

ETATS GENERAUX DE LA JUSTICE

Note de position de l'association Transparency International France

RESUME DE NOS PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

I. FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION DE LA JUSTICE PENALE

- *Mieux articuler la répression et la prévention de la corruption : mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la corruption*

Proposition :

Mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la corruption

- *Moyens et indépendance de la justice*

a. Réformer l'institution judiciaire pour garantir son indépendance

Propositions :

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 (CSM) et en dotant celui-ci de pouvoirs disciplinaires à leur égard ;

Interdire les remontées d'information des parquets vers la Chancellerie dans les dossiers individuels et s'assurer que le secret de l'enquête est respecté par les officiers de police judiciaire ;

Supprimer la Cour de Justice de la République.

b. Augmenter les moyens de la justice et de la police spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière

Proposition :

Doter la justice économique et financière d'une capacité humaine et financière d'enquête et de poursuites à la hauteur des ambitions d'une véritable stratégie de lutte contre la corruption

- *Justice et de la police spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière*

Proposition :

Doter la justice économique et financière d'une capacité humaine et financière d'enquête et de poursuites à la hauteur des ambitions d'une véritable stratégie de lutte contre la corruption

II. PROCEDURE PENALE ET REPRESSION DE LA CORRUPTION

1. Limiter l'usage de la justice négociée pour les personnes morales dans le strict respect de la loi actuelle

Propositions :

Homologuer les CJIP en formation collégiale.

Renforcer la motivation des ordonnances d'homologation des CJIP

Consigner dans l'ordonnance d'homologation les observations de la victime quant au choix de la voie de poursuite transactionnelle.

2. Renforcer la coopération des autorités judiciaires dans les affaires transnationales

Nos propositions

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.

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 ou des canaux par lesquels les affaires de corruption, notamment de corruption transnationale, sont portées à la connaissance des autorités;

Publier des données précises sur les demandes d'entraide judiciaire émises et reçues par les autorités françaises et sur les réponses qui y sont apportées ;

Soit garanti l'accès du public aux décisions de justice¹.

III. RECONNAISSANCE ET DROITS DES VICTIMES DE LA CORRUPTION

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

Proposition :

Etablir des lignes directrices pour aider les pays exportateurs à indemniser les victimes dans les affaires de corruption transnationale.

¹https://transparency-france.org/actu/contribution-ecrite-de-transparency-international-france-suite-a-son-audition-le-7-mai-2021-par-le-groupe-de-travail-anti-corruption-de-locde-dans-le-cadre-de-levaluation-de-phase-4/#.Yh9xhujMKLc*

2. *Restituer les avoirs confisqués dans les affaires de corruption transnationale*

Proposition

Instaurer des garanties permettant d'assurer l'effectivité, la transparence, l'intégrité et la redevabilité du processus afin d'éviter, pour chaque nouvelle affaire, que les intérêts politiques, économiques ou diplomatiques ne prennent le pas sur l'objectif premier de la restitution.

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

Propositions

Etendre la capacité d'agir des associations agréées au financement des campagnes électorales

Améliorer la transparence de l'instruction de la demande

Motiver la décision de refus de l'agrément

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 courage².

Dans le cadre de son mandat, Transparency International France porte de longue date une attention et un plaidoyer spécifiques sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, ses moyens et ses instruments procéduraux au service d'une lutte plus efficace contre la corruption et les atteintes à la probité.

Les scandales de corruption, en ce qu'ils entament la confiance dans nos institutions et instances au plus haut niveau, les dysfonctionnements au long court de la justice dite « financière », son manque de moyens, sa lenteur, sa complexité nous semblent mériter une attention particulière dans le cadre des travaux des Etats Généraux de la Justice, lesquels ont pour vocation de renforcer les rapports de confiance entre le citoyen et l'institution judiciaire.

Nos travaux récents en la matière ont fait l'objet de diverses notes de position en relation avec les consultations auxquelles nous avons été associées :

- [Note de position](#) concernant **l'évaluation de la France par l'OCDE** le 7 mai 2021.
- [Note de position](#) dans le cadre des travaux de **transposition de la directive** sur la protection des lanceurs d'alerte dans le droit de l'Union le 22 mars 2021.
- [Note de position](#) du 22 décembre 2021 dans le cadre de la mission parlementaire d'évaluation de la loi Sapin II et de la **proposition de loi du député Raphael Gauvain**.
- **Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire** – [Positionnement](#) de Transparency International France le 13 septembre 2021 et [positionnement spécifique](#) contre l'assouplissement du délit pénal de prise illégale d'intérêt
- [Observations](#) à la suite de la publication du rapport de conformité du 5^{ème} cycle d'**évaluation** par le **Gréco** le 7 janvier 2022

En outre, TI-France interpelle à la fin de chaque mandature les candidats à l'élection présidentielle. C'est ainsi qu'après avoir dressé [le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron](#), nous **avons publié nos propositions** pour un véritable plan d'urgence de lutte contre la corruption sous la forme d'une politique publique globale, cohérente, ambitieuse et pilotée au plus haut niveau.

La présente note synthétise les constats et les propositions qui, dans le cadre des thématiques des états généraux de la justice³ et de notre mandat, méritent à nos yeux d'être éclairés.

² <https://transparency-france.org/>

³ https://www.parlonsjustice.fr/synthese_contributions/

I. FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION DE LA JUSTICE PENALE

➤ *Mieux articuler la répression et la prévention de la corruption : mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la corruption*

La lutte contre la corruption en France s'essouffle. L'indice de perception de la corruption publié au mois de janvier 2022 par Transparency International le matérialise. La France stagne depuis dix ans et n'a gagné qu'une place et un point sur la durée du quinquennat. Elle a même perdu 4 places depuis 2005.

Or, lutter contre la corruption devrait être une priorité dans tous les domaines de l'action publique.

Cette impulsion politique s'observe d'ailleurs dans d'autres pays : les Etats-Unis ont fait de la corruption un enjeu de sécurité nationale en publiant en 2021 une « [Stratégie nationale de lutte contre la corruption](#) » portée par le Président Biden lui-même, et la nouvelle coalition allemande s'est constituée autour d'un contrat de gouvernement comprenant dix engagements consacrés à la transparence de la vie publique et à la lutte contre la corruption. Nos regards doivent aussi se tourner vers les pays nordiques où la culture de l'éthique est au cœur de l'action publique.

Si des réalisations positives sont à mettre à l'actif du quinquennat qui s'achève, elles sont restées limitées à des thématiques restreintes et ont été parfois remises en cause par d'autres actions contradictoires. De plus, le premier [plan national pluriannuel de lutte contre la corruption](#), publié par l'Agence française anti-corruption (AFA) en 2020, s'est révélé imprécis et incomplet. Sa gouvernance complexe (double pilotage des ministères de la justice et de l'économie et des finances) est une des raisons majeures du défaut de vision dont l'agence est accusée.

Transparency France propose donc d'organiser la lutte contre la corruption sous toutes ses formes, autour d'une politique publique structurée et ambitieuse. Cette politique globale doit s'incarner dans une stratégie, rendue publique, qui s'articulerait autour de trois axes étroitement complémentaires : **la prévention, la détection, la sanction-réparation** :

- **Articuler** la lutte contre la corruption au niveau national avec les niveaux européen et international.
- Affirmer que la lutte anti-corruption et la **protection des droits humains** vont de pair ;
- Lutter contre tous les impacts sectoriels de la corruption : dans le domaine de **l'environnement**, de la lutte contre le **changement climatique**, de la **santé publique et des nouvelles technologies**.
- **Sensibiliser le grand public** au fait que la probité est l'affaire de tous et que tout manquement mine le contrat social ;
- Intensifier l'effort de **formation initiale et continue** des acteurs économiques et des gestionnaires publics ;
- Impliquer les acteurs de la **société civile** comme vigies de l'Etat de droit et médiateurs.

Notre proposition :

Mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la corruption

➤ *Moyens et indépendance de la justice*

a. Réformer l'institution judiciaire pour garantir son indépendance

Restaurer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire est un enjeu essentiel pour la démocratie ; [le baromètre de la confiance 2022 du CEVIPOF](#) montre que seules 46 % des personnes interrogées disent avoir confiance dans la Justice, dont 6 % seulement ont « très confiance ».

L'indépendance de la justice, condition indispensable d'un Etat de droit, est une exigence démocratique forte. **Les suspicions sur l'instrumentalisation politique de la justice persisteront tant que la question de l'indépendance des magistrats du ministère public ne sera pas définitivement tranchée.** Selon la CEPEJ, en 2018, sur 47 pays membres du Conseil de l'Europe, seuls 16 n'accordent pas de statut indépendant à leurs procureurs⁴. La France en fait partie⁵.

Le régime particulier qui existe en France et qui distingue les magistrats du parquet de ceux du siège ne cesse de susciter les critiques d'organisations européennes et internationales, comme **la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Conseil de l'Europe ou encore tout récemment, l'OCDE** dans son [rapport publié en décembre](#) 2021 sur la mise en œuvre par la France de la convention sur la corruption d'agents publics étrangers. Parmi ses recommandations adressées à la France pour une meilleure application de la convention, l'OCDE demande en effet de « parachever dans les meilleurs délais les réformes nécessaires, y compris les réformes constitutionnelles initiées en 2013 et 2019, afin de conférer au ministère public les garanties statutaires lui permettant d'exercer ses missions avec toute l'indépendance nécessaire au bon fonctionnement de la Justice et de mettre à l'abri les magistrats du parquet de toute influence ou apparence d'influence du pouvoir politique, en particulier en matière de lutte contre la CAPE ».

Ce projet de réforme de la justice, promis à chaque élection présidentielle, était soutenu par Emmanuel Macron, candidat, puis Président de la République. **Devant passer par une réforme de la Constitution, et présenté en Conseil des Ministres le 29 août 2019, le projet de réforme des institutions a finalement été abandonné.** Concernant les institutions judiciaires, ce projet de réforme prévoyait le renforcement de l'indépendance du parquet⁶ et la suppression de la Cour de Justice de la République. Ces deux volets répondaient aux demandes de Transparency France.

⁴ Ils étaient 19 en 2010. Le rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens reconnaît que la question est complexe, car le statut de relative autonomie du ministère public dépend parfois plus des pratiques et des traditions que des textes. Au Royaume-Uni, le parquet a des pouvoirs considérables pour la poursuite des affaires. Les procureurs sont indépendants du pouvoir. En Belgique, la Constitution précise que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle. En Allemagne, le ministre n'exerce qu'un contrôle administratif sur les parquets. Le Luxembourg s'inscrit aussi dans cette logique. En Suède, le ministère public est placé sous l'autorité du ministre de la Justice, mais son indépendance fonctionnelle est garantie.

⁵ Dans un arrêt n°3394/03 Medvedyev c. France en date du 10 juillet 2008, la CEDH a considéré que « le procureur de la République n'est pas une « autorité judiciaire » au sens que la jurisprudence de la Cour donne à cette notion [...] il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié ». Elle ne condamne pas pour autant le système français sur ce point en notant qu'il relève d'un débat à conduire au plan national.

⁶ Les magistrats du parquet devaient être nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) - et non plus sur avis simple. Cette formation serait devenue compétente également pour statuer comme conseil de discipline de ces magistrats.

Depuis lors, faute d'avancée sur ce dossier, les soupçons d'instrumentalisation de la justice par le pouvoir politique ont persisté et fait l'objet [d'enquêtes parlementaires](#). L'action du Parquet National Financier (PNF) est régulièrement entravée par des suspicions d'interférence avec le pouvoir en place⁷.

La question sensible des remontées d'informations individuelles des parquets vers la Chancellerie qui alimente les suspicions d'instrumentalisation politique n'a pas été traitée lors du quinquennat qui s'achève. Cette pratique a même été validée par le Conseil Constitutionnel en septembre 2021, à la suite du dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité en ces termes : « L'indépendance des magistrats du parquet doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège ». Nous voulons une modification du texte de la loi sur la base d'un faisceau d'indices. Faut-il rappeler en effet que la suppression des instructions individuelles n'a pas nécessité de réviser la Constitution ?

La condamnation de l'ancien garde des sceaux, Jean-Jacques Urvoas, par la CJR, le 30 septembre 2019, à un mois de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende [pour « violation du secret professionnel »](#), condamnation bien clémente pour avoir, entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2017, transmis au député (ex-LR) Thierry Solère des informations sur une enquête le visant, montre clairement que ces pratiques sont malsaines. La remontée d'informations individuelles contrevient au secret de l'instruction et n'est en aucune manière nécessaire pour définir la politique pénale. Les remontées d'informations individuelles au cabinet du ministre de l'intérieur ne relèvent pas plus d'un secret partagé.

Dans un avis du 2 septembre 2020, la Conférence nationale des premiers présidents s'est inquiétée de l'obligation faite aux parquets de rendre compte de certaines affaires à leur ministre de tutelle et a appelé à la prohibition de cette pratique, soulignant à juste titre que « ces remontées d'informations en temps réel *via* les parquets à une autorité politique [...] jettent nécessairement le doute et le soupçon sur l'usage qui peut être fait de ces informations pour le directeur des affaires criminelles et des grâces [...] puis par le ministre de la justice et son cabinet » et alertant sur « d'éventuels conseils ministériels occultes sur l'orientation des enquêtes ».

Dans un avis remis le 15 septembre 2020 à sa demande au président de la République, le Conseil supérieur de la magistrature, instance chargée d'assister le chef de l'Etat dans la garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire, a esquissé deux pistes, pour affranchir la justice du soupçon de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et prévenir les interférences : renforcer les garanties d'impartialité du parquet, d'une part, et « *encadrer plus strictement la remontée d'informations sur les affaires signalées aux parquets généraux et suivies par la DACG [la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice], afin de tenter de supprimer ou du moins de limiter le soupçon d'immixtion du pouvoir exécutif dans le traitement des affaires individuelles* ».

Ce point a été vivement mis en lumière par le groupe de travail de l'OCDE lors de la 4^{ème} phase d'évaluation de la France dans la mise en œuvre de la convention de lutte contre la corruption d'agent public étranger :

⁷ Ainsi l'enquête pour conflit d'intérêts visant le secrétaire général de la Présidence de la République a été classée sans suite en août 2019, notamment après [une lettre du président Emmanuel Macron qui dédouanait son collaborateur](#). L'association Anticor a depuis lors déposé plainte avec constitution de partie civile, entraînant l'ouverture d'une information judiciaire. Fin 2020, des soupçons de « corruption » et de « trafic d'influence » ont conduit le PNF à lancer une enquête à l'encontre de plusieurs cadres dirigeants de [Thales](#), à la suite du licenciement d'un ancien cadre sur des faits intervenus en 2017 et relatifs au transfert d'un ancien cadre du groupe au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'un des clients de Thales. Cette affaire a apparemment été classée sans suite.

« Les examinateurs félicitent la France d’avoir pérennisé la prohibition des instructions individuelles du ministre de la Justice aux magistrats du parquet avec la loi du 25 juillet 2013. La France a ainsi mis en œuvre la recommandation 4.a.ii. de Phase 3.

Ils constatent néanmoins que cette loi n’a pas remis en cause le principe de l’information de la chancellerie par les procureurs généraux dans certaines procédures sensibles, notamment en raison de leur dimension politique ou internationale. Les examinateurs relèvent que des magistrats de haut niveau, des acteurs de la société civile, et plus récemment le Conseil supérieur de la magistrature, appellent à une délimitation plus précise dans la loi des cas dans lesquels il y a lieu à la remontée d’informations dans le prolongement des clarifications déjà intervenues par voie de circulaire. Néanmoins, les examinateurs regrettent qu’aucune des réformes constitutionnelles initiées en 2013 et 2019 en vue de renforcer l’indépendance du parquet français, n’ait été menée à son terme. La recommandation 4.a.i de Phase 3 reste donc non mise en œuvre.⁸ »

Enfin, la Cour de Justice de la République, dont la suppression recueille pourtant un large consensus⁹, est toujours en fonctionnement. Outre le fait qu’elle constitue une justice permettant aux parlementaires d’être jugés par leurs pairs d’exception (9 parlementaires contre 3 juges professionnels), elle pose des problèmes de coordination des procédures et d’harmonisation des décisions lorsque, pour les mêmes faits, des citoyens sont poursuivis parallèlement devant les juridictions de droit commun. Il y a besoin cependant, pour les ministres, d’un filtre, équivalent de la commission des requêtes, comme l’a clairement montré le classement sans suite, le 24 janvier 2022, des 19 685 plaintes contre plusieurs membres du gouvernement à propos du passe sanitaire et de la promotion de la vaccination contre la Covid-19.

Nos propositions

- 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 (CSM) et en dotant celui-ci de pouvoirs disciplinaires à leur égard ;
- Interdire les remontées d’information des parquets vers la Chancellerie dans les dossiers individuels et s’assurer que le secret de l’enquête est respecté par les officiers de police judiciaire ;
- Supprimer la Cour de Justice de la République.

b. Augmenter les moyens de la justice et de la police spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière

Les délits économiques et financiers ne connaissent pas la crise. Au contraire. Les scandales internationaux à répétition (Biens mal acquis, Panama Papers, Luanda Leaks, Pandora Papers) nous le rappellent régulièrement dans une relative indifférence.

Aujourd’hui, les récents développements de l’actualité en Ukraine mettent cruellement en évidence combien la saisie du produit de la corruption a une réelle efficacité en termes de sanctions économiques et financières, mais a été trop peu utilisée, faute de volonté politique.

Cette justice financière semble aujourd’hui délaissée au profit d’une justice du quotidien, objet de toutes les attentions. Elle est même parfois empêchée au motif qu’en réprimant des scandales

⁸ Rapport d’évaluation de la 4^{ème} phase de la CAPE OCDE, décembre 2021, p 62-63

⁹ Elle était incluse dans le projet de réforme constitutionnelle adopté en Conseil des ministres le 29 août 2019.

politico-financiers le juge irait sur le terrain politique, alors que ce sont au contraire les scandales financiers impunis qui nourrissent la défiance vis-à-vis des institutions.

Or, force est de constater que l'efficacité de la lutte contre la délinquance économique et financière est, depuis de longues années, mise à mal par l'allocation de moyens très insuffisants pour la justice et la police judiciaire.

A cet effet, notons que si le rapport d'évaluation de la France par l'OCDE en matière de corruption d'agent public étranger salue le travail de l'OCLICIF, il s'alarme avec force du manque de moyens alloués à ces services¹⁰.

Outre les moyens financiers, tous les rapports internationaux, aussi bien ceux du GAFI que ceux de l'OCDE encore font état d'un manque de moyens humains. A titre d'exemple : la faiblesse des assistants spécialisés dont dispose le Parquet National Financier, alors même que les dossiers poursuivis requièrent des compétences spécifiques utiles à la bonne fin des poursuites, est particulièrement criante.¹¹

Nous rappelons que la création du Parquet National Financier 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 PNF¹², 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 sortir de l'ornière 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* »¹³.

¹⁰ « *Les examinateurs saluent la création de l'OCLICIF et l'attribution à celui-ci d'un rôle bien identifié de chef de file en matière d'enquêtes sur des faits de CAPE, mettant ainsi en œuvre ce point de la recommandation 4.e. Cependant, les examinateurs sont très préoccupés par le manque important de moyens alloués à l'Office, qui pèse lourdement sur sa capacité à mener à bien des enquêtes aussi complexes que celles de CAPE de façon efficace, et de jouer un rôle de détection actif en la matière. Cet aspect de la recommandation 4.e n'a donc pas été mis en œuvre. Les examinateurs invitent donc instamment la France à prendre, de toute urgence, les mesures nécessaires pour s'assurer que: (i) Des ressources suffisantes sont affectées aux services d'enquêtes spécialisés, en particulier à l'OCLICIF et la BNLCCF; et (ii) Ces services peuvent recruter et retenir le personnel nécessaire et spécialisé dans le domaine financier et économique, y compris en tenant compte des contraintes liées au coût de la vie dans les pôles économiques les plus importants.* » Rapport d'évaluation de la France par l'OCDE, décembre 2021, p 53.

¹¹ « *Le nombre d'agents de greffe, affectés essentiellement en sortie d'école, continue de croître depuis 2016. A partir de 2015, le PNF a été renforcé par des assistants spécialisés, passés de quatre à sept en cinq ans. Leurs profils et missions ont évolué au fil du temps. Il bénéficie enfin d'un juriste assistant, en charge de l'entraide pénale internationale, et d'un chargé de communication²⁸, depuis le 1er janvier 2017.* » Rapport IGF, sept 2020, p 23

¹² <https://transparency-france.org/actu/22-juin-2011-etat-de-droit-menace-lindispensable-reforme-de-justice-financiere/>

¹³ <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/inspection-du-pnf-un-rapport-mitige> p 31.

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 création¹⁴.

En effet, la lutte contre la délinquance économique et financière fait l'objet d'un traitement à deux vitesses. L'essentiel des dossiers relève des juridictions de droit commun et des services de police et de gendarmerie régionaux. Compte tenu à la fois du contexte général de pénurie de moyens qui affecte ces juridictions et ces services et de la priorité donnée à la délinquance visible, les procédures de délinquance économique et financière, qui par nature sont des infractions occultes et le plus souvent sans plaignant, subissent des retards très importants, voire ne sont pas poursuivies.

Une infime minorité de dossiers de délinquance économique et financière, certes parmi les plus graves et les plus complexes, est confiée à des juridictions ou des services de police judiciaire spécialisés. Ces juridictions ou services ont fait leurs preuves et sont soutenus par les organisations internationales chargées d'évaluer la politique anticorruption de la France (OCDE, Conseil de l'Europe, GAFI). Pourtant, leurs effectifs sont très loin d'être adaptés au volume des procédures dont ils sont saisis. Ils doivent être renforcés, y compris par une politique de ressources humaines qui encourage la spécialisation par filières et les rémunérations à la performance.

Le dernier [rapport](#) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, publié fin 2020, sur la base de données de 2018, classe la France en queue de peloton des pays européens, à PIB équivalent, en matière de budget consacré aux institutions judiciaires (hors prisons), avec 69,5 € par an par habitant, soit 0,20 % du PIB, alors que l'Allemagne y dédie 131,2 €, la Grande-Bretagne 76 €, l'Italie 83 € et l'Espagne 92 €. Le classement est le même, s'agissant du nombre de juges et du nombre de procureurs par habitant : 10,9 juges professionnels pour 100 000 habitants contre 24,5 en Allemagne, 15,1 en Russie, 14,6 aux Pays-Bas, 14,3 en Suisse, 11,6 en Italie et 11,5 en Espagne ; 3 procureurs pour 100 000 habitants en France avec un nombre d'attributions très élevé (13 fonctions selon la CEPEJ), 7,1 en Allemagne, 10,5 en Suisse. La France compte aussi beaucoup moins d'avocats que ses voisins. D'une manière générale, le rapport évoque une augmentation de 27% du nombre d'avocats entre 2010 et 2018. C'est lié à la croissance économique et aux modifications de la réglementation. La moyenne en 2018 est de 164 avocats pour 100 000 habitants et la médiane de 123 avocats pour 100 000 habitants. Mais ils ne sont que 99,9 pour 100 000 habitants en France, contre 388,3 en Italie, 304,6 en Espagne 270,3 en Grande-Bretagne, 198,9 en Allemagne et 142,4 en Turquie.

En plus des questions de moyens humains et financiers, la fin du quinquennat a vu apparaître des tentatives de déstabilisation des moyens de lutte contre la délinquance économique et financière via notamment la réforme des enquêtes préliminaires. Transparency international France s'est

¹⁴ 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.

emparée du sujet¹⁵ tout comme le groupe de travail de l'OCDE¹⁶, pour souligner les graves dysfonctionnements que la réforme initialement souhaitée était de nature à entraîner en matière de poursuites de la corruption transnationale¹⁷.

Selon le dernier rapport d'activité du PNF, le montant des sommes prononcées en faveur du Trésor public depuis 2014 atteint 10,2 Md€. La seule affaire Airbus a rapporté 2,08 Md€. L'effort budgétaire nécessaire doit être mis en regard de ces sommes.

Notre proposition : doter la justice économique et financière d'une capacité humaine et financière d'enquête et de poursuites à la hauteur des ambitions d'une véritable stratégie de lutte contre la corruption

¹⁵ <https://transparency-france.org/actu/tribune-pas-de-confiance-dans-la-justice-sans-lutte-efficace-contre-la-corruption/#.YiXmL-jMKLc>

¹⁶ « Les examinateurs s'inquiètent vivement des critiques dont le PNF fait l'objet, que ce soit directement en proposant sa suppression (idée non reprise par le gouvernement), ou indirectement en mettant en cause ses membres ou encore les méthodes qui ont permis à la France d'occuper une place reconnue dans la lutte contre la corruption grâce à la résolution d'affaires de CAPE de premier plan. Ils redoutent en particulier l'impact que le projet de loi limitant la durée des enquêtes préliminaires à un maximum de trois ans – quand bien même celle-ci pourrait être suspendue en cas de demande d'entraide – pourrait avoir sur le PNF, et, à travers lui, sur la capacité de la France à apporter une réponse pénale pertinente aux affaires de CAPE. » **Rapport d'évaluation de la France par l'OCDE 2021, p 69**

¹⁷ La limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ans ou trois ans, approuvée par le Parlement le 18 novembre 2021, au moment de finaliser ce rapport, suscite de très sérieuses inquiétudes de la part des examinateurs. Cette réforme pourrait conduire à des difficultés importantes dans la résolution d'un large nombre d'affaires de CAPE et en particulier celles mettant en œuvre les schémas de corruption les plus complexes. Elle pourrait ainsi affecter négativement la performance de la France en matière de mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale, et remettre en cause les progrès réalisés ces dernières années dans ce domaine. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte général actuel d'un manque de ressources à tous les échelons de la chaîne pénale. Les examinateurs alertent le Groupe de travail sur le risque d'accroissement du nombre de classements sans suite et sur les analyses chiffrées extrêmement préoccupantes provenant de plusieurs sources quant à l'impact attendu de cette réforme sur le niveau d'engorgement des cabinets d'instruction spécialisés, comme détaillé ci-dessus. Les examinateurs s'interrogent plus généralement sur le message envoyé par le projet de loi, désormais approuvé par le Parlement, quant aux priorités de politique pénale de la France, dans la mesure où il n'a pas étendu aux affaires économiques et financières les dérogations accordées en matière de terrorisme et de criminalité organisée. Le projet de loi présente un risque significatif de remettre en cause les avancées réalisées par le PNF, acteur central de la lutte anticorruption, en encadrant son action par des limites temporelles que les examinateurs estiment inadaptées aux contraintes inhérentes à ces affaires complexes – et nécessitant souvent le recours à la coopération internationale – ainsi qu'aux capacités déjà engorgées des organes spécialisés d'enquête, de poursuite, d'instruction et de jugement. Les examinateurs regrettent que l'annonce faite par la France après la visite de son intention de retenir le régime dérogatoire d'une limitation de l'enquête préliminaire à 5 ans (au lieu de 3 ans) pour la CAPE et les délits connexes n'ait pas été suivie d'effet. Ils regrettent qu'une solution technique partielle ait ainsi été substituée à une mesure de politique pénale abordant la problématique des enquêtes de CAPE dans sa globalité et dans le prolongement des réformes intervenues en matière de lutte contre la CAPE depuis la Phase 3. Ils relèvent que la suspension du délai de l'enquête en cas de demande d'entraide aurait pu utilement compléter une durée dérogatoire de cinq ans mais qu'elle n'est pas équivalente car elle ne répond que partiellement à la problématique de la complexité multidimensionnelle des enquêtes de CAPE et du manque fondamental de moyens de la justice économique et financière. Ils recommandent donc instamment à la France de prendre les mesures législatives nécessaires pour allonger la durée de l'enquête préliminaire en matière de CAPE afin de permettre la mise en œuvre prompte et efficace de cette infraction. ii. **Rapport d'évaluation de la France par l'OCDE 2021, p 69**

II. PROCEDURE PENALE ET REPRESSION DE LA CORRUPTION

1. Limiter l'usage de la justice négociée pour les personnes morales dans le strict respect de la loi actuelle

La convention judiciaire d'intérêt public introduite par la loi pour la transparence, l'action contre la corruption et la modernisation de la vie économique dite loi Sapin II ne saurait devenir le droit commun de la répression des personnes morales par le code pénal.

La Convention judiciaire d'intérêt public est saluée par TI France comme un dispositif d'exception, pertinent dans notre arsenal répressif, notamment par le dialogue et la coopération qu'il a favorisés avec les autorités étrangères, évitant les risques de la double poursuite et de l'extraterritorialité des lois américaines (cf. affaire Airbus, Société Générale) ; jamais la corruption n'a été autant poursuivie et le montant des amendes aussi concluant. C'est un fait.

Toutefois, nous souhaitons rappeler que par sa nature exorbitante du droit commun, la Convention judiciaire d'intérêt public repose sur un équilibre qu'il convient de préserver, sauf à en dévoyer le sens et la finalité :

- En effet, la Convention judiciaire d'intérêt public est un mécanisme **dérogatoire**, en ce qu'il permet à l'entreprise poursuivie pour des faits de nature pénale particulièrement graves, s'agissant de la corruption d'agent public étranger par exemple, de ne pas avoir à reconnaître les faits, d'échapper à une condamnation pénale, à l'inscription de celle-ci sur le casier judiciaire et de ne pas être exclue des marchés internationaux. Elle évite la comparution devant un tribunal correctionnel, et la médiatisation qui s'y attache généralement, favorise un règlement rapide des dossiers, sans publicité, hormis lors de l'audience publique d'homologation.
- La convention judiciaire est, comme son libellé l'indique, **d'intérêt public**. Elle ne place donc pas les parties à la transaction sur un pied d'égalité : le Parquet reste maître, au nom du principe plein et entier de l'opportunité des poursuites, du choix du recours à la CJIP, considérant qu'il lui appartient, au fil des cas d'espèce, de considérer que cela pourrait s'avérer d'intérêt public¹⁸.
- Les entreprises qui échappent à la condamnation pénale doivent satisfaire à certaines **conditions**, que le Parquet National Financier entend prendre en compte, chaque fois qu'il lui apparaît conforme à l'intérêt public de ne pas engager de poursuites pénales : les antécédents de la personne morale, le caractère volontaire de la révélation des faits dans un délai raisonnable, le degré et la qualité de la coopération avec l'autorité judiciaire, laquelle sera décisive, la mise en œuvre d'un programme de conformité effectif, la mise en œuvre d'une enquête interne. Ces éléments s'apprécient globalement, à la discrétion du Parquet¹⁹.

Aussi la CJIP repose-t-elle sur un équilibre satisfaisant entre la nécessaire poursuite de faits particulièrement graves tels que la corruption dans des conditions adéquates au regard de l'intérêt public (rapidité, efficacité, coopération internationale) et la volonté, pour ce faire, de permettre aux

¹⁸ Il en résulte naturellement que la loi Sapin II n'a pas prévu les conditions d'ouverture de la CJIP, ce pouvoir relevant de l'appréciation du seul pouvoir judiciaire.

¹⁹ *Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public 29 juin 2019*

entreprises qui remplissent les conditions édictées par les autorités de poursuite de bénéficier d'un mécanisme exorbitant du droit commun les excluant de toute condamnation pénale.

C'est cet équilibre que la [proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la corruption du député Raphael Gauvain](#) et [la récente décision rendue contre LVMH²⁰](#) pour des faits de trafic d'influence (et des infractions dites connexes) entendent remettre en cause, au nom de l'efficacité nécessaire de la lutte contre les atteintes à la probité et de la prévisibilité du risque pénal.

Le but affiché est louable : partant du constat que la CJIP est un dispositif pertinent qui a montré son efficacité, il conviendrait de l'encourager pour que les entreprises y recourent de manière plus systématique.

Le risque est certain : ouvrir la CJIP à des affaires qui ne le requièrent pas (pas de dimension internationale, pas de coopération en amont notamment, pas de reconnaissance des faits, une conception extensive de la connexité visant à intégrer des infractions sans lien avec des atteintes à la probité) et créer un droit à la CJIP pour les entreprises. Si un tel mécanisme tendait à devenir le droit commun de la répression des infractions économiques et financières en France pour les personnes morales, le risque serait grand :

- que la poursuite des entreprises françaises puisse échapper à toute condamnation pénale, contrairement aux personnes physiques ;
- qu'il existe une justice de droit commun qui exige la comparution devant un Tribunal et une criminalité économique et financière (et environnementale désormais) – en col blanc – qui relève d'une justice négociée sans publicité.

Les récents développements de la CJIP, son extension à l'environnement (art. 41-1-3 du CPP) et à des faits connexes en lien avec la surveillance d'une association (*CJIP LVMH du 15 décembre 2021*) sont choquants et constituent un grave dévoiement de la loi Sapin II²¹. Quelle pertinence au plan pénal de conclure une CJIP entre le parquet du Puy-en-Velay et un syndicat mixte de production et d'adduction d'eau en l'assortissant d'une amende de 5 000 € ! 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 justice²², 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.

Dans ce contexte de dévoiement, seul le juge du siège peut garantir la bonne mise en œuvre du texte mais aussi de l'esprit du texte de la loi dite Sapin II.

²⁰ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CJIP_LVMH_20211215.pdf

²¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/02/17/espionnage-de-francois-ruffin-une-justice-expeditive-et-complaisante-aux-interets-des-puissants-est-ce-encore-une-justice_6114023_3232.html

²² 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, 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'OCLCIFI supervisés par deux procureurs à temps partiel et un assistant juridique à temps plein* » (p. 180).

Aussi, il nous paraît essentiel que l’homologation des CJIP ne puisse pas apparaître comme une simple formalité et qu’une véritable décision de justice, motivée, prise en formation collégiale, puisse statuer tant sur les critères ayant présidé à l’ouverture de cette voie de poursuite que sur la sanction pécuniaire infligée.

De même, il nous paraît nécessaire que les victimes puissent mieux être entendues dans ce processus transactionnel et puissent faire valoir leur opposition et les raisons de cette opposition à la mesure transactionnelle proposée.

Nos propositions

Homologuer les CJIP en formation collégiale.

Renforcer la motivation des ordonnances d’homologation des CJIP

Consigner dans l’ordonnance d’homologation les observations de la victime quant au choix de la voie de poursuite transactionnelle.

Par ailleurs, TI France constate et s’inquiète que les **poursuites des personnes physiques** à la suite des conventions judiciaires conclues soient **trop peu engagées** (ex : pas de poursuite des personnes physiques dans l’affaire Société Générale).²³

2. Renforcer la coopération des autorités judiciaires dans les affaires transnationales

La lutte contre la corruption implique de mettre à jour des réseaux financiers complexes et opaques ainsi que l’implication d’intermédiaires à dimension internationale. Sans coopération, aucune affaire de corruption internationale, principalement la corruption d’agent public étranger, a peu de chances de prospérer.

Le rapport 2021 du Parquet national financier démontre que pour l’année 2021, 57 demandes d’entraide internationale ont été émises et 90 reçues, pour un total de procédures en cours de 636 dont 50 % sont des affaires de corruption internationale.

Cependant, les suites données à ces demandes ne font l’objet d’aucune publication de données.

TI-France s’est félicitée de la dynamique de coopération générée par la loi Sapin II, principalement à travers la CJIP dans les limites rappelées supra²⁴.

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

²³ « Les examinateurs relèvent que le nombre de CRPC homologuées avec des personnes physiques dans des affaires de CAPE (une personne dans une affaire) reste extrêmement limité. Ils constatent donc la faible attractivité pour les personnes mises en cause d’un mode de résolution impliquant une reconnaissance de culpabilité. » **Rapport d’évaluation de la France par l’OCDE 2021, p 94**

²⁴ <https://transparency-france.org/actu/communique-laffaire-airbus-souligne-limportance-de-la-cooperation-internationale-en-matiere-de-lutte-contre-la-corruption-2/>

depuis plusieurs années, par des autorités étrangères (voir par exemple la CJIP conclue dans l'affaire Société Générale²⁵).

Par ailleurs, TI-France a déjà eu l'occasion de regretter le recours insuffisant aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes²⁶. 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 propositions

- 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.

En outre, cette coopération, complexe et longue sur le plan procédural, manque de lisibilité s'agissant de la publication des données.

Dans le cadre de nos recommandations devant l'OCDE pour une meilleure répression de la corruption d'agent public étranger, nous avons demandé que :

- 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, auto-dénonciation, 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 et sur les réponses qui y sont apportées ;
- Garantir l'accès du public aux décisions de justice²⁷.

Plus largement il serait souhaitable de confier au secrétariat général de l'OCDE la tenue de données statistiques des pays membres de la convention du 17 décembre 1997 sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales sur les suites données aux demandes d'entraide pénale internationales (commissions rogatoires internationales émanant d'un juge d'instruction, demandes d'entraide formulées par un parquet, dénonciations officielles aux fins de poursuite). La même responsabilité devrait être confiée au secrétariat de la convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 dite convention de Mérida, avec des moyens de coopération pour aider les pays en difficulté à se mettre en mesure de répondre aux demandes d'entraide internationale. Le parangonnage obligera les gouvernements à agir.

²⁵ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/24.05.18 - CJIP.pdf/>

²⁶ 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/#.YlgiFhMzbFQ> ; 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>

²⁷ https://transparency-france.org/actu/contribution-ecrite-de-transparency-international-france-suite-a-son-audition-le-7-mai-2021-par-le-groupe-de-travail-anti-corruption-de-locde-dans-le-cadre-de-levaluation-de-phase-4/#.Yh9xhujMKLc*

Ces constats sont partagés par le groupe de travail de l'OCDE dans son rapport d'évaluation de la France, s'agissant de la mise en œuvre de la convention de lutte contre la corruption d'agent public étranger :

« Les examinateurs notent que la plupart des Parties à la Convention qui ont répondu au questionnaire d'évaluation sur l'entraide judiciaire ont fait un retour globalement positif de leur coopération avec la France. Cependant, ils notent que des lenteurs ont été identifiées dans l'exécution par la France de demandes d'entraide étrangères. De plus, ils considèrent que si des ressources ont été allouées au sein du PNF pour le traitement des demandes d'entraide judiciaire, celles-ci semblent encore insuffisantes. Les examinateurs estiment que la recommandation 4.e n'est que partiellement mise en œuvre. Ils recommandent donc à nouveau à la France de prendre sans plus attendre les mesures nécessaires pour s'assurer que des ressources suffisantes sont allouées aux autorités répressives afin de garantir l'octroi d'une entraide judiciaire prompte et efficace aux autres Parties à la Convention. Ils recommandent également au Groupe de travail d'effectuer un suivi des délais d'exécution des demandes d'entraide par la France. De plus, les examinateurs sont encouragés par les projets récents du Bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI) de développer des outils informatiques afin de disposer de données statistiques sur l'entraide judiciaire. Ils recommandent donc à la France de prendre sans plus tarder les mesures nécessaires afin de concrétiser ces projets et de disposer de statistiques détaillées sur les demandes entrantes et sortantes d'entraide judiciaire acceptées et rejetées, les motifs de rejet, le type de mesures demandées et les délais d'exécution.¹⁶ Par ailleurs, les examinateurs soulignent que le déploiement par la France d'un réseau de magistrats de liaison à l'étranger est un atout indéniable en matière d'entraide judiciaire. Ils considèrent que le rôle de ces magistrats peut être déterminant à plusieurs titres et notamment afin de renforcer la coopération entre autorités et surmonter d'éventuels obstacles. Ils recommandent que le déploiement de ce réseau par la France soit identifié par le Groupe de travail comme une bonne pratique. Enfin, les examinateurs reconnaissent l'engagement croissant du PNF dans la coopération internationale avec les autres Parties à la Convention et l'usage des divers moyens de coopération à leur disposition. Le PNF a adopté une approche plus dynamique en matière d'entraide judiciaire dans les affaires de corruption d'agent public étranger, un nombre plus important de demandes ayant été émises dans ces affaires. Cependant, un grand nombre de ces demandes est encore en cours d'exécution et certaines sont restées sans réponse après plusieurs années. Ils recommandent donc à la France de prendre des mesures pour s'assurer d'un suivi plus systématique des demandes d'entraide émises lorsque leur exécution reste sans réponse de la part des autorités étrangères.²⁸

Aller plus loin supposerait de voir quelles améliorations sont souhaitables dans les instruments multilatéraux existants.

III. RECONNAISSANCE ET DROITS DES VICTIMES DE LA CORRUPTION

i. 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

²⁸ Rapport d'évaluation de la France par l'OCDE, phase 4, p : 97-98

« 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 accords²⁹. La France ne fait pas exception³⁰.

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'autres³¹.

A l'instar des recommandations publiées dans la dernière édition du rapport *Exporting Corruption*³²,

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.

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

Promulguée dans le courant de l'été 2021, la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales³³ a posé les premiers jalons d'un dispositif de restitution des biens mal acquis, **hissant ainsi la France au rang des rares pays dotés d'un cadre juridique encadrant la restitution des biens mal acquis**. Sous l'impulsion des organisations de la société civile, au premier rang desquelles Transparency France, le législateur a fait le choix de transposer dans le droit français certains des principes directeurs en matière de restitution portés au niveau international³⁴. La loi française s'inspire de ces différents travaux en précisant que les avoirs confisqués seront restitués « dans les pays concernés au plus près des populations » en vue de financer « **des actions de coopération et de développement dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, et en veillant à l'association des organisations de la société civile** ».

Avancées indéniables, en ligne avec les recommandations de Transparency France, ces dispositions ne constituent néanmoins qu'une première étape dans la construction du dispositif de restitution des

²⁹ Exporting Corruption 2020, p.20 <https://images.transparencycdn.org/images/A-slim-version-of-Exporting-Corruption-2020.pdf>

³⁰ 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.

³¹ <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/>

³² Ibid. p. 7.

³³ [Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021](#) de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

³⁴ [GFAR Principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases](#)

avoirs illicites. Le ministère des Affaires étrangères se réservant la faculté de définir les modalités de restitution « au cas par cas », il sera crucial de prévoir des garanties permettant d'assurer l'effectivité, la transparence, l'intégrité et la redevabilité du processus afin d'éviter, pour chaque nouvelle affaire, que les intérêts politiques, économiques ou diplomatiques ne prennent le pas sur l'objectif premier de la restitution. Le dispositif de restitution ne saurait donc suffire à lui seul et dans sa forme actuelle à constituer un modèle en la matière. Outre l'instauration de garanties techniques et budgétaires, la solidité du futur mécanisme dépendra également de la volonté politique de la France de faire de son futur mécanisme de restitution un véritable outil au service de la lutte contre la corruption et pour le développement solidaire.

Proposition :

Instaurer des garanties permettant d'assurer l'effectivité, la transparence, l'intégrité et la redevabilité du processus afin d'éviter, pour chaque nouvelle affaire, que les intérêts politiques, économiques ou diplomatiques ne prennent le pas sur l'objectif premier de la restitution.

Mais il faut parallèlement renforcer les moyens de rechercher les bénéficiaires effectifs des biens. Cela passe par un durcissement des obligations pesant sur les intermédiaires, qui opèrent les transactions faites sur le territoire français, de s'enquérir des noms du ou des bénéficiaires finaux. La solution pourrait être de transposer dans les transactions immobilières ou mobilières les règles anti-abus introduites en droit fiscal et codifiées à l'article 64 du livre des procédures fiscales (abus de droit par fictivité et abus de droit par fraude à la loi). D'origine jurisprudentielle, la théorie de l'abus de droit permet en effet à l'administration fiscale de réintégrer un transfert abusif de bénéfices à l'étranger.

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

Le respect de l'espace accordé à la société civile pour s'exprimer est une composante essentielle de l'Etat de droit. L'action en justice des associations, soit au soutien des poursuites, soit pour déclencher les poursuites, est un levier indissociable du combat contre la corruption, qui permet de faire valoir le préjudice résultant des faits lorsqu'ils sont condamnés par un tribunal.³⁵

Or, ce quinquennat a été marqué par une remise en cause³⁶ préoccupante des associations dans la « [loi confortant le respect des principes de la République](#) » adoptée en 2021, dont l'orientation générale marque une « **défiance certaine vis-à-vis de la vie associative** » selon le mouvement associatif³⁷.

Cette défiance s'est également exprimée lors du **renouvellement de l'agrément des associations anticorruption** [Sherpa](#)³⁸ et Anticor qui ne l'ont obtenu qu'après un délai d'examen anormalement long.

³⁵ Tribune https://www.huffingtonpost.fr/entry/m-le-premier-ministre-pour-notre-democratie-lagrément-de-lassociation-anticor-doit-etre-renouvele_fr_60658c11c5b6555472cf524c

³⁶ <https://transparency-france.org/actu/projet-de-loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-republique-une-restriction-dangereuse-des-libertes-associatives/#.YiYuK-jMKLd>

³⁷ https://www.francetvinfo.fr/societe/religion/religion-laicite/tribune-associations-presumees-coupables-le-contrat-d-engagement-republicain-que-veut-mettre-en-place-le-gouvernement-inquiete-le-mouvement-associatif_4261659.html

³⁸ <https://www.asso-sherpa.org/sherpa-obtient-agrement-corruption-apres-long-silence-ministere-de-justice>

Une mission flash a même été diligentée par le Parlement pour revoir les modes d'attributions de l'agrément³⁹ et s'interroger sur la capacité d'agir en justice des associations.

Actuellement, 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.

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

Nos propositions

- **Etendre la capacité d'agir des associations agréées au financement des campagnes électorales**
- **Améliorer la transparence de l'instruction de la demande**
- **Motiver la décision de refus de l'agrément**

39