corps de contrôle et des commissions administratives ;

- 6 à la demande de dirigeants d'organismes privés chargés d'une mission de service public ;
  - 4 à la demande de l'autorité judiciaire ;
- 49 dossiers posent le problème spécifique des saisines de particuliers.

En effet, la loi du 29 février 1993 et son décret d'application du 22 février suivant, textes fondateurs du service, énumèrent limitativement les autorités habilitées à lui demander un avis.

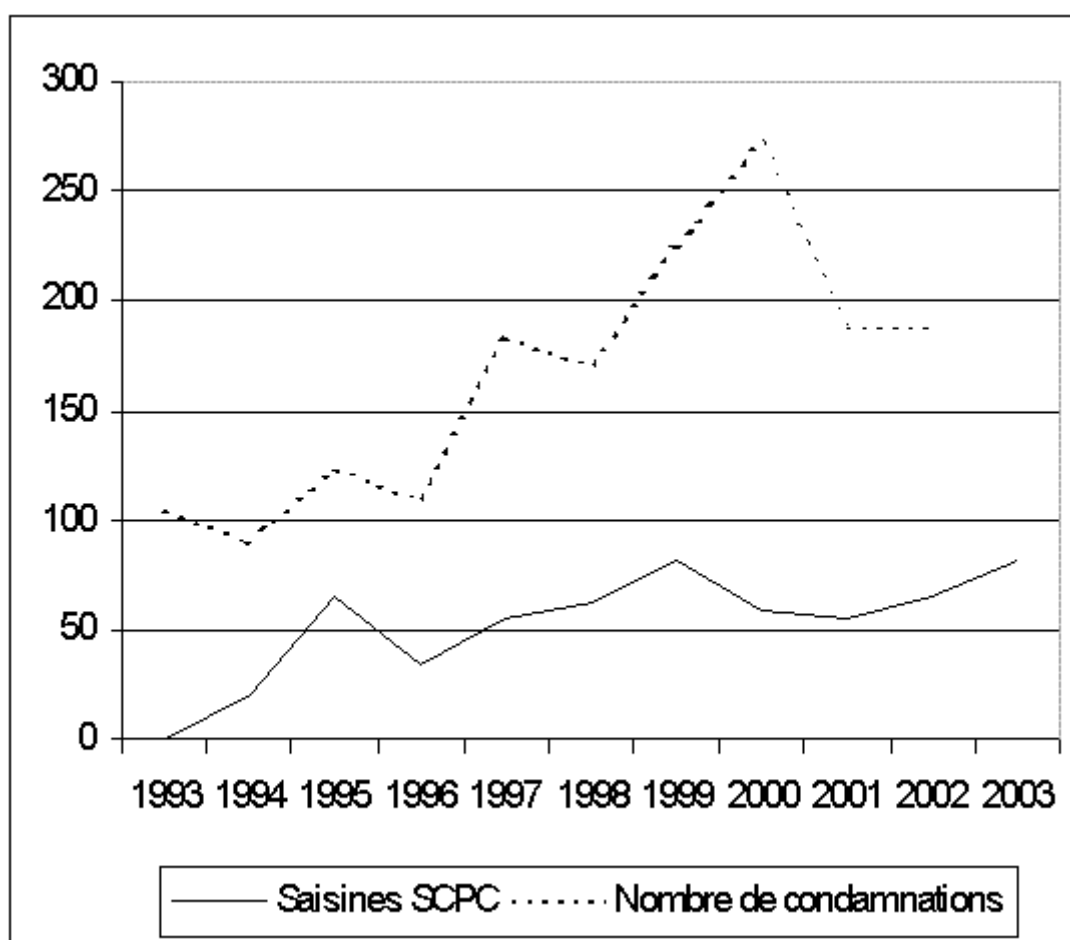
Ce sont les élus locaux, les chefs des juridictions financières, des services administratifs de l'Etat, de diverses commissions administratives, des organismes et services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat et, enfin, les dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.

La saisine du SCPC par de simples citoyens, sans mandat électif ni attributions administratives ou juridictionnelles particulières, n'est pas prévue. Or, force est de constater que depuis quelques années, de nombreux courriers (dont d'ailleurs une très faible part est anonyme) lui sont adressés par de simples particuliers ou des associations, pour solliciter des consultations, des renseignements, ou porter des faits à sa connaissance. Ils représentent aujourd'hui plus de 60% des saisines.

Sous couvert de certaines précautions, le SCPC, soucieux de sa mission générale de prévention, a pris le parti d'examiner ces sollicitations. Les risques de manipulations ou d'instrumentalisation ne sont pas négligeables, d'autant que ses capacités d'investigation ou la possibilité de se faire communiquer des documents ont été supprimés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1993. Faut-il pour autant que le SCPC renonce partiellement à la mission de service public qui est la sienne et qui, de manière générale, satisfait des attentes légitimes de nos concitoyens ? Pour éviter tout « dérapage », il serait sans doute préférable de le doter, comme de nombreuses autorités administratives, de pouvoirs d'enquête strictement encadrés et respectueux des droits et libertés individuels, dont l'absence avait justifié la censure de la Haute juridiction.

Néanmoins, l'interdiction qui s'impose au service de formuler des avis juridiques au bénéfice de particuliers n'est pas incompatible avec le questionnement des autorités administratives à ce sujet, voire à la transmission à ces dernières - pour attribution ou information - des requêtes qui les concernent. Il y a là pour le SCPC une marge d'animation dont il peut user sans être en contravention avec les dispositions légales, ni indisposer personne et qui peut contribuer à mieux faire connaître son action.

## Etude comparative des saisines du SCPC et du nombre de condamnations



### Origine et nature des saisines

	Elus et responsables territoriaux	Représentants de l'Etat et corps de contrôle	Organismes privés chargés d'une mission de service public	Juridictions judiciaires ou financières
Corruption active ou passive	-	-	2	-
Prise illégale d'intérêts	10	1	2	3
Concussion	-	-	-	-

Favoritisme	1	7	2	1
Trafic d'influence	1	2	-	-
Corruption de directeur d'entreprise privée	-	-	-	-

**Suites réservées aux requêtes  
ne pouvant faire l'objet d'un avis**

Saisine de l'autorité judiciaire	Signalement à des administrations	Saisine de la Cour des comptes	Classements sans suite purs et simples	En cours
<b>7</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>0</b>

## 2. COMMENTAIRES

L'activité du SCPC ne saurait être réduite aux seuls avis qu'il donne aux autorités habilitées à lui demander. Comme il est indiqué plus haut, son champ d'intervention est beaucoup plus vaste.

Cependant, il demeure sous-employé de ce point de vue, particulièrement par l'autorité judiciaire, alors qu'il est dirigé par un magistrat et placé auprès du garde des Sceaux. Pour l'année 2003, le service n'a été sollicité qu'à quatre reprises par des magistrats de l'ordre judiciaire appartenant au siège ou au parquet. S'il est facile de comprendre que des juridictions de grande importance, dotées d'un pôle économique et financier ou d'un service spécialisé peuvent se dispenser de recourir aux compétences du SCPC, tel ne paraît pas être le cas des tribunaux de moyenne ou petite taille, susceptibles de bénéficier d'une expertise indépendante et pluridisciplinaire sur des sujets de haute technicité financière et juridique.

Ce raisonnement est d'ailleurs transposable aux élus des collectivités locales et territoriales à la recherche d'un avis discret et argumenté dans des domaines aussi délicats que la prise illégale d'intérêt ou la passation des marchés publics.

De même, il est facile d'imaginer que les consultations du SCPC puissent servir aux représentants de l'Etat dans leur tâche de contrôle de la légalité de certains actes administratifs. Un programme d'action a été élaboré et soumis à l'approbation du cabinet du garde des Sceaux. Il suggère un mode opératoire précis pour chaque direction de ministère et interlocuteur concernés.

S'agissant plus spécifiquement du corps préfectoral, il a été proposé dans ce même programme d'action, que le chef du service participe à une des réunions régulières organisées par le ministère de l'intérieur. De plus, le SCPC a rédigé un avant-projet de circulaire interministérielle à l'intention des chefs de cours d'appel et des préfets,



destinée à mieux le faire connaître et énumérant les possibilités existantes, pour les différents acteurs, d'une prévention accrue de la corruption.

## **II – SENSIBILISATION ET FORMATION A LAPREVENTION ET A LA DETECTION DE LA CORRUPTION**

Pour remplir cette mission le SCPC entretient un partenariat avec quatre catégories d'interlocuteurs : d'autres départements ministériels et services de l'Etat, les entreprises publiques, les entreprises privées et les collectivités locales ou territoriales.

### 1. AUTRES DEPARTEMENTS MINISTERIELS ET SERVICES DE L'ETAT

Les interlocuteurs naturels du SCPC sont issus des ministères représentés en son sein :

- ministère de l'intérieur ;
- ministère de la Justice ;
- ministère de la défense ;
- ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Ces liens privilégiés, tels qu'assurés par les textes fondateurs du service, permettent une circulation facilitée des informations et un décloisonnement (théoriquement efficace) des actions.

Une collaboration active se poursuit également avec le ministère des affaires étrangères et plus particulièrement avec l'ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Le SCPC a créé en son sein un comité permanent de liaison, composé de membres des divers départements ministériels et de représentants de la société civile avec lesquels il est amené à collaborer (84) . Ce comité l'assiste dans ses attributions de centralisation des informations, de recherche et de prospective.

Sur la base d'une politique confirmée, un programme d'action, tel que décrit plus haut (I. 2), devrait pouvoir être mis en œuvre rapidement.

### 2. ENTREPRISES PUBLIQUES

Le SCPC entretient des partenariats avec la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) depuis 1998 et avec Electricité de France (EDF) depuis 2000, après

la signature de conventions. Ils reposent essentiellement sur la mise en place de modules de formation par le service et l'échange d'informations relatives à des dérives éventuelles. C'est ainsi que le service vient d'assurer chez EDF la formation des membres des départements achats et contrôle général.

Des entretiens se poursuivent avec Gaz de France (GDF) et la Régie autonome des transports parisiens (RATP) pour jeter les bases d'un partenariat futur.

Une convention devrait être bientôt signée avec l'Agence française de développement (AFD) et sa filiale, la Société de promotion et de participation économique (PROPARCO). Ces organismes concourent par des prêts à moyen ou long terme et des subventions au développement économique et social en Afrique, en Asie, au Proche Orient, dans le Pacifique et dans les Territoires d'Outre-Mer.

### 3. ENTREPRISES PRIVEES

La politique initiée dans ce domaine par le service a abouti à la signature de quatre conventions de partenariat avec des grandes entreprises françaises (EADS, VEOLIA ENVIRONNEMENT, THALES) ou groupes d'entreprises (PERIFEM). Cinq autres protocoles sont en cours de négociation avec de très grandes sociétés françaises et devraient être signés dans le premier semestre de l'année 2004.

L'accueil réservé à cette initiative s'est révélé extrêmement positif et a été mis en exergue par le groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans son rapport (phase 2) sur l'application par la France de la convention et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. Il a ainsi été officiellement recommandé au gouvernement français de poursuivre et renforcer ses efforts en la matière, notamment par le biais du SCPC.

Cependant, malgré une demande spontanée qui ne cesse de croître, les moyens réduits du service l'obligeront certainement à marquer une pause dans ce programme au cours de l'année à venir, sauf à ce que lui soient adjoints les renforts en personnel qu'il sollicite depuis deux ans.

Par ailleurs, les contacts noués avec les groupements ou organismes professionnels – association française des entreprises privées (AFEP), Fédération de Paris du MEDEF, syndicat des entrepreneurs internationaux (SEFI), assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, assemblée permanente des chambres de métiers - permettent de mieux faire connaître les activités du service à leurs adhérents par les moyens de communication dont ils disposent.

Enfin, le service a poursuivi ses actions de sensibilisation du secteur privé par la formation initiale ou continue qu'il dispense auprès de plusieurs instituts d'administration des entreprises (Aix-en-Provence, Paris, Poitiers). De même, des membres du SCPC participent à de nombreuses sessions de formation, groupes de recherche, séminaires organisés par les organes représentatifs des commissaires

aux comptes et par l'institut français d'audit et de contrôle internes (IFACI) dont le public est composé d'auditeurs d'entreprises à haut niveau.

#### 4. COLLECTIVITES LOCALES OU TERRITORIALES

Les actions du service dans ce domaine se sont jusqu'ici limitées à des interventions ou conférences en faveur d'élus ou de fonctionnaires territoriaux, organisées par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales (ORJCT), ou à la demande de certaines communes (notamment la ville de PARIS).

Des liens ont été tissés au cours de l'année avec l'observatoire des risques juridiques des collectivités locales.

Des actions spécifiques de formation devraient très prochainement pouvoir être mises en œuvre en faveur des collectivités territoriales, dans le domaine des marchés publics et des prises illégales d'intérêts, par l'intermédiaire des grandes associations d'élus locaux.

(84) Cour des comptes, inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale des services judiciaires, ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la corruption, conseil général des ponts et chaussées, conseil général des mines, direction générale de la police nationale, direction générale de la gendarmerie nationale, direction générale des douanes, direction générale des impôts, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, mission interministérielle d'inspection du logement social, direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice, conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel, conférence nationale des procureurs généraux, contrôle général de la SNCF, contrôle général du groupe LAGARDERE.

### **III - RELATIONS INTERNATIONALES**

#### 1. ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)

Tout au long de l'année 2003, le SCPC a participé, en qualité de membre de la délégation française, aux travaux du comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption.

Le texte définitif a été adopté par l'assemblée générale de l'organisation, le 30 octobre 2003, au cours de sa cinquante-huitième session et ouvert à la signature lors de la conférence qui s'est tenue à MERIDA (Mexique) le 9 décembre dernier. A ce jour, plus d'une centaine de pays l'ont signée.

L'objet de la convention est de promouvoir et renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la corruption, promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique, y compris le recouvrement des avoirs, promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics.

#### 2. FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI)

A la demande du FMI, le service a délégué deux experts auprès de la République du Gabon pour participer à la mise en place de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite, instance récemment créée pour prévenir et combattre la corruption et toutes les formes de manquements à la probité publique.

#### 3. BANQUE MONDIALE

Sur la demande de cette institution, le SCPC a délégué un expert en Lettonie, auprès du bureau de lutte et de prévention de la corruption et en Lituanie.

#### 4. ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE)

Le SCPC continue de manière plus active encore, à participer aux travaux de l'OCDE, dans le cadre de ses activités relatives à la lutte contre la corruption.

C'est ainsi qu'il a été entendu par une délégation de la direction de la gouvernance publique de cet organisme pour l'élaboration d'une étude sur l'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention et de lutte contre la corruption en France, qui sera prochainement rendue publique.

Enfin, le service a fait partie de la délégation officielle entendue par les examinateurs canadiens et italiens chargés d'évaluer l'application par la France des dispositions de la convention de l'OCDE de 1997 sur la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre des transactions internationales (phase 2).

## 5. CONSEIL DE L'EUROPE

C'est principalement avec le Groupe des Etats contre la corruption (GRECO), mécanisme de contrôle institué par le Conseil de l'Europe pour vérifier l'application des principes directeurs de lutte contre la corruption, que le SCPC collabore pour participer aux visites d'évaluation des pays adhérents de cette organisation.

Ainsi, deux experts du service ont été désignés pour participer aux visites d'évaluation de la phase II du Luxembourg et de la Pologne.

Par ailleurs, le SCPC est associé à des actions ponctuelles menées par le Conseil de l'Europe ou le GRECO dans le cadre de programmes spécifiques auprès de pays émergents, de pays entrants dans l'Union européenne ou candidats à l'entrée. Les thèmes les plus abordés sont ceux de la déontologie, du financement des partis politiques, des marchés publics, des services spécialisés dans la lutte ou la prévention de la corruption et se sont adressés à des magistrats, des hauts fonctionnaires, des policiers et des membres de la société civile.

## 6. UNION EUROPEENNE

Les rapports avec l'Union européenne et l'Office européen de lutte contre la fraude demeurent modestes, même si des membres du service sont ponctuellement appelés à fournir leur expertise dans des domaines touchant à la lutte contre la corruption.

Le SCPC a cependant participé aux séances de formation du Collège européen de police (CEPOL) dont la dernière session s'est tenue à PARIS et du cycle d'étude et de développement consacré à l'analyse financière criminelle (programme FALCONE).

## 7. ECHANGES BILATERAUX DU SERVICE

En 2003, le service a reçu 43 délégations étrangères à l'initiative de diverses institutions françaises ou dans le cadre de relations de travail et de coopération.

Sur toutes ces questions, le SCPC travaille en lien permanent avec la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS) et l'ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la criminalité organisée et la corruption du ministère des affaires étrangères, ainsi qu'avec le service des affaires européennes et internationales (SAEI) de la Chancellerie.

En outre, de nombreuses actions communes sur la corruption et le blanchiment sont menées avec le Service de coopération technique internationale de police (SCTIP) du ministère de l'intérieur, particulièrement dans des pays d'Amérique latine.

#### **IV - RELATIONS AVEC LES UNIVERSITES ET LES GRANDES ECOLES**

Le service intervient dans plusieurs grandes écoles (Ecole nationale d'administration, Ecole nationale de la magistrature, Ecole polytechnique, Ecole des hautes Etudes commerciales), ainsi que dans diverses écoles d'application (police nationale, gendarmerie nationale, douanes) ou centres de formation (concurrence et consommation, impôts, fonction publique territoriale, assistance publique des hôpitaux de PARIS, ville de PARIS...).

Par ailleurs, le SCPC assure des enseignements ou des modules de formation dans plusieurs universités françaises Aix-en-Provence, Créteil, Lyon, Paris I, Paris II, Rouen, Strasbourg). Il convient à cet égard d'indiquer qu'il participe à la mise en place d'un diplôme de troisième cycle à l'université Robert-Schuman de STRASBOURG sur « la détection, la prévention et le contrôle du risque de fraude, de blanchiment et de corruption » qui s'adresse à des étudiants « Bac+5 » et à des professionnels (magistrats, avocats, commissaires aux comptes, experts comptables, auditeurs, etc...).

Enfin, le service a reçu trois stagiaires de niveau universitaire (diplôme d'études approfondies, diplôme d'études supérieures spécialisées, thèse d'Etat) au cours de l'année écoulée, ne pouvant à son regret, satisfaire qu'une faible partie de la demande.

## **CONCLUSION**

Le présent rapport confirme que le Service central de prévention de la corruption (SCPC) a su s'extraire du contexte dans lequel il a été créé qui, si l'on se rapporte aux différents chapitres de la loi du 22 janvier 1993, se réfère :

- au financement des campagnes électorales et des partis politiques ;
- à la transparence des activités économiques ;
- aux contrôles des dirigeants des collectivités locales.

C'est ainsi que par le passé des sujets largement ouverts sur la société ont, entre autres, été traités souvent bien avant que l'actualité s'en empare :

### **Années 1993-1994**

#### Lobbying et trafic d'influence

Il n'est pas aisé de tracer la limite entre le lobbying (ensemble de moyens visant à influencer le processus de décision) et le trafic d'influence. On n'évitera certainement pas les dérives en réglementant le lobbying mais en décryptant le fonctionnement des circuits décisionnels parfois altérés par l'essor de la « consultance ». Ce thème d'étude est toujours d'actualité.

#### Sport et corruption

Cette étude analyse les flux financiers générés par l'activité des clubs sportifs (recettes des rencontres, transferts de joueurs, contrats d'image) et par l'attraction exercée par le phénomène sportif sur la société (sponsoring, publicité, droits de

retransmissions télévisée et radiophonique, subventions des collectivités locales). Le phénomène évolue sur le plan technique mais les risques demeurent.

#### Commerce international et corruption

Il est ici mis en évidence comment les intervenants dans le commerce international (leur rôle, l'évolution de leurs métiers), les secteurs sensibles, les réglementations et les moyens de transport peuvent permettre de développer des techniques financièrement intéressantes de fraude qui nécessitent presque toujours l'utilisation de la corruption à un endroit ou à un autre de la chaîne de transport.

#### Décentralisation, faits de corruption et contrôle de légalité

La décentralisation a, on le sait, entraîné un transfert de compétences important vers les élus locaux. Ceux-ci rassemblent entre leurs mains de nombreux pouvoirs et ils n'ont pas été préparés à assumer toutes ces responsabilités. Les risques sont nombreux que la déficience du contrôle de légalité accroît notablement.

### **Année 1995**

Outre la prévention du risque de concussion, la prise illégale d'intérêt et le favoritisme dans la gestion des collectivités locales, le service a mené des recherches sur les phénomènes de corruption dans trois directions principales :

#### Dans les marchés publics

Il s'est attaché à ouvrir des pistes de réflexion qui pourraient être étudiées pour réduire les risques de fraude et de corruption dans les marchés publics. Ces pistes concernent la connaissance des mécanismes frauduleux, la simplification des règles et diverses mesures d'ordre économique.

#### Dans le secteur de la santé

On trouve, de par la structure même et l'organisation de ce dernier, des risques significatifs. Compte tenu des partenariats obligatoires avec les entreprises, les fonctionnaires, les élus, les professionnels de la santé, les organismes caritatifs et même les patients, des risques de pactes de corruption existent. Des conseils pour réduire ces risques sont formulés.

#### Dans le commerce international

La fraude, pour aboutir, rend souvent nécessaire la mise en place de pratiques corruptrices. On comprend alors l'importance du rôle de l'agent public dans la transaction commerciale. Ces constats permettent d'élaborer une esquisse de typologie des mécanismes de corruption associés aux fraudes commerciales.

Enfin, la prévention de la corruption est passée de la prise de conscience des risques à l'éthique de la responsabilité



En effet, les risques objectifs (qui tiennent à des situations telles que cumul de mandats ou conflits d'intérêts...) et les risques subjectifs (qui touchent à l'attitude du citoyen, de l'élu, du décideur...) se conjuguent pour étalonner le devoir de prudence. Celui-ci ne doit pas se confondre avec une responsabilité illimitée (et, partant, paralysante) et une responsabilité trop facilement esquivable (la corruption étant un délit occulte, le décideur ne pouvait pas en être informé).

## **Année 1996**

### Les régies publicitaires

Le détournement du fonctionnement normal des régies publicitaires locales permet d'alimenter des caisses noires qui peuvent, par la suite, être employées à des fins de corruption. Cette méthode a pu être utilisée par les responsables du financement des partis politiques ou des campagnes électorales, mais aussi par les délinquants et même par les terroristes.

### Les produits dérivés-marchandisage

Tout au long de leur existence (fabrication, commercialisation, vente, licence d'exploitation...) les produits dérivés peuvent donner lieu à des manœuvres frauduleuses permettant de dégager des sommes considérables qui seront utilisées (grâce à la corruption) pour sécuriser le mécanisme ou pour alimenter des caisses noires. Le développement de la société du « spectacle » et l'internationalisation des marchés augmentent les risques de dérives.

### Fraudes et corruption dans les marchés publics

Il s'agit de mettre en évidence des pratiques les plus connues pour favoriser la fraude dans les marchés publics. Les techniques de fraude utilisées par les entreprises aux différentes étapes du marché (de la naissance du besoin à l'achèvement complet des travaux) permettent de dégager des moyens financiers importants qui serviront à régler le coût de la corruption. A partir de cette analyse, un véritable système de contrôle a été développé.

### La transaction commerciale internationale, concurrence et corruption

Dans les transactions commerciales internationales, la corruption peut permettre d'accompagner et de faciliter une fraude, de faire fonctionner des circuits parallèles de distribution (contrebande) ou d'opérer des transferts de fonds importants (corruption de « haut niveau ») sous l'apparence de transactions commerciales régulières.

## Rationalité économique et fraude internationale

Les structures commerciales adaptées aux échanges internationaux (sociétés liées, sociétés financières, holdings, fiducies... et paradis fiscaux) permettent la constitution de revenus occultes à l'étranger grâce à des transferts de biens ou de services dont la valeur d'échange est difficile à déterminer. Toutes les tentatives de solution sont, pour le moment, rejetées par les instances nationales et internationales.

### **Année 1997**

#### Les sectes

Les caractéristiques des organisations sectaires (régime juridique, recrutement, réalisation du chiffre d'affaires, service d'ordre) et leurs pratiques commerciales (vente pyramidale) ainsi que les secteurs d'activités concernés par ces ventes accroissent le risque de pratiques « déviantes » qui ne peuvent se perpétuer que grâce à la corruption.

#### Les marchés d'informatique

Les spécificités propres des marchés informatiques augmentent les risques de dérives qui peuvent se produire à toutes les étapes caractéristiques du marché : mise en évidence et évaluation sommaire du besoin (le besoin, la faisabilité du projet, l'élaboration du cahier des charges), mise en concurrence (commandes hors marché et marchés publics), exécution des travaux (acquisition de matériel, réalisation de logiciels, câblages, opérations de communication, assistance), fin des travaux (le contrôle, le contentieux, la vente de matériels hors d'usage).

Commerce intérieur de détail, artisanat et services marchands. Les situations à risques

Le service a procédé à une description du secteur et des principales pratiques utilisées pour échapper aux contraintes réglementaires ou contourner les lois de la compétition qui peuvent déboucher sur des pratiques corruptrices.

#### L'utilisation des fonds de la corruption

Le service a recensé les moyens généralement employés pour pouvoir utiliser les fonds provenant de la corruption, aussi bien en France qu'à l'étranger, en se constituant une source de revenus ou un patrimoine que l'on pourra transférer sans frais. Cette connaissance des dérives a permis d'élaborer un système de contrôle.

## **Années 1998-1999**

### Le conseil et l'intermédiaire comme vecteurs d'un montage frauduleux

L'organisation de pactes de corruption ou de montages frauduleux requiert une technicité éprouvée. Les conseils et autres intermédiaires jouent un rôle de plus en plus grand pour organiser et sécuriser ces montages tout en cachant souvent cette activité derrière une interprétation « extensible » du secret professionnel auquel sont soumis les divers professionnels du conseil.

### Les risques de dérives dans la grande distribution

Dans la grande distribution les risques existent malgré les contraintes légales ou réglementaires. Les dérives sont possibles lors de la construction des grandes surfaces, puis lors de leur exploitation. Le poids de la grande distribution accentue l'importance des risques évoqués.

### Les risques de dérives dans le secteur de la formation professionnelle

Le secteur de la formation professionnelle est très encadré par une réglementation complexe. Malgré cela, la fraude et la corruption règnent car tous les intervenants ont un intérêt à frauder, aussi bien les stagiaires, que les organismes de formation, les organismes collecteurs ou les entreprises. Ce secteur est l'un de ceux qui présentent le plus de risques puisque les contrôles y sont soit désorganisés, soit difficiles puisqu'ils concernent des associations.

## **Année 2000**

### Publicité et contrôle interne

Le secteur de la publicité draine des sommes considérables dans des circuits où la pratique de l'urgence est presque érigée en système de gestion. Si le contrôle interne des annonceurs et/ou des clients n'est pas strictement respecté, tous les ingrédients sont réunis pour augmenter les risques de dérives. La méthode est simple (surfacturation), même si elle permet de mettre en place des mécanismes complexes. Les points faibles ont été identifiés et une méthode de contrôle adéquate a été élaborée.

### "Pantouflage" et zone grise

Le "pantouflage", passage d'agents publics vers le secteur privé, et la procédure de "nomination au tour extérieur" sont deux flux inverses qui ont valeur d'alerte quant au risque de voir instrumentaliser l'administration. Le "pantouflage" doit être mesuré qualitativement (et non uniquement statistiquement) en évaluant son influence, afin de réduire la zone grise : celle dans laquelle on ignore si cette pratique a été préméditée ou non, à quel moment elle commence ou va finir et, surtout, si elle aboutit à une influence (réelle ou supposée) au détriment de l'Etat.

## Détresse et corruption : le cas de l'adoption

Un besoin impossible à satisfaire et une détresse profonde conduisent vers l'adoption. Or, la procédure complexe mise en œuvre pour éviter les abus, est fréquemment détournée par la corruption. Dans le même temps, des scientifiques qui sont censés aider la nature, multiplient les interventions onéreuses dans un but mercantile. Les risques de déviances sont donc considérables.

## **Année 2001**

### De la corruption

Pour la première fois depuis sa création, le S.C.P.C. s'est livré à un essai de définition de la corruption, bien que le phénomène soit tout à la fois ancien, permanent, évolutif et ... mal connu. Le cliché tente de réaliser une mise au point sur l'état de la question et propose un certain nombre de correctifs politiques, économiques, juridiques et moraux qui, s'ils étaient mis en œuvre, pourraient permettre de mesurer les risques et tenter de les réduire.

### Corruption et exclusion

Soucieux de ne pas séparer artificiellement l'opérationnel et le conceptuel, le service a réfléchi sur deux notions phare de notre société, apparemment étrangères l'une à l'autre, mais qui cependant présentent des traits communs. La corruption est en effet un facteur d'exclusion individuelle, d'exclusion économique, d'exclusion politique, ferment plus ou moins rapide, mais toujours redoutable, de la décomposition des sociétés démocratiques.

### Mondialisation, corruption et nébuleuse caritative

Symbole fort des sociétés occidentales, l'association et sa variante caritative, sont des nébuleuses dont les contours mal définis, aggravés par une mondialisation bien exploitée, autorisent tous les dévoiements. Supplétif, voire concurrent, d'Etats en mal d'autorité, le système associatif tente de s'imposer comme la référence unique et universelle d'un nouveau modèle de démocratie directe. C'est oublier les risques de fraude, de manipulation, de corruption, voire de sape des valeurs, auxquels il peut, volontairement ou non, laisser le champ libre.

### Les montages utilisés pour faire échec à la convention de l'O.C.D.E. de 1997

Les phénomènes de corruption sont, et depuis longtemps, répandus dans les transactions commerciales internationales. Ils affectent autant la bonne gestion des affaires publiques que le développement économique, faussent les conditions de la concurrence mondiale et suscitent de graves questions autant morales que

politiques. Il faut donc voir comme un progrès la moralisation des affaires dans ce domaine, sauf si elle constitue un moyen déguisé et inédit de guerre économique.

Sécurité privée: émergence d'un cercle vertueux ?

Le droit à la sécurité est un droit essentiel, reconnu par nos textes fondamentaux. Comme la langue d'Esopé, sa préservation et sa garantie peuvent être la pire et la meilleure des choses, alors même que, monopole régalién, le maintien de l'ordre est devenu peu à peu un marché commercial ouvert, sujet à tous les manquements frauduleux, toutes les dérives illégales, tous les enjeux d'influence. Un rappel incessant à la déontologie et des contrôles simples, mais certains et efficaces, exercés par l'État sur ses "délégués" devraient permettre de prévenir les risques.

Les risques de dérive dans le secteur du nettoyage

Négligée et jusqu'alors peu valorisée, l'activité de nettoyage peut se révéler très propice à la fraude et à la corruption, aussi bien chez le fournisseur que chez le client. Les moyens sont classiques, mais le service s'est plus particulièrement intéressé aux imbrications de sous-traitance et aux articulations entre sociétés, qui présentent des avantages dont l'évidence est démontrée. Là encore la prévention est assez simple à mettre en place par des contrôles ciblés et adaptés.

Flash sur les conséquences de "l'affaire ENRON"

La déflagration causée par la découverte de malversations, à l'ampleur insoupçonnée, dans la gestion d'entreprises ayant jusqu'alors pignon sur rue, ne laisse pas d'interroger sur la faillite des mécanismes de contrôle, censés garantir la foi des affaires, les intérêts des actionnaires et l'honnêteté des dirigeants sociaux. Malgré sa brûlante actualité, le S.C.P.C. tente, au regard de sa sphère de compétence, de tirer les premiers enseignements de cet événement annoncé et avant-coureur d'autres, tout aussi spectaculaires et prévisibles.

Fiche pratique sur la prise illégale d'intérêts

Soucieux tout autant de faire réfléchir à la place de la corruption dans notre société, que de donner les outils de la prévenir et de la combattre, le service a souhaité expliquer, par une fiche technique simple et pédagogique à l'usage de tous les décideurs, l'infraction de prise illégale d'intérêts telle qu'elle est définie par la loi pénale. Il prolonge ainsi le rôle de formation qui lui est de plus en plus reconnu dans les secteurs public et privé.

## **Année 2002**

De la déontologie

Codes de conduite, d'éthique, de déontologie, principes moraux, guides de responsabilité, statuts...sous l'influence anglo-saxonne, le retour à une certaine

morale des affaires est à la mode. Pour aider leurs employés, les entreprises et les administrations ont élaboré des règles destinées à préciser les comportements à observer, les attitudes recommandées ou celles qui sont inacceptables. L'objectif premier de ces documents est de permettre au public, à nouveau, confiance en ses entreprises et en ses fonctionnaires. Mais il en existe d'autres moins avouables : contrôle, intelligence économique, guerre commerciale, protection de certaines catégories de personnel. En fait, ils ne cherchent souvent qu'à trouver une solution au problème que pose la responsabilité personnelle de l'agent vis-à-vis de ses subordonnés, de ses collègues ou de ses supérieurs, celle de sa hiérarchie par rapport à l'entreprise, celle de l'entreprise avec ses clients, ses fournisseurs et ses actionnaires ou de l'administration avec l'ensemble des citoyens.

### Les dérives du monde associatif

« Il y a quelque chose de pourri au royaume de la loi de 1901 » dit un fin connaisseur du monde associatif. Sans qu'on ose trop se l'avouer après avoir célébré avec faste le centenaire de cette loi symbole de la République, il apparaît que cette branche de l'économie nationale est la proie de nombreuses dérives ou irrégularités décrites par le menu et peut être utilisé comme un vecteur redoutablement efficace de la fraude. Ces dérives sont le fruit, d'une part de l'inadéquation de la législation française aux évolutions de la société et d'autre part, de la mondialisation du phénomène qui a connu une croissance rapide sur l'ensemble de la planète. La liberté d'association n'est évidemment pas en cause, mais il devient urgent - notamment à une époque de forte volonté décentralisatrice - par une amélioration des modalités de gestion et de contrôle, de restituer sa vocation d'origine au texte de 1901.

### De l'art de manipuler les comptes : 2 et 2 font-ils toujours 4 ?

A la lumière de plusieurs scandales financiers récents, il est légitime de se demander si les comptes utilisés pour évaluer les organisations (entreprises, sociétés, administrations, associations...) sont désormais sincères. Les causes et les montages qui ont été mis en place voici plusieurs années, continueront-ils à être révélés à l'occasion de « nettoyage » de bilans ou de plaintes déposées par des actionnaires minoritaires ? Quel est le degré d'implication des cabinets d'audit externe dans les fraudes révélées ? Les « artifices » comptables sont-ils systématisés ou ne concernent-ils qu'une minorité de structures dévoyées ? Des réponses sont apportées par la mise en évidence de quelques typologies génériques révélant généralement de graves conflits d'intérêts, par le développement d'une analyse détaillée de quelques postes comptables particulièrement risqués et par la description des risques présentés par le support informatisé de la documentation comptable.

### Quels services pour lutter contre la corruption ?

Recommandés par diverses organisations internationales, au premier rang desquelles figurent l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques ou le Conseil de l'Europe, on assiste un peu partout à la création de services spécialisés pour prévenir ou lutter contre la corruption, voire les deux. Une typologie de ces services est dressée à travers une étude comparative reposant sur l'expérience internationale du SCPC. Puis dans le but de les mieux faire

connaître, le rapport annuel décrit les systèmes et organismes mis en place dans cinq pays : l'Allemagne, le royaume de Danemark, la république de Croatie, HongKong et le Royaume Uni. Cette description de différents pays du monde illustrera désormais chaque année cette rubrique.

#### Fiches pratiques sur le favoritisme et le contrôle des associations

Selon un principe désormais établi et dans le but de faire réfléchir à la place de la corruption dans notre société, tout autant que de donner les outils de la prévenir et de la combattre, le service explique par une fiche technique simple et pédagogique à l'usage de tous les décideurs, l'infraction de favoritisme telle qu'elle est définie par la loi pénale. Dans le prolongement du chapitre consacré aux dérives du monde associatif, une autre fiche pratique est consacrée au contrôle des associations et plus particulièrement à la notion de gestion de fait. Le SCPC prolonge ainsi le rôle de formation qui lui est de plus en plus reconnu dans les secteurs public et privé.

\*

\* \*

Les sujets abordés dans le rapport établi au titre de l'année 2003 démontrent que le SCPC se place résolument au service des différentes autorités énumérées à l'article 2 du décret du 22 février 1993, en particulier des élus, notamment ceux, fort nombreux, qui sont dépourvus de service juridique structuré. Il est à cet égard regrettable de constater que le SCPC est mal connu de l'ensemble de ces autorités. C'est en ce sens que son action devra se déployer au cours des années à venir, qui doit en faire un auxiliaire recherché de ces autorités.

Le service peut fournir à ceux qui lui en font la demande, soit le rapport complet si ses tirages ne sont pas épuisés, soit une reproduction de la matière traitée.

# ANNEXES



**LES PRECAUTIONS A PRENDRE EN MATIERE DE SOUS-TRAITANCE  
(prêt de main d'œuvre illicite Art. L. 125 1 et 3 du Code du travail)**

La sous-traitance est l'opération par laquelle une entreprise confie à une autre le soin d'exécuter pour elle, suivant un cahier des charges préétabli, une partie des actes de production et de services dont elle conserve la responsabilité finale.

Pour que l'opération soit licite il est nécessaire de :

s'engager à l'exécution d'une tâche définie

assumer la responsabilité de l'exécution des travaux et encadrer le personnel affecté (pas d'intégration de fait dans l'entreprise).

s'assurer du caractère forfaitaire de la rémunération ; dans le cas d'une rémunération en journée/ homme, il est difficile de faire croire à autre chose qu'à un prêt de main d'œuvre.

s'assurer qu'il n'y a pas de préjudice causé au salarié, par la diminution des prestations par exemple.

s'assurer que les salariés ne sont pas directement sous les ordres du client

préciser clairement la nature du travail

vérifier que le prestataire est propriétaire de son fonds (clientèle propre comprenant d'autres clients)

s'assurer que le prestataire n'a pas pour mission unique le prêt de main d'œuvre

vérifier que la rémunération forfaitaire s'applique à la tâche et non à la journée/homme

s'assurer que le prestataire fournit un travail spécialisée

vérifier que la fourniture de main d'œuvre s'accompagne d'une autre prestation.

## ASPECTS JURIDIQUES DU DOPAGE EN FRANCE

L'incrimination spécifique est le délit spécifique de pourvoyeur de produits dopants : Il est prévu par l'article L 3633-3 du Code de la santé Publique aux termes duquel "est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75 000 € le fait de prescrire en violation des dispositions des deuxièmes et troisièmes alinéas de l'article L 3622-3, de céder, d'offrir, d'administrer ou d'appliquer à un sportif mentionné à l'article L 3631-1 une substance ou un procédé mentionné audit article, de faciliter son utilisation ou d'inciter de quelque manière que ce soit, ce sportif à leur usage".

### I. – LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DU DELIT DE POURVOYEUR

Avant d'étudier de façon classique ces éléments constitutifs (élément matériel et élément moral) il convient de préciser que cette infraction demande l'existence de deux conditions préalables.

En premier lieu, le produit doit figurer sur la liste dressée par l'arrêté du 31 juillet 2003 (85) . Dans ce texte, se pose un problème lié à la mention de "substances apparentées" qui semble trop imprécise pour pouvoir justifier des poursuites. En second lieu, il convient de noter que les faits ne sont punissables que dans la mesure où ils sont commis à l'égard de sportifs participants aux compétitions et aux manifestations visées à l'article L 3631-1 du Code de la Santé Publique. Ainsi, le délit n'est constitué que si le produit dopant est délivré lors d'une compétition autorisée ou organisée par une fédération sportive ou en vue d'y participer, ce qui complique singulièrement la répression. Comment, en effet, déterminer qu'un entraînement a pour objet de préparer d'une manière spécifique une compétition autorisée ou agréée ? Le principe d'interprétation stricte de la loi pénale ne pourra donc qu'exceptionnellement entraîner des poursuites pour des faits de dopage commis dans le cadre d'un entraînement.

Ces précisions étant apportées, il convient d'observer que le législateur, s'inspirant des textes relatifs à la répression du trafic de stupéfiants, sanctionne le fait de prescrire, céder, offrir et administrer des produits dopants aux sportifs.

La fourniture par prescription :

Il est très certainement un point qui pourrait alimenter le contentieux futur en effet, les médecins sont particulièrement exposés à ces risques depuis l'adoption de la loi nouvelle qui leur a imposé des nombreuses obligations : si le praticien estime indispensable de prescrire des substances ou des procédés dont l'utilisation est interdite en application de l'arrêté prévu à l'article L 3631-1, il doit informer par écrit l'intéressé de l'incompatibilité du produit avec la pratique sportive. Il doit de plus mentionner avoir délivré cette information sur l'ordonnance remise au sportif. De même s'il prescrit des substances ou des procédés compatibles sous certaines conditions avec la pratique sportive, il doit informer par écrit l'intéressé. Ce dernier a l'obligation de présenter la prescription lors d'un contrôle.

Toute prescription de produits dopants faite en dehors de ce cadre est illégale.

La cession ou l'offre de produits dopants.

Bien souvent, dans les affaires de dopage, intervient un pharmacien complaisant facilitant l'usage de produits dopants. La répression semble plus difficile à mettre en œuvre, dans la mesure où le pharmacien a la possibilité de s'abriter derrière la prescription du médecin. Il soutiendra qu'il doit exécuter fidèlement les prescriptions qui lui sont présentées, qu'il ne peut les modifier de son propre chef sans avoir joint le médecin et recueilli son accord formel et préalable, sauf en cas d'urgence.

Toutefois le pharmacien est responsable du contrôle des posologies prescrites, des possibles contre-indications et des incompatibilités d'association de produits. Certaines dispositions du code de la santé publique (86) s'imposent à lui devant une prescription douteuse, la négligence ou l'ignorance engage sa responsabilité.

La facilitation et l'incitation à l'usage de produits dopants.

L'incitation à la consommation a fait l'objet d'un attendu particulièrement éclairant dans la décision rendue par le Tribunal de grande Instance de Lille (87) : pour relaxer un des coureurs poursuivis pour avoir incité ses coéquipiers à consommer des produits dopants, le tribunal a énoncé que bien qu'il élaborait et faisait exécuter par l'équipe des tactiques de course qui n'avaient pas reçu l'aval du directeur sportif, qu'il imposait la prise de certaines substances et qu'il disposait d'un ascendant sur ses coéquipiers, le système de dopage mis en place au sein de l'équipe fonctionnait si bien et depuis si longtemps, qu'il n'avait pas eu à inciter les autres coureurs pour que ceux-ci consomment des produits dopants.

Plus classiquement l'incitation sera rapprochée des cas de provocation à l'usage de stupéfiants prévu à l'article L 3421-4 du Code de la Santé Publique.

L'élément moral.

L'infraction prévue par l'article L 3633-3 du Code de la Santé Publique nécessite de faire la preuve d'une intention délictuelle. Plus encore, la loi requiert un dol spécial pour pouvoir entrer en voie de condamnation à l'encontre du prévenu ; il est nécessaire d'apporter la démonstration de ce que le produit administré l'a été dans le but de modifier artificiellement les capacités de l'athlète lors d'une compétition sportive ou en vue d'y participer. L'administration d'un produit dopant à un sportif, sans que soit poursuivi ce but, ne suffira pas à caractériser l'infraction ce qui laisse donc place à l'exercice d'une vraie médecine sportive et des techniques d'accompagnement des sportifs dans l'effort.

## II. – LES PERSONNES PUNISSABLES ET LES SANCTIONS APPLICABLES

Le législateur s'est voulu clairvoyant en visant les personnes physiques et les personnes morales. Il a, par ailleurs, prévu des sanctions sévères.

Les personnes punissables :

L'article L 3633-6 du Code de la Santé Publique prévoit que les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article L 121-1 du Code pénal, dans le cadre de l'infraction prévue à l'article L 3633. Outre l'amende, la personne morale encourt la fermeture pour une durée d'un an au plus des établissements ou de l'un des établissements de l'entreprise appartenant à la personne morale condamnée ayant servi à commettre l'infraction .

Pour pouvoir mettre en œuvre la responsabilité pénale des personnes morales, il faut que l'infraction ait été réalisée pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Il convient donc d'analyser respectivement ces deux conditions cumulatives.

La première condition ne fait pas de difficultés en pratique, puisque pour pouvoir engager la responsabilité pénale de la personne morale, l'infraction doit avoir été commise dans son intérêt financier ou économique. L'on pense tout de suite au sponsor ou au club professionnel pour lesquels l'intérêt financier ou économique semble évident.

La seconde condition est plus complexe à mettre en application. En matière sportive interviennent de nombreuses associations et sociétés commerciales. Pour ces dernières, les organes susceptibles d'engager, par leur comportement fautif, la responsabilité de la personne morale sont :

le gérant pour une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée ;  
Le conseil d'administration ou le directoire pour les sociétés anonymes professionnelles et les sociétés d'économie mixte locales (88). Qu'en est-il du conseil de surveillance et de l'assemblée des actionnaires ? Sur ce point, notons que les réglementations sportives particulières pourraient peut-être militer en faveur d'une conception plus large du dirigeant. Nous pouvons prendre par exemple, le règlement administratif de la ligue de football professionnel qui prévoit en son article 156 qu'est dirigeant toute personne munie d'une licence de dirigeant, le texte ajoutant que les conseils de surveillance des groupements sportifs peuvent se voir attribuer une licence de dirigeant.

Le Président, le Bureau, le Congrès ou l'assemblée générale pour les associations sportives.

Pour toutes les personnes morales sont visés les dirigeants de droit ou de fait ( voir un représentant titulaire d'une délégation de pouvoir).

Pour mettre en jeu la responsabilité pénale de la personne morale par le comportement fautif de l'un de ses organes ou représentants, point n'est besoin en principe d'identifier le dit organe ou représentant. Il suffit simplement que le juge ait acquis la certitude que l'infraction a été commise, dans tous ses éléments, par un organe ou un représentant.

Les sanctions applicables :

Les faits que nous venons de détailler sont punis d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75 000 €, amende auquel il conviendra d'ajouter les amendes douanières lorsque des délits douaniers auront été commis.

Le délit est aggravé dans deux hypothèses : l'article L 3633 -3 prévoit que les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 150 000 € d'amende lorsque les faits sont commis en bande organisée (au sens de l'article L 132-71 du Code Pénal) ou lorsqu'ils sont commis à l'égard d'un mineur.

L'article L 3633-5 du Code de la Santé Publique prévoit les peines complémentaires suivantes

Confiscation des substances ou des procédés et des objets ou des documents qui ont servi à commettre l'infraction ou à en faciliter la commission ;  
affichage ou la diffusion de la décision prononcée ; fermeture pour un an au plus de l'un, de plusieurs ou de l'ensemble des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre l'infraction et appartenant à la personne condamnée ; interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise et ce dans les conditions prévues à l'article 131-27 du Code pénal ;  
L'interdiction d'exercer une fonction publique dans les mêmes conditions.

Rappelons que les peines complémentaires doivent être ordonnées par le juge pour être applicables et qu'elles peuvent être prononcées à titre principale. Mais l'application de ce régime spécifique peut se trouver en concours avec d'autres infractions prévues par le droit commun.

Précisons enfin, que dans le cadre de l'instruction, le juge d'instruction ou la chambre d'instruction pourront interdire l'exercice de l'activité professionnelle sportive dans les conditions du Code de procédure pénale, que la personne soit une personne physique ou une personne morale.

---

(85) JO du 7 août 2003, p. 13695.

(86) Article R 5015-47 et suivants du Code de la Santé Publique.

(87) 22 décembre 2000, n° de jugement 10417/00 YS.

(88) Cass. crim. 7 juillet 1998, Bull crim. N° 216 ; rev. Sc. Crim 1999 p 317 et 578

---

## **LE « WHISTLEBLOWING » (DENONCIATION) RECELE EN LUI-MEME UN RISQUE PROPRE**

On sait que la fraude dans les entreprises peut être développée à son profit ou à son détriment, c'est à dire que la fraude peut soit majorer, soit minorer l'actif. Elle est organisée autour d'une articulation de montages dont les caractéristiques peuvent être très diverses. Ces montages utilisent de nombreux documents justificatifs manuels ou informatisés, suivant les cas. Ces ensembles opèrent dans des secteurs de traitement (gestion commerciale, comptabilité analytique, comptabilité générale) et de classement parfois fort différents. Il est donc nécessaire de disposer d'une analyse globale de la situation (une vision globale de l'opération) pour identifier la présence d'un risque à travers la détection de ses indicateurs.

et ses indicateurs. En effet il est nécessaire pour mettre en évidence le risque de fraude, d'isoler d'abord des éléments pouvant être situés dans des budgets, dans la gestion ou dans la comptabilité ou encore dans l'organisation informatique, puis de les comparer (mise en perspective) .

Cette définition posée, revenons à la notion de dénonciation. Son intérêt réside dans le fait qu'un observateur ou un tiers qui constate une opération douteuse est en mesure de la qualifier de frauduleuse ou de corruptrice et puisse la dénoncer. Elle permet donc de passer outre les blocages locaux et les limitations internes.

Sur le principe c'est assez bien pensé. Il s'agit d'un montage en contournement dont les limites semblent devoir être atteintes très rapidement.

Les bons connaisseurs de l'organisation des fraudes séparent, en général, les montages en deux catégories. On désigne d'une part ceux qui sont organisés en réseau et d'autre part ceux qui sont réalisés, à titre personnel, par des personnes isolées.

Le dispositif d'alerte sera indubitablement efficace dans le second cas de figure donc chaque fois que le fraudeurs sera isolé, qu'il aura laissé des traces, en un mot lorsque les montages ne seront guère élaborés ou organisés localement. C'est assez logique puisqu'un tiers ne va disposer, sauf exceptions, que de moyens visuels d'observation. Il sera extrêmement rare qu'un tiers ou qu'un employé subalterne dispose conjointement de l'ensemble des documents nécessaires et suffisants à établir une analyse risque cohérente. On rappelle qu'une preuve peut être visuelle, documentaire ou analytique.

Il faut noter que dans des secteurs comme la fabrication, la gestion des stocks, les réparations, la dénonciation constitue un moyen pertinent de remontée d'informations valides, car la fraude et la corruption sont visibles. La sous-traitance quasi généralisée dans ces domaines est cependant une pratique qui limite la perception des indicateurs. En effet la sous-traitance implique la mise à disposition d'un personnel peu intéressé, peu lié à la structure, souvent moins payé et dont l'attention n'est pas spécialement attirée par l'existence éventuelle du risque.

Ainsi les personnes qui seraient susceptibles d'identifier le problème et les indicateurs ne sont pas en mesure réellement de le faire.

Pour les montages réalisés en réseau, ils nécessitent une organisation complexe. La disposition d'informations puisées à différentes sources implique nécessairement le

cercle dirigeant pris au sens large. Il peut s'agir du cercle dirigeant de la maison mère ou des filiales situées dans des sites isolés.

Lorsque des personnes sont impliquées, volontairement ou involontairement, il y a peu de chance qu'elles soient tentés de dénoncer (la responsabilité pénale s'exerçant de la même manière).

Pour des personnes non impliquées ou simple observatrice, la probabilité d'une non dénonciation est vraisemblable car la position de « whistleblowers » condamnerait leur carrière au sein de l'organisation ou d'autres entreprises, à court ou moyen terme.

En effet aucun mode de protection n'a été proposé jusqu'ici.

Il nous apparaît que sauf cas exceptionnel, une dénonciation par un membre du niveau directionnel de l'organisation ne peut être effectuée que dans le cadre d'une manipulation.

D'autre part et depuis fort longtemps, il existe des pratiques utilisées pour prévenir le risque de fraude et de corruption. Il s'agit des réunions organisées après certains appels d'offre et affectation des contrats. Les concurrents qui n'ont pas été retenus font part de leurs griefs au responsable de l'opération qui en tire les enseignements.

**LE CODE DE DEONTOLOGIE  
DES SERVICES PUBLICS EN COREE DU SUD**

**(décret présidentiel n° 17906 du 18 février 2003)**

Le décret a pour objet de fixer les règles générales que les fonctionnaires doivent observer dans l'accomplissement de leurs missions, à l'exception des fonctionnaires relevant de l'Assemblée Nationale, des Cours de justice, de la Cour constitutionnelle et de la Commission nationale des élections qui définissent leurs propres normes en la matière.

L'exercice intègre des fonctions :

Un fonctionnaire est en droit de refuser d'appliquer des instructions données irrégulièrement par son supérieur. Il doit en fournir le motif à ce dernier.

Dans l'hypothèse où les instructions sont confirmées, le fonctionnaire rend compte au directeur de l'administration considérée ou consulte le responsable du Code de déontologie des services publics qui examine le dossier et adresse, le cas échéant, au directeur d'administration une demande d'annulation ou de modification desdites instructions.

Les mesures correctives doivent alors être prises au sein de l'administration visée.

Lorsqu'un fonctionnaire est appelé à traiter une affaire dans laquelle lui-même ou ses proches seraient impliqués, il est tenu d'en référer à son supérieur ou au responsable du code de déontologie. Le supérieur peut décharger le fonctionnaire impliqué du dossier litigieux ou solliciter dans ce but une décision du directeur de l'administration.

Un fonctionnaire ne peut accorder un traitement de faveur aux membres des associations (anciens élèves, associations locales...).

Un fonctionnaire ne peut exposer des dépenses pour d'autres motifs que ceux qui ont été autorisés. Il ne peut utiliser les moyens du service à titre personnel.

Si un fonctionnaire est sollicité par des hommes ou des parties politiques en vue d'obtenir des avantages irréguliers, il doit le signaler au directeur de son administration ou au responsable du code de déontologie.

Un fonctionnaire public ne doit pas solliciter par l'intermédiaire d'un tiers un avantage personnel de carrière (recrutement, promotion, mutation...).

Il est proscrit à un fonctionnaire d'obtenir un quelconque bénéfice du fait des fonctions qu'il occupe ; il est également interdit à un fonctionnaire d'autoriser un tiers à user de son titre et de ses fonctions et d'en tirer profit.



Un fonctionnaire ne peut pas recevoir des gratifications en argent ou en biens de valeur excédant 100 000 wons (74 euros), des cadeaux, des dons, des facilités de logement ou des offres de loisirs à l'exception des cas suivants :

- remboursements réguliers d'une dette ;
- nourriture et avantages tolérés par les usages et limités à 30 000 wons (22 euros) ;
- transport, hébergement et repas fournis par un sponsor à l'ensemble des participants à un évènement lié au service ;
- souvenirs et articles promotionnels remis à tout un groupe ;
- dons divers fournis à des fonctionnaires victimes de maladies ou de catastrophes ;
- dons accordés dans la limite fixée par le directeur de chaque administration.

Un fonctionnaire ne peut recevoir de gratification d'un autre fonctionnaire sauf dans les hypothèses suivantes :

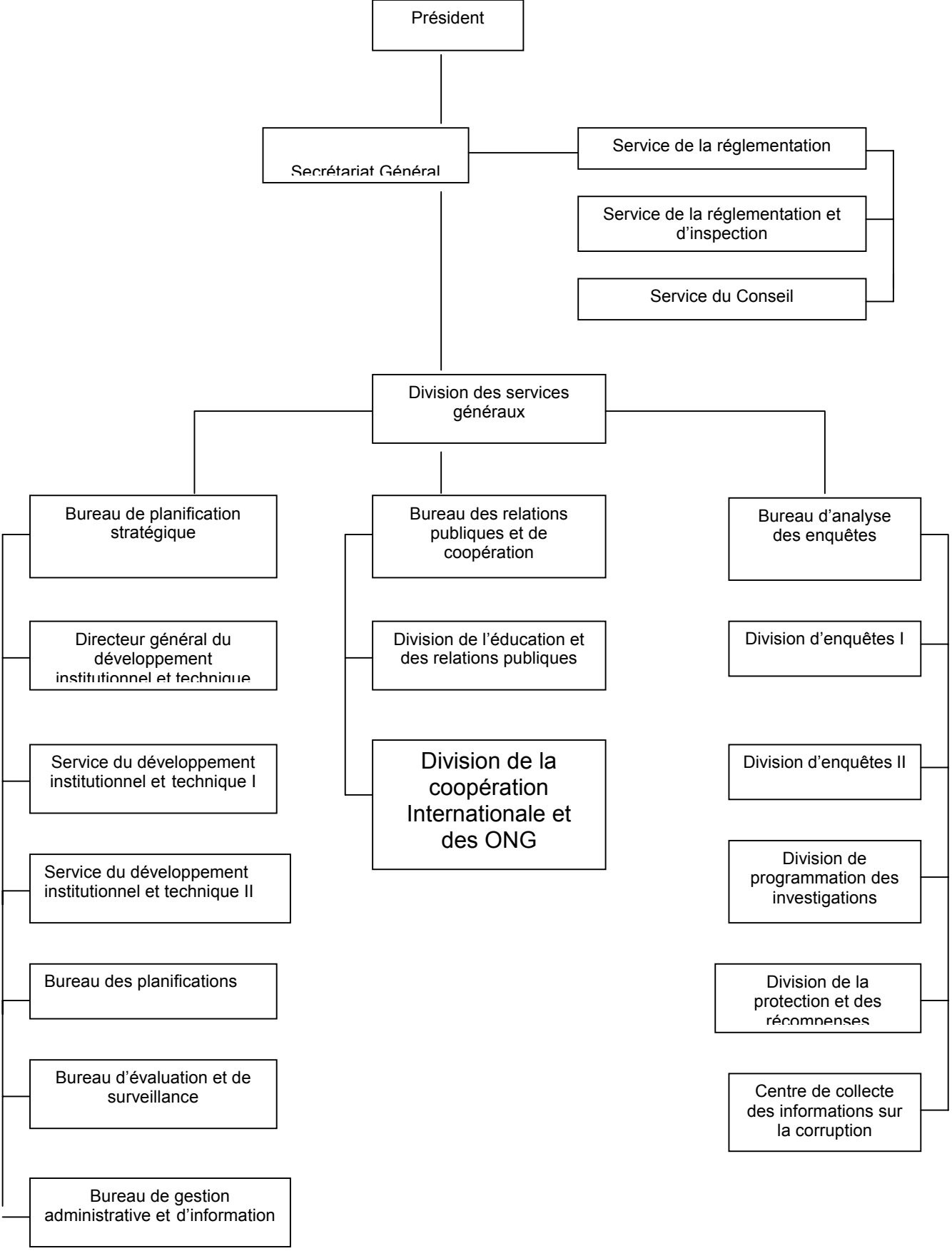
- cadeaux de faible valeur correspondant aux usages ;
- dons et cadeaux fournis par les amicales ou les comités d'entreprises ;
- dons et cadeaux remis par les supérieurs dans un but d'encouragement, de récompense ou à l'occasion d'un événement heureux ou malheureux.

Sous les mêmes réserves, un fonctionnaire ne pourra percevoir aucune gratification de la part d'une personne ou d'un autre fonctionnaire avec lesquels il était en relations professionnelles dans le passé. Les conjoints, ascendants et descendants en ligne directe des fonctionnaires ne peuvent recevoir aucune gratification, dons ou cadeaux sauf les exceptions et dans les conditions décrites ci avant.

Un fonctionnaire sollicité pour donner une conférence, participer à un séminaire à un forum ou à un programme éducatif en dehors de son administration doit obtenir l'autorisation de son supérieur lorsque les interventions excèdent 8 heures par mois. Le niveau des rémunérations doit correspondre aux usages habituels et ne pas dépasser au total 500 000 wons, soit 350 euros, par prestation.

ANNEXE 5

ORGANIGRAMME de la KICAC



Annexe 6

**Note à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice**



Service central de prévention  
de la corruption

PARIS, le 17 juillet 2003

**Le chef du service**

## **NOTE**

à

**Monsieur le Garde des Sceaux,  
Ministre de la Justice**

---- § ----

Lors de l'audience que vous avez bien voulu m'accorder à l'occasion de la publication du rapport annuel du Service central de prévention de la corruption (SCPC), nous avons évoqué le projet de décret réformant le code des marchés publics, tel que préparé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et diffusé sur son site Web.

Mon service ayant acquis au cours des dix années écoulées une réelle compétence en matière de marchés publics, je crois utile de vous faire connaître sa position sur le texte considéré (*version du 19 mai 2003*).

Liminairement, il convient d'observer que le projet introduit certaines améliorations de rédaction par rapport au code de mars 2001 et corrige de manière positive les premiers avant-projets diffusés au cours du printemps et dont la presse s'est largement fait l'écho. Cependant, les dispositions envisagées auront pour effet d'entraîner une modification en profondeur des règles de la commande publique dont les conséquences doivent être pleinement mesurées.

### **I – ELEMENTS POSITIFS**

Le projet s'emploie à rectifier des imperfections de rédaction et à préciser les points ambigus du précédent code.

Il vise également à assouplir le fonctionnement des groupements d'achat (*article 8*), à alléger les dossiers de candidature (*article 45*), à rendre possible la régularisation des documents absents ou incomplets lors de l'ouverture des plis (*article 52*), à permettre l'utilisation d'un seul critère pour le choix du titulaire d'un marché (*article 53*), ce qui peut redonner sa place au critère de prix, à améliorer la transparence, par exemple en ce qui concerne l'information des candidats rejetés (*article 76*), ou l'information sur les marchés passés ou les titulaires retenus (*article 138*).

En outre, il revient sur des propositions contenues dans les premiers avant-projets qui soulevaient des interrogations. Ainsi, *l'article 1<sup>er</sup>* fait à nouveau référence à des notions fondamentales supprimées dans de précédentes versions, à savoir la définition préalable des besoins et le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence, qui contribuent à l'efficacité de la commande publique et à la bonne utilisation des deniers publics.

Par ailleurs, *l'article 26* relatif aux marchés sans formalités préalables (sous les seuils de procédures formalisées obligatoires) pose le principe que ces marchés seront passés selon des modalités de publicité et de mise en concurrence que la personne responsable du marché détermine en fonction de leur montant et de leur objet. Cette nouvelle formulation apparaît plus claire et plus stricte que « *la libre détermination des modalités* » prévue dans les précédents avant-projets. A cet égard, il convient de rappeler que les marchés sans formalités préalables sont des marchés publics, donc soumis aux principes et aux règles des marchés publics, sauf à celles dont ils sont expressément dispensés qui sont essentiellement les règles de procédures fixées dans le titre III du code. La jurisprudence et la doctrine sont ainsi unanimes à considérer que l'absence de réglementation spécifique ne signifie pas pour autant absence de règles de droit : les personnes publiques doivent respecter les principes généraux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures (cf. avis du Conseil d'Etat rendu sur question préjudicielle de la Cour d'appel de Lyon, *Sté MAJ Blanchisserie de Pantin, 29 juillet 2002*). Au niveau communautaire, dans sa communication interprétative d'avril 2000 relative aux concessions, la Commission européenne a repris ces trois grandes prescriptions en y ajoutant notamment les principes de proportionnalité au but recherché et de protection des droits des particuliers.

## **II – ELEMENTS SOULEVANT DES RESERVES**

En premier lieu, un certain nombre de dispositions vont avoir pour effet, par leur cumul, de restreindre considérablement le champ d'application du code des marchés publics en ce qui concerne l'encadrement des procédures d'achat. Ces dispositions sont les suivantes :

- la suppression de la procédure de mise en concurrence simplifiée qui s'applique à partir de 90.000 euros et, corrélativement, l'absence de procédures formalisées pour les marchés de service et de fournitures au dessous de 155.000 euros pour l'Etat et de 240.000 euros pour les collectivités territoriales (*article 28*) ;
- le relèvement substantiel du seuil de mise en concurrence pour les travaux à 6.200.000 euros (*article 28*) – soit une multiplication du seuil par 68, ce qui, selon la presse, aurait récemment conduit le ministre de l'économie et des finances à porter le seuil à 240.000 euros - ;
- l'introduction d'une liste limitative de catégories de services soumises aux procédures formalisées, tous les autres services bénéficiant a contrario d'une procédure très allégée (*article 29*) ;

- voire, la suppression de toute référence à une nomenclature pour la définition des besoins et la détermination des procédures.

A ces mesures s'ajoute la suppression de la convocation obligatoire des agents de l'Etat (agents des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et comptables publics) aux commissions d'appel d'offres des collectivités territoriales, obligation remplacée par une invitation facultative de ces fonctionnaires (*article 22 et 25*).

La justification donnée à l'ensemble des mesures envisagées est l'alignement logique sur le droit communautaire et la plus grande « responsabilisation » donnée aux acheteurs publics en général, aux collectivités et aux élus en particulier.

Les conséquences de ces dispositions sont assez simples à envisager.

Le cumul de tous ces nouveaux assouplissements augmentera considérablement le nombre des marchés qui pourront être passés sans formalités préalables et, de ce fait, réduira toute visibilité sur un plan très large de la commande publique, faisant disparaître tout encadrement de la mise en concurrence sur une fraction économiquement importante de marchés et diminuant corrélativement les appels d'offre, les commissions d'appel d'offres et les décisions collégiales.

Par ailleurs, du fait de l'application du code général des collectivités territoriales – qui exclut du contrôle de légalité les marchés passés sans formalités préalables – tous les marchés passés sous les nouveaux seuils se seront plus soumis au contrôle a posteriori du préfet ou du représentant de l'Etat. A cet égard, une réflexion sur l'opportunité de créer, pour le contrôle de légalité, un seuil spécifique, inférieur aux seuils des procédures formalisées pourrait être entreprise.

Enfin, le mécanisme de discipline d'achat risque de s'affaiblir d'autant plus que la garantie constituée par la participation des agents de l'Etat, sur convocation obligatoire, ne sera pas nécessairement remplacée par une autodiscipline suffisante.

En second lieu et de manière plus concrète, on rappellera que la concurrence, par la définition de règles et de procédures claires et appropriées, est de nature à prévenir le favoritisme. Elle permet également à l'acheteur public de bénéficier de prix plus compétitifs et d'une offre plus variée. En outre, la collégialité des décisions apporte la garantie d'une plus grande transparence dans la mise en œuvre des procédures et dans le choix des fournisseurs. Enfin, il est manifeste que l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, notamment pour les marchés moyens correspondant à leurs capacités, est favorisé par la mise en place de procédures de concurrence imposant une égalité de traitement.

Certes, la réintroduction à *l'article 1<sup>er</sup>* du projet de décret, des obligations de publicité et de mise en concurrence (obligations qui vont de pair avec les principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures) et le fait de prévoir sous les seuils (*article 26*) des modalités de publicité, viennent certainement limiter les risques, car on peut supposer dans ces conditions, que le non-respect des dispositions de *l'article 1<sup>er</sup>* pourrait constituer le délit de favoritisme.

En fait, eu égard à l'absence de formalisme imposé pour des marchés d'un montant substantiels, mais cependant sous les seuils, c'est une situation ambiguë qui va se créer. En effet, le formalisme des procédures protège les acheteurs. Ainsi un certain nombre d'entre eux vont avoir le sentiment d'une insécurité juridique et d'un risque pénal en optant librement pour telle ou telle modalité de passation de marché, même en satisfaisant à une « publicité adaptée » - dont la définition reste à déterminer -. De même, en cas de soupçon sur l'objectivité réelle du choix d'un titulaire, prouver qu'il a été porté atteinte à l'égalité de traitement ou à la liberté d'accès à la commande publique ou à la transparence sera difficile si aucune étape formelle laissant une<sub>3</sub>

trace (en dehors du fait qu'une publicité sera assurée), n'est mise en place pour attribuer le marché. En conséquence, établir la preuve de l'existence de l'élément matériel du délit de favoritisme sera un exercice délicat. De surcroît, la démonstration de l'élément intentionnel ne sera pas plus facile.

Parallèlement, pour les marchés soumis aux procédures formalisées et faisant l'objet de commissions d'appel d'offres, la transformation de la convocation obligatoire des agents de l'Etat en invitation facultative va conduire à considérer ceux-ci comme de simples prestataires au service des collectivités qui le souhaiteront. Or, le caractère obligatoire des convocations et le fait que les fonctionnaires puissent cibler eux-mêmes leur participation, constituent un sérieux obstacle pour des acheteurs tentés par des pratiques de favoritisme ou d'autres intervenants que la corruption ou des procédés frauduleux attireraient. Les nouvelles dispositions ne peuvent que conduire à un amoindrissement du rôle préventif de ces agents, alors que jusqu'à ce jour, leur présence et leur action ont permis de signaler des délits à l'autorité judiciaire ou d'éviter la réalisation de nombreuses irrégularités. En effet, ces fonctionnaires sont les mieux placés pour alerter les autorités compétentes sur les irrégularités effectivement commises et détectées à l'occasion des commissions d'appel d'offres. Il est à noter qu'ils ont toujours fait un usage équilibré de l'article 40 du code de procédure pénale, sans utilisation excessive ou systématique et il est évident que cette capacité à relever des délits et à en informer directement le procureur de la République (ou à en alerter le préfet) va considérablement s'affaiblir.

Il faut enfin garder à l'esprit que la participation de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes aux commissions d'appel d'offres a avant tout une fonction économique. C'est là qu'elle détecte les pratiques anti-concurrentielles des entreprises, qu'elle valorise la mise en concurrence et le choix de la meilleure offre. Dans les nouvelles conditions créées par le projet de décret, cette détection sera rendue beaucoup plus difficile, sans que l'on soit assuré que les ententes entre soumissionnaires diminueront.

Telles sont les observations qu'il me paraît important de porter à votre connaissance, restant à votre disposition et à celle de votre cabinet pour plus de précisions.