

Contribution de Transparency International France aux travaux de la commission d'enquête du Sénat aux fins d'évaluer les outils de la lutte contre la délinquance financière, la criminalité organisée et le contournement des sanctions internationales, en France et en Europe, et de proposer des mesures face aux nouveaux défis - Avril 2025

- INTRODUCTION 2
- I. Pour une meilleure prévention 4
 - 1. Promouvoir une véritable politique publique de lutte contre la corruption 4
 - 2. Rendre obligatoire dans le secteur public la mise en place de plans de prévention de la corruption 5
- II. Pour une meilleure détection 6
 - 1. Promouvoir une culture de l’alerte au sein des organisations publiques et privées 6
 - 2. Consolider les registres sur la propriété, un outil essentiel du combat contre la criminalité organisée par les aspects financiers 8
- III. Pour une meilleure efficacité 13
 - 1. Lutter contre le blanchiment de capitaux : un levier capital dans le combat contre la criminalité organisée 13
 - 2. Renforcer les moyens de la lutte contre la criminalité économique et financière 14
 - 3. Recourir à la justice négociée pour les personnes morales : un outil nécessaire qui doit rester dérogatoire au droit commun et encadré par des conditions d’ouverture strictes pour en assurer l’acceptabilité..... 16
 - 4. Renforcer le dispositif de lutte contre la violation des sanctions économiques..... 19
- IV. Pour des sanctions plus dissuasives 20
 - 1. Confisquer pour mieux sanctionner 20
 - 2. Accélérer l’usage social des biens confisqués et la restitution des biens mal acquis 21

INTRODUCTION

Transparency International France (ci-après « TI-France ») est la section française de Transparency International, le premier mouvement mondial de lutte contre la corruption et les flux financiers illicites¹.

La vision et la stratégie de notre mouvement étudient la corruption et les flux financiers illicites en tant que tels et démontrent **comment la corruption et le blanchiment sont des facilitateurs des fléaux que notre monde doit affronter** : violation des droits humains, menaces environnementales, criminalité organisée, conflits, terrorisme, affaissement de l'Etat de droit.

Depuis plus de 30 ans, nous étudions et documentons la corruption sous toutes ces formes. Ainsi, chaque année, Transparency international publie l'**Indice de Perception de la Corruption** (IPC), lequel mesure la perception, par les investisseurs et les acteurs privés d'un pays, de la corruption dans le secteur public, et ce dans plus de 180 pays et territoires du monde.

En 2024, la publication de Transparency International relève une dégradation globale de la situation et s'inquiète particulièrement du score alarmant et inédit de la France : en effet, la France perd cinq places dans le classement mondial, pour se placer à la 25e position, soit dix rangs derrière l'Allemagne, pour atteindre un score de 67, le plus faible depuis la création de l'indice.

Cette régression sans précédent met en lumière les failles structurelles de la lutte contre la corruption, révélées par des scandales récents, qui génèrent non seulement un affaissement de l'Etat de droit mais aussi une perte de confiance dans les institutions démocratiques. **Le constat de Transparency International est sans appel : la France risque de perdre le contrôle de la corruption.**

Au cours des mois écoulés, et de manière inédite, la corruption s'est invitée dans le débat public, en lien avec les préoccupations quotidiennes et concrètes des citoyens, dépassant ainsi le seul horizon des affaires politico-financières. Le débat sur le narcotrafic a mis en lumière le fait que la criminalité financière est l'outil incontournable de ces formes de délinquance, lesquelles ne peuvent être efficacement combattues que par des politiques qui intègrent la menace que représentent la corruption et le blanchiment.

Rappelons que :

- **60 % des réseaux criminels opérant dans l'UE utilisent des méthodes de corruption pour atteindre leurs objectifs illicites².**
- Plus de 80 % des groupes criminels utilisent des entreprises légitimes comme couverture pour leurs activités³.
- **La criminalité organisée est transnationale par nature** : 70% des groupes criminels opèrent dans au moins trois Etats membres de l'Union européenne. 65% des groupes criminels sont composés d'individus de plusieurs nationalités⁴.
- Dans l'Union européenne, la plupart des groupes et réseaux criminels (68 %) utilisent des méthodes de blanchiment d'argent de base, telles que l'investissement dans l'immobilier ou

¹ <https://transparency-france.org/>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0641>

³ <https://chatgpt.com/c/67d83e15-2d10-8009-9d54-a715863b7dc7>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1662

l'acquisition de biens de grande valeur⁵. 25% des enquêtes ouvertes pour blanchiment de capitaux sont liées à des infractions de trafic de stupéfiants.⁶

- **La majorité des produits du crimes échappe aux autorités de poursuite.** Plus de 98% des avoirs criminels ne sont pas identifiés. Moins de 2% des avoirs criminels font l'objet de saisie. Moins d'1% de ces avoirs sont confisqués⁷.

En outre, ces débats ont été particulièrement instructifs pour documenter la vulnérabilité du secteur public à cette criminalité économique, démontrant que la puissance financière associée au trafic permet de saper les institutions publiques, fragilisant gravement l'Etat de droit⁸. Ils ont enfin permis à chacun de prendre la mesure du fait que la corruption et le blanchiment, associés à d'autres formes de criminalité ont un coût pour le citoyen qui en subit directement le préjudice. De cela, Transparency International ne peut que se féliciter.

Cependant, au-delà des constatations, les moyens au service de la lutte contre la délinquance économique et financière ne sont pas à la hauteur des enjeux.

En complément à notre audition et aux réponses au questionnaire de la commission d'enquête, nous avons pensé utile, comme nous nous y étions engagés, à apporter une contribution plus globale aux travaux de votre commissions. Tel est l'objet du présent document dont les lignes directrices sont les suivantes :

Les défis à relever pour endiguer la corruption et les flux financiers illicites sont majeurs si nous voulons assurer la sécurité des citoyens et la robustesse de l'Etat de droit, garant de nos libertés individuelles: d'abord, et il y est fait peu de place dans le débat actuel, la nécessité de mieux détecter la corruption, par nature opaque (I), en assurer la prévention (II), ainsi qu'une poursuite effective (III) et une répression efficace, en s'appuyant principalement sur l'intensification des saisies et confiscations (IV).

* *
*

⁵ https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf, p.21.

⁶ <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Rapport-Evaluation-Mutuelle-France-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>, p.95.

⁷ Europol, [The changing DNA of serious and organised crime](#), EU Serious and organized crime threat assessment, 2025

⁸ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-limpact-du-narcotrafic-en-france-et-les-mesures-a-prendre-pour-y-remedier.html>

I. Pour une meilleure prévention

1. Promouvoir une véritable politique publique de lutte contre la corruption

La création par la loi du 9 décembre 2016 de l'Agence française anticorruption (AFA) a constitué une avancée majeure. Au terme de la loi, l'action de l'AFA se déploie en matière de prévention et de contrôle de la qualité et de l'efficacité des programmes mis en œuvre pour prévenir et détecter la corruption. Sur la scène internationale, cette action a incontestablement permis de renforcer la crédibilité des dispositifs français de lutte contre la corruption transnationale, notamment dans le cadre de la convention judiciaire d'intérêt public⁹ et la reconnaissance de ce savoir-faire par les autorités étrangères. L'AFA se déploie aussi à l'international.

Cependant, son pilotage semble devoir être amélioré afin d'insuffler une réelle dynamique politique à la lutte contre la corruption. Le plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 offrait une illustration de la faiblesse de l'impulsion politique, puisqu'il ne formulait ni objectif ni ambition précise, et ne prévoyait pas de procédure de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. Quant au plan pluriannuel 2024-2027, il n'a jamais été publié malgré la consultation publique à laquelle Transparency International France a contribué¹⁰, signe de l'affaiblissement de l'institution, placée sous la double tutelle du Ministère de la Justice et de l'Economie. Récemment enfin, par arrêté du 20 novembre 2024,¹¹ le pilotage entre les fonctions de conseil et de contrôle a été revu, selon une dichotomie qui ne plaide pas en faveur d'un renforcement de ses moyens et de ses pouvoirs en matière de contrôle des entités soumises au plan de prévention de la corruption.

Or sans politique publique forte en matière de prévention, la lutte contre la corruption, et plus généralement la lutte contre la délinquance économique et financière, opaque par nature ne peut se traduire par un véritable impact.

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

D'un point de vue opérationnel, les outils dont dispose l'AFA pour accomplir sa mission de détection de la corruption doivent être renforcés. Par exemple en développant des canaux de dialogue privilégiés avec les organes et autorités travaillant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, tels que TRACFIN (en cours) ou l' [autorité européenne de lutte anti-blanchiment](#) (AMLA).

S'agissant des moyens humains, les effectifs de l'AFA sont trop restreints, eu égard à la diversité et à l'importance des missions qui lui sont confiées. En effet, ses effectifs ont diminué au cours des dernières années et, selon les derniers chiffres connus, elle ne dispose plus que de 53 agents ETP¹².

Sans portage politique de la lutte contre la corruption, sans soutien aux actions et aux moyens de l'Agence Française anticorruption dans ses missions de détection et de prévention, la politique à matière de lutte contre la délinquance économique et financière, ne saurait prospérer.

⁹ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/20200129%20CJIP%20AIRBUS%20sign%C3%A9e.pdf>

¹⁰ https://open.lefebvre-dalloz.fr/actualites/droit-affaires/afa-ouvre-consultation-publique-plan-lutte-contre-corruption-2024-2027_f3bad97ec-b0a1-473f-9c56-87748e2c94ae

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050652088>

¹² D'après Charles Duchaine, directeur de l'AFA, lors de son audition devant la Commission des lois le 1er avril 2021 dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption-et-a-la-modernisation-de-la-vie-economique---m-charles-duchaine-direct-1-avril-2021

Recommandations :

- ❖ Assurer une gouvernance de l'AFA a même de traduire l'engagement national dans la politique de lutte contre la corruption.
- ❖ Doter l'AFA de véritables moyens humains et financiers pour mener les missions qui lui sont confiées.
- ❖ L'AFA devrait envisager de conclure plusieurs partenariats qui lui permettraient de nouer un dialogue privilégié avec les organes et autorités travaillant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

2. Rendre obligatoire dans le secteur public la mise en place de plans de prévention de la corruption

Dans le secteur public, la mise en œuvre d'un plan complet de prévention de la corruption n'est pas obligatoire, alors qu'elle l'est dans les grandes entreprises en application de la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016. Les débats sur le narcotrafic ont rappelé la vulnérabilité du secteur public, infiltré par la corruption, sans toutefois vouloir soumettre les administrations et les collectivités de plus de 100 000 habitants, à un plan de prévention obligatoire comme Transparency International France les y invitaient. Cela est d'autant plus dommageable que l'Agence Française anticorruption, également créée par la loi Sapin 2, est pourtant compétente pour contrôler la mise en œuvre d'un tel plan pour les entreprises, et contrôle les administrations publiques et les collectivités.

Or, selon une [enquête](#) publiée par l'AFA en 2022, seules 10 % des communes disposaient d'un plan ou de mesures de prévention de la corruption, 80 % pour les départements et 25 % pour les EPCI.

Pour les administrations centrales, on dispose de moins d'informations sur le taux de mise en œuvre des mesures de prévention. Un [rapport](#) publié par le GRECO en 2020 relevait néanmoins l'absence d'une stratégie globale de prévention de la corruption pour les services de police et de gendarmerie, et appelait la France à corriger cette lacune. Ces chiffres témoignent d'une insuffisance de mise en œuvre préoccupante.

Pourtant, ce plan de prévention est avant tout un outil de protection des organisations. Il comprend 7 volets parmi lesquels une cartographie des risques qui permet d'identifier les fonctions susceptibles d'être soumises à un risque d'atteintes à la probité, un code de conduite qui rappelle les comportements prohibés, des actions de formation pour une meilleure connaissance des diverses formes d'atteintes à la probité, des contrôles comptables renforcé et un dispositif d'alerte interne permettant aux agents d'effectuer des signalements. Ce plan présente une cohérence certaine que des mesures disparates ne sauraient égaler en terme d'efficacité.

Recommandations : Sur le modèle de l'obligation déjà existante pour les grandes entreprises, modifier la loi Sapin 2 pour rendre obligatoire dans les collectivités territoriales de plus de 100 000 habitants, les administrations centrales et services de l'Etat la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption.

II. Pour une meilleure détection

1. Promouvoir une culture de l'alerte au sein des organisations publiques et privées

Détecter les faits d'atteinte à la probité est en effet le premier frein à la lutte contre la délinquance économique et financière.

En effet, pour détecter des faits par nature opaques, il convient d'obtenir que des signalements soient effectués. Cela signifie concrètement que les entreprises et les administrations publiques ainsi que les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre des dispositifs d'alerte au sein de leurs organisations, traiter les signalements reçus et assurer la protection de tous ceux qui peuvent apporter leur concours à la connaissance de faits délictueux notamment.

La loi Sapin II du 9 décembre 2016 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 obligatoire de dispositif d'alerte pour les entreprises de plus de 100 000 euros de chiffres d'affaires et 500 salariés : ces entreprises doivent ainsi adopter un plan de prévention de la corruption qui intègre à ses mesures la mise en œuvre obligatoire d'un dispositif d'alerte.

Ce texte est venu s'enrichir de la loi du 22 mars 2021 dite loi dite Wasserman¹³ issue de la transposition de la directive du 23 octobre 2019¹⁴. Transparency International France a très largement participé à ces travaux afin d'obtenir une législation européenne et un dispositif français satisfaisant¹⁵. Il permet désormais d'imposer à toutes les entités de 50 salariés, publiques ou privées, de mettre en œuvre un dispositif d'alerte interne, y compris pour les entreprises qui ne sont pas soumises au plan de prévention de la corruption¹⁶. Le texte a aussi élargi les pouvoirs du défenseur des droits et a fixé par décret la liste des autorités externes devant mettre en œuvre des plateformes de recueil de signalements.¹⁷ La circulaire relative aux dispositifs d'alerte pour le secteur public a été publiée tardivement, le 26 juin 2024.¹⁸

Si le dispositif législatif est aujourd'hui globalement renforcé, **le véritable enjeu est celui de l'action** : action dans la mise en place de plateformes de signalement, action dans la promotion d'une culture de l'alerte, action dans la mise en œuvre d'enquêtes internes et enfin, action pour protéger les lanceurs d'alerte. **Il convient en effet de passer des déclarations aux actes.**

Or, force est de constater que ces dispositifs d'alerte sont soit insuffisamment mis en œuvre, soit peu promus lorsqu'ils existent, particulièrement dans le secteur public.

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 sa lisibilité et sa compréhension.

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000044344207/>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/protection-of-persons-who-report-breaches-of-eu-law.html>

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046357368#:~:text=signalements%20%C3%A9mis%20...,D%C3%A9cret%20n%C2%B0%202022%2D1284%20du%203%20octobre%202022%20relatif,protection%20des%20lanceurs%20d'alerte>

¹⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/q48CGV-CdqrWolbE71wPQfxnFFJbCxjZfqxFzwqAFRg=/JOE_TEXTE

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45566>

Transparency international France développe un plaidoyer de longue date sur la mise en œuvre de l’alerte au sein des organisations et travaille avec des entreprises et des collectivités pour créer une véritable culture sur le sujet¹⁹. Nous constatons régulièrement la méconnaissance du dispositif figurant dans la loi Sapin II, tel qu’il a été revu par la loi du 22 mars 2021, loi dite Wasserman issue de la transposition de la directive du 23 octobre 2019.

Ainsi, s’agissant du secteur public, Transparency International France partage les constats du défenseur des droits qui témoigne de la nécessité de renforcer leur mise en œuvre :

*« La réforme des procédures d’alerte interne paraît à ce jour moins avancée que dans le secteur privé. Les ministères, qui avaient, pour la plupart, adopté les procédures exigées par la loi du 9 décembre 2016, doivent aujourd’hui mettre à jour leurs dispositifs. Seuls quelques-uns y sont parvenus, les autres étant potentiellement freinés par l’absence de publication de la circulaire en préparation au sein de la direction générale de l’administration et de la fonction publique. Pour les autres acteurs publics, les difficultés résultent de l’absence totale de procédure. Avant l’entrée en vigueur de la réforme de 2022, une partie seulement des entités du secteur public qui y étaient soumises s’étaient en effet conformées à l’obligation de mettre en place une procédure idoine de recueil et de traitement des signalements. C’est ce qui résulte d’une enquête menée fin 2018 par le Défenseur des droits auprès des ministères, régions, départements et des trente plus grandes villes de France dont il ressort que moins de 30 % d’entre eux seulement avaient mis en place des procédures de recueil des signalements, et souscrit à l’obligation d’informer leurs agents sur ce nouveau dispositif. Ce bilan a été confirmé par l’AFA s’agissant des services publics locaux. Ces enquêtes mériteraient d’être réitérées et organisées au niveau national. Les résultats pourraient conduire, le cas échéant, à se réinterroger sur la pertinence d’un dispositif plus contraignant, tel que recommandé par le Défenseur des droits dans son avis du 16 décembre 2020, ouvrant la possibilité de sanctionner financièrement les organismes défaillants. En 2022, l’absence de sanction a été justifiée par le fait que l’alerte externe concurrençait directement l’alerte interne, ce qui a été vu comme un facteur suffisamment incitatif avec, le cas échéant, la possibilité de mutualiser ou d’externaliser le recueil ou le traitement de l’alerte¹⁰², pour favoriser la mise en place des procédures de recueil. **Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des réclamants qui dénoncent l’absence de procédure d’alerte interne au sein d’entités tenues de les mettre en place.** En l’état de la législation, l’institution se contente de procéder vis-à-vis de l’entité mise en cause à un rappel à ses obligations législatives et réglementaires ou, si celle-ci relève du champ de l’article 17 de la loi Sapin II, de transmettre la demande à l’AFA, au titre de ses missions de contrôle du respect des procédures d’alerte ».*

En outre, la protection du lanceur d’alerte est insuffisamment assurée, au point même que les lanceurs d’alerte ignorent les dispositifs légaux dont ils pourraient bénéficier. Là encore, Transparency international France partage le constat du premier rapport du Défenseur des droits sur le sujet²⁰ :

*« À plusieurs reprises, à partir de 2016, le Défenseur des droits a souligné combien le régime de protection des lanceurs d’alerte était mal connu. Trop souvent encore aujourd’hui, des lanceurs d’alerte défraient l’actualité, se revendiquant de cette qualité, sans avoir véritablement conscience du cadre législatif dans lequel ils pourraient inscrire leur démarche. Le Défenseur des droits a pu le vérifier à plusieurs reprises ces derniers mois. **De fait, aucune communication gouvernementale n’a été mise en œuvre sur ce dispositif particulier.** Une action de communication sur celui-ci apparaît pourtant cruciale. D’une part, parce qu’elle permettrait de placer les bénéficiaires éventuels d’une protection en situation de la mobiliser. D’autre part, parce que la qualité de lanceur d’alerte, si souvent employée désormais, est en réalité subordonnée au respect de conditions de fond et de procédure. L’information sur le dispositif offrirait donc la possibilité au plus grand nombre de bénéficiaire effectivement d’une protection en tant que lanceur d’alerte. Elle favoriserait également le changement de regard sur ces vigies de la démocratie que les pouvoirs publics se sont engagés à défendre et, par voie de conséquence, sur le signalement des alerte »²¹*

¹⁹ <https://transparency-france.org/?s=alerte>

²⁰ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-09/ddd-rapport-LA_2022-23_20240610.pdf

²¹ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-09/ddd-rapport-LA_2022-23_20240610.pdf

Recommandations

- ❖ Déployer une politique publique de sensibilisation, particulièrement dans le secteur public, des dispositifs d’alerte et de la protection issue de la loi du 21 mars 2022, modifiant la loi Sapin II du 9 décembre 2016.
- ❖ Assurer la promotion du lanceur d’alerte dans son rôle de détection, par une politique publique globale de lutte contre la corruption, par des campagnes grand public notamment.
- ❖ Améliorer les données ouvertes en matière d’alerte par une publication annuelle pour les entités publiques et privées du nombre d’alerte traité, des sujets concernés par l’alerte et des suites qui y ont été données, en veillant à garantir l’anonymisation de ces données. Ces données permettront de construire une cartographie solide des zones de vulnérabilité des organisations, publiques et privées.

2. Consolider les registres sur la propriété, un outil essentiel du combat contre la criminalité organisée par les aspects financiers

A. Le registre des bénéficiaires effectifs

- **L’exhaustivité et la qualité des données sur les bénéficiaires effectifs**

L’utilisation de personnes morales – sociétés, trusts et autres entités – est au cœur des schémas de criminalité économique et financière. Selon l’OCDE, **la quasi-totalité des délits économiques et financiers implique l’utilisation de sociétés anonymes**²². Selon la Banque mondiale, qui a étudié sur trois décennies plusieurs cas de corruption d’un montant cumulé de 56 milliards de dollars américain, **70 % de ces affaires ont impliqué des sociétés et des intermédiaires**²³. Plus de 80 % des réseaux criminels actifs dans l’Union européenne utilisent des structures commerciales légales pour leurs activités criminelles²⁴.

La France a commencé à collecter des données sur les bénéficiaires effectifs dans un registre centralisé en juin 2017 et a ouvert l’accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs au grand public en avril 2021. En juillet 2023, Transparency International France a publié un rapport analysant les données du registre français des bénéficiaires effectifs²⁵.

Notre constat : alors que les règles actuelles exigent que toutes les sociétés inscrites au registre aient déclaré leurs bénéficiaires effectifs avant le 1^{er} avril 2018²⁶, **il est aujourd’hui toujours impossible de savoir qui sont les propriétaires réels de 1.532.138 personnes morales enregistrées en France**. En juin 2023, plus de cinq ans après la création du registre français des bénéficiaires effectifs, **seules 69 % des personnes morales ont déclaré un bénéficiaire effectif**, soit 3.365.685 sur un total de 4.897.823

²² <https://www.oecd.org/daf/ca/43703185.pdf>

²³ E. van der Does de Willebois, *Les Marionnettistes, Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l’empêcher*, Initiative des Nations Unies et de la Banque Mondiale pour le recouvrement des avoirs volés (StAR), 2011

²⁴ https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf, p.11.

²⁵ Transparency International France, *Face à un mur d’opacité – Enquête sur la propriété des sociétés et des biens immobiliers en France*, Juillet 2022.

²⁶ Le registre des bénéficiaires effectifs a été lancé en août 2017. À partir de cette date, toutes les sociétés nouvellement créées doivent s’acquitter de leur obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs. Les sociétés déjà enregistrées avaient jusqu’au 1er avril 2018 pour déclarer leurs bénéficiaires effectifs.

personnes morales actives. Cela signifie que 31 % d'entre elles n'ont pas encore déclaré de bénéficiaire effectif, en violation de leurs obligations²⁷.

Parmi le tiers des sociétés françaises qui n'ont toujours pas déclaré leurs bénéficiaires effectifs, il y a plusieurs profils. Ces profils vont **des sociétés familiales dites « dormantes » ayant cessé toute activité, après une certaine période, aux sociétés boîtes aux lettres ou écrans utilisées à des fins d'opacité** pour dissimuler l'identité de leurs propriétaires réels. Il est impossible aujourd'hui d'évaluer la part que représentent ces sociétés écrans dans le total des sociétés en non-conformité.

L'actuel taux de complétude du registre sur les bénéficiaires effectifs l'empêche d'être un outil véritablement effectif en matière de détection de la criminalité économique et financière²⁸.

Dans le même temps, lorsque les données sont enregistrées au sein du RBE, il est indispensable que celles-ci soient les plus exhaustives possibles, afin de favoriser le démantèlement de chaînes de propriétés opaques. Le Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (ci-après « projet de loi DDADUE ») approuvé en commission mixte paritaire le 1^{er} avril 2025 propose à ce titre en son article 4 - et conformément aux recommandations de Transparency International France - **de restaurer l'obligation de déclaration des chaînes de propriété au RBE, ainsi que l'historique des données.**²⁹

- **L'accès au registre des bénéficiaires effectifs**

Le texte proposé par le projet de loi DDADUE prend également acte de la décision de la CJUE de 2022 restreignant l'accès du RBE au grand public et propose une transposition fidèle de l'article 12 de la 6^{ème} directive anti-blanchiment. Désormais, certaines catégories d'acteurs spécifiquement ciblées devront démontrer l'existence d'un « intérêt légitime » à accéder au RBE. **Transparency International France a toujours défendu l'intérêt d'un RBE accessible au grand public**³⁰. Dans le contexte de la transposition de la 6^{ème} directive, le texte tel que proposé semble toutefois prévoir l'accès d'une diversité d'acteurs suffisante, à condition que **l'interprétation de l'intérêt légitime soit la plus extensive possible en pratique**. A ce titre, Transparency International France recommande que **l'INPI publie régulièrement des statistiques sur la typologie d'acteurs ayant obtenu l'accès**, le taux d'acceptation et de refus, ainsi que les motifs.

- **Le renforcement des sanctions en cas de non-déclaration des bénéficiaires effectifs**

Les sociétés qui ne se conforment pas à leurs obligations de déclaration des bénéficiaires effectifs s'exposent à des sanctions pénales³¹.

²⁷ Les résultats de Transparency International diffèrent légèrement des statistiques fournies par les autorités françaises. Bien que la France ne publie pas de taux de conformité, les informations fournies lors de l'examen d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI) en 2022 ont fait état d'un taux de conformité de 74 %.

²⁸ Transparency International France et le CNGTC ont notamment porté des recommandations conjointes sur le RBE dans un [livre blanc](#) publié en juillet 2024

²⁹ Ce projet de loi vient transposer plusieurs directives européennes ou adapter le droit français à plusieurs règlements européens récents dans différents domaines.

³⁰ « [La fin de l'accès public au registre des bénéficiaires effectifs marque un recul de la transparence financière](#) », Le Monde, 29 juillet 2024

³¹ Pour les personnes physiques, la sanction peut prendre la forme d'une peine de six mois d'emprisonnement, d'une amende pouvant aller jusqu'à 7.500 euros et d'autres peines accessoires, notamment d'interdiction de diriger, de gérer, d'administrer ou de contrôler une société. Pour les personnes morales, la sanction peut prendre la forme d'une amende pouvant aller jusqu'à 37.000 € et d'autres peines accessoires, y compris l'exclusion des marchés publics.

Dans le cadre d'une étude menée en 2023, Transparency International France a contacté la direction générale du Trésor qui a révélé que, depuis 2017, une seule sanction a été imposée pour non-respect de l'obligation de déclaration du ou des bénéficiaires effectifs. Dans une étude d'impact du projet de loi simplification de la vie économique du 7 mai 2024, plusieurs chiffres interpellaient³². En effet, entre 2020 et 2022, moins de 5 affaires ont donné lieu à une condamnation pour non-déclaration des bénéficiaires effectifs. Par ailleurs, aucune condamnation n'a été prononcée pour l'infraction « *déclaration d'information inexacte ou incomplète relative à un bénéficiaire effectif au registre du commerce et des sociétés* ». Quant au quantum des amendes infligées par les juridictions de première instance, le montant moyen est particulièrement faible au regard du montant prévu par le texte : 400 € en 2020, 510 € en 2021, et une absence de données pour 2022. **Ces chiffres sont extrêmement faibles quand on sait que 31 % des personnes morales n'ont pas encore déclaré de bénéficiaire effectif.**

Il est probable que les sanctions pénales prévues par le code monétaire et financier ne soient pas adaptées au profil des délinquants susceptibles d'utiliser des structures juridiques à des fins d'opacité. A cet égard, le projet de loi simplification de la vie économique adopté par le Sénat le 22 octobre 2024 et en cours d'examen à l'Assemblée nationale propose de supprimer la peine d'emprisonnement. A contrario, l'amende de 7500 euros pour les personnes physiques est sensiblement augmentée et passe à 200 000 euros (article 10 du projet de loi). Pour les personnes morales, « *le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction* », ce qui porte potentiellement l'amende à 1 million d'euros. **Cette augmentation du taux de l'amende est bienvenue et devrait permettre de considérablement renforcer le caractère dissuasif d'une non-déclaration si le projet de loi est adopté.**

Le renforcement du respect de ces obligations doit également s'accompagner **d'un développement des mesures de contrôle par les greffiers des tribunaux de commerce**. A ce titre, la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic adoptée le mardi 1^{er} avril 2025 par l'Assemblée nationale ajoute des mesures essentielles : **la radiation d'office d'une entreprise en cas de non-déclaration des bénéficiaires effectifs suite à une mise en demeure** et à l'expiration d'un délai de trois mois (article L.561-47 du CMF) ou à la suite d'une injonction du tribunal (article L.561-48 du CMF) ou en cas de non-régularisation des divergences sur les bénéficiaires effectifs (article L.561-47-1 du CMF)³³.

Si le signal est positif, le renforcement du caractère dissuasif de ces sanctions doit être suivi d'une application, ce qui nécessite des moyens tout au long de la chaîne de contrôle, depuis les greffiers des tribunaux de commerce jusqu'à la justice pénale.

³² [pjl23-550-ei.pdf](#), page 172

³³ [Proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, adoption par l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2025](#)

Recommandations:

- ❖ Publier **des statistiques annuelles sur la typologie d'acteurs ayant obtenu l'intérêt légitime à accéder au RBE**, le taux de refus / d'autorisation pour accéder au registre, ainsi que les motifs de refus.
- ❖ Publier **chaque année le nombre d'injonctions et de sanctions, administratives et pénales imposées aux personnes physiques et morales ayant manqué à leur obligation de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs.**
- ❖ Assurer que les greffiers des tribunaux de commerce **disposent de moyens financiers suffisants afin de vérifier l'exactitude et la complétude des informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts et fiducies, et de s'assurer de leur fiabilité.**

B. L'interconnexion des différents registres existants

Transparency International France révélait en juillet 2023 qu'**en France³⁴, les trois quarts des biens immobiliers détenus par des sociétés le sont de manière anonyme.** La production de tels résultats, inédits en France, a été rendue possible grâce à l'analyse croisée du registre français des bénéficiaires effectifs et du cadastre. Si Transparency International France se félicite de l'accessibilité de ces registres, l'ONG regrette que les autorités françaises ne s'adonnent pas plus de manière systématique à un tel exercice, primordial pour détecter les zones et secteurs les plus vulnérables au risque de blanchiment.

Dans le contexte de l'étude *Strengthened Enforcement Capacities of Public Authorities³⁵*, Transparency International France a notamment recueilli **des informations sur l'accessibilité et la qualité de certaines données afin de favoriser la détection précoce des délits financiers.** L'étude vise plus particulièrement les informations relatives aux avoirs suivants : les entreprises, les fiducies, les comptes en banque, les biens immobiliers, les voitures de luxe, les navires, les avions, les cryptomonnaies, les fonds d'investissement alternatifs et les œuvres d'art. Il s'agit également de comprendre quelles autorités publiques ou parties prenantes ont accès à ces données et quelle utilisation en est faite en pratique.

Au cours des recherches menées, plusieurs points notables ont pu être identifiés :

- **Il n'existe pas de registres centralisés pour les navires de plaisance et pour les œuvres d'art**, pourtant véhicules privilégiés du blanchiment ;
- Les registres, même lorsqu'ils sont centralisés, **ne recueillent pas toujours un niveau d'informations suffisant, à fortiori sur les bénéficiaires effectifs ;**
- Plusieurs registres ont été fermés au public (RBE, registres des trusts et fiducies) alors qu'ils constituent des outils de transparence financière indispensables notamment pour la détection des infractions par des organisations de la société civile ;
- **L'accès aux informations sur les portefeuilles de cryptoactifs est encore très lacunaire.** A cet égard, il est urgent que la France transpose l'article 16 de la 6ème directive anti-blanchiment qui exige que les États membres mettent en place des mécanismes automatisés centralisés, tels que des registres centraux ou des systèmes centraux de recherche électronique de données, qui permettent d'identifier, en temps utile, toute personne physique ou morale détenant ou

³⁴ [Rapport-Face-a-un-mur-dopacite_TIF_TI_ACDC_2023_light.pdf](#)

³⁵ *Strengthened Enforcement Capacities of Public Authorities* est un projet piloté par Transparency International sur la LCB-FT et conduit dans plusieurs pays de l'Union européenne avec le soutien de la Commission européenne (en France, en Allemagne, en Irlande, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal, en Slovaquie et en Espagne et s'adresseront également aux institutions de l'UE)

contrôlant des comptes de paiement ou des comptes bancaires identifiés par un IBAN, y compris des IBAN virtuels, des comptes de titres, des comptes de crypto-actifs et des coffres-forts détenus par un établissement de crédit ou un établissement financier sur leur territoire ;

- **L'ergonomie des registres doit être facilitée** afin de permettre des recherches par mots clés, par propriétaire ou bénéficiaire effectif, avec la possibilité de croiser des données ;
- Les données intégrées aux registres doivent faire l'objet d'une vérification et d'une actualisation régulière ;
- **Les registres devraient être interconnectés** à d'autres registres au sein de l'Union européenne, afin de faciliter le démantèlement de chaînes de propriétés établies hors de France.

L'intérêt de l'accès direct à ces données a été rappelé à plusieurs reprises au cours des auditions devant la commission d'enquête.³⁶ Dans le même temps, cet accès se heurte à des limites juridiques notamment en matière de respect des données personnelles, comme le soulignait Carole Maudet dans son audition devant la commission d'enquête sur la délinquance financière : « *Le sujet est qu'on est quand même limité et très contraints en matière de législation et de protection des données personnelles et individuelles, mais il y a encore un certain nombre de freins au croisement de certaines données, d'utilisation de numéros uniques, ce qui n'est pas pour nous toujours facilitant. On progresse sur les conventions d'échange d'informations entre les administrations, mais il y a des limites juridiques, d'autorisations multiples et de rendre compte. On a l'OVC de lutter contre la fraude, mais de l'autre on a cette protection des données (RGPD, CNIL, loi de 1978).* »³⁷

Par ailleurs, le 26 mars 2025, Transparency International et l'Anti-Corruption Data Collective ont publié un nouvel indice classant les pays en fonction de l'opacité de leur secteur immobilier et leur vulnérabilité aux flux financiers illicites³⁸. Cet indice classe 24 pays – principalement les pays du G20 et plusieurs autres centres financiers, tels que les Émirats arabes unis – en fonction de la solidité globale de leurs cadres réglementaires et identifie les lacunes dans la portée et l'accessibilité des données sur la propriété immobilière, ainsi que les failles exposant les marchés immobiliers aux flux financiers illicites. La France se classe à la troisième position de l'indice, ce qui est un signal très positif, malgré quelques lacunes persistantes en premier lieu desquelles l'absence d'assujettissement à la LCB-FT des promoteurs immobiliers et des marchands de biens³⁹.

De manière générale, le constat est que **de nombreux registres n'ont pas été pensés par les autorités françaises comme des outils de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**. Alors que l'analyse nationale des risques (ANR)⁴⁰ rappelle régulièrement l'état de la menace et les vulnérabilités identifiées en France, il est indispensable que la France se dote d'outils à la mesure du défi.

³⁶ « Bercy : au coeur de la lutte contre la délinquance financière », Eric Belfayol (Chef de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), le 6 mars 2025

³⁷ « Délinquance financière : lutter contre les sociétés éphémères », Carole Maudet, Sous-directrice du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique à la DGFiP, le 13 mars 2025

³⁸ [2025-Report-OREO-Index-English \(1\).pdf](#)

³⁹ **A ce titre**, il est particulièrement bienvenu que la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic propose d'assujettir à la LCB-FT : les personnes se livrant à titre habituel à la location ou à la vente de véhicules, de navires de plaisance et d'aéronefs au-delà d'un certain seuil fixé par décret, ainsi que les promoteurs immobiliers et les marchands de biens.

⁴⁰ Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme publiée par le COLB en janvier 2023

Recommandations

- ❖ Réaliser **des analyses croisées des données des différents registres** (RBE, cadastre, ficoba, etc.). Les résultats chiffrés de ces analyses croisées devraient figurer dans les analyses nationales et sectorielles des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
- ❖ **Initier des réformes afin de favoriser l'accès à certaines données clés en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux** et le financement du terrorisme (création de registres centralisés, exhaustivité des données recueillies dans les registres, ouverture de certains registres à la société civile, ergonomie, interconnexion...).

III. Pour une meilleure effectivité

1. Lutter contre le blanchiment de capitaux : un levier capital dans le combat contre la criminalité organisée

Dans l'Union européenne, la plupart des groupes et réseaux criminels (68 %) utilisent des méthodes de blanchiment d'argent de base, telles que l'investissement dans l'immobilier ou l'acquisition de biens de grande valeur⁴¹.

Pour faciliter l'ouverture d'enquête sur ce fondement, une directive européenne en 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal prévoit que les États membres doivent poursuivre et sanctionner le blanchiment sans qu'il soit nécessaire d'assurer une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale⁴², ni d'établir tous les éléments factuels ou circonstances relatifs à l'infraction principale, y compris l'identité de l'auteur⁴³. Avec **la présomption de blanchiment**⁴⁴, la France s'est dotée d'un **outil** particulièrement puissant 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 effectifs⁴⁵. Cet outil invite les autorités d'enquête et de poursuite à « *concentrer leurs efforts sur la répression du blanchiment plutôt que sur celle des délits d'origine* »⁴⁶.

Si dans les premières années, l'application de la présomption 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 cryptos actifs⁴⁷, ou aux avoirs des oligarques

⁴¹ https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf, p.21.

⁴² Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal, article 3.3 a).

⁴³ *Ibid*, article 3.3. b).

⁴⁴ La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a créé un article 324-1-1 du code pénal aux termes duquel « *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* ».

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Julien GOLDSZAGIER, " *It's the economy, Stupid. - De l'interprétation judiciaire de la présomption d'illicéité en matière de blanchiment*", 2019, AJ pénal 2019. 323.

⁴⁷ Cass. Crim., 15 février 2023, n° 22-81.326.

russe⁴⁸, dans la lignée des instructions du Garde des Sceaux⁴⁹. C'est également une recommandation formulée par le GAFI dans l'évaluation mutuelle de la France en 2022⁵⁰ : *"le nombre de condamnations pour blanchiment autonome représente une part moins importante qu'attendu, au regard de la possibilité légale (i.e. la présomption de blanchiment) offerte aux autorités de poursuivre plus aisément le blanchiment autonome depuis 2013 avec le renversement du fardeau de la preuve."*

Recommandations :

- ❖ **Recourir davantage à la présomption de blanchiment**
- ❖ **Tenir des statistiques régulières et poussées** sur le taux d'enquêtes / poursuites / condamnations pour blanchiment, ventilées par infractions sous-jacentes. Ces statistiques devraient permettre de publier régulièrement des rapports sur l'état de la menace à une échelle macro-économique.

2. Renforcer les moyens de la lutte contre la criminalité économique et financière

A. Renforcer les moyens des autorités d'enquête, de poursuite et jugement en matière de délinquance économique et financière

Si la France s'est bien outillée sur les dix dernières années (création du PNF, loi Sapin 2, etc.), il est possible de noter un ralentissement, reflet d'un manque de volonté politique. Ce constat est particulièrement alarmant concernant les **moyens d'enquêtes**.

Selon le rapport du GAFI de 2022, la police judiciaire de la police nationale compte 1 037 enquêteurs financiers, dont 162 agents spécialisés correspondant aux enquêteurs des offices centraux (90 pour l'OCLCIFI et 72 agents pour l'OCRGDF) et 480 enquêteurs affectés aux divisions de la délinquance financière des directions territoriales de la DCPJ, auxquels s'ajoutent 395 enquêteurs à la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris. Le nombre d'agents spécialisés a augmenté depuis 2019 où il n'y avait que 141 enquêteurs spécialisés. En mai 2023, la sous-direction de la lutte contre la délinquance financière (SDLCF) emploie 200 personnes ; l'OCLCIFI compte 81 enquêteurs.

Le dernier rapport du GAFI de 2022 indiquait que les ressources techniques et financières des services d'enquête étaient adéquates. En revanche, le manque de moyens humains a été souligné. En effet, dans le rapport du GAFI, le commentaire suivant était fait en particulier sur le nombre d'agents au sein de l'OCRGDF et de l'OCLCIFI : *"Ces chiffres sont peu suffisants vu le nombre de dossiers de la criminalité organisée et de la grande délinquance financière et économique. **Les effectifs des offices centraux de la DCPJ apparaissent, en particulier, peu suffisants au vu du nombre et de la grande complexité des affaires.** En outre, le manque de ressources humaines dédiées à la lutte contre le blanchiment et de spécialisation constitue un défi dans la conduite efficace d'enquêtes de blanchiment au niveau local et en Outre-mer"*.

De même, dans une enquête sénatoriale sur la DCPJ, les effectifs de la SDLCF étaient considérés comme faibles par rapport au nombre d'affaires qu'elle traite : *"alors que certains services de la DCPJ s'appuient sur des moyens certains pour obtenir des résultats significatifs, à l'image de l'office antistupéfiants"*

⁴⁸ Abdelhak EL IDRISSE, *La « présomption de blanchiment », arme redoutable contre les montages financiers occultes*, publié le 29 avril 2023, Le Monde.

⁴⁹ Circulaire du ministère de la Justice CRIM-2022-07/G1, 3 mars 2022.

⁵⁰ Rapport d'évaluation mutuelle de la France par le GAFI, 2022, page [3-4](#)

(OFAST) depuis sa création en 2020, d'autres services semblent disposer de moyens limités, en particulier en effectifs, au regard de leurs missions. Il en va notamment ainsi de la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF) et des deux offices centraux qu'elle chapeaute".⁵¹

Le même signal d'alarme a pu être tiré par plusieurs experts auditionnés devant la commission d'enquête sur la délinquance financière, déplorant notamment le manque de spécialisation sur des infractions d'une particulière complexité.

En outre, malgré le renforcement des dotations au budget de la justice, la justice financière reste sous dotée ainsi que cela a été rappelé par Madame la vice-présidente du tribunal judiciaire dans le cadre des auditions de la commission⁵². Transparency International France avait souligné ce manque de moyens lors de son audition par le comité des Etats généraux de la Justice sur ce sujet notamment⁵³.

A ce titre, si **la proposition de création d'un nouveau parquet national anti criminalité organisée (PNACO) est pertinente sur le principe, il conviendra de bien l'articuler avec les autres juridictions nationales spécialisées** afin d'éviter des conflits de compétence délétères. Par ailleurs, **la priorité donnée à la criminalité organisée ne doit pas se faire au détriment de la justice économique et financière**. Des clarifications devront donc être apportées sur le traitement de l'écofi par le PNACO ainsi que sur le risque d'une aspiration des moyens d'enquête dédiés classiquement à l'écofi vers la criminalité organisée.

Recommandations :

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

B. Améliorer la coopération internationale et l'entraide judiciaire

TI-France se félicite de la dynamique de coopération générée par la loi Sapin II, principalement à travers la justice négociée⁵⁴. Néanmoins, des efforts supplémentaires restent nécessaires, non seulement pour mieux évaluer ces progrès, mais aussi pour que les autorités d'enquête et de poursuite françaises soient davantage à l'initiative des enquêtes en matière de corruption transnationale.

Rappelons que dans les affaires de corruption transnationale ayant donné lieu à la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en coopération, le PNF n'avait pas été à l'initiative des

⁵¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), Sénat, 1er février 2023

⁵² [Narcotrafic : quelle lutte judiciaire contre le "haut du spectre"?](#) (senat.fr)

⁵³ [Microsoft Word - Contribution Transparency France EGJ mars 2022 - Copie \(transparency-france.org\)](#)

⁵⁴ <https://transparency-france.org/actu/communiquelaffaire-airbus-souligne-limportance-de-la-cooperation-internationale-en-matiere-de-lutte-contre-la-corruption-2/>

poursuites, lesquelles étaient diligentées, parfois depuis plusieurs années, par des autorités étrangères (voir par exemple la CJIP conclue dans l'affaire Société Générale⁵⁵).

Par ailleurs, TI-France a déjà eu l'occasion de regretter **le recours insuffisant aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes**⁵⁶. Cet outil de coopération, plus souple que l'entraide judiciaire, qui facilite la coordination des enquêtes et des poursuites, est encore trop peu utilisé dans les affaires de corruption transnationale et de blanchiment.

Enfin, et comme souligné à de nombreuses reprises par le GAFI dans sa dernière évaluation de la France, **il est indispensable de développer des statistiques granulaires sur le niveau de coopération judiciaire internationale avec les autres Etats**. Sur le résultat immédiat 2, qui évalue l'efficacité du dispositif de coopération internationale de la France, le GAFI avait effectivement formulé la recommandation suivante : *“Recueillir des statistiques sur le délai d'exécution et le résultat des demandes entrantes et sortantes, de même que sur les infractions à la base de ces demandes”*.

Ce recueil de données est indispensable non seulement pour évaluer l'entraide judiciaire française, mais aussi pour identifier les lacunes en provenance des pays étrangers. Il est donc crucial que les Etats évalués régulièrement par les instances internationales produisent de la donnée actualisée et précise afin de rendre compte de l'état de la menace et porter un renforcement des standards ambitieux auprès de tous les Etats parties. A ce titre, dans son audition devant la commission d'enquête sur la délinquance financière, le Directeur de l'ONAF Christophe Perruau rappelle l'absence de coopération persistante en provenance de certains pays clés⁵⁷.

Recommandations :

- ❖ **Recourir davantage aux équipes communes d'enquête dans les affaires intra-européennes.**
- ❖ **Produire et publier des statistiques précises sur les demandes d'entraide pénale internationale entrantes et sortantes, ventilées par typologies d'infractions**

3. Recourir à la justice négociée pour les personnes morales : un outil nécessaire qui doit rester dérogatoire au droit commun et encadré par des conditions d'ouverture strictes pour en assurer l'acceptabilité.

Introduite en droit français par la loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) a constitué une innovation juridique majeure pour sanctionner les infractions en lien avec la probité, que Transparency International France a soutenu⁵⁸. Grâce à ce dispositif, le Procureur de la République, sous le contrôle du juge du siège, peut désormais ouvrir avec les entreprises une phase de négociation, puis transiger en contrepartie de l'acceptation par ces dernières du paiement d'une amende, de l'indemnisation des victimes, et/ou d'un plan de mise en conformité.

⁵⁵ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/24.05.18 - CJIP.pdf/>

⁵⁶ Voir notre note de position adressée aux députés dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin II : <https://transparency-france.org/actu/quatre-ans-apres-ladoption-de-la-loi-sapin-ii-quel-bilan-analyse-et-recommandations-prioritaires-de-transparency-international-france/#.YlgiFhMzbFQ> ; voir également le constat formulé dans la synthèse du rapport *Exporting Corruption* publiée par TI-France : <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/10/Exporting-Corruption-Rapport-2020-Traduction-synth%C3%A8se-France.pdf>

⁵⁷ « Délinquance financière : audition de l'ONAF », le 13 mars 2025

⁵⁸ <https://transparency-france.org/?s=convention+judiciaire+d%27int%C3%A9r%C3%AAt+public>

En confiant à nos juges un outil juridique plus adapté aux défis de la lutte contre la corruption, la France entend que les entreprises responsables de faits de corruption ou qui fraudent le fisc soient sanctionnées rapidement, coopèrent et mettent en place des programmes de remédiation adaptés. En outre, les économies de temps et d'argent réalisées permettent à la justice de traiter plus rapidement les affaires de corruption et de fraude ainsi que d'en multiplier le volume.

Cependant, Il convient de rappeler qu'aux termes de la loi du 9 décembre 2016 dite loi Sapin II, **la convention judiciaire se doit d'être d'intérêt public**. Elle n'est ni une facilité de poursuite pour le Parquet ou les entreprises, ni un droit pour ces dernières mais un outil pertinent visant à sanctionner plus efficacement et plus rapidement, initialement la corruption, le blanchiment puis la fraude fiscale, dans des **affaires complexes**, impliquant un ou des pays étrangers s'agissant de la corruption d'agent public étranger. C'est ce seul critère d'intérêt public qui guide le recours à un tel dispositif.

Il en résulte que la convention judiciaire d'intérêt public, qui est **un mécanisme de sanction dérogatoire au droit commun, qui dépénalise la corruption, n'a pas vocation à se substituer à la responsabilité pénale des personnes morales et doit être très explicitement justifié** : c'est à cette seule condition que l'on peut assurer la légitimité, le bien fondé et l'équilibre du dispositif.

Transparency International France a publié un bilan complet de l'usage des conventions judiciaires d'intérêt public⁵⁹ lors de la publication par le Parquet National Financier de ses lignes directrices, le 16 janvier 2023⁶⁰ auquel il est renvoyé pour les besoins de la présente note.

Les points d'attention suivants sont à rappeler :

- Lors des débats parlementaires devant l'Assemblée nationale, les sujets de la souveraineté des entreprises françaises et de l'extraterritorialité des lois américaines ont été au cœur des discussions sur le bien-fondé de l'instauration d'un mécanisme transactionnel⁶¹, témoignant ainsi que l'esprit du texte la loi dite Sapin II s'inscrit dans un contexte où les faits d'atteintes à la probité poursuivis font peser sur les entreprises françaises le risque d'une compétence judiciaire étrangère, faute pour la France de se doter d'outils juridiques similaires. Aussi, la convention judiciaire d'intérêt public, qui évite à l'entreprise une condamnation pénale pour des faits d'atteinte à la probité, c'est-à-dire des faits graves dans le code pénal, exige, pour son acceptabilité notamment, qu'elle ne concerne que des faits d'une grande complexité, avec notamment des éléments extraterritoriaux, qui permettent une coopération avec des autorités de poursuite étrangères. A l'occasion de la conclusion de la CJIP LVHM, Transparency International France a mis en garde⁶² contre le risque de non acceptabilité, par une utilisation extensive de la connexité visant à faire entrer dans le périmètre de la CJIP des faits sans lien avec son périmètre.
- La convention judiciaire d'intérêt public, qui dépénalise les atteintes à la probité et évite l'inscription d'une condamnation au casier judiciaire de la personne morale, n'est acceptable que si les conditions d'ouverture imposent une coopération sincère de l'entreprise, qui se doit de dénoncer les faits, participer activement et de bonne foi à l'enquête et doit assumer

⁵⁹ <https://transparency-france.org/2023/02/08/note-de-position-la-convention-judiciaire-dinteret-public-cjip/>

⁶⁰ <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>

⁶¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cloi/15-16/c1516106.asp>

⁶² <https://transparency-france.org/2022/06/02/justice-le-devoisement-de-la-cjip-dans-laffaire-lvmh-squarcini-ne-doit-pas-condamner-cet-outil-essentiel-a-la-lutte-contre-la-corruption/>

pleinement sa responsabilité. Il en va de la justification de son bien-fondé à l'égard de l'entreprise et de son acceptabilité sociale encore.

- La convention judiciaire d'intérêt public doit rester un mécanisme de sanction au service de la prévention : la loi du 9 décembre 2016 a élaboré un mécanisme robuste de lutte contre la corruption des entreprises autour de deux piliers : la prévention et la répression. Ce double impératif s'illustre à travers les mesures de mise en conformité qui peuvent être prononcées dans le cadre des conventions judiciaires d'intérêt public ainsi que la coopération entre l'AFA et le Parquet National Financier (PNF). Ces mesures de remédiation sont essentielles pour prévenir la réitération des faits en assurant l'effectivité des mécanismes de prévention sous le contrôle de l'AFA dont le savoir-faire est reconnu sur le plan international. Ce caractère préventif, rend la mesure de clémence pleinement pertinente vis-à-vis de l'entreprise et assoit aussi son acceptabilité sociale.
- La convention judiciaire d'intérêt public ne saurait avoir pour effet d'immuniser la personne physique de toute poursuite ni d'instaurer un système de poursuite dérogatoire au droit commun pour les personnes physiques ayant commis des faits d'atteinte à la probité, au nom du pragmatisme de la lutte contre la corruption. Dans de nombreuses affaires, il en va de l'intérêt de la justice d'exposer les infractions commises dans le cadre d'un procès public.⁶³
- La justice négociée doit assurer la protection et l'indemnisation des victimes : la prise en compte des victimes, leur identification, leur indemnisation effective et leur protection, doivent apparaître comme une préoccupation essentielle dès l'ouverture de la proposition de négocier une CJIP. Cela est d'autant plus nécessaire que devant le Tribunal, et quand bien même la victime ne saurait requérir une peine, elle peut assister et participer aux débats, contribuant ainsi à la manifestation de la vérité. Dans un mécanisme de justice négociée dont la confidentialité est une donnée essentielle, elle en est exclue, ce qui justifie pleinement une particulière attention des autorités de poursuite à son égard dès la proposition faite à l'entreprise. Dans son rapport « justice négociée : quelle place pour les victimes »⁶⁴, Transparency International France demande de renforcer la place de la victime dans la CJIP en veillant 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 ; au stade de la notification de la négociation d'une CJIP aux victimes, en ouvrant un délai suffisant aux victimes pour évaluer et faire valoir leurs préjudices. ; en assurant une large publicité à la décision d'homologation pour permettre aux victimes non identifiées dans le processus d'enquête puis de négociation de pouvoir, à défaut, saisir le tribunal civil aux fins d'indemnisation.

⁶³ En témoignent les motifs de l'Ordonnance ayant refusé d'homologuer les accords trouvés entre les prévenus personnes physiques et le PNF dans le cadre de CRPC dans l'affaire Bolloré, alors que la CJIP avait été homologuée. Le tribunal correctionnel de Paris a en effet considéré que les peines étaient inadaptées au regard « de la gravité des faits reprochés » et qu'il était « nécessaire » que ces faits, qui ont « gravement porté atteinte à l'ordre public économique et à la souveraineté du Togo », soient jugés par un tribunal correctionnel. TI-France a également eu l'occasion de critiquer le recours à la procédure de CRPC dans ce type d'affaires, à l'occasion de l'affaire Gulnara Karimova, dans laquelle une négociation à huis-clos s'est substituée à un procès en audience publique, alors que la transparence et la tenue d'un procès exemplaire auraient dû être de mise : <https://transparencyfrance.org/actu/restitution-par-la-france-a-louzbekistan-des-avoirs-acquis-illegalement-par-gulnara-karimova-une-occasionmanquee/#.YlhaRRMzbFQ>

⁶⁴ <https://transparency-france.org/2024/06/27/rapport-justice-negociee-quelle-place-pour-les-victimes/>

Recommandations

- ❖ Maintenir le caractère dérogatoire de la justice négociée, en assurer l'acceptabilité en veillant au respect de l'intérêt public.
- ❖ Afin de garantir un dispositif de prévention audité par l'Agence Française Anticorruption, systématiser la mise en œuvre d'un plan de mise en conformité pour 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 des poursuites des personnes physiques avec les personnes morales.
- ❖ Permettre et veiller à l'identification des victimes d'atteinte à la probité, 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 aux 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 l'amende prononcée.
- ❖ Motiver les conventions conclues afin de permettre à tout citoyen de mesurer la nature, la gravité des faits 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 la collégialité des juges de l'audience de validation.
- ❖ Assurer une large publication des CJIP conclues, y compris sur les bases de données relatives la publication des décisions judiciaires
- ❖ Affecter une partie des amendes payées par l'entreprise au fonctionnement de la police et de la justice financière.

4. Renforcer le dispositif de lutte contre la violation des sanctions économiques

En réponse au contournement des sanctions et dans le contexte de la guerre en Ukraine, une directive (UE) 2024/1226 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union a été adoptée⁶⁵. Ce texte est une avancée majeure. Jusqu'alors, les législations européennes comportaient des définitions distinctes des infractions liées à la violation des sanctions européennes (tantôt administratives ou pénales). Plus particulièrement, les États membres ne prévoyaient pas le même niveau de peines applicables, ce qui favorisait le contournement des mesures restrictives. Désormais, la directive fixe les règles minimales pour définir les infractions pénales liées à la violation des mesures restrictives de l'Union européenne et les peines qui leur sont applicables. Les incidences de ces dispositions sont toutefois minimales pour la France puisque **l'infraction pénale de violation des mesures restrictives est déjà reconnue à l'article 459 1 bis du Code des douanes** et applicable aux personnes morales conformément à l'article 459 1 ter du même code.

La poursuite de ces infractions reste néanmoins **conditionnée au dépôt de plainte préalable du ministre de l'Économie et des Finances, aussi appelé « le verrou de Bercy »**, ce qui diminue en pratique l'ouverture de procédures pénales sur ce fondement.

⁶⁵ Directive (UE) 2024/1226 "relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673/CE"

La mise en œuvre des sanctions économiques dans le contexte de la guerre en Ukraine interroge toutefois à deux titres. D'abord, **en raison des défaillances dans l'identification du patrimoine des personnes sanctionnées**. A cet égard, une investigation du journal *Le Monde* révélait qu'une grande partie des biens d'un oligarque russe soumis aux sanctions européennes depuis février 2022 avait échappé aux mesures de gel infligées par les autorités françaises aux autres oligarques⁶⁶.

Dans le même temps, **la mise en œuvre des sanctions s'est très peu accompagnée de l'ouverture d'enquêtes judiciaires**. Transparency International France a déjà eu l'opportunité de rappeler la nécessité d'associer aux sanctions l'ouverture d'enquêtes parallèles, au risque que celles-ci demeurent vaines. Si l'ouverture d'enquête sur le fondement du contournement de sanctions à l'encontre d'individus a été faible en pratique, le recours à la présomption de blanchiment s'est imposé comme un palliatif⁶⁷.

IV. Pour des sanctions plus dissuasives

1. Confisquer pour mieux sanctionner

La peine de confiscation incarne l'ancien principe de droit romain selon lequel « *nul ne doit tirer profit de son délit* ». La confiscation prive les criminels de leurs bénéfices et les empêche de les réinvestir dans d'autres activités criminelles et de les intégrer dans l'économie légale.

Dans l'UE, environ 4,1 milliards d'euros d'actifs d'origine criminelle ont été saisis en moyenne par an en 2020 et en 2021. Ce chiffre représente une augmentation importante par rapport aux années précédentes, mais reste inférieur à 2 % des produits annuels estimés de la criminalité organisée⁶⁸. En d'autres termes, **plus de 98% des profits criminels dans l'UE échappent à la saisie et à la confiscation et restent à la disposition des criminels**⁶⁹. Dans le même temps, à l'heure où le narcotraffic représente en France entre 3,5 à 6,5 milliards d'euros de profits générés par an, seulement 117 millions d'euros d'avoirs criminels ont été saisis en 2023. La marge de progression est donc immense.

La loi n° 2024-582 du 24 juin 2024, visant à renforcer l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels est venue apporter une série de réponses notables : extension de la confiscation au patrimoine entier pour les infractions de corruption et de trafic d'influence, renforcement du rôle de l'AGRASC, confiscation obligatoire des biens saisis constituant le produit, l'objet ou l'instrument de l'infraction. Cette dernière mesure est bienvenue à l'heure où, en France, environ 30% seulement des biens saisis provisoirement sont confisqués définitivement. **Il conviendra d'analyser et de suivre comment, en pratique, les magistrats mettent en œuvre une telle mesure.**

⁶⁶ [Boris Rotenberg, un oligarque russe dont les villas françaises échappent aux sanctions, Le Monde, le 20 juin 2023](#)

⁶⁷ En mars 2023, les autorités françaises ont annoncé l'ouverture d'au moins 19 enquêtes concernant des russes et des personnes politiquement exposées (soupçonnées de blanchiment d'argent dans le secteur de l'immobilier). Sur les 19 procédures judiciaires, 15 s'appuient sur la présomption de blanchiment d'argent. Dans le sillage de l'ouverture des enquêtes, les autorités françaises ont également annoncé leur première saisie pénale des biens immobiliers d'un oligarque russe sanctionné, en s'appuyant sur la présomption de blanchiment d'argent.

⁶⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0641> p.1.

⁶⁹ Europol Police Office, Does crime still pay? Criminal asset recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014, 2016.

2. Accélérer l'usage social des biens confisqués et la restitution des biens mal acquis

A. Sur l'usage social des biens confisqués

Une loi de novembre 2021 permet à l'Agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) d'« attribuer socialement les biens mal acquis », c'est-à-dire de les mettre à disposition d'associations. **Si plusieurs biens confisqués ont été mis à la disposition d'associations, le bilan reste maigre⁷⁰.**

L'accélération de l'usage social des biens confisqués est primordiale, car elle incarne un symbole de justice et « *participe à la lutte contre l'impunité, à montrer que la justice fait son travail et qu'elle est proche des citoyens* ». Dans un contexte de progression de la corruption dans le secteur public⁷¹, facteur de défiance des citoyens envers les institutions, de tels symboles sont précieux.

A cet égard, la loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 est bienvenue en ce qu'elle étend la liste des bénéficiaires à qui l'AGRASC peut transmettre les biens à titre gratuit : les services de l'administration pénitentiaire et les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la justice seront aussi concernés.

B. Sur la restitution des biens mal acquis

La corruption d'agents publics étrangers, parfois au plus haut niveau de l'État, peut être exploitée dans le cadre de la criminalité organisée, comme le montre une affaire particulièrement sophistiquée où certains trafiquants de drogue français, afin d'échapper à des mandats d'arrêt émis par Interpol, n'ont pas hésité à verser des pots-de-vin à des agents publics moldaves⁷².

Il convient dès lors de rappeler que, les pots-de-vin versés par ces agents publics susceptibles d'être réinvestis en France, dans l'immobilier par exemple, doivent être, le cas échéant, confisqués puis restitués en vertu de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 et de la circulaire n° 6379/SG du 22 novembre 2022 relative au mécanisme de restitution des biens mal acquis.

⁷⁰ Martin Fort, [Quand les biens mal acquis profitent aux plus précaires](#), La Vie, 19 février 2022.

⁷¹ Antoine Albertini, [La montée de la corruption d'agents publics, un défi pour l'Etat](#), Le Monde, 8 février 2024.

⁷² Le Monde avec AFP, [En Moldavie, des perquisitions pour des soupçons de tentative d'effacement de fiches Interpol](#), 4 juin 2024