

Contribution écrite de Transparency International France
à la suite de son audition le 7 mai 2021
par le Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE
dans le cadre de l'évaluation de Phase 4 de la France

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
RÉSUMÉ DE NOS RECOMMANDATIONS.....	4
<i>I. Pour une détection plus complète et une prévention plus efficace de la corruption transnationale</i>	<i>5</i>
A. Détecter la corruption transnationale	5
1. Améliorer la protection des lanceurs d'alerte	5
2. Lutter contre le blanchiment et améliorer la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs	6
3. Pallier l'insuffisance d'accès aux données relatives à la lutte contre la corruption transnationale.....	7
B. Engager davantage les acteurs privés afin de prévenir la corruption transnationale	8
C. Renforcer l'agrément des associations qui agissent en justice contre la corruption	8
<i>II. Pour une plus grande effectivité de la poursuite et de la répression de la corruption transnationale</i>	<i>10</i>
A. Renforcer les moyens et l'indépendance de l'Agence française anticorruption	10
B. Renforcer les moyens et l'indépendance des autorités d'enquête et de poursuite.....	11
1. Action et moyens des autorités d'enquête et de poursuite insuffisants.....	11
2. Lever les obstacles juridiques à la poursuite des infractions de corruption transnationale	11
3. Assurer l'indépendance des autorités de poursuite.....	12
C. Améliorer l'efficacité et l'effectivité de la sanction à travers la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)	13
<i>III. Pour une reconnaissance du préjudice des victimes de la corruption transnationale</i>	<i>17</i>
A. Reconnaître et réparer le préjudice des victimes de la corruption	17
B. Restituer les avoirs confisqués dans les affaires de corruption transnationale.....	17

INTRODUCTION

Transparency International France (ci-après « TI-France ») est la section française de Transparency International, un mouvement mondial animé par la vision d'un monde dans lequel les États, les entreprises, la société civile et les citoyens dans leur quotidien seraient épargnés par la corruption sous toutes ses formes. Avec plus de 100 sections dans le monde et un secrétariat international à Berlin, nous menons le combat contre la corruption pour faire de cette vision une réalité. Nos valeurs sont la justice, la démocratie, la transparence, la redevabilité, l'intégrité, la solidarité et le courage¹.

Tous les deux ans, le mouvement Transparency International évalue, à travers ses sections, la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après la « Convention de l'OCDE ») et publie les résultats de cette évaluation dans son rapport *Exporting Corruption*. Le rapport *Exporting Corruption* d'octobre 2020² fait état, en ce qui concerne la France, d'une « mise en œuvre modérée » de la Convention de l'OCDE, ce qui constitue un progrès par rapport à 2018, puisque la France était alors considérée comme étant « peu active » dans la mise en œuvre de la convention au terme du rapport 2018³.

Rappelons que [l'évaluation de Phase 3](#) de la France par le Groupe de travail de l'OCDE en 2012 s'était soldée en 2014 par le constat que « *la mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers demeure bien en deçà des attentes formulées en Phase 3 au regard tant du poids économique de la France que de l'exposition de ses entreprises au risque de corruption transnationale* »⁴. Les déficiences relevées par le Groupe de travail l'ont conduit à émettre une [déclaration formelle](#) aux termes de laquelle la France ne se conformait pas encore suffisamment à la Convention de 1997 et à la Recommandation de 2009, demandant que la Convention soit rapidement mise en œuvre et encourageant vivement la France à poursuivre ses efforts de réforme.

Cette déclaration du Groupe de travail a contribué à l'adoption en France de la loi dite Sapin II, le 9 décembre 2016⁵. La loi Sapin II comporte des avancées majeures – parmi lesquelles une meilleure protection des lanceurs d'alerte, la création de l'Agence française anticorruption, et la création d'un mécanisme de règlement hors procès –, dont les bienfaits ont été éprouvés. Au terme de quatre années de mise en œuvre, cette loi fait aujourd'hui l'objet d'un examen parlementaire auquel Transparency International France a contribué⁶ en soulignant les avancées majeures de cette loi.

A l'heure des évaluations, incontestablement, des progrès très significatifs sont à saluer : tout d'abord, la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière⁷ a permis la création d'un procureur national spécialisé en matière économique et financière disposant d'une compétence propre en matière de corruption d'agent public étranger ainsi qu'un service d'enquête spécialisé doté de moyens renforcés, l'Office

¹ <https://transparency-france.org/>

² <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2020>

³ <https://transparency-france.org/actu/plus-des-trois-quarts-des-exportations-mondiales-sont-touchees-par-la-corruption-exporting-corruption-un-rapport-qui-revele-les-insuffisances-de-la-lutte-contre-la-corruption-internationale/#.YlhbbhMzbFQ>.

⁴ Rapport de suivi de la Phase 3, Synthèse des observations, décembre 2014, §3 : <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Suivi-Ecrit-Phase-3-FR.pdf>.

⁵ <https://transparency-france.org/actu/adoption-loi-sapin-2/>

⁶ <https://transparency-france.org/actu/quatre-ans-apres-ladoption-de-la-loi-sapin-ii-quel-bilan-analyse-et-recommandations-prioritaires-de-transparency-international-france/>

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000027398871/>

central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales⁸. Parallèlement, la France a abandonné le principe du monopole des poursuites réservé au parquet en matière de corruption d'agent public étranger et a consacré la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption, agréées, de se constituer partie civile même en tant que victimes de faits de corruption⁹. La loi du 6 décembre 2013 avait par ailleurs non seulement créé un régime de protection des lanceurs d'alerte avant la loi Sapin II, mais également sensiblement renforcé les peines sanctionnant certaines infractions relatives à la probité. Notamment, l'amende encourue pour des faits de corruption ou de trafic d'influence privés a été portée de 75.000 € à 500.000 €, dont le montant est susceptible d'être porté au double du produit tiré de l'infraction, et l'amende encourue en matière de corruption publique et de trafic d'influence publics a été portée de 150.000 € à 1 million €, montant pouvant également être porté au double du produit tiré de l'infraction, l'insuffisance des actions doit être soulignée.

Toutefois, les défis à relever pour endiguer la corruption transnationale restent nombreux, au premier rang desquels ceux d'une volonté politique à réaffirmer pour mieux détecter la corruption d'agents publics étrangers, en assurer la prévention (I), ainsi qu'une poursuite et une répression efficaces (II). Sur ce dernier point, il est plus que jamais nécessaire de compléter le cadre juridique pour une meilleure reconnaissance du statut des victimes (III).

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028115234/>

⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028720488#:~:text=Copier%20le%20texte-,D%C3%A9cret%20n%C2%B0%202014%2D327%20du%2012%20mars%202014%20relatif,reconnus%20%C3%A0%20la%20partie%20civile&ext=Le%20texte%20pr%C3%A9voit%20qu'un,ces%20associations%20peuvent%20%C3%AAtre%20agr%C3%A9es.>

RÉSUMÉ DE NOS RECOMMANDATIONS

- Donner à la société civile les moyens de détecter et de signaler les faits de corruption transnationale :
 - Doter le lanceur d’alerte d’une pleine protection par une surtransposition de la directive de l’UE de 2019 relative à la protection des personnes signalant des violations du droit de l’Union et renforcer l’arsenal législatif contre les procédures-bâillon ;
 - Assurer l’ouverture des données en matière de corruption transnationale et réaliser l’interconnexion des différents registres existants ;
 - Promouvoir l’engagement des acteurs privés au-delà d’une logique de conformité pour assurer leur pleine coopération dans la détection et la poursuite de la corruption transnationale ;
- Consolider l’agrément des associations de lutte contre la corruption.
- Démontrer la volonté politique de la France de lutter contre la corruption transnationale :
 - Doter l’Agence française anticorruption de véritables moyens humains et financiers pour mener les missions qui lui sont confiées ;
 - Réaffirmer le rôle essentiel du Parquet national financier ;
 - Soutenir son action par le renfort significatif des moyens financiers et humains alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière.
- Développer la dynamique de coopération impulsée par la Convention judiciaire d’intérêt public (CJIP) :
 - Renforcer la coopération avec les autorités étrangères, notamment au travers du partage d’informations, afin de permettre la poursuite des entreprises et ressortissants français commettant des actes de corruption à l’étranger ;
 - Maintenir le cadre juridique de la CJIP et assurer l’effectivité des poursuites à l’encontre des personnes physiques impliquées ;
 - Faciliter la preuve du délit de corruption.
- Reconnaître le statut des victimes de la corruption afin d’assurer la réparation de leur préjudice.

I. Pour une détection plus complète et une prévention plus efficace de la corruption transnationale

A. Détecter la corruption transnationale

L'accès à l'information constitue l'enjeu principal d'une meilleure détection de la corruption transnationale. A cet égard, les progrès de la France sont contrastés.

Si la très récente ouverture de l'accès aux données sur les bénéficiaires effectifs constitue une avancée majeure (2), la France doit encore progresser en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte (1) et pallier l'insuffisance de l'accès du public aux données relatives à la lutte contre la corruption transnationale (3).

1. Améliorer la protection des lanceurs d'alerte

La loi Sapin II a incontestablement constitué un progrès décisif en la matière, d'une part en reconnaissant au lanceur d'alerte un statut juridique, et d'autre part en mettant en place un régime de protection inégalé en Europe notamment¹⁰.

Cependant, le cadre juridique actuel doit être amélioré et complété lors de la transposition de la directive de l'UE de 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union¹¹, qui doit intervenir avant décembre 2021, afin que le lanceur d'alerte puisse assumer pleinement son rôle dans la détection de la corruption.

➤ *Les freins actuels*

Pour TI-France qui, à travers son Centre d'action juridique et d'assistance citoyenne (CAJAC)¹² et la Maison des lanceurs d'alerte¹³, assure un appui et un soutien à ces derniers, le constat est clair : la protection prévue par la loi Sapin II est essentiellement une protection *a posteriori*. Le parcours du lanceur d'alerte reste trop périlleux¹⁴ et coûteux pour être véritablement incitatif : non seulement, la législation est trop restrictive en la matière, comme en témoigne le récent arrêt de la Cour de cassation rendu aux dépens de l'inspectrice du travail Laura Pfeiffer qui révèle très nettement les failles de la législation actuelle¹⁵, mais encore le lanceur d'alerte est toujours péjorativement connoté ; son rôle, par voie de conséquence, est peu valorisé au sein des organisations (faiblesse de l'engagement du « top management » sur le sujet, absence de formation suffisante, déficit de confiance dans les dispositifs, absence d'incitation à l'alerte, communication sur les dispositifs peu satisfaisante, absence significative de données sur le nombre, la nature et le traitement des alertes)¹⁶.

¹⁰ <https://transparency-france.org/actu/guide-pratique-a-lusage-lanceur-dalerte-francais/>

¹¹ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, JO L 305 du 26.11.2019, p. 17–56 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

¹² <https://transparency-france.org/aider-victimes-de-corrupcion/cajac/>

¹³ <https://transparency-france.org/actu/communique-17-associations-et-syndicats-creent-la-maison-des-lanceurs-dalerte-et-son-fonds-de-dotation/>

¹⁴ « Ces « lanceurs d'alerte » risquent souvent leur carrière et leurs moyens de subsistance et, dans certains cas, de graves répercussions se font longtemps sentir sur leurs finances, leur santé, leur réputation et leur vie personnelle. Afin de prévenir les actes répréhensibles et de défendre l'intérêt public, il est essentiel de veiller à ce que ceux qui osent parler soient correctement protégés. » Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen : Renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE, [COM\(2018\) 214 final](https://com(2018)214-final), 23 avril 2018, p. 2.

¹⁵ <https://mlalerte.org/le-proces-de-laura-pfeiffer-revele-les-failles-de-la-protection-des-lanceurs-dalerte/>

¹⁶ <https://transparency-france.org/actu/tribune-une-loi-pour-mieux-defendre-les-lanceurs-dalerte/>

Or, pour des faits de corruption transnationale impliquant des entités établies en France qui agissent frauduleusement à l'étranger, disposer de l'information est capital. Le lanceur d'alerte possède cette information : il doit être valorisé et protégé pour agir en toute sécurité juridique au sein des organisations.

Par ailleurs, l'usage de poursuites-bâillon pour dissuader les lanceurs d'alerte et les acteurs de la société civile de révéler et d'agir contre les faits de corruption demeure un réel frein à l'action¹⁷. Si le droit français permet de sanctionner ces comportements, les sanctions n'interviennent qu'*a posteriori* et demeurent, notamment en ce qui concerne l'amende civile, insuffisantes pour être dissuasives, de sorte que la partie visée par les poursuites-bâillon est contrainte de subir une procédure longue et coûteuse, dont l'impact moral et psychologique ne doit pas être négligé. Dans ces conditions, la menace d'engager de telles poursuites est susceptible à elle seule de dissuader les personnes souhaitant signaler des faits de corruption¹⁸.

➤ ***Nos recommandations***

Afin d'assurer que la transposition de la directive de l'UE de 2019 relative à la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union puisse améliorer la place des lanceurs d'alerte dans la société civile et en assurer une protection effective et renforcée, TI-France a publié ses positions, auxquelles la présente note renvoie¹⁹.

2. Lutter contre le blanchiment et améliorer la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs

➤ ***Le constat***

La corruption et, *a fortiori*, la corruption d'agents publics étrangers s'accompagnent généralement du blanchiment du produit de cette infraction. La France ne peut, sans contradiction, d'un côté, lutter contre la corruption transnationale en imposant à ses entreprises des règles strictes en la matière et de l'autre côté, accepter que les pots-de-vin versés par des entreprises provenant de pays plus permissifs soient investis par les agents publics étrangers corrompus sur son territoire. Il en va non seulement de la cohérence de la politique de lutte contre la corruption transnationale, mais encore de son efficacité.

Aussi, la lutte contre la corruption transnationale a pour corollaire le combat mené pour la transparence des informations sur les bénéficiaires effectifs.

En 2017, la France a créé un registre central des bénéficiaires effectifs (confié au contrôle des greffes des tribunaux de commerce) pour se conformer à la 4^e directive anti-blanchiment de l'UE. Plus de deux ans après sa création, le registre français sur les bénéficiaires effectifs comprenait seulement deux tiers des entités soumises à l'obligation de déclaration²⁰.

En février 2020, la France a autorisé le grand public à accéder gratuitement à une partie des informations contenues dans ce registre²¹. Depuis le mois d'avril 2021, ces données sont librement et

¹⁷ <https://transparency-france.org/actu/communiqu%C3%A9-secret-affaires-proposition-de-loi-ne-porter-atteinte-a-protection-lanceurs-dalerte/> ; <https://transparency-france.org/actu/communiqu%C3%A9-implant-files-societe-civile-contre-secret-des-affaires/#.Ylgb3RMzbFQ>.

¹⁸ <https://www.sciencespo.fr/ecole-de-droit/sites/sciencespo.fr.ecole-de-droit/files/rapport-final-slapp.pdf> ;

<https://civicspacewatch.eu/france-slapp-lawsuites-against-critical-voices-are-increasing-as-legislation-on-the-matter-is-missing-video/>

¹⁹ <https://transparency-france.org/actu/position-transposition-de-la-directive-sur-les-personnes-qui-signalent-des-violations-du-droit-de-lunion-directive-sur-la-protection-des-lanceurs-dalerte-2/>

²⁰ Actes du 131^{ème} congrès du Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce, p.115.

²¹ Conformément à l'article L.561-46 du Code monétaire et financier, sont publiquement accessibles les informations relatives aux nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, mois, année de naissance, pays de résidence et nationalité des bénéficiaires effectifs ainsi qu'à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs qu'ils détiennent dans la société ou l'entité.

gratuitement accessibles via une base de données numériques gérée par l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI). L'ouverture de ces informations au public est une avancée majeure qui devrait permettre aux organisations de la société civile ainsi qu'aux journalistes d'effectuer un travail de vérification du taux de complétude du registre, de la qualité de ses données, et de croiser ces données avec d'autres registres, tels que les cadastres, en vue de détecter d'éventuels schémas de blanchiment dans le secteur immobilier.

➤ ***Nos recommandations***

- ✓ La vérification des informations déclarées par les entreprises sur leurs bénéficiaires effectifs est un contrôle complexe nécessitant d'importantes ressources humaines et financières. La France doit s'assurer que les greffiers des tribunaux de commerce disposent de moyens financiers suffisants afin de vérifier l'exactitude et la complétude des informations contenues dans le registre sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts et fiducies et de s'assurer de leur fiabilité.

3. Pallier l'insuffisance d'accès aux données relatives à la lutte contre la corruption transnationale

➤ ***Le constat***

L'accès aux informations relatives à la corruption transnationale demeure très faible et ne permet ni de mesurer ni d'évaluer pleinement le niveau de mise en œuvre et l'efficacité des dispositifs de lutte contre la corruption transnationale. Ainsi, l'Agence française anticorruption (AFA) publie un rapport annuel dans lequel la corruption d'agents publics étrangers ne fait pas l'objet de statistiques spécifiques. De même le Parquet national financier (PNF) ne publie pas les suites données aux demandes d'entraide émises soit par la France, soit par une autorité étrangère²² et seules 3 % des trois millions de décisions de justice rendues chaque année en France sont accessibles au public²³.

➤ ***Nos recommandations***

- ✓ Publier des statistiques et des informations spécifiques sur la corruption d'agents publics étrangers, qu'il s'agisse des suites données aux procédures engagées en matière de corruption transnationale et de leur statut (caractère définitif de la décision) ou des canaux par lesquels les affaires de corruption, notamment de corruption transnationale, sont portées à la connaissance des autorités (lanceurs d'alerte, autodénonciation, dénonciation d'un concurrent, enquête journaliste, signalements, etc.).
- ✓ Publier des données précises sur les demandes d'entraide judiciaire émises et reçues par les autorités françaises, ainsi que sur les réponses qui y sont apportées.
- ✓ Garantir l'accès du public aux décisions de justice.

²² La synthèse annuelle du PNF précise le nombre de demandes d'entraide judiciaire émises et reçues (en 2019, 27 demandes d'entraide judiciaire émises et 64 reçues, contre 103 demandes d'entraide judiciaire émises et 40 reçues en 2018). Toutefois, cette synthèse n'indique pas les suites données à ces demandes par les autorités françaises et étrangères (https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-02/PNF-brochure_A5_2201.pdf)

²³ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/06/28/l-ouverture-des-donnees-judiciaires-ouvre-un-marche-ou-s-agitent-de-nouveaux-acteurs_5322679_4355770.html

B. Engager davantage les acteurs privés afin de prévenir la corruption transnationale

➤ *Le constat*

TI-France partage le constat de l'AFA dans son rapport annuel²⁴ : l'engagement du « top management » dans les entreprises est généralement insuffisant et varie significativement selon les organisations²⁵.

Faute d'impulsion suffisamment forte au niveau des organes dirigeants, la logique de la conformité, du seul respect des règles imposées, l'emporte trop souvent sur celle de l'engagement²⁶ et se traduit notamment par une formation insuffisante. Les bonnes pratiques sont aussi insuffisamment partagées et valorisées.

➤ *Nos recommandations*

- ✓ Construire des indices de progrès, tant quantitatifs que qualitatifs, afin de mesurer l'impact réel des mesures adoptées et leur pertinence. L'AFA est bien placée pour contribuer à ce chantier, de même que les fédérations professionnelles et forums professionnels sectoriels.
- ✓ Identifier et promouvoir les bonnes pratiques en matière de culture d'intégrité et de dispositifs d'alerte.

C. Renforcer l'agrément des associations qui agissent en justice contre la corruption

➤ *Le constat*

L'action en justice des associations, soit au soutien des poursuites, soit pour déclencher les poursuites, est un levier indispensable au combat mené par la société civile contre la corruption, celle-ci étant à même de détecter et d'obtenir réparation du préjudice résultant des faits lorsqu'ils sont condamnés par un tribunal.

S'agissant des modalités d'attribution de notre agrément, lorsque le dossier remis au ministère de la Justice est complet, celui-ci délivre un récépissé. Ce récépissé ouvre un délai de 4 mois dans lequel l'administration doit notifier sa décision d'agrément ou de refus. Si aucune décision n'est notifiée dans ce délai, cela vaut refus.

La décision d'agrément ou de refus d'agrément est une décision administrative individuelle susceptible de recours devant les juridictions administratives.

➤ *Nos recommandations*

Aujourd'hui, il ne nous semble pas opportun de se précipiter pour modifier les conditions d'octroi de cet agrément sans mener une réflexion préalable sur les difficultés qu'il suscite et les améliorations qui pourraient y être apportées sans pour autant le réformer complètement. Plusieurs axes de réflexion doivent être explorés, en particulier la question de la transparence de l'instruction, les critères de l'agrément, la durée de celui-ci, la motivation de la décision et l'extension de son champ à d'autres

²⁴ Voir notre note de position adressée aux députés dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : <https://transparency-france.org/actu/quatre-ans-apres-ladoption-de-la-loi-sapin-ii-quel-bilan-analyse-et-recommandations-prioritaires-de-transparency-international-france/#.YigiFhMzbFQ>

²⁵ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2021-03/RA_AFA_2020_V2_WEB.pdf

²⁶ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>



incriminations telles que le financement illégal des campagnes électorales (article L. 113 du code électoral).

II. Pour une plus grande effectivité de la poursuite et de la répression de la corruption transnationale

A. Renforcer les moyens et l'indépendance de l'Agence française anticorruption

➤ *Le constat*

La création en 2016 de l'AFA par la loi Sapin II a constitué une avancée majeure. L'action de l'AFA se déploie en matière de prévention et de contrôle de la qualité et de l'efficacité des programmes mis en œuvre pour prévenir et détecter la corruption. Sur la scène internationale, cette action a incontestablement permis de renforcer la crédibilité des dispositifs français de lutte contre la corruption transnationale, notamment dans le cadre de la CJIP, puisque l'AFA a été chargée de contrôler la mise en œuvre de la peine de mise en conformité dans le dossier Airbus, actant ainsi son savoir-faire en la matière²⁷ et la reconnaissance de ce savoir-faire par les autorités étrangères.

Cependant, son pilotage nous semble devoir être amélioré afin d'insuffler une réelle dynamique politique à la lutte contre la corruption. A cet égard, le plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 offre une illustration de la faiblesse de l'impulsion politique, puisqu'il ne formule ni objectifs ni ambitions précis et ne prévoit pas de procédure de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre.

A ce titre pourrait être étudiée la mise en place d'une gouvernance de la politique anticorruption, par le biais d'un comité interministériel chargé de la définition de la politique nationale de lutte contre la corruption, assurant ainsi un soutien politique et opérationnel des administrations aux actions de l'AFA.

D'un point de vue opérationnel, les outils dont dispose l'AFA pour accomplir sa mission de détection de la corruption doivent être développés (par exemple, en lui conférant un droit de communication auprès de TRACFIN).

S'agissant des moyens humains, les effectifs de l'AFA sont trop restreints, au regard de la diversité et de l'importance des missions qui lui sont confiées. En effet, ses effectifs ont diminué au cours des dernières années et, selon les derniers chiffres connus, elle ne dispose plus que d'environ 53 agents²⁸.

Ces moyens supplémentaires doivent être mis au service de contrôles renforcés, à même d'assurer la saisine de la commission des sanctions de manière adéquate.

➤ *Nos recommandations*

- ✓ Assurer une gouvernance de l'AFA à même de traduire l'engagement national dans la politique de lutte contre la corruption.
- ✓ Doter l'AFA de véritables moyens humains et financiers pour mener les missions qui lui sont confiées.

²⁷ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/20200129%20CJIP%20AIRBUS%20sign%C3%A9e.pdf>

²⁸ D'après Charles Duchaine, directeur de l'AFA, lors de son audition devant la Commission des lois le 1er avril 2021 dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique---m-charles-duchaine-direct-1-avril-2021

B. Renforcer les moyens et l'indépendance des autorités d'enquête et de poursuite

1. Action et moyens des autorités d'enquête et de poursuite insuffisants

➤ **Le constat**

Le Parquet national financier (PNF) répond aux engagements internationaux de la France en matière de lutte contre la corruption afin de combattre toutes les formes de fraude et d'atteinte à la probité, qui mettent à mal tant la solidarité nationale que l'exemplarité de la République. TI-France, qui avait appelé de ses vœux la création du PNF²⁹, se félicite aujourd'hui de son bilan et soutient pleinement son action. Le PNF a pris notamment toute sa place dans le domaine de la coopération pénale internationale. Il en résulte une visibilité internationale du PNF de nature à conforter l'image d'efficacité et de rigueur de la France dans son champ d'intervention. Le PNF a aussi contribué à désenliser des dossiers et à accélérer leur renvoi devant les tribunaux. Selon le rapport de l'inspection générale de la justice du 15 septembre 2020, « le PNF a connu une montée en charge progressive du nombre des affaires en cours, passé de 211 procédures en 2014 à 578 en 2020. Selon des données internes, le portefeuille moyen d'un magistrat s'établit à 30 dossiers. Il a saisi le TJ de Paris de 69 procédures correctionnelles, qui ont rapporté plus de 7,7 milliards d'euros à l'Etat entre 2014 et 2019. »³⁰

Toutefois, les moyens alloués au PNF restent notoirement insuffisants et sont inférieurs à ceux qui avaient été envisagés dans l'étude d'impact réalisée au moment de sa création³¹. Et la récente augmentation des crédits de la mission Justice (+ 8 % en LFI 2021, soit un total de 8,2 Md€ hors charges de pensions) semble devoir bénéficier exclusivement à la justice de proximité.

➤ **Nos recommandations**

- ✓ Renforcer significativement les moyens (financiers et humains) alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière, notamment en augmentant le nombre des magistrats et d'assistants spécialisés chargés du suivi des dossiers.
- ✓ Promouvoir et évaluer les actions visant à renforcer la spécialisation des services d'enquête en matière de délinquance économique et financière.

2. Lever les obstacles juridiques à la poursuite des infractions de corruption transnationale

➤ **Le constat**

Au-delà des moyens financiers, renforcer les moyens de la justice suppose également de lever les obstacles juridiques à l'action de la justice, notamment en matière de secret-défense. Tirant les leçons d'affaires comme les frégates de Taiwan ou l'affaire Karachi, TI-France demande depuis dix ans une procédure plus transparente et plus rigoureuse en matière de classification secret-défense, en donnant plus de pouvoir à la Commission du secret de la défense nationale (CCSDN)³².

²⁹ <https://transparency-france.org/actu/22-juin-2011-etat-de-droit-menace-lindispensable-reforme-de-justice-financiere/>

³⁰ <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/inspection-du-pnf-un-rapport-mitige> p 31.

³¹ L'étude d'impact réalisée par le gouvernement en amont de la loi instituant le PNF postulait qu'« un parquetier ne peut assurer le suivi de plus de huit affaires, compte-tenu de la complexité de ces dossiers (suivi et règlement complexe, audiences longues pouvant mobiliser plus d'un parquetier) ». Dans son discours de rentrée en janvier 2021, le Procureur de la République financier indiquait que l'effectif du PNF se compose de 16 magistrats, 8 assistants spécialisés et juriste assistant, et 15 fonctionnaires du greffe, soit un effectif largement insuffisant compte tenu du nombre de dossiers traités par le PNF, susceptible de peser sur son action répressive. Le PNF n'a pas bénéficié de la hausse des crédits du ministère de la justice obtenue par le nouveau Garde des sceaux dans le PLF pour 2021.

³² Pour en savoir plus : rapport de TI-France sur le secret défense - https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/rapport_secret_defense.pdf

Par ailleurs, le degré de preuve requis par le droit français demeure inadapté à la poursuite des infractions de corruption transnationale. TI-France juge nécessaire de faciliter la matérialisation de la preuve des délits de corruption. Une telle réforme pourrait passer notamment par une réécriture de certaines incriminations dans le sens d'une déconnection entre l'avantage indu et un acte précis et déterminé de la fonction, comme TI-France le préconisait déjà au moment de l'adoption de la loi Sapin II³³. A cet égard, la France pourrait utilement s'inspirer du droit italien, qui incrimine le seul fait de l'agent public qui, « *pour l'exercice de ses fonctions ou de ses pouvoirs, reçoit indûment de l'argent ou tout autre bénéfice, pour lui-même ou pour un tiers, ou en accepte la promesse* »³⁴.

➤ **Nos recommandations**

- ✓ Mieux contrôler l'usage du « secret-défense ».
- ✓ Faciliter la preuve des délits de corruption en déconnectant l'avantage indu et l'acte précis de la fonction, notamment en prévoyant une infraction autonome incriminant le simple fait de fournir un avantage indu, et dissimulé, à un agent public dans un contexte permettant d'établir qu'il n'aurait pas reçu cet avantage s'il n'exerçait pas cette fonction ou ce mandat.

3. Assurer l'indépendance des autorités de poursuite

➤ **Le constat**

TI-France milite depuis plus de dix ans pour une réforme de la justice afin d'assurer de façon définitive l'indépendance des magistrats du ministère public vis-à-vis du pouvoir exécutif³⁵.

Même si le ministre de la Justice ne peut plus adresser des instructions individuelles aux magistrats du parquet, des suspicions d'instrumentalisation politique de la justice persisteront tant que l'indépendance statutaire des magistrats du parquet ne sera pas assurée, tant que l'exécutif interviendra en amont et en aval, dans la nomination comme dans la sanction, des magistrats du parquet. Par ailleurs une autre difficulté réside dans le fait que les officiers de police judiciaire sont placés sous l'autorité du procureur de la République dans la conduite des enquêtes mais dépendent hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur, affaiblissant encore l'indépendance du parquet vis-à-vis du pouvoir exécutif du fait de cette tutelle.

Le Président de la République Emmanuel Macron a confirmé son intention, dans le cadre de son projet de loi constitutionnelle, d'aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, en prévoyant un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et en dotant celui-ci de pouvoirs disciplinaires à l'égard des magistrats du parquet.

Ces annonces vont dans le bon sens mais n'ont reçu aucun début de mise en œuvre en raison d'une trop grande ambition de la réforme constitutionnelle qui a offert au Sénat un pouvoir de blocage. En outre, elles restent en-deçà des recommandations que formule TI-France et qui vont jusqu'à l'attribution de pouvoirs plus étendus au Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination et de gestion des carrières des magistrats.

Dans son [bilan du quinquennat Hollande](#), publié en 2016, TI-France avait également déploré la timidité des évolutions réglementaires en matière d'impartialité de la procédure de classification « secret défense ».

³³ <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/12/Analyse-de-la-loi-Sapin-2-apr%C3%A8s-d%C3%A9cision-CC-V7.pdf>

³⁴ Cette infraction de « corruption pour l'exercice de la fonction » est prévue par l'article 318 du Code pénal italien, à la suite de son amendement par la loi n° 190 du 6 novembre 2012 : <https://www.altalex.com/documents/news/2014/10/14/dei-delitti-contro-la-pubblica-amministrazione>

³⁵ <https://transparency-france.org/actu/independance-justice-pour-une-reforme-ambitieuse/>

➤ **Nos recommandations**

- ✓ Réformer la justice pour assurer de façon définitive l'indépendance des magistrats du parquet vis-à-vis du pouvoir exécutif, en intégrant une refonte des procédures de nomination et de gestion des carrières des magistrats donnant un rôle plus central au Conseil supérieur de la magistrature.

4. Améliorer la coopération internationale et l'entraide judiciaire

➤ **Le constat**

TI-France se félicite de la dynamique de coopération générée par la loi Sapin II, principalement à travers la CJIP³⁶.

Néanmoins, des efforts supplémentaires restent nécessaires, non seulement pour mieux évaluer ces progrès, mais aussi pour que les autorités d'enquête et de poursuite françaises soient davantage à l'initiative des enquêtes en matière de corruption transnationale.

Rappelons que dans les affaires de corruption transnationale ayant donné lieu à la conclusion d'une CJIP en coopération, le PNF n'a pas été à l'initiative des poursuites, lesquelles étaient diligentées, parfois depuis plusieurs années, par des autorités étrangères (voir par exemple la CJIP conclue dans l'affaire Société Générale³⁷).

Par ailleurs, TI-France a déjà eu l'occasion de regretter le recours insuffisant aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes³⁸. Cet outil de coopération, plus souple que l'entraide judiciaire, qui facilite la coordination des enquêtes et des poursuites, est encore trop peu utilisé dans les affaires de corruption transnationale et de blanchiment.

➤ **Nos recommandations**

- ✓ Renforcer la coopération avec les autorités étrangères, s'agissant du partage d'informations, afin de permettre la poursuite des entreprises et ressortissants français commettant des actes de corruption à l'étranger.
- ✓ Recourir davantage aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes.

C. Améliorer l'efficacité et l'effectivité de la sanction à travers la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)

➤ **Le constat**

TI-France, qui a toujours été favorable à la création de la CJIP³⁹, se félicite de cet outil, dont le bilan est globalement positif. A sa connaissance, treize CJIP ont été conclues depuis l'entrée en vigueur de la loi

³⁶ <https://transparency-france.org/actu/communiquelaffaire-airbus-souligne-limportance-de-la-cooperation-internationale-en-matiere-de-lutte-contre-la-corruption-2/>

³⁷ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/24.05.18_-_CJIP.pdf/

³⁸ Voir notre note de position adressée aux députés dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : <https://transparency-france.org/actu/quatre-ans-apres-ladoption-de-la-loi-sapin-ii-quel-bilan-analyse-et-recommandations-prioritaires-de-transparency-international-france/#.YlgjFhMzbFQ> ; voir également le constat formulé dans la synthèse du rapport *Exporting Corruption* publiée par TI-France : <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/10/Exporting-Corruption-Rapport-2020-Traduction-synth%C3%A8se-France.pdf>

³⁹ <https://transparency-france.org/actu/premiere-transaction-penale/>

Sapin II, dont trois en matière de corruption d'agents publics étrangers⁴⁰. L'année 2020 a été marquée par la conclusion par le PNF d'une CJIP avec Airbus en janvier 2020, à la suite d'une enquête ayant commencé en 2016. Les personnes morales mises en cause ont été lourdement sanctionnées dans des délais raisonnables : jamais la France n'avait pu aboutir à des condamnations dans des délais raisonnables pour des faits d'une telle ampleur.

La CJIP a également permis de renforcer le poids des autorités judiciaires françaises, lesquelles sont désormais reconnues et actives sur la scène internationale. Elle permet aussi de donner une impulsion à la coopération internationale, palliant ainsi les effets de l'extraterritorialité et les limitations qu'induit l'application du principe *non bis in idem*.

En juin 2019, le procureur de la République financier et l'AFA ont publié pour la première fois des lignes directrices énonçant les conditions requises pour que les sociétés puissent bénéficier d'une CJIP et précisant les modalités de fixation du montant des sanctions financières⁴¹.

Néanmoins, l'équilibre voulu par le législateur suscite des inquiétudes qui méritent une attention particulière. Certes, la CJIP obéit à la logique de la compliance et répond à ses piliers d'efficacité et d'effectivité. Toutefois, comme TI-France l'a déjà souligné⁴², l'efficacité du recouvrement des amendes ne saurait être le seul critère d'évaluation de la CJIP : l'intérêt public, celui de la société, doit être la condition qui conduit à la justice négociée, ainsi que l'a rappelé le tribunal correctionnel de Paris en refusant d'homologuer la CRPC (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) de Monsieur Bolloré le 26 février 2021⁴³.

➤ **Les points de vigilance et d'inquiétude**

- **La CJIP doit rester un mode de règlement aux mains d'un Parquet maître de l'opportunité des poursuites sans devenir un outil de gestion de son risque pénal par l'entreprise.** La proposition d'un accord transactionnel repose en effet sur plusieurs préalables – à savoir la reconnaissance des faits, la coopération de l'entreprise, et un objectif : l'intérêt public – en contrepartie de quoi le parquet propose un accord transactionnel, qui ne vaut pas condamnation, et en conséquence, ne génère pas de casier judiciaire pour l'entreprise. Or, à ce jour, aucun fait de corruption d'une entreprise française ayant conclu une CJIP n'a été porté à la connaissance des autorités françaises par l'entreprise (ou via un lanceur d'alerte au sein de l'entreprise) et la condition de reconnaissance des faits, considérée par beaucoup comme un frein à la CJIP, a été abandonnée au stade de l'instruction⁴⁴ : l'équilibre de la CJIP est à notre sens rompu.
- **Des critères d'éligibilité à la CJIP trop souples :** Malgré la publication en 2019 des premières lignes directrices sur la mise en œuvre de la CJIP, les critères qui conduisent le parquet à conclure une CJIP, au-delà de la seule coopération de l'entreprise et alors même que celle-ci ne s'est pas dénoncée, demeurent peu lisibles. TI-France s'inquiète en particulier de ce que la faveur donnée à la CJIP puisse être un moyen de pallier le manque de moyens de la justice⁴⁵,

⁴⁰ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/convention-judiciaire-dinteret-public>

⁴¹ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Lignes%20directrices%20PNF%20CJIP.pdf>

⁴² Voir notre note de position adressée aux députés dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : <https://transparency-france.org/actu/quatre-ans-apres-ladoption-de-la-loi-sapin-ii-quel-bilan-analyse-et-recommandations-prioritaires-de-transparency-international-france/#.YIgiFhMzbFQ>

⁴³ <https://www.dalloz-actualite.fr/node/l-affaire-ibollorei-ou-limites-d-une-justice-penale-negociee>

⁴⁴ Article 14 de la n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042737977>)

⁴⁵ A cet égard, le Rapport parlementaire sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière présenté par MM. les députés Bernalicis et Maire en mars 2019 a souligné la faiblesse des moyens investis dans le dossier Airbus au regard de ses enjeux diplomatiques,

tentée par les avantages d'un mode de règlement plus rapide, sans avoir à investir d'importants moyens humains et financiers pour les enquêtes, au détriment de l'intérêt public. Sur ce point, l'exemple de la SAS Egis Avia, qui n'a collaboré avec le parquet qu'après qu'un nouveau dirigeant avait été désigné, est particulièrement significatif. Dans cette affaire, le PNF a fait preuve de souplesse en acceptant la CJIP, tout en prenant en compte la tardiveté de la collaboration de la société au titre des facteurs aggravants qui justifient une pénalité complémentaire⁴⁶. Or, un tel comportement ne devrait pas permettre d'ouvrir la possibilité d'un accord transactionnel, lequel implique une coopération en amont et spontanée.

Cette inquiétude est d'autant plus fondée que les critiques contre l'homologation des conventions de justice pénale négociées (CJIP et CRPC) se font jour à la faveur de l'affaire Bolloré. Or, la condition d'homologation par les magistrats du siège nous semble essentielle à l'équilibre de la CJIP, car elle se déroule en audience publique et permet de s'assurer que la conclusion et les modalités de la CJIP sont conformes à l'intérêt public. Cette homologation est d'autant plus importante que le parquet n'est pas indépendant du pouvoir exécutif.

- **Un manque de lisibilité des critères de la coopération avec les autorités de poursuite étrangères**, en ce qui concerne notamment la répartition des poursuites et des amendes, qui participe à la difficulté d'évaluation de la CJIP. La publication de lignes directrices sur la coopération serait opportune.
- **Absence de poursuite des personnes physiques** : TI-France est très préoccupée par l'absence de poursuite des personnes physiques devant les tribunaux à la suite de la conclusion de CJIP. En réalité, TI-France constate que dans la grande majorité des affaires ayant donné lieu à la conclusion de CJIP, lorsque les poursuites à l'égard des personnes physiques ne sont pas abandonnées (cf. affaire Société Générale), celles-ci se bornent à la conclusion d'accords de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)⁴⁷. De plus, il semble que les personnes physiques ne soient poursuivies que si la corruption leur procure un enrichissement personnel et pas lorsqu'elles agissent, dans le cadre de leur fonction, au nom et pour le compte de la personne morale, ce qui constitue pourtant la majorité des comportements dans le cadre de la corruption transnationale commise au sein des entreprises⁴⁸. Or, non seulement la CJIP ne saurait avoir pour effet d'immuniser la personne physique de toute poursuite, mais en outre, il ne saurait être instauré un système de poursuite dérogatoire au droit commun pour les personnes physiques ayant commis des faits d'atteinte à la probité, au nom du pragmatisme de

économiques et financiers et de la taille de l'entreprise mise en cause. Le rapport indique qu'au sein de l'équipe d'enquête constituée avec le *Serious Fraud Office* (SFO) britannique, « cet équivalent du PNF a dédié 15 agents à temps plein – pour mémoire, le SFO compte 400 ETP pour un stock de 60 affaires selon son site internet – contre 2 agents de l'OCLCFF supervisés par deux procureurs à temps partiel et un assistant juridique à temps plein » (p. 180).

⁴⁶ <https://www.dalloz-actualite.fr/dossier/etude-comparative-des-cjip-bilan-et-perspectives>

⁴⁷ En ce qui concerne les CJIP conclues par le PNF, dans l'affaire HSBC, les personnes physiques ont été poursuivies sous l'angle de la CRPC ; dans l'affaire Société Générale, le PNF a renoncé à poursuivre les personnes physiques, estimant que leur rôle n'avait pas été suffisamment déterminant ; les enquêtes concernant les personnes physiques sont toujours en cours dans les affaires Egis Avia, Airbus et Carmignac : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10623195_606da409306d4.lutte-contre-la-corruption-et-modernisation-de-la-vie-economique--m-jean-francois-bohnert-procure-7-avril-2021

⁴⁸ Voir, à ce sujet, l'audition du procureur de la République financier Jean-François Bohnert le 7 avril 2021 devant la Commission d'évaluation de la loi Sapin II : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10623195_606da409306d4.lutte-contre-la-corruption-et-modernisation-de-la-vie-economique--m-jean-francois-bohnert-procure-7-avril-2021

la lutte contre la corruption. Dans de nombreuses affaires, il en va de l'intérêt de la justice d'exposer les infractions commises dans le cadre d'un procès public⁴⁹.

➤ ***Nos recommandations***

- ✓ Maintenir le dispositif législatif actuel et l'équilibre de la CJIP.
- ✓ Poursuivre les personnes physiques par les voies ordinaires quand bien même une CJIP aurait été conclue.

⁴⁹ En témoignent les motifs du tribunal ayant refusé d'homologuer les accords trouvés entre les prévenus personnes physiques et le PNF dans le cadre de CRPC dans l'affaire Bolloré, alors que la CJIP avait été homologuée. Le tribunal correctionnel de Paris a en effet considéré que les peines étaient inadaptées au regard « de la gravité des faits reprochés » et qu'il était « nécessaire » que ces faits, qui ont « gravement porté atteinte à l'ordre public économique et à la souveraineté du Togo », soient jugés par un tribunal correctionnel. TI-France a également eu l'occasion de critiquer le recours à la procédure de CRPC dans ce type d'affaires, à l'occasion de l'affaire Gulnara Karimova, dans laquelle une négociation à huis-clos s'est substituée à un procès en audience publique, alors que la transparence et la tenue d'un procès exemplaire auraient dû être de mise : <https://transparency-france.org/actu/restitution-par-la-france-a-louzbekistan-des-avoirs-acquis-illegalement-par-gulnara-karimova-une-occasion-manquee/#.YlhaRRMzbFQ>

III. Pour une reconnaissance du préjudice des victimes de la corruption transnationale

A. Reconnaître et réparer le préjudice des victimes de la corruption

L'impact de la corruption sur le fonctionnement des institutions démocratiques et le respect des droits humains n'est plus à démontrer.

Malgré la création de nouvelles institutions telles que le PNF et l'AFA et de nouveaux outils tels que la CJIP, force est de constater qu'une place résiduelle est laissée à la victime. En général, les pays situés « du côté de l'offre » de pots-de-vin conservent les amendes et profits confisqués qui proviennent de marchés entachés de corruption transnationale, tandis que les pays sur le territoire desquels sont versés les pots-de-vin restent en dehors de ces accords⁵⁰. La France ne fait pas exception⁵¹.

La multiplication de ces contentieux dont les ramifications s'étendent à l'étranger requiert de ne plus aborder la lutte contre la corruption sous le seul angle de la sanction mais d'y intégrer également une logique de réparation.

La justice française est, en outre, de plus en plus confrontée aux constitutions de partie civile de pays étrangers dont les chefs d'Etat sont poursuivis en France pour blanchiment de détournement de fonds publics et/ou de corruption. Face à ces constitutions de partie civile émanant parfois de pays minés par une corruption systémique s'étendant aux plus hauts échelons de l'Etat, la justice française donne l'impression d'avancer « à tâtons », refusant à certains le statut de partie civile et l'accordant à d'autres⁵².

A l'instar des recommandations publiées dans la dernière édition du rapport *Exporting Corruption*⁵³, TI-France préconise que soient établies des lignes directrices pour aider les pays exportateurs à indemniser les victimes dans les affaires de corruption transnationale. Celles-ci devraient prévoir une information rapide des victimes, la reconnaissance de nombreuses catégories de victimes et de préjudices très divers, l'ouverture des actions en indemnisation aux personnes privées et à leurs représentants et des règles relatives à la restitution des avoirs de manière transparente et redevable.

B. Restituer les avoirs confisqués dans les affaires de corruption transnationale

Prévue à l'article 3 alinéa 3 de la Convention de l'OCDE⁵⁴ et à l'article 31, alinéa 1 (a), de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, la peine de confiscation incarne l'ancien principe de droit romain selon lequel « *nul ne doit tirer profit de son délit* ».

La confiscation des produits de la corruption, par la voie de la restitution, permet également de réparer le préjudice des victimes de la corruption. En privant les corrompus de la jouissance du produit de leur

⁵⁰ Exporting Corruption 2020, p.20 <https://images.transparencycdn.org/images/A-slim-version-of-Exporting-Corruption-2020.pdf>

⁵¹ Ibid. p. 20. Dans l'affaire Airbus, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont perçu des milliards de dollars d'amendes et de produits confisqués sans prévoir d'indemnisation pour les États et les personnes victimes de ce schéma de corruption.

⁵² <https://transparency-france.org/actu/bien-mal-acquis-transparency-international-france-conteste-la-constitution-de-partie-civile-de-la-republique-du-gabon/> ; <https://globalanticorruptionblog.com/2021/03/31/ti-france-demands-dismissal-of-gabon-government-claim-to-be-corruption-victim/>

⁵³ Ibid. p. 7.

⁵⁴ Article 3.3 de la Convention de l'OCDE : « Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour assurer que l'instrument et les produits de la corruption d'un agent public étranger ou des avoirs d'une valeur équivalente à celle de ces produits puissent faire l'objet d'une saisie et d'une confiscation ou que des sanctions pécuniaires d'un effet comparable soient prévues. »

crime et en affectant ces sommes confisquées à l'amélioration des conditions de vie des populations, au renforcement de l'Etat de droit et à la lutte contre la corruption, la restitution des avoirs renforce la confiance des citoyens dans les institutions publiques et envoie le message ferme que « *le crime ne paie pas* ».

Le Parlement français examine actuellement un projet de loi portant création d'un mécanisme de restitution aux populations des pays d'origine des avoirs confisqués dans les affaires dites des « biens mal acquis »⁵⁵. TI-France, qui joue un rôle clé⁵⁶ dans l'élaboration de ce dispositif, se félicite de cette avancée.

Une telle réforme pourrait poser les jalons de la restitution des avoirs confisqués dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers⁵⁷.

Pour s'assurer que les avoirs confisqués, une fois restitués, ne retombent pas dans les circuits de la corruption, le futur mécanisme devra s'inscrire dans un cadre reposant sur des principes de transparence, de redevabilité et d'association de la société civile, inspirés des meilleures pratiques internationales et des dix principes du Global Forum on Asset Recovery (GFAR) arrêtés en décembre 2017 pour la disposition et le transfert des avoirs volés confisqués dans les affaires de corruption⁵⁸. Le futur mécanisme devra également permettre aux organisations de la société civile d'être associées au choix de l'affectation des fonds restitués et au suivi de leur utilisation.

Enfin, les fonds restitués ne doivent pas être comptabilisés au titre de l'aide publique au développement de la France. En effet, les fonds restitués ne sont ni des dons, ni des prêts, mais de l'argent détourné qui n'a jamais appartenu à la France.

⁵⁵ Le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales porte création d'un mécanisme de restitution des recettes provenant de la vente des biens confisqués aux personnes étrangères politiquement exposées définitivement condamnées en France pour le blanchiment de corruption ou de détournement de fonds public: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-404.html>

⁵⁶ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/deuxieme-seance-du-vendredi-19-fevrier-2021>

⁵⁷ A l'instar de ce que propose le Secrétariat de Transparency International : <https://images.transparencycdn.org/images/Transparency-International-May-2019-OECD-2009-Revised-Anti-Bribery-Recommendation.pdf>

⁵⁸ Ce forum s'est tenu à Washington D.C. en décembre 2017 à l'initiative des Etats-Unis et du Royaume-Uni et sous l'égide de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (<https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf>).