

NOTE DE POSITION DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

2 octobre 2024

Table des matières

CONSTATS.....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
I- L'ABSENCE DE POLITIQUE PUBLIQUE AMBITIEUSE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	6
II- LE MANQUE D'INDEPENDANCE ET LES MOYENS LACUNAIRES DE LA JUSTICE.....	8
III- LA FRAGILITE DE LA PROCEDURE D'AGREMENT DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	14
IV- LA JUSTICE NEGOCIEE ET LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERÊT PUBLIC : LE NECESSAIRE EQUILIBRE A TROUVER POUR UNE ACCEPTIBILITE RAISONNABLE.....	16
V- LA NECESSITE DE RENFORCER LA CULTURE DE L'ALERTE POUR MIEUX PROTEGER LES LANCEURS D'ALERTE.....	20
VI- LA TRANSPARENCE DU LOBBYING : UN CADRE FRANÇAIS AMBITIEUX QUI N'A TOUJOURS PAS ATTEINT SON PLEIN POTENTIEL.....	24
VII- LA PUBLICATION DES DECISIONS DE JUSTICE : UN CHANTIER QUI PROGRESSE LENTEMENT.....	25
VIII- LA TRANSPARENCE DU PLAN DE RELANCE EUROPEEN : UNE TRANSPARENCE TARDIVE ET INSUFFISANTE.....	26
IX- OPEN GOUVERNEMENT PARTNERSHIP : LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE.....	26
X- LA REPRESSION DE LA CORRUPTION : LE RECOURS INSUFFISANT A LA PRESOMPTION DE BLANCHIMENT.....	27
ANNEXES : TRAVAUX DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE SUR LES THEMATIQUES ABORDEES.....	28

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.

Dans le cadre de son mandat, Transparency International France porte une attention et un plaidoyer spécifiques sur le pilotage de la lutte contre la corruption, ses moyens ainsi que sur les moyens judiciaires et juridiques déployés aux fins de contribuer à une meilleure détection et répression de la corruption.

CONSTATS

En France, la lutte contre la corruption s'essouffle dangereusement.

- ❖ [L'indice de perception de la corruption 2023](#) publié le 30 janvier 2024 par Transparency International démontre que la situation de la France évolue peu depuis dix ans : classée 20^e sur 180 pays et territoires, la France obtient un score de 71 à l'Indice de Perception de la Corruption 2023, soit la même note qu'en 2013. Si ce score a légèrement évolué durant cette décennie, oscillant entre 69/100 et 72/100, cette stagnation sur dix ans sanctionne un exécutif qui ne fait pas de la lutte contre la corruption une priorité, malgré une législation et un appareil institutionnel parmi les meilleurs au plan européen.

En dix ans, la France ne semble pas avoir tiré profit de la montée en puissance de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), de l'Agence Française Anticorruption (AFA), du Parquet national financier (PNF), de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), du Défenseur des droits ou encore d'un statut de lanceur d'alerte parmi les plus ambitieux au monde.

- ❖ Un récent sondage réalisé par Transparency International France et la Fondation Jean-Jaurès témoigne du fait que plus de 6 Français sur 10 estiment que les élus et dirigeants politiques comme les députés et sénateurs (68%), les députés européens (67%) et le pouvoir exécutif (64%) sont corrompus, ces niveaux étant toutefois en baisse de 5 à 6 points depuis 2019. Cette perception de corruption élevée en France s'incarne également dans leur vécu personnel, plus d'un tiers des Français indiquant qu'on lui a rapporté un acte de ce type².

¹ <https://transparency-france.org/>

² [Enquête sur l'attitude des Français vis-à-vis de la corruption - Harris Interactive FR \(harris-interactive.fr\)](#)

RECOMMANDATIONS

- **Sur l'absence de politique publique ambitieuse de lutte contre la corruption** : Transparency International France a proposé, à l'occasion notamment des dernières élections présidentielles, d'organiser la lutte contre la corruption autour d'une politique publique structurée et ambitieuse. Cette politique doit s'incarner dans une stratégie, rendue publique, qui s'articulerait autour de trois axes étroitement complémentaires : la prévention, la détection, la sanction-réparation. Cette politique devrait :
 - ❖ Être pilotée par le Premier ministre et articuler le travail des services de l'Etat (TRACFIN, OCLCIFE, pôles départementaux qui ont absorbé la police judiciaire, OCRGDF, MICAF, inspections générales...), de la Justice, des Autorités administratives indépendantes (HATVP), de la Cour des comptes... dans le respect de leur indépendance respective lorsque ceci est nécessaire. Articuler la lutte contre la corruption au niveau national avec les niveaux européen et international.
 - ❖ Affirmer que la lutte anti-corruption, 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.
 - ❖ Sur la réforme de la police judiciaire : il est essentiel que l'impact de cette réforme sur les moyens et l'efficacité des enquêtes judiciaires puisse être évalué de manière transversale, et pas seulement du point de vue de l'institution policière.

- **Sur l'indépendance et les moyens de la justice** :
 - ❖ Supprimer la Cour de justice de la République, tout en maintenant une commission des requêtes qui servirait de filtre et d'aiguillage.
 - ❖ Aligner le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, en matière de discipline et de nomination.
 - ❖ Faire bénéficier les magistrats du parquet d'une protection constitutionnelle équivalente à celle des magistrats du siège en prévoyant que pour les postes équivalents du parquet (Parquet général de la Cour de cassation, procureurs généraux et procureur de la République), les candidatures soient proposées par le Conseil supérieur de la magistrature.

- **Sur l'agrément des associations de lutte contre la corruption** :
 - ❖ Porter la durée actuelle d'agrément à 5 ans, une durée d'agrément identique à celle dont bénéficient les associations de consommateurs ou les associations de protection de l'environnement.
 - ❖ Instaurer une motivation obligatoire du refus d'agrément.
 - ❖ Prévoir un avis obligatoire de la HATVP et une audition par le DACG

➤ Sur la justice négociée et la convention judiciaire d'intérêt public :

- ❖ S'opposer à une remise en cause de la responsabilité pénale de la personne morale
- ❖ Consolider le caractère dérogatoire de la convention judiciaire d'intérêt public, au regard de la gravité et de la complexité des faits et de leur extraterritorialité. En donner les justifications nécessaires dans la convention conclue. En assurer le contrôle lors de l'audience de validation.
- ❖ Afin de garantir un dispositif de prévention audité par l'Agence Française Anticorruption (AFA), systématiser la mise en œuvre d'un plan de mise en conformité par l'entreprise qui conclut une convention judiciaire d'intérêt public.
- ❖ Poursuivre les personnes physiques par les voies procédurales ordinaires quand bien même une CJIP aurait été conclue. Assurer la cohérence entre la poursuite de la personne physique et la poursuite de la personne morale.
- ❖ Veiller à l'identification systématique des victimes d'atteinte à la probité, à leur indemnisation effective en y accordant une attention spécifique dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise. Consigner les observations de la victime lors de l'audience de validation quant au choix de la procédure de justice négociée.
- ❖ Veiller à restreindre l'ouverture de la CJIP pour les entreprises qui contreviendraient à la protection des lanceurs d'alerte telle que prévue par la loi du 21 mars 2022 ; en tenir compte de manière significative dans les facteurs majorants pour le calcul de l'amende prononcée.
- ❖ Motiver les conventions conclues afin de permettre à tout citoyen de mesurer la complexité et la nature des faits, leur gravité et les raisons de ce choix procédural en lien avec l'intérêt public. Assurer une large publicité aux audiences de validation, motiver *in concreto* les raisons de cette validation. Assurer une large publicité des décisions rendues, y compris sur les bases de données relatives aux décisions judiciaires.
- ❖ Assurer la collégialité de l'audience de validation.
- ❖ Imposer, le cas échéant, des mesures de remédiation en matière fiscale et poursuivre les personnes physiques impliquées dans les schémas de fraude fiscale ou d'évitement fiscal.
- ❖ Affecter tout ou partie des amendes payées par l'entreprise au fonctionnement de la police et de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption.

➤ Sur l'alerte, la culture de l'alerte et la protection des lanceurs d'alerte :

- ❖ Assurer la promotion grand public du lanceur d'alerte par une politique publique globale de lutte contre la corruption par des campagnes grand public notamment.
- ❖ Développer particulièrement au sein des organisations publiques une pédagogie appuyée pour valoriser la culture de l'alerte et en améliorer la connaissance.
- ❖ Renforcer la promotion du sujet au sein des organisations du secteur privée.
- ❖ Maintenir un droit souple pour l'enquête interne.

- **Sur la transparence du lobbying :**
 - ❖ Réviser la loi Sapin II et le décret n°2017- 867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts pour élargir et préciser les informations à déclarer par les lobbys, supprimer l'exemption de déclaration dont bénéficient les associations culturelles et d'élus locaux, inclure le Président de la République et les membres du Conseil d'Etat dans la liste des décideurs publics pour lesquels il faut déclarer une activité de lobbying.
 - ❖ Harmoniser le cadre-type de déclaration des agendas des membres du Gouvernement dans un format open data, et rendre obligatoire la publication de leurs rendez-vous avec des lobbyistes.
 - ❖ Renforcer le recours à des consultations publiques ouvertes et la transparence par l'exécutif, et renforcer le lien entre les contributions de lobbys récoltées lors de ces consultations et le répertoire des lobbys de la HATVP.
 - ❖ Sur le modèle de la très réussie plateforme de consultation citoyenne de la Cour des comptes, créer une plateforme de consultation citoyenne des inspections générales des ministères

- **Sur la publication des décisions de justice :**
 - ❖ S'assurer de la bonne exécution du calendrier de publication des données de justice en open data des juridictions de niveau inférieur.

- **Sur la transparence des bénéficiaires d'aides publiques et de marchés publics :**
 - ❖ Créer un répertoire public centralisé des bénéficiaires d'aides publiques pour regrouper les jeux de données déjà existants (agriculteurs bénéficiaires de la PAC) et ceux qu'il reste à publier ou à compléter
 - ❖ Créer un outil numérique commun pour harmoniser la publication des agendas des membres du Gouvernement, et notamment leurs rendez-vous avec des lobbyistes.
 - ❖ Poursuivre le travail d'agrégation des données essentielles de la commande publique et créer à terme une plateforme nationale en ligne des données essentielles de la commande publique permettant de centraliser les données essentielles de la commande publique (DECP) de tous les acheteurs publics et de les rendre accessibles facilement pour la société civile et les autorités publiques de détection de la corruption.

- **Sur la répression de la corruption :**
 - ❖ Recourir plus largement à la présomption de blanchiment.

I- L'ABSENCE DE POLITIQUE PUBLIQUE AMBITIEUSE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Si des réalisations positives sont à mettre à l'actif du premier quinquennat qui s'est achevé au mois de mai 2022, elles sont restées limitées à des thématiques restreintes et ont été parfois remises en cause par d'autres actions contradictoires dans le cadre du second.

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) est une des raisons majeures du défaut de vision dont l'agence est accusée. Le second plan est à ce jour inexistant, après une vacance de son Directeur de plus de 4 mois.

Aujourd'hui, force est de constater que la stratégie anti-corruption de la France n'est pas incarnée politiquement et qu'elle est portée par un trop grand nombre d'acteurs travaillant assez largement en silo. Elle manque de cohérence et de portage politique au plus haut niveau.

Transparency France a demandé la mise en œuvre d'une politique publique globale de lutte contre la corruption qui passerait notamment par une révision du décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption³. Cette politique devrait comprendre :

- Un volet dédié à la lutte contre les flux financiers illicites
- Un pilotage placé sous l'autorité du Premier ministre
- Un programme budgétaire dédié
- Un renforcement des moyens de la justice financière
- Une amélioration des échanges entre l'administration fiscale et la justice

Recommandations

Transparency International France a proposé, à l'occasion notamment de la dernière élection présidentielle, d'organiser la lutte contre la corruption 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, la protection des droits humains et le blanchiment 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, de la criminalité organisée⁴.

³ <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2024/06/Note-position-TI-France-Cabinet-Ministre-Comptes-publics-25042023.pdf>

⁴ <https://transparency-france.org/2024/03/04/note-de-position-contribution-dinternational-france-aux-travaux-de-la-commission-denquete-du-senat-sur-limpact-du-narcotrafic-en-france-et-les-mesures-a-prendre-pour-y-remedier/>

- ❖ 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.
- ❖ Améliorer les échanges entre l'administration fiscale et la justice
- ❖ Impliquer les acteurs de la société civile comme vigies de l'Etat de droit et médiateurs.

Deux indicateurs de la faiblesse d'une véritable politique de lutte contre la corruption sont à relever en 2023 :

A- LA VACANCE A LA TETE DE L'AGENCE FRANCAISE ANTICORRUPTION ET L'ABSENCE DE PLAN PLURIANNUEL

La direction de l'Agence française anticorruption a connu quatre mois de vacance, entre la fin de mandat de M. Charles Duchaine en mars 2023 et la nomination de Mme Jégouzo en juillet 2023. Bien que la fin du mandat de six ans, non renouvelable, de M. Duchaine ait été totalement anticipable, les autorités de nomination n'ont pas réussi à éviter une période de latence dommageable pour l'agence dans une phase où elle devait procéder à l'évaluation du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 et à l'élaboration du nouveau plan pour la période 2023-2027.

Le législateur n'a pas fait de l'Agence française anticorruption une autorité administrative indépendante. Pour renforcer l'indépendance de cette agence, le législateur a choisi de rendre non renouvelable le mandat du directeur et d'imposer que celui-ci soit un magistrat. Mme Isabelle Jégouzo a été nommée directrice de l'agence par décret du Président de la République en date du 26 juillet 2023. Elle était précédemment conseillère du ministre de la Justice. Aucun plan pluriannuel de lutte contre la corruption n'a vu le jour.

B- LA REFORME DE LA POLICE JUDICIAIRE

2023 a été l'année de la mise en œuvre de la réforme de la police judiciaire dans une grande indifférence. Après une mobilisation importante au sein de la police judiciaire, du monde judiciaire et de la société civile, le ministère de l'Intérieur a mis en œuvre une réforme de la police nationale qui suit deux axes :

- Au niveau local, une organisation unifiée au niveau départemental sous l'autorité d'un directeur départemental de la police nationale qui a autorité sur les anciennes directions départementales (sécurité publique, police judiciaire, air et frontières, renseignement territorial).
- Au niveau central, un renforcement de la direction générale de la police nationale au détriment des directions sectorielles qui la composent (dont la direction centrale de la police judiciaire devenue direction nationale de la police judiciaire le 1^{er} juillet 2023).

Cette réforme de la police nationale avait été expérimentée, puis déployée dans certains territoires dès 2022. Cette réforme faite pour le ministère de l'Intérieur aura des conséquences sur les magistrats, procureurs de la République et juges d'instruction, qui ont la responsabilité fonctionnelle des enquêtes

de police judiciaire. Le ministre de la Justice est resté impassible devant la contestation issue du monde judiciaire.

Cette réforme donne clairement la priorité au maintien de l'ordre et à la sécurité publique, et les 4000 enquêteurs de la police judiciaire spécialisée risquent d'être fortement mobilisés. Les enquêtes longues et complexes que nécessite la délinquance économique et financière risquent d'être sacrifiées à une logique de résultat, d'efficacité et de visibilité liée à la délinquance du quotidien⁵. Récemment, le Procureur National Financier s'en est inquiété en indiquant « commencer à constater les effets négatifs de cette réforme ».⁶

Cette fusion dans un seul corps pose également la question du lien entre l'autorité judiciaire et les services policiers enquêteurs. Sans avoir réécrit les articles fondamentaux du code de procédure pénale, la réforme conduite par le gouvernement menace en pratique les principes essentiels que sont :

- la disponibilité des moyens et la direction effective des enquêtes par les magistrats ;
- le libre choix du service enquêteur par les magistrats ;
- la capacité du ministère public à mettre en œuvre la politique pénale, en concurrence avec le nouveau directeur départemental de la police nationale placé sous l'autorité du préfet.

Recommandation

Même si les grands offices existent, notamment l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) et l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), il est essentiel que l'impact de cette réforme sur les moyens et l'efficacité des enquêtes judiciaires puisse être évalué de manière transversale, et pas seulement du point de vue de l'institution policière.

II- LE MANQUE D'INDEPENDANCE ET LES MOYENS LACUNAIRES DE LA JUSTICE

Le récent [sondage](#) réalisé au mois de décembre 2023 par Transparency International France et la Fondation Jean-Jaurès démontre que le sentiment de corruption des personnes exerçant des responsabilités est très largement partagé, bien qu'en recul depuis la dernière mesure⁷.

L'[indicateur État de droit](#) révèle une détérioration globale du fonctionnement des systèmes judiciaires pointée par [l'indice de perception de la corruption 2023 de Transparency International](#) publié le 30 janvier 2024. Les pays qui obtiennent les scores les plus bas sur ce premier indicateur obtiennent également des scores très bas sur l'IPC, mettant en évidence un lien manifeste entre les difficultés d'accès à la justice et la corruption.

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. Ce régime

⁵ [NOTE DE POSITION] REFORME DE LA POLICE JUDICIAIRE - Audition de Transparency France dans le cadre de la mission d'information de la Commission des Lois du Sénat - Transparency France International (transparency-france.org)

⁶ <https://information.tv5monde.com/international/le-procureur-national-financier-constate-les-premiers-effets-negatifs-de-la-reforme>

⁷ <https://transparency-france.org/2023/12/09/sondage-defiants-face-aux-politiques-les-francais-reclament-davantage-dexemplarite-et-de-moyens-pour-lutter-contre-la-corruption/>

particulier distinguant les magistrats du parquet de ceux du siège ne cesse en effet de susciter les critiques d'organisations européennes et internationales, comme la Cour européenne des droits de l'Homme, le Conseil de l'Europe⁸ ou encore 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 étrangers⁹.

On peut aussi mentionner les critiques persistantes qui apparaissent dans l'évaluation par le Groupe des Etats contre la Corruption (GRECO) de l'engagement des autorités françaises en matière de prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et dans son deuxième addendum au deuxième rapport de conformité rendu public le 30 janvier 2024¹⁰. Le GRECO observe en effet qu'en dix ans, la France a mis en œuvre six des onze de recommandations formulées par le GRECO en 2013 mais fait état d'un désaccord persistant sur l'indépendance de la justice. Il recommande que le pouvoir d'enquête administrative du garde des sceaux soit confié au Conseil supérieur de la magistrature¹¹.

Le projet de réforme de la justice, promis à chaque élection présidentielle, était soutenu par le candidat puis président de la République. Devant passer par une réforme de la Constitution, et présenté en Conseil des Ministres en 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 parquet et la suppression de la Cour de Justice de la République. Ces deux volets répondaient aux demandes de Transparency International France.

Depuis lors, faute d'avancée sur ce dossier, les soupçons d'instrumentalisation de la justice par le pouvoir politique ont persisté et font l'objet d'enquêtes parlementaires¹². L'action du Parquet national financier (PNF) est régulièrement entravée par des suspicions d'interférence avec le pouvoir en place.

A- LA NECESSAIRE SUPPRESSION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE

La Cour de justice de la République a été créée en 1993, non seulement pour juger les ministres mis en cause dans le cadre de l'affaire du sang contaminé, mais également en raison de la multiplication des affaires politico-financières à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Auparavant, les ministres relevaient de la Haute Cour de justice, composée uniquement de parlementaires. Il en découlait une quasi-immunité pour les membres du gouvernement. La création de la CJR est apparue, dans un premier temps, comme un progrès démocratique, car elle avait le mérite d'être une juridiction présidée par un magistrat élu par la Cour de cassation et placée sous le contrôle de la Cour de cassation. Compétente pour juger les membres du gouvernement pour les actes délictueux ou criminels dans l'exercice de leurs fonctions, elle est composée de douze parlementaires (six élus par l'Assemblée nationale et six élus par le Sénat) et de trois magistrats du siège à la Cour de cassation. Un de ces trois magistrats la préside. Elle comprend, en outre, une commission d'instruction composée de trois

⁸ <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-fr/16808def9d>

⁹ Rapport de Phase 4 : France (oecd.org) 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 corruption d'agents publics étrangers (CAPE) ».

¹⁰ Cf. ANALYSE / EVALUATION PAR LE GRECO DE L'ENGAGEMENT DES AUTORITÉS FRANÇAISES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES, DES JUGES ET DES PROCUREURS - Transparency France International (transparency-france.org)

¹¹ L'autre désaccord persistant concerne les parlementaires. Le GRECO (comme Transparency International France) juge que le régime actuel de publicité des déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs est un trompe-l'œil. Dix ans après le vote de la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique, ces déclarations devraient maintenant devenir accessibles facilement et à l'ensemble du public comme le sont celles des ministres.

¹² <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/independance-de-justice-l-heure-des-conclusions#.YcH12mjMLIX>

magistrats de la Cour de cassation et un ministère public assuré par le Procureur général près la Cour de cassation Très rapidement cette avancée s'est révélée insuffisante et décevante comme l'atteste son maigre bilan. En effet, la CJR a prononcé 9 décisions en 30 ans concernant 12 ministres ou secrétaires d'Etat, dont 7 d'entre eux ont été déclarés non coupables. Quant à ceux dont la culpabilité a été reconnue, ils ont été le plus souvent dispensés de peine ou condamnés à des peines symboliques quand leurs co-auteurs ou complices étaient parallèlement sévèrement condamnés par les juridictions de droit commun dont ils relevaient. Comme son ancêtre, la Haute Cour de justice, la CJR apparaît comme une justice de pairs.

Le cas spécifique du jugement rendu par la CJR concernant le Ministre de la Justice en exercice

Les faits reprochés au Ministre relevaient de la non prise en compte de la situation de conflit entre les intérêts très récents de l'avocat pénaliste (dépôt de plainte personnelle en juin 2020 pour atteinte à la vie privée en lien avec l'enquête n°306 et conseil d'une personne mise en cause par le juge d'instruction monégasque) et l'intérêt public qui, seul, doit guider son action. Malgré les alertes, cette situation n'a reçu aucune réponse adaptée tant de la part du ministre que du Premier ministre.

En 2023, la CJR a jugé pour la seconde fois un ministre en exercice.

La tâche était doublement impossible : les juges magistrats ont dû juger leur ministre en exercice et les juges parlementaires ont dû juger un ministre qu'ils soutiennent ou qu'ils contestent dans la vie parlementaire ordinaire.

Aussi, Transparency International France a considéré que le procès du Ministre de la Justice devant la CJR était un procès rendu impossible, tant pour lui parce qu'il a autorité sur le Parquet que pour les magistrats de la Cour de cassation chargés d'instruire, puis de juger leur ministre en exercice. Le Président de la République n'a pris aucune mesure pour répondre à cette situation exceptionnelle, et a maintenu en poste le ministre¹³.

En effet, le ministre de la Justice a été maintenu en fonction après l'ouverture de l'information judiciaire confiée à la commission d'instruction de la Cour de justice de la République (janvier 2021), après la mise en examen du ministre (16 juillet 2021) et après son renvoi devant la formation de jugement de la Cour de justice de la République (2 octobre 2022). À cette date, Transparency International France a demandé la démission du ministre, considérant que son maintien en fonction rendait impossible la tenue de ce procès et précipitait les institutions judiciaires dans une impasse dommageable¹⁴.

Le traitement défailant de cette situation de conflit d'intérêts par l'exécutif est assez représentatif des faiblesses de l'exécutif en matière d'éthique gouvernementale, comme le souligne le rapport d'évaluation que le GRECO consacre à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs¹⁵.

En outre, le maintien en fonction du ministre a créé l'apparence d'un nouveau conflit d'intérêts au moment où les services placés sous son autorité préparaient la nomination du successeur de François Molins à la tête du parquet général près la Cour de cassation. Comme ce magistrat exerce le ministère

¹³ [RELAXE D'ERIC DUPOND-MORETTI PAR LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE : TIRER LES LEÇONS D'UN PROCES IMPOSSIBLE - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

¹⁴ [Transparency International France demande la démission du Garde des Sceaux Éric Dupond-Moretti renvoyé devant la Cour de Justice de la République - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

¹⁵ [Pour le GRECO, la France doit poursuivre ses efforts pour que la culture de l'intégrité atteigne les plus hautes sphères du pouvoir - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

public devant la Cour de justice de la République, le ministre pouvait être raisonnablement suspecté de choisir celui qui mènerait l'accusation. Ainsi, le 1^{er} juillet 2023, le Président de la République a procédé à la nomination de Rémy Heitz comme procureur général près la Cour de cassation. Sur cette nomination très sensible, le départ du ministre (étendu en février 2023) n'a pas été une réponse suffisante.

La dernière étape de cet impossible procès a été le jugement rendu par la Cour de justice de la République (CJR), juridiction composée de douze juges parlementaires et trois juges magistrat.

À l'issue d'une semaine de débats, le ministre de la Justice qui a mis en scène son procès a été relaxé. Cette décision de la Cour de justice de la République a été très critiquée par les juristes dans la mesure où elle rompt avec une jurisprudence très établie de la Cour de cassation en matière de prise illégale d'intérêts qui est considérée comme un délit objectif pour laquelle l'intention de l'auteur compte peu.

Dans son arrêt, la Cour de justice de la République reconnaît l'existence d'un conflit d'intérêts, constitutif de l'élément matériel de l'infraction, mais relaxe le ministre en pointant l'insuffisance de l'intentionnalité. En matière de prise illégale d'intérêts, suivant une jurisprudence constante de la Cour de cassation, les personnes mises en cause devant une juridiction ordinaire ne bénéficient jamais d'une analyse aussi soucieuse des intentions de l'auteur. La décision de la Cour de justice de la République apparaît comme une décision politique qui ménage les plaignants, tout en dédouanant le ministre accusé.

Le procureur général près la Cour de cassation, Rémy Heitz, après avoir mené l'accusation et requis contre le ministre une condamnation à un an de prison avec sursis, a choisi d'en finir avec ce procès impossible en décidant de ne pas se pourvoir en cassation. Il aurait pourtant été intéressant de voir la Cour de cassation examiner cet arrêt à la lumière de sa jurisprudence.

Ce procès sera-t-il le dernier conduit par la Cour de justice de la République ? La suppression de ce privilège de juridiction est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Le projet de loi constitutionnelle préparé en 2018 par le gouvernement d'Edouard Philippe, alors Premier ministre, prévoyait la suppression de la Cour de justice de la République. Aux termes de ce projet, après un filtrage par une commission des requêtes, la Cour d'appel de Paris aurait été chargée de juger les plaintes contre les ministres. Cette solution de quasi-droit commun nous semble la seule à même de rétablir la confiance.

Transparency International France recommande donc la suppression de la Cour de justice de la République et son remplacement par une procédure crédible : une juridiction de droit commun (Cour d'appel de Paris) avec un filtrage des plaintes.

Recommandation

- ❖ Suppression de la Cour de justice de la République

B- LA NECESSITE DE PARACHEVER L'INDEPENDANCE DU PARQUET

Contrairement aux magistrats du siège qui sont protégés par des dispositions de valeur constitutionnelle depuis 1993, la carrière et le régime disciplinaire des magistrats du parquet restent sous l'autorité du ministre de la Justice.

Pour les nominations, l'avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est un avis simple et non un avis conforme. Depuis 2012, les ministres de la Justice successifs ont respecté cet avis, mais il s'agit d'une bonne pratique qui n'est pas inscrite dans la Constitution.

Pour les magistrats du parquet, contrairement aux magistrats du siège, le ministre de la Justice exerce le pouvoir disciplinaire et n'est pas tenu par les avis obligatoires du Conseil supérieur de la magistrature.

Concrètement, le cas du Ministre de la Justice Eric Dupond Moretti concerne quatre enquêtes administratives diligentées visant trois procureurs du Parquet national financier et un ancien juge d'instruction détaché à Monaco. Ces enquêtes administratives ont donné lieu à trois saisines du Conseil supérieur de la magistrature par le Premier ministre (en raison du déport du ministre de la Justice) qui, en octobre 2022 et après un an de procédure, n'a finalement retenu aucune faute disciplinaire. A l'issue de ces procédures, aucune sanction n'a été prononcée par la Première ministre.

Cette affaire a constitué un cas critique avec une saisine spectaculaire du Conseil supérieur de la magistrature et la publication d'un communiqué de presse nominatif par le ministère de la Justice.

Face à de possibles pressions de l'exécutif, Transparency International France préconise que le statut des magistrats du parquet soit aligné sur celui des magistrats du siège, en matière de discipline et de nomination¹⁶.

Nous proposons même d'aller un peu plus loin. Pour les magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature dispose aussi d'un pouvoir de proposition pour les principaux postes du siège (les membres de la Cour de cassation, les premiers présidents de Cour d'appel et les présidents de tribunal judiciaire). Les magistrats du parquet devraient bénéficier d'une protection constitutionnelle équivalente en prévoyant que pour les postes équivalents du parquet (Parquet général près la Cour de cassation, procureurs généraux et procureur de la République), les candidatures soient proposées par le Conseil supérieur de la magistrature.

Dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion du 65^{ème} anniversaire de la Constitution du 4 octobre 1958, le Président de la République a réaffirmé sa volonté de renforcer l'indépendance du parquet. Comme pour la suppression de la Cour de justice de la République, le projet de loi constitutionnelle pour « une démocratie plus représentative, responsable et efficace », prévoyait que les membres du parquet seraient nommés sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple. Il prévoyait aussi que le CSM statuerait comme conseil de discipline.

Personne ne nie la difficulté politique de cette réforme qui a déjà échoué deux fois (1999 et 2013-2016), mais la volonté de l'exécutif de renforcer l'indépendance du parquet reste aujourd'hui trop largement rhétorique. Transparency International France recommande le renforcement des garanties d'indépendance du parquet (nomination, discipline, proposition du CSM pour les plus hauts postes)¹⁷.

Recommandations

- ❖ Aligner le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège, en matière de discipline et de nomination¹⁸. Les magistrats du parquet devraient bénéficier d'une protection constitutionnelle équivalente à celle des magistrats du siège en prévoyant que

¹⁶[Justice - Transparency France International \(transparency-france.org\)](https://www.transparency-france.org)

¹⁷ Transparency avait demandé aux candidats à l'élection présidentielle, d'aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège et de doter le conseil supérieur de la magistrature de pouvoirs plus importants en matière de nomination des magistrats et de gestion de leur carrière. Transparency a aussi demandé la suppression de la Cour de Justice de la République.

¹⁸[Justice - Transparency France International \(transparency-france.org\)](https://www.transparency-france.org)

pour les postes équivalents du parquet (Parquet général de la Cour de cassation, procureurs généraux et procureur de la République), les candidatures soient proposées par le Conseil supérieur de la magistrature.

C- LA FAIBLESSE DES MOYENS DE LA JUSTICE

Les délits économiques et financiers ne connaissent pas la crise.

Les développements de l'actualité en Ukraine mettent cruellement en évidence combien le gel, puis la saisie du produit de la corruption ont une réelle efficacité en termes de sanctions économiques et financières, mais ont été trop peu utilisés, faute de volonté politique.

Aussi, la commission sénatoriale d'enquête sur le narcotrafic, lequel infiltre par la corruption les agents publics et est susceptible de déstabiliser nos démocraties, démontre la nécessité de moyens, d'actions et d'une coordination des services, qui font défaut¹⁹.

Cette justice financière est délaissée au profit d'une justice du quotidien, objet de toutes les attentions ; elle est 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'OCLCIFI, il s'alarme avec force du manque de moyens alloués à ces services²⁰.

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 criante²¹.

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.

Transparency International France, qui avait appelé de ses vœux la création du PNF²², se félicite aujourd'hui de son bilan et soutient pleinement son action.²³

¹⁹ [Note de position | Contribution d'International France aux travaux de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

²⁰ « Les examinateurs saluent la création de l'OCLCIFI 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'OCLCIFI 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.

²¹ « 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

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

²³ . 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

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 création²⁴.

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.

III- LA FRAGILITE DE LA PROCEDURE D'AGREMENT DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

A- LE CADRE LEGISLATIF ACTUEL

L'article 1 de la loi du 4 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a introduit dans le code de procédure pénale un nouvel article 2-23 qui confère aux associations de lutte contre la corruption la faculté de se constituer partie civile sur une liste limitative d'infractions pénales à une double condition : avoir pour objet la lutte contre la corruption et avoir cinq ans d'existence.

Le décret en Conseil d'Etat n°2014-327 du 12 mars 2014 pris en application est plus précis et plus restrictif, puisqu'il exige des associations une « activité effective et publique », « un nombre suffisant de membres », « le caractère désintéressé et indépendant de ses activités » et « un fonctionnement régulier et conforme à leurs statuts ».

Si la reconnaissance d'un agrément aux associations de lutte contre la corruption constitue une avancée qui mérite d'être saluée, le régime prévu par l'article 2-23 du code de procédure pénale et son décret d'application soulèvent des difficultés administratives qui appellent des réformes.

Les critères matériels (« Le nombre suffisant de membres » ou « la provenance des ressources ») figurant à l'article 1 du décret sont insuffisamment définis et peuvent laisser du champ à l'arbitraire ou à une apparence d'arbitraire. Le rôle exclusif accordé au ministre de la Justice est peu satisfaisant. La procédure administrative d'instruction effectuée par la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) est peu transparente et manque totalement de collégialité.

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. »²³ Selon le rapport d'activité 2022 du PNF, les sommes prononcées en faveur du Trésor public en 2022 dans les procédures terminées en 2022 s'élèvent à 1,78 Md€, et le total des sommes prononcées en faveur du Trésor public depuis 2014 atteint 11,9 Md€. Selon le rapport d'activité du PNF pour l'année 2023, on peut noter que 111 personnes ont été condamnées en 2023 contre 70 en 2022 comme en 2020 et 40 en 2021. Au total en 10 ans d'activité, plus de 500 personnes ont été condamnées et 12 Md€ ont été reversés au Trésor public.

²⁴ 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 (708 procédures en cours fin 2022) dont 44 % concernant les atteintes à la probité), susceptible de peser sur son action répressive. Le PNF n'a bénéficié que marginalement de la hausse des crédits du ministère de la justice obtenue par le Garde des sceaux dans les PLF pour 2021, 2022, 2023 et 2024.

Transparency International France recommande que la procédure d'instruction prévoie une audition collégiale par un panel qui serait ouvert à des représentants de la Cour des comptes, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Economie et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il recommande également un avis préalable de la HATVP.

Cette procédure collégiale permettrait de compenser les difficultés liées à des critères matériels dont la formulation est toujours délicate, trop large ou trop précise.

Par ailleurs, Transparency International France recommande que la durée actuelle d'agrément, trop courte, soit portée à 5 ans, une durée d'agrément identique à celle dont bénéficient les associations de consommateurs ou les associations de protection de l'environnement. Les refus d'agrément devraient obligatoirement être motivés.

B- LA SITUATION FRAGILISEE DES TROIS ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Depuis le vote de la loi, seules trois associations ont bénéficié de l'agrément : Transparency International France, Sherpa et Anticor. Mais les péripéties et coups fourrés qui ont marqué les conditions de renouvellement de l'agrément d'Anticor méritent d'être rappelés.

Ce n'est pas la première fois qu'une des trois associations de lutte contre la corruption rencontre des difficultés pour le renouvellement de son agrément. En 2019, une autre association, Sherpa, avait rencontré des difficultés comparables avec un refus implicite d'agrément, suivi de l'octroi de l'agrément.

Le 23 juin 2023, l'association Anticor n'a plus disposé d'agrément, sans aucune justification jusqu'au 5 septembre 2024²⁵. Commencée en 2020, la procédure de renouvellement de l'agrément d'Anticor aura, au total, duré plus de quatre ans. La décision sage de Gabriel Attal, prise le jour de la démission du gouvernement intervient alors que l'association était privée d'agrément depuis plus d'un an. Si la décision du Tribunal administratif de Paris du 23 juin 2023 qui a annulé l'agrément octroyé à Anticor par le Premier ministre en avril 2021 était logique, l'attitude du gouvernement multipliant les refus implicites et les manœuvres dilatoires était indigne d'un régime démocratique. Cet été, Transparency International France et Sherpa avaient d'ailleurs produit un mémoire en intervention volontaire auprès du tribunal administratif de Paris pour obtenir l'annulation de la décision implicite de rejet prise par le gouvernement en décembre 2023.

La décision favorable du gouvernement qui intervient après des mois de blocage souligne la faiblesse des arguments du gouvernement dans ce dossier et prouve la dimension arbitraire du refus.

Jusqu'à présent, Transparency International France n'a rencontré aucune difficulté pour obtenir son agrément, mais l'opacité de l'instruction et l'absence de dialogue avec l'administration peuvent légitimement susciter des interrogations. Aujourd'hui, la procédure est trop opaque et unilatérale pour atteindre l'objectif initial du législateur : sécuriser l'action judiciaire des associations de lutte contre la corruption.

Il est maintenant évident que la procédure d'agrément des associations de lutte contre la corruption doit être remise à plat afin d'écartier le risque d'arbitraire. Les trois associations agréées sont fragiles et

²⁵ <https://www.anticor.org/2024/09/05/lassociation-anticor-retrouve-son-agrement-anticorruption/>

n'ont pas d'énergie à perdre dans des procédures administratives qui les empêchent d'assurer leur mission : représenter les victimes de la corruption.

Recommandations

- ❖ Porter la durée actuelle d'agrément, trop courte, à 5 ans, durée identique à celle dont bénéficient les associations de consommateurs ou les associations de protection de l'environnement.
- ❖ Motiver les refus d'agrément.

IV- LA JUSTICE NEGOCIEE ET LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERÊT PUBLIC : LE NECESSAIRE EQUILIBRE A TROUVER POUR UNE ACCEPTIBILITE RAISONNABLE

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est un dispositif de justice négociée applicable aux personnes morales, introduit par l'article 22 de la Loi Sapin II n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, et consacré à l'article 41-1-2 du Code de procédure pénale (CPP). Son champ d'application, initialement réservé aux infractions de corruption, a été étendu :

- aux faits de fraude fiscale et à leur blanchiment par la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018,
- aux infractions relatives à la justice environnementale par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, créant l'article 41-1-3 du CPP.

Elle permet à l'entreprise, dans certaines conditions, définies par un droit souple, de bénéficier d'une absence de condamnation pénale en s'acquittant d'une amende, en indemnisant les éventuelles victimes et parfois, en se soumettant à l'obligation de mettre en œuvre un plan de prévention de la corruption (peine de mise en conformité). L'amende payée par l'entreprise alimente le Trésor public français. Cela est différent de la confiscation des avoirs du délinquant personne physique dans le cadre de la procédure pénale classique qui peut, sur le principe, faire l'objet de mesures de restitution aux populations victimes ou d'affectation (projet sociétal).

La convention est ensuite homologuée par un magistrat du siège en audience publique.

A- LE BILAN

Sur 54 CJIP signées jusqu'au 1^{er} février 2024, plus de 30 conventions judiciaires d'intérêt public ont été signées par le Procureur de la République Financier²⁶ en matière d'atteinte à la probité, de fraude fiscale et de blanchiment de ce délit depuis le 9 décembre 2016 : ***jamais les atteintes à la probité n'ont été autant poursuivies, rapportant plus de 2,6 milliards d'euros d'amendes d'intérêt public dans le cadre de CJIP signées depuis 2018***²⁷.

²⁶ Bilan 2023 du PNF : l'année fut productive mais la corruption n'a pas reculé - DECIDEURS MAGAZINE - Accédez à toute l'actualité de la vie des affaires : stratégie, finance, RH, innovation - Chaque jour, retrouvez l'actualité des professionnels du droit des affaires. (decideurs-juridiques.com)

²⁷ [PlaquettePNF.pdf \(justice.fr\)](https://www.justice.fr/PlaquettePNF.pdf)

Les conventions signées depuis plus de 6 ans en matière d'atteinte à la probité par le Parquet national financier²⁸ démontrent l'utilité et la pertinence de ce dispositif : elles concernent des faits graves, dont les délais d'enquête auraient été particulièrement longs et l'exigence de la preuve ténue. Dans le rapport d'évaluation du 9 décembre 2021²⁹, l'OCDE souligne les « progrès remarquables » réalisés par la France. Signe de cette nouvelle efficacité, elle salue les sanctions définitives de 23 personnes morales et 19 personnes physiques prononcées entre la fin de l'année 2012 et la fin de 2021³⁰.

Cela va incontestablement dans le bon sens.

Cependant, le succès financier de la CJIP³¹ ne doit pas occulter les modalités parfois discutables des conditions dans lesquelles certaines ont été conclues.

B- LES LIMITES DE LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERET PUBLIC

La convention judiciaire d'intérêt public est un mécanisme d'équilibre qui doit être utilisé lorsqu'il est utile à l'intérêt public (faits graves et complexes, avec des éléments extraterritoriaux principalement).

Le 23 janvier 2023, le Parquet National Financier a publié de nouvelles lignes directrices³² sur lesquelles Transparency international France a livré son analyse³³ en pointant certaines inquiétudes relatives aux conditions d'ouverture « souples » de la justice négociée aux entreprises :

D'abord, force est de constater que certaines CJIP sont conclues, alors même que la coopération avec les autorités judiciaires est tardive (Bolloré SE), minimale (HSBC) ou absente (SAS Poujaud). En tout état de cause, le critère de l'absence de coopération n'est évoqué que comme facteur majorant de l'amende.

Parfois même, l'absence totale de coopération ou son caractère tardif ne sont évoqués que pour supprimer une minoration de l'amende sans en être un facteur majorant (SAS Poujaud, SAS Kaefer Wanner).

Ensuite, en matière financière, aucune entreprise ne s'est jamais dénoncée en amont d'une enquête judiciaire ou à la suite d'une enquête interne, une enquête judiciaire étant toujours à l'origine, pour la France, de l'entrée en négociation. Pourtant, la circulaire Belloubet de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale en date du 2 juin 2020 rappelait que cette divulgation volontaire était la contrepartie de la mesure de clémence que représente la CJIP³⁴.

De plus, si la pénalité du facteur majorant est souvent chiffrée, celle du facteur minorant ne l'est pas, rendant difficile une analyse chiffrée des coûts-avantages des majorations des amendes.

²⁸ <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75/convention-judiciaire-dinteret-public-cjip>

²⁹ <https://transparency-france.org/actu/communiqu%C3%A9-en-pointant-le-manque-de-moyens-et-dindependance-des-acteurs-de-la-lutte-contre-la-corruption-locde-dessine-en-creux-labsence-de-volonte-politique-d/#.Ytf62HZBxRY>
<https://crimhalt.org/2022/11/11/crimhalt-sur-rtl-la-belgique-nouvel-eldorado-de-la-mafia/>

³⁰ <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Phase-4-FR.pdf>

³¹ Affaires politiques, justice négociée, manque de moyens... Dix ans après sa création, le patron du PNF dresse le bilan (nouvelobs.com)

³² <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2023-01/Lignes%20directrices%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20de%20la%20convention%20judiciaire%20d%27int%C3%A9r%C3%AAt%20public%20PNF%20version%20sign%C3%A9e.pdf>

³³ [NOTE DE POSITION] LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERET PUBLIC (CJIP) - Transparency France International (transparency-france.org)

³⁴ *Si les dirigeants de ces entreprises ne sont pas, à ce titre, soumis à l'obligation de dénoncer de tels faits à l'autorité judiciaire, il peut toutefois être dans leur intérêt de le faire en vue de solliciter en contrepartie une certaine forme de clémence quant aux modalités de poursuite susceptibles d'être envisagées par le PNF. La possibilité de solliciter la conclusion d'une CJIP présente en effet l'intérêt pour les entreprises à l'origine d'une démarche de divulgation volontaire de les préserver du risque d'exclusion des procédures de passation des marchés publics auxquels elles s'exposent en cas de condamnation par un tribunal. »*

En outre, on note un écart important entre l'amende maximale théorique encourue et l'amende finalement mise à la charge de l'entreprise.³⁵

De plus, les difficultés d'articulation des poursuites entre la personne morale et la personne physique, mises à jour à travers l'affaire dite Bolloré, ont démontré la fragilité d'un accord global pouvant assurer la sécurité et la fiabilité du dispositif.³⁶

Enfin, la plupart des CJIP conclues ne prévoient pas de plan de remédiation.³⁷

Aussi, l'analyse des CJIP signées et des ordonnances de validation autant que les projets d'extension de la CJIP au-delà du périmètre des infractions visées par la loi Sapin II³⁸, notamment au favoritisme³⁹, requièrent de rester vigilants face aux tentatives de dévoiement dont la justice négociée fait l'objet, afin d'en préserver l'équilibre⁴⁰ et l'acceptabilité au nom des valeurs démocratiques. La convention judiciaire doit conserver son caractère d'intérêt public. A ces motifs d'inquiétude s'en ajoutent d'autres tels que l'usage extensif de la connexité à des infractions sans aucun lien avec la probité⁴¹ et le défaut d'articulation entre la poursuite de l'entreprise et celle des personnes physiques⁴². La CJIP signée le 9 septembre 2024 entre le Parquet D'Epinal et Nestlé Waters démontre le dévoiement constaté par Transparency International France.⁴³

C- L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES VICTIMES

Sur 54 CJIP signées jusqu'au 1^{er} février 2024, seules 24 prévoient une obligation d'indemniser les victimes.

³⁵ Ainsi, pour la SAS Egis, le montant de l'amende théorique est de 11 133 700 € pour une amende conclue de 2 600 000 €. Pour Systra, le montant de l'amende théorique est de 187 217 100 € pour une amende conclue de 7 496 000 €. Pour Airbus, le montant de l'amende théorique est de 18,9 Md€ pour une amende conclue de 2 083 137 455 €. Pour Google France, le montant de l'amende théorique est de 103 587 237 € pour une amende conclue de 46 728 709 €.

³⁶ Alors que les personnes morales impliquées avaient négocié une CJIP avec une amende totale de 12 M€ et un programme de mise en conformité, les dirigeants avaient opté pour une comparution avec comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) avec le parquet national financier. Cependant, lors de l'audience d'homologation, le président du tribunal judiciaire de Paris a homologué la CJIP au bénéfice des personnes morales, mais a refusé d'homologuer les CRPC, arguant de la gravité des faits nécessitant un jugement public. Ce désaccord temporel entre la CJIP et les CRPC a laissé les dirigeants reconnaître leur culpabilité sans certitude quant à l'issue de la procédure en cours. À la suite d'un recours lié aux conséquences du refus d'homologation, la chambre criminelle a décidé, par un arrêt rendu le 29 novembre 2023 que, en cas d'échec d'une CRPC, les demandes ou accords du mis en examen en vue d'un renvoi en CRPC, ainsi que les pièces s'y rapportant, devraient être retirés du dossier d'instruction. Le principal risque inhérent à la mise en œuvre d'une CRPC au cours d'une information judiciaire réside dans le fait que, en cas d'échec du processus, le dossier conserve la trace de la reconnaissance des faits par le mis en examen, ainsi que son acceptation de la qualification pénale.

³⁷ seules les CJIP Bolloré SE, Doris Group SA, Société Générale, SAS Kaefer Wanner, SAS Set Environnement imposent un plan de remédiation sous le contrôle de l'AFA. La CJIP Airbus constate que ce plan est réalisé et soumet l'entreprise à des audits réguliers de l'AFA. En matière fiscale, seule la CJIP Atalian, a considéré que : « Dès lors que l'Agence Française Anticorruption considère que les dysfonctionnements internes qui ont conduit aux faits objet de la présente convention mettent en lumière des points de vulnérabilité en matière de conformité, le prononcé d'une telle mesure d'accompagnement de l'entreprise dans sa restructuration est justifié. »

³⁸ [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-d-information/evaluation-de-la-loi-relative-a-la-transparence-a-la-lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique/\(block\)/79182](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-d-information/evaluation-de-la-loi-relative-a-la-transparence-a-la-lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique/(block)/79182)

³⁹ [Le Forum de la place Juridique.](#)

⁴⁰ <https://www.lemondedudroit.fr/decryptages/78257-preservons-equilibre-convention-judiciaire-interet-public.html>

⁴¹ 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

⁴² https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/07/affaire-bolloré-nouveau-revers-pour-le-parquet-national-financier_6079502_3224.html

⁴³ <https://transparency-france.org/2024/09/11/communiqué-ti-france-a-la-convention-judiciaire-d-interet-public-conclue-entre-le-parquet-depinal-et-nestle-waters-le-9-septembre-2024/>

Sur toutes les CJIP comptabilisées, 36 ont identifié des victimes, qu'elles aient finalement été indemnisées ou non. Il est à noter que parmi celles-ci, 10 ont trait à la fraude fiscale et identifient ainsi la DGFIP ou l'Etat français comme victime des faits.

Par ailleurs, les victimes ne participent pas à la négociation de la CJIP et sont seulement habilitées à faire valoir leur préjudice ; elles disposent toutefois de la voie civile pour obtenir une réparation possiblement plus satisfaisante si tel n'a pas été le cas dans le cadre de la convention judiciaire d'intérêt public. Les associations agréées peuvent demander réparation dans le cadre de cette procédure.

La principale difficulté réside dans l'identification et la manifestation des victimes dans le cadre de la justice négociée (elles n'ont pas accès au dossier pénal si elles ne sont pas constituées partie civile), tant dans le cadre de l'accord que de son homologation en audience publique.

C'est dans ce contexte que la nouvelle version des lignes directrices publiée par le Parquet national financier le 16 janvier 2023⁴⁴ – dont Transparency International France a salué l'exercice de transparence et de pédagogie – ainsi que la place des victimes, a été analysée dans une note de position et un rapport d'étude⁴⁵ auquel la présente note renvoie⁴⁶. De cette analyse TI-France tire les recommandations suivantes.

Recommandations

- ❖ Consolider le caractère dérogatoire de la convention judiciaire d'intérêt public, au regard de la gravité et de la complexité des faits et de leur extraterritorialité. En donner les justifications nécessaires dans la convention conclue. En assurer le contrôle lors de l'audience de validation.
- ❖ Afin de garantir un dispositif de prévention audité par l'Agence Française Anticorruption (AFA), systématiser la mise en œuvre d'un plan de mise en conformité par l'entreprise qui conclut une convention judiciaire d'intérêt public.
- ❖ Poursuivre les personnes physiques par les voies procédurales ordinaires quand bien même une CJIP aurait été conclue. Assurer la cohérence entre la poursuite de la personne physique et la poursuite de la personne morale.
- ❖ Veiller à l'identification systématique des victimes d'atteinte à la probité, à leur indemnisation effective en y accordant une attention spécifique dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise. Consigner les observations de la victime lors de l'audience de validation quant au choix de la procédure de justice négociée.
- ❖ Veiller à restreindre l'ouverture de la CJIP pour les entreprises qui contreviendraient à la protection des lanceurs d'alerte telle que prévue par la loi du 21 mars 2022 ; en tenir compte de manière significative dans les facteurs majorants pour le calcul de l'amende prononcée.
- ❖ Motiver les conventions conclues afin de permettre à tout citoyen de mesurer la complexité et la nature des faits, leur gravité et les raisons de ce choix procédural en lien avec l'intérêt public. Assurer une large publicité aux audiences de validation, motiver *in concreto* les raisons de cette validation. Assurer une large publicité des décisions rendues, y compris sur les bases de données relatives aux décisions judiciaires.

⁴⁴ [00206B394257230116112832 \(justice.fr\)](https://00206B394257230116112832.justice.fr)

⁴⁵ <https://transparency-france.org/2024/06/27/rapport-justice-negociee-quelle-place-pour-les-victimes/>

⁴⁶ [\[NOTE DE POSITION\] LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERET PUBLIC \(CJIP\) - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

- ❖ Assurer la collégialité de l’audience de validation.
- ❖ Imposer, le cas échéant, des mesures de remédiation en matière fiscale et poursuivre les personnes physiques impliquées dans les schémas de fraude fiscale ou d’évitement fiscal.
- ❖ Affecter tout ou partie des amendes payées par l’entreprise au fonctionnement de la police et de la justice financière et des associations agréées de lutte contre la corruption.

V- LA NECESSITE DE RENFORCER LA CULTURE DE L’ALERTE POUR MIEUX PROTEGER LES LANCEURS D’ALERTE

A- LES TRAVAUX DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

Transparency International France dispose d’un plaidoyer ancien sur les lanceurs d’alerte en participant activement à la création de sa reconnaissance juridique par la loi Sapin II⁴⁷, puis en travaillant activement à l’adoption de la directive européenne, puis à sa transposition dans le droit français par la loi du 21 mars 2022⁴⁸ et son décret d’application n°2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d’alerte et fixant la liste des autorités externes compétentes.

Au sein de son Centre d’accompagnement juridique et d’action citoyenne (CAJAC)⁴⁹, Transparency International France reçoit et traite les alertes en matière de probité, en lien avec la Maison des Lanceurs d’Alerte.

Créée en 2018, notamment sous l’impulsion de Transparency International France, [la Maison des Lanceurs d’Alerte](#) (MLA) a pour mission d’accompagner les lanceurs d’alerte (soutiens juridique, psychologique, financier notamment).

Comme le décrit en détail le rapport d’activité de la MLA pour 2023, 252 signalements ont été reçus par l’association en 2023 contre 154 en 2022, soit une hausse de 64 %. 76 % de ces signalements étaient recevables et plus de 55 % entraient dans le champ d’intervention de l’association. 27 % portaient sur des faits de corruption. 128 nouveaux lanceurs d’alerte ont été accompagnés par la permanence juridique en 2023, soit 11 par mois.

En lien avec le mouvement, Transparency International France participe à l’élaboration de travaux afin de documenter la réalité de la protection des lanceurs d’alerte.⁵⁰

⁴⁷ [Vous avez cherché LANCEUR D ALERTE - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

⁴⁸ [LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁴⁹ [Centre d'assistance juridique \(CAJAC\) - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

⁵⁰ [Lanceurs d’alerte : quelles sont les meilleures pratiques en entreprise ? - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)
[RAPPORT | Les Etats membre de l’Union européenne doivent renforcer leurs lois sur la protection des lanceurs d’alerte - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

B- LES POINTS DE VIGILANCE

Soutien financier et psychologique du lanceur d'alerte

Malgré un dispositif législatif ambitieux, Transparency International France constate que les mesures législatives visant à apporter un soutien psychologique et financier n'ont jamais été mises en œuvre de sorte que les lanceurs d'alerte restent dans une situation précaire et fragile, malgré une meilleure protection juridique.

Enquête interne et droit souple

En matière d'alerte interne (dans les entreprises), Transparency International France porte une attention particulière à l'enquête interne.

L'enquête interne est une pratique déjà connue par le droit pénal du travail mais récente s'agissant des faits d'atteinte à la probité, notamment en raison du développement de la convention judiciaire d'intérêt public.

Même si le statut donné au lanceur d'alerte par la loi Sapin II, enrichi par la loi Wasserman du 21 mars 2022, a imposé une obligation de diligenter une enquête à la suite du signalement et a renforcé les garanties données à ce dernier, ajoutant un cadre juridique obligatoire à l'exercice⁵¹, il n'existe pas à ce jour un corpus complet venant réglementer la procédure d'enquête interne.

Aussi, en confiant les investigations sur des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale à des acteurs privés, l'enquête interne fait courir à la justice le risque d'une privatisation. Transparency International France y est attentive afin que le Parquet puisse pleinement exercer ses prérogatives de qualification des faits, d'opportunité des poursuites, de périmètre d'investigation, notamment dans le cas où l'enquête interne est suivie d'une convention judiciaire d'intérêt public.

Nous observons les développements sur l'enquête interne en ayant parfaitement conscience que ce sujet requiert une acculturation de notre droit et une période où un « droit souple » construit la matière et la réflexion, encadré par les grands principes généraux du droit pénal et social⁵², ainsi que ceux relatifs à la déontologie de l'avocat⁵³. Légiférer à ce stade nous paraît pour le moins prématuré.

Communication et sensibilisations

Il existe peu de communication grand public sur les règles de procédure d'enquête interne alors même que, gage d'une procédure adéquate, celles-ci doivent être transparentes, c'est-à-dire accessibles à tous ceux qui s'interrogent sur les investigations dont ils pourraient faire l'objet et leur cadre juridique, soit sur un plan déontologique, soit sur des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Cette transparence garantit la fiabilité de la procédure diligentée et assure à tout signalant, témoin ou mis en cause actuel ou futur un cadre dans lequel son audition sera sollicitée. Elle favorise la culture de l'intégrité et conforte le recours à l'alerte pour signaler des faits litigieux.

⁵¹ [LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte - Dossiers législatifs - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)
⁵² [Enquêtes internes \(harcèlements moral ou sexuel\) : panorama de la jurisprudence 2022. Par Frédéric Chhum, Avocat et Marion Coadic, Juriste. \(village-justice.com\)](#)

⁵³ [guide-cnb_enquetes-internes_juin2020.pdf](#)

Diffusée largement, elle permet aussi aux observateurs et aux parties prenantes de s'assurer que les principes fondamentaux du droit sont respectés dans le recueil des éléments factuels.

Elle doit s'accompagner en outre d'une communication interne ainsi que de sensibilisations appropriées afin que chacun puisse s'assurer que la procédure à laquelle il sera éventuellement attrait, comme témoin ou mis en cause, sera menée dans les conditions d'un strict respect du droit de la protection de la vie privée, sans *a priori* de brutalité psychologique, en respectant la protection des données et avec l'impartialité qui préside à l'exercice. Cela est d'autant plus nécessaire que l'entreprise qui diligente une enquête ne présente pas structurellement de garanties d'indépendance au regard des faits en cause.

Enquête internes et suites données à l'enquête

Enfin, les suites données à l'enquête réalisée nous paraissent devoir faire l'objet d'une communication plus transparente (sous réserve des règles de confidentialité applicables : protection de la vie privée etc.) par les entreprises, lesquelles peinent à informer le lanceur d'alerte des suites données à son signalement.

La communication anonymisée des suites données à l'enquête interne est en effet un facteur essentiel à la cohérence de la politique menée en faveur des lanceurs d'alerte. Elle permet de s'assurer d'une prise en compte effective du signalement et de son traitement jusqu'au bout du processus.

Étanchéité de l'enquête et mandataires sociaux de l'entreprise

Une vigilance s'impose en sus lorsque l'enquête met en cause le ou les mandataires sociaux ou les cadres dirigeants de l'entreprise ou le plus haut niveau de la hiérarchie, lequel ne saurait être informé de l'enquête en cours ; l'étanchéité de la procédure d'enquête interne est essentielle à sa crédibilité car son impartialité est un sujet sensible qui implique une procédure claire et transparente.

Sur ce point, on pourrait penser que les avocats, auxiliaires de justice, sont les meilleurs garants de cette impartialité. Pourtant, des craintes surgissent lorsque l'enquête interne est un préalable au contentieux que l'entreprise pourrait engager contre les salariés qui y ont participé. En effet, confrontés à une telle procédure, ces derniers considèrent souvent qu'au travers des avocats choisis, c'est l'entreprise qui entend faire œuvre de justice, laquelle est considérée dès lors comme partielle, et en conséquence, peu digne de confiance. En outre, le choix d'un avocat, rémunéré par l'entreprise, augure pour beaucoup une judiciarisation des faits objets de l'enquête qui inquiète au lieu de créer les conditions de la confiance attendue.

Aussi, il nous apparaît que ce n'est pas tant la qualité des acteurs qui crée la confiance dans l'impartialité que la façon dont les arbitrages sont rendus à la suite de l'enquête diligentée : Quelles suites pour l'enquête interne ? Qui prend la décision et comment ? Cette décision est-elle suffisamment transparente pour assurer la confiance que tout salarié, y compris le lanceur d'alerte, est en droit d'attendre ? Cela ressort de la seule responsabilité de l'entreprise.

Enfin, il nous semble qu'à tout le moins, un comité ad hoc du conseil d'administration devrait seul être en charge de la procédure diligentée et de ses résultats afin de permettre un traitement impartial des faits et des responsabilités qui en découlent lorsque les faits en cause concernent le plus haut niveau

de l'organisation, à savoir son dirigeant. Les lignes directrices de l'AFA et du PNF en donnent un cadre sur lequel les protagonistes du sujet peuvent s'appuyer⁵⁴.

Enquête interne et justice négociée

Le respect de ce cadre juridique nous paraît d'autant plus essentiel que la personne physique impliquée dans des faits d'atteinte à la probité doit coopérer au titre de l'obligation de loyauté qui sous-tend son contrat de travail sans pour autant bénéficier de mesures de clémence, tandis que l'entreprise, qui entend en bénéficier, doit assurer une enquête interne qui permettra de révéler la responsabilité de toutes les personnes physiques impliquées et d'identifier les victimes. Il y a donc un risque d'une enquête interne « sous pression » lorsque la conclusion d'un accord négocié est en jeu.

Cette tension plaide pour un strict respect des droits du salarié, lequel peut aussi refuser de s'auto-incriminer (et en acceptera les éventuelles conséquences disciplinaires), afin d'assurer la sécurité des investigations menées et la recevabilité de la preuve dans le cadre des suites qui seront données à l'enquête interne.

Plus globalement, l'articulation entre le sort de la personne physique et la personne morale, dans un contexte possible de convention judiciaire d'intérêt public, doit s'envisager dans un cadre qui articulera les deux mécanismes de responsabilité, de l'enquête interne aux accords conclus.

Une culture de l'alerte insuffisamment promue

La loi Sapin II, complétée par la loi du 21 mars 2022, a 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 de l'alerte interne unifié en Europe⁵⁵. Transparency International France a très largement participé à ces travaux en vue d'obtenir une législation européenne et un dispositif français satisfaisant en l'état⁵⁶. Désormais, il convient de passer des déclarations aux actes.

Incontestablement, **la culture de l'alerte doit être améliorée au sein des organisations afin que le lanceur d'alerte puisse assumer pleinement son rôle dans la détection de la corruption**. Or, malgré une loi plus protectrice et les efforts réalisés, la promotion de l'alerte par une pédagogie récurrente est insuffisante dans les entreprises, et le secteur public connaît mal ce dispositif, lequel vient se superposer à d'autres mécanismes, en brouillant la lisibilité et la compréhension.

Les freins actuels : Pour Transparency International France qui, à travers son Centre d'accompagnement juridique et d'action citoyenne (CAJAC)⁵⁷ et la Maison des lanceurs d'alerte⁵⁸, assure un appui et un soutien à ces derniers, le constat est clair : **le parcours du lanceur d'alerte reste trop périlleux⁵⁹ et coûteux pour être véritablement incitatif**. Le lanceur d'alerte est toujours péjorativement connoté ; son rôle, par voie de conséquence, est peu valorisé au sein des organisations

⁵⁴ L'AFA et le PNF publient un guide relatif aux enquêtes internes anticorruption | Agence française anticorruption (agence-francaise-anticorruption.gouv.fr)

⁵⁵ Transparency International France, [Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte](#), 2018.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ <https://transparency-france.org/aider-victimes-de-corruption/cajac/>

⁵⁸ <https://transparency-france.org/actu/communiqu-17-associations-et-syndicats-creent-la-maison-des-lanceurs-dalerte-et-son-fonds-dotation/>

⁵⁹ « 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](#), 23 avril 2018, p. 2.

(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)⁶⁰.

Or, pour des faits de corruption transfrontalière 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. **Transparency International France attire particulièrement l'attention sur le secteur public.**

En outre, sur le plan judiciaire, le lanceur d'alerte ne dispose pas de garantie autre que celle d'un statut de témoin anonyme, ce qui crée un frein supplémentaire à la divulgation des informations sans lesquelles ni les faits de corruption, ni ceux du blanchiment ne sont révélés. L'Agence française anticorruption est compétente en qualité d'autorité pour recevoir et traiter les alertes en matière d'atteinte à la probité : il convient de lui donner les moyens de s'y consacrer pleinement et d'assurer le développement de la pédagogie en ce sens.

Aussi, face aux dangers sociétaux à affronter et aux enjeux posés par leurs combats, la figure du lanceur d'alerte doit faire l'objet d'une promotion portée fermement par une politique publique globale de lutte contre la corruption : campagne de sensibilisation, pédagogie sur la notion du lanceur d'alerte et son rôle, pédagogie sur les dispositifs de protection, confiance dans l'anonymat notamment, confiance dans les dispositifs d'enquête interne au sein des entreprises, provision financière pour assurer sa défense. Le sujet est encore fortement ancré dans des préjugés (délation). Cette pédagogie est particulièrement nécessaire dans le secteur public qui doit être mis à contribution avec pragmatisme et efficacité dans la détection des atteintes à la probité.

Recommandations

- ❖ Assurer la promotion du lanceur d'alerte auprès du grand public par une politique publique globale de lutte contre la corruption et par des campagnes grand public.
- ❖ Développer particulièrement au sein des organisations publiques une pédagogie appuyée pour valoriser la culture de l'alerte et en améliorer la connaissance.
- ❖ Renforcer la promotion du sujet au sein des organisations du secteur privé.
- ❖ Maintenir un droit souple pour l'enquête interne.

VI- LA TRANSPARENCE DU LOBBYING : UN CADRE FRANÇAIS AMBITIEUX QUI N'À TOUJOURS PAS ATTEINT SON PLEIN POTENTIEL

Depuis l'adoption de la loi Sapin II en 2016, la France dispose d'un des cadres de régulation du lobbying les plus ambitieux au monde⁶¹. Ce cadre souffre néanmoins d'importantes lacunes, en grande partie issues du décret d'application du répertoire des représentants d'intérêts de 2017 qui a vidé la loi d'une grande partie de sa substance⁶².

⁶⁰ <https://transparency-france.org/actu/tribune-une-loi-pour-mieux-defendre-les-lanceurs-dalerte/>

⁶¹ Voir cette [étude comparative](#) réalisée par Transparency International EU

⁶² Voir nos [recommandations](#) pour corriger les lacunes du décret d'application et de la loi Sapin 2

L'exécutif n'a initié aucune réforme de ce décret depuis 2017. Les principaux espoirs d'avancées se trouvent du côté du Parlement, avec deux propositions de loi déposées durant l'été 2023 au [Sénat](#) et à [l'Assemblée nationale](#), visant à réécrire la loi Sapin 2 et à forcer en conséquence une réécriture du décret par l'exécutif. Néanmoins, jusqu'à aujourd'hui, aucun de ces textes n'a pu être inscrit à l'ordre du jour du Parlement et donc examiné.

Durant l'année 2023, la commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale sur les Uber Files a été l'occasion de souligner les pistes d'amélioration de l'encadrement du lobbying en France. Transparency International France a été auditionnée par la commission et a pu y défendre ses pistes d'amélioration⁶³.

Au-delà de la révision de la loi Sapin 2 et de son décret d'application, une piste importante sur laquelle la France pourrait progresser davantage est la transparence des rendez-vous des membres du Gouvernement avec des représentants d'intérêts. Transparency International France a analysé la publication des agendas des membres du Gouvernement. Sans pouvoir présumer de l'exhaustivité de la déclaration des rendez-vous avec des représentants d'intérêts, nous avons constaté que les formats de publication étaient hétérogènes⁶⁴, ce qui rend leur exploitation par la société civile délicate.

Recommandations

- ❖ Réviser la loi Sapin 2 et du décret d'application du répertoire des représentants d'intérêts pour élargir et préciser les informations à déclarer par les lobbys, supprimer l'exemption de déclaration dont bénéficient les associations culturelles et d'élus locaux, inclure le Président de la République et les membres du Conseil d'Etat dans la liste des décideurs publics pour lesquels il faut déclarer une activité de lobbying.
- ❖ Harmoniser le cadre-type de déclaration des agendas des membres du Gouvernement dans un format open data, et rendre obligatoire la publication de leurs rendez-vous avec des lobbyistes.

VII- LA PUBLICATION DES DECISIONS DE JUSTICE : UN CHANTIER QUI PROGRESSE LENTEMENT

L'arrêté du 28 avril 2021 a fixé le calendrier progressif de publication en open data des décisions de justice. Ce chantier au long cours a progressé en 2023 avec la mise en ligne depuis le 23 décembre des jugements rendus en matière civile par plusieurs tribunaux judiciaires sur le site de la Cour de cassation⁶⁵.

Recommandation

- ❖ Accélérer le calendrier de la publication des décisions de justice en open data.

⁶³ Voir les [recommandations](#) de Transparency France envoyées aux membres de la commission d'enquête Uber Files

⁶⁴ A la date du 28 février 2024 : 66% des membres de l'exécutif publient agenda en ligne, 9% publient un agenda en ligne dans un format open data (Sylvie Retailleau, Stanislas Guérini, Gabriel Attal), 29% archivent en ligne les agendas des semaines passées

⁶⁵ Voir « [Open data : les décisions de neuf TJ sont désormais disponibles](#) »

VIII- LA TRANSPARENCE DU PLAN DE RELANCE EUROPEEN : UNE TRANSPARENCE TARDIVE ET INSUFFISANTE

En 2023, la France a été un des trois derniers Etats-membres de l'UE à publier la liste en open data de ses 100 premiers bénéficiaires de l'argent public du plan de relance européen (« Resilience and recovery fund »), en application du règlement européen 2023/435 du 27 février 2023.

Cette publication a finalement été effectuée fin 2023, mais avec un niveau de détail très insuffisant, alors que la transparence des bénéficiaires d'aides publiques est une obligation juridique qui découle de multiples sources normatives⁶⁶. L'essentiel des bénéficiaires du plan de relance indiqués par la France dans ce jeu de données sont en effet des opérateurs publics non finaux, en charge de redistribuer l'argent public européen aux bénéficiaires finaux privés.

Recommandation

- ❖ Publier un jeu de données en open data et centralisé des bénéficiaires d'aides publiques en France.

IX- OPEN GOVERNEMENT PARTNERSHIP : LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

Aucune des propositions de Transparency International France n'a été reprise directement par la France dans le cadre de son nouveau plan d'action triennal 2024/2027. Le processus de consultation de la société civile a été lancé très tardivement, fin 2023.

Transparency International France continue de défendre les propositions suivantes :

Recommandations

- ❖ Créer un outil numérique commun pour harmoniser la publication des agendas des membres du Gouvernement, et notamment leurs rendez-vous avec des lobbyistes.
- ❖ Créer une plateforme en ligne pour centraliser et rendre accessibles les données des marchés publics de tous les acheteurs publics français.
- ❖ Renforcer le recours à des consultations publiques ouvertes et la transparence par l'exécutif, et renforcer le lien entre les contributions de lobbys récoltées lors de ces consultations et le répertoire des lobbys de la HATVP.
- ❖ Lancer des campagnes de consultation des citoyens pour les sujets d'enquête des inspections générales des ministères centraux, sur le modèle de la plateforme de consultation citoyenne lancée avec succès par la Cour des comptes dans le cadre de l'OGP.
- ❖ Créer un répertoire public centralisé des bénéficiaires d'aides publiques.

⁶⁶ Voir l'analyse plus détaillée de Transparency France « [La France doit faire toute la transparence sur les bénéficiaires du plan de relance](#) »

X- LA REPRESSION DE LA CORRUPTION : LE RECOURS INSUFFISANT A LA PRESOMPTION DE BLANCHIMENT

Du fait de la difficulté de rapporter la preuve du pacte de corruption, de nombreuses autorités de poursuite et d'enquête privilégient le recours à des infractions sous-jacentes, telles que le blanchiment de capitaux, pour engager la responsabilité pénale des délinquants économiques. A cet égard, la France s'est dotée il y a dix ans d'un outil facilitant les poursuites et condamnations du chef de blanchiment : la présomption de blanchiment.

La présomption de blanchiment a été créée dans le cadre de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, adoptée à la suite du « scandale Cahuzac ». Aux termes de l'article 324-1-1 du code pénal, « *les biens ou revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit si les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion n'ont d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus* ».

Avec la présomption de blanchiment⁶⁷, la France s'est dotée d'un outil juridique lui permettant de s'attaquer aux circuits financiers inutilement complexes et dépourvus de rationalité économique qui ne s'expliquent pas autrement que par la volonté de dissimuler l'origine illicite des biens ou revenus utilisés ou l'identité des bénéficiaires effectifs⁶⁸. Aux dires des autorités de poursuite, plus qu'une simple règle de preuve, la présomption de blanchiment est « *un outil remarquable et révolutionnaire dans la lutte contre le blanchiment des produits du crime, notamment en ce qu'elle n'exige pas de l'accusation qu'elle prouve une infraction préalable* ». Avec le mécanisme de présomption, l'origine illicite des fonds est présumée, déduite des modalités d'une opération donnée, sans qu'il soit nécessaire de caractériser les éléments de l'infraction sous-jacente⁶⁹.

Si dans les premières années, l'application de la présomption de blanchiment s'est limitée à la découverte d'argent liquide dissimulé aux frontières, l'objectif semble désormais être de s'attaquer à des opérations plus sophistiquées, telles que les montages impliquant des cryptoactifs⁷⁰, ou aux avoirs des oligarques russes⁷¹. Transparency International France entend accompagner un recours plus large à cet outil juridique pertinent.

Recommandation

- ❖ Avoir recours plus largement à la présomption de blanchiment afin que la mise en œuvre de la présomption de blanchiment soit favorisée :
- ❖ Faciliter l'accès à certaines données clés en matière de LCB-FT, par exemple les détenteurs d'actifs numériques.
- ❖ Assortir la non déclaration des bénéficiaires effectifs au RBE de sanctions dissuasives.

⁶⁷ S. Brimbeuf, E. Bornstein, La présomption de blanchiment d'argent. Une solution miracle pour prendre les délinquants économiques à leur propre jeu?, Recueil Dalloz, Juillet 2023.

⁶⁸ Rapport Nos 1348 et 1349 de la commission des lois sur la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, Yann Galut.

⁶⁹ C'est ce qu'a récemment confirmé la Cour de cassation en déclarant que « la juridiction correctionnelle n'est pas tenue d'identifier ni a fortiori de caractériser le crime ou le délit qui a procuré le produit ayant fait l'objet d'une opération de placement, de dissimulation ou de conversion. », Cass. Crim., 18 décembre 2019, n°19-82.496.

⁷⁰ Cass. Crim., 15 février 2023, n° 22-81.326.

⁷¹ Abdelhak EL IDRISSE, [La « présomption de blanchiment », arme redoutable contre les montages financiers occultes](#), publié le 29 avril 2023, Le Monde.

ANNEXES : TRAVAUX DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE SUR LES THEMATIQUES ABORDEES

Politique publique de lutte contre la corruption

Sondage | Défiants face aux politiques, les Français réclament davantage d'exemplarité et de moyens pour lutter contre la corruption - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

<https://www.transparency.org/fr/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>

<https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2024/06/Note-position-TI-France-Cabinet-Ministre-Comptes-publics-25042023.pdf>

Réforme de la police judiciaire

[NOTE DE POSITION] REFORME DE LA POLICE JUDICIAIRE - Audition de Transparency France dans le cadre de la mission d'information de la Commission des Lois du Sénat - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

Cour de justice de la République et indépendance du parquet

Justice - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

Alerte et protection du lanceur d'alerte

Lanceurs d'alerte - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

Convention judiciaire d'intérêt public

[NOTE DE POSITION] LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERET PUBLIC (CJIP) - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

VICTIMES ET JUSTICE NEGOCIEE <https://transparency-france.org/2024/06/27/rapport-justice-negociee-quelle-place-pour-les-victimes/>

Répression de la corruption et présomption de blanchiment

Blanchiment et paradis fiscaux - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

Transparence du Lobbying

Lobbying - Transparency France International ([transparency-france.org](https://www.transparency-france.org))

Open Government Partnership

<https://transparency-france.org/2021/12/22/position-de-transparency-france-sur-les-engagements-2021-2023-de-la-france-dans-le-cadre-de-lopen-government-partnership-ogp/>

NARCOTRAFFIC ET CORRUPTION

<https://transparency-france.org/2024/03/04/note-de-position-contribution-dinternational-france-aux-travaux-de-la-commission-denquete-du-senat-sur-limpact-du-narcotrafic-en-france-et-les-mesures-a-prendre-pour-y-remedier/>